

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA
FILHO
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS, LETRAS E ARTES

O GOVERNO LULA E A AGENDA DOS ANOS 90:
ambigüidade na política administrativa

ARARAQUARA
2008

LEONARDO BARBOSA E SILVA

O GOVERNO LULA E A AGENDA DOS ANOS 90:
ambigüidade na política administrativa

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP – Araraquara, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio
Nogueira

Araraquara
2008

O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambigüidade na política administrativa

Leonardo Barbosa e Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP – Araraquara, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Araraquara, fevereiro de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira - UNESP
Orientador

Prof. Dr. Milton Lahuerta - UNESP

Prof^a Dr^a Christina Windsor Andrews - UNESP

Prof^a. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga - UFSCar

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa- UNICAMP

À Helena e Luiza

AGRADECIMENTOS

Mais inconclusos do que as teses são os agradecimentos. Eles nunca fazem justiça às pessoas e às instituições que foram imprescindíveis para a realização do trabalho, seja pela pequenez das palavras, pelo escasso espaço dedicado, ou pelo esquecimento imperdoável de alguém.

A tese demandou enorme sacrifício de minha parte e de todos aqueles com quem divido minha vida. Luiza e Lelena tiveram comigo uma paciência imensurável. Conformaram-se com um pai e companheiro apressado e dividido. À Lelena devo muito. Da retomada dos estudos após anos de dedicação exclusiva à militância política, passando pelo amor, pelo carinho, pela paciência e pelo estímulo, recebidos em doses maiores do que eu merecia. Luiza cresceu junto com a tese e responde pela energia que tenho e pela sensação de ser humano que carrego. Minha família - pai, mãe, Robledo, vó e Patrícia - compreendeu minhas tarefas e deu, antes e durante a pesquisa, toda a estrutura moral e sentimental de que eu precisava.

Passei parte desses quatro anos em escritórios, ministérios e ônibus interurbanos, atrás de documentos e entrevistas. Recebi auxílios fundamentais de meus tios Marco Antônio e Lucimar, do Mandato do Senador Eduardo Suplicy, do à época Secretário Adjunto da SEGES Alexandre Kalil Pires e do professor Humberto Falcão Martins. Por todos /a eles /a tive acesso a informações relevantes para as conclusões desse trabalho.

Agradeço também, e sempre que puder o farei, ao eterno mestre Heládio por me contaminar pelo amor ao tema e à pesquisa sobre as questões políticas desse país. Tento me guiar por seu compromisso e sensibilidade sociais. Agradeço à banca de qualificação, nas pessoas do professor Milton Lahuerta e da professora Christina Andrews, pelas críticas necessárias para jogar luz sobre meu objeto, em especial ao Milton que me acompanhou em todas as bancas. Ao meu orientador, Marco Aurélio Nogueira, meus mais profundos agradecimentos. Foi uma honra, motivo de orgulho e extremo proveito poder receber sua orientação durante toda a pós-graduação. Levarei para sempre o seu exemplo de docente e intelectual que tanto enaltece a universidade pública.

Meus tropeços na língua portuguesa e nas regras da ABNT foram sanados pela competência da amiga Sônia Miralda. Para a língua estrangeira o colega Edilson Pimenta me socorreu gentilmente. O convívio na FCLAr-UNESP também me ajudou

muito e por isso agradeço aos /às colegas, especialmente à Maria Socorro. Enquanto escrevia a tese fui docente substituto na Universidade Federal de Uberlândia. Lá encontrei auxílios gigantescos, boa parte deles condensada nas figuras do professor Edilson José Graciolli, dos alunos e das alunas do curso de Ciências Sociais, de Mário e Júlio e dos membros do Grupo de Pesquisa Trabalhadores, Sindicatos e Política do qual faço parte.

Aos amigos e amigas também devo muito. Foram importantes nessa trajetória Sérgio e Aline, Cristhian, Bruno, Cirlei e Mauro, André, Luciano, Estefani e Antônio de Pádua. Sidartha e Darcilene foram amigos e parceiros na construção das idéias presentes nessa pesquisa. Dividimos horas em bares, telefone e internet para acertarmos nossas impressões sobre a novidade trazida pelo governo Lula.

Por fim, agradeço à CAPES pelo imprescindível financiamento dos estudos.

Faça como o velho marinheiro
Que durante o nevoeiro
Leva o barco devagar.
(Paulinho da Viola)

RESUMO

BARBOSA E SILVA, Leonardo. **O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambigüidade na política administrativa.** 2008. 218 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.

A reestruturação produtiva, a crise dos anos 1970, a globalização e a Queda do Muro de Berlim, se associaram para determinar as feições do final do século XX e início do XXI. Sua síntese no campo da política de gestão pode ser representada pela Nova Administração Pública, uma corrente administrativa que busca na iniciativa privada os modelos e princípios para a gestão pública. No Brasil ela foi implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a partir de 1995. Diante da eleição, em 2002, do candidato Lula, era notável a expectativa de mudança, sobretudo em relação à agenda neoliberal dos anos 1990. Naquilo que se refere à questão administrativa, essa pesquisa, a partir do objetivo de avaliar a continuidade ou descontinuidade das políticas, constatou a existência de um comportamento ambíguo. O governo capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores em boa medida reproduziu e consolidou a Nova Administração Pública no Brasil. Mas, concomitantemente, postou-se contrário a pontos da agenda anterior ao reverter terceirizações, reabrir concursos, politizar agências e paralisar privatizações. A presente pesquisa engajou-se na missão subsequente de encontrar as razões para esta ambigüidade, optando preferencialmente por buscá-las na trajetória e na estrutura do Partido dos Trabalhadores. Quatro são as possibilidades explicativas para o fato de a agenda passada resistir fracionada no governo que se empossa em 2003: a) primeiramente o fato de o PT ter deslizado da esquerda ao centro permitiu que pontos programáticos conservadores convivessem com históricas bandeiras de luta; b) posteriormente, o partido e o governo Lula desenvolveram o condomínio de interesses, uma forma especial de mediar os conflitos internos sem que uma coordenação dirima as divergências em prol de uma ação unitária; c) além disso, na ausência de um projeto de sociedade ou de uma estratégia clara, o PT se viu obrigado em vários instantes a absorver propostas pragmáticas e contingenciais que se assemelham às instituídas pelo governo FHC; e, por fim, d) a existência de uma ideologia apologética da sociedade civil, aqui denominada de sociolatria, que inibiu maiores reflexões do partido sobre o Estado brasileiro e criou uma leitura que interpreta o Estado como sinônimo de vícios e a sociedade como virtude. Isso permitiu que várias políticas da Nova Administração Pública – como o foco no cidadão-cliente, o controle por resultado, a contratualização de ONGs e agências estatais – pudessem reverberar nos intelectuais e na gestão petista.

Palavras-chave: Governo Lula, neoliberalismo, reforma do Estado, reforma administrativa, Partido dos Trabalhadores.

ABSTRACT

The productive restructuring, the 70's crisis, the globalization and the Berlin wall fall, altogether determine the portrait of the end of the 20th century and the beginning of the 21st. Its summary in the managing political field can be represented by the new public administration, an administrative trend which seeks through the corporate strategy the templates and principles for the public management. In Brazil, it was implemented in Fernando Henrique Cardoso's government, under the Ministry for Federal Administration and state reform direction, since 1995. When Lula was elected in 2002, the expectation for change was noticeable, mainly in terms of the neoliberal agenda in the 90's. As far as the administrative aspect is concerned, this research, ranging from the intent to evaluate the continuation or discontinuation of the policies, an ambiguous stance was observed. The government headed by the workers' party, in good terms, reproduced and consolidated the new public Administration in Brazil. On the other hand, at the same time, it behaved contrarily to what had been programmed while reversing outsources, reestablish contests, carry out a politization of agencies and pause privatization processes. The current research indulged in the following mission of encountering the reasons for this duplicity, deciding to look for them mainly in the history and structuring of the workers' party. There are four possible answers for the fact that the previous programming is only partially resistant and present in the government taking over in 2003. a) Firstly, the fact that PT "slided" from The left wing to the center authorized old fight causes to tolerate conservative programation aspects b) later, The party and Lula's government developed the interest condominium, a special form of handling the inside conflicts avoiding a unique action to be taken by the coordination c) moreover, lacking a society project or a clear strategy, PT had no other option but to absorb pragmatic proposes that are too much alike FHC's government and at last but not least d) the existence of an apologetic ideology of the civil society, here named as sociolatriy, which inhibited greater considerations concerning the Brazilian state and created an interpretation of the state as addiction synonyms and the society as virtue. This allowed many policies of the New public administration – as the focus in the "citizen-client", to have the control, analyzing results, the contractualization of ONGS and state agencies – so that they could to pass in the intellectual and PT management.

Key words: Lula Government, neoliberalism, State reform, administrative reform, Workers' party

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Investimentos governamentais totais em porcentagens do PIB.....	49
TABELA 02 - Percentual médio de gasto social em relação ao PIB de países selecionados nas décadas de 1980 e 1990.....	50
TABELA 03 - Evolução do quantitativo de servidores civis.....	136
TABELA 04 - Evolução do número de estatais (posição em setembro/2004).....	146
TABELA 05 - Composição da Câmara de Deputados Federais 2003-2006.....	157

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01 - Os quatro modelos da Nova Administração Pública.....	52
QUADRO 02 - Princípios da Reforma Administrativa Gerencial.....	77
QUADRO 03 - Relação de emendas constitucionais, leis complementares e decretos que compõem a Reforma Administrativa do MARE.....	81
QUADRO 04 - Evolução dos programas de qualidade no serviço público federal.....	134
GRÁFICO 01 - Inversão de trajetória no número de servidores civis do Executivo...	138
QUADRO 05 - Composição ministerial descrita por titulares, tipo de ministério, partido ou ocupação e região do titular.....	160
QUADRO 06 - Transformações nos programas de governo do candidato Lula: 1989, 1994 e 1998.....	184

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1ª PARTE – A EMERGÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO	22
CAPÍTULO 1 – A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS TRANSFORMAÇÕES	23
OS TRINTA ANOS DE OURO	24
A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA	26
A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS TRANSFORMAÇÕES	31
As transformações na sociedade civil	31
As transformações na sociedade política	38
CAPÍTULO 2 – A GESTÃO FHC E A REFORMA DO ESTADO	55
INTRODUÇÃO	55
O MARE, O PLANO DIRETOR E A REFORMA ADMINISTRATIVA	58
O peso da reforma no programa e no governo	58
O documento-guia: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	67
Diagnóstico e proposições	68
A NATUREZA DA REFORMA	79
Os novos marcos legais da administração pública brasileira	80
BALANÇO FINAL	91
2ª PARTE – A GESTÃO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA: A AMBIGÜIDADE	101
CAPÍTULO 3 – O GOVERNO LULA E O LEGADO DO MARE: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS SOBRE A REFORMA DE 1995	102
A CARTA AO POVO BRASILEIRO E A VISÃO DOS TÉCNICOS	104
O MODO PETISTA DE GOVERNAR E A (NOVA) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	107
OS PROGRAMAS DE GOVERNO – DE 1989 A 2002	111
O DOCUMENTO-GUIA: GESTÃO PÚBLICA DE UM BRASIL DE TODOS	118
SÍNTESE	123
CAPÍTULO 4 - O GOVERNO LULA E O LEGADO DO MARE: O QUE FOI FEITO COM A AGENDA DOS ANOS 90	124
OS CONFLITOS INTERNOS	126
CONSOLIDAÇÃO E RECUO	131
Uso das políticas gerenciais da Nova Administração Pública: a consolidação	131
Alguns recuos na agenda dos anos 1990	135
SÍNTESE	143
PARTE 3 – ALGUMAS POSSIBILIDADES EXPLICATIVAS PARA AS AMBIGÜIDADES	145
SOBRE AS POSSIBILIDADES EXPLICATIVAS	146
CAPÍTULO 5 - O DESLIZAMENTO DO PARTIDO AO CENTRO	148
CAPÍTULO 6 - O CONDOMÍNIO DE INTERESSES	155
<i>RELENDO O GOVERNO LULA A PARTIR DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</i>	155
<i>CONDOMÍNIO DE INTERESSES: OS CONFLITOS MINISTERIAIS</i>	168
<i>CONDOMÍNIO DE INTERESSES: O CONFLITO ENTRE AS POLÍTICAS</i>	174
CAPÍTULO 7 - A AUSÊNCIA DE UM PROJETO DO PT	180
CAPÍTULO 8 - A SOCIOLATRIA	186

SÍNTESE	199
CONCLUSÃO	201
REFERÊNCIAS	207

Introdução

Este trabalho, no princípio, estava previsto para ser um desdobramento da dissertação de mestrado, na qual desenvolvi um balanço acerca do governo Fernando Henrique Cardoso e de sua capacidade de fechar o grande ciclo chamado pelo ex-presidente de “Era Vargas”. Dentre as várias políticas setoriais, a reforma do Estado e, especificamente, a reforma administrativa haviam me tomado mais a atenção. O balanço rendeu a conclusão de que várias das marcas do varguismo persistiram, algumas na forma de problema para a administração pública federal.

No doutoramento, pretendia simplesmente verificar a eventual capacidade que aquela reforma empreendida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) teria de se perpetuar numa gestão petista em muito comprometida com novos ideais e procedimentos. Durante a pesquisa, um sem-número de analistas se debruçava sobre as ações do governo para interpretá-lo, sempre motivados pela inquietação a respeito das novidades trazidas por um governo cujo ineditismo da origem política animava as especulações. As conclusões preliminares da pesquisa se aproximavam de uma parte minoritária das análises publicadas em vários veículos midiáticos, e ainda, uma parte residual se ocupava particularmente da questão administrativa.

Havia então uma interrogação a ser respondida: teria havido acomodação e em que nível? O fato de as reformas do Estado e administrativa terem entrado com tanta força na segunda metade dos anos 1990 e, na seqüência, terem mergulhado no ostracismo, inclusive na gestão recente do Executivo Federal, apresentava-se como uma pista. O silêncio da mídia, do partido do governo e de vários intelectuais sobre o legado do MARE poderia insinuar a acomodação passiva do instrumental inaugurado sob a direção de Bresser-Pereira.

Se houvesse acomodação, ela teria ocorrido nas costas dos grandes carros-chefe do governo – a política macroeconômica, a reforma previdenciária e o fome zero. Ao consultar os arquivos de jornais na internet foi possível constatar a abundante ocorrência dos termos “reforma do Estado” e “reforma administrativa” na mídia, que mostra picos

até 1998 e sua tendência decrescente até os dias de hoje¹. As pistas indicavam a manutenção do modelo anterior e reverberavam uma das interpretações mais recorrentes acerca da natureza continuista do governo Lula. Na verdade tais interpretações tinham, normalmente, a questão macroeconômica como mote.

Vieram de todos os lados as análises nessa linha. Simbolicamente relevante é a manifestação do ex-ocupante da cadeira presidencial. Ao ser entrevistado por uma rádio gaúcha, em 2005, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso² afirmou não ver nenhuma mudança estrutural distintiva entre o seu governo e o de Luis Inácio Lula da Silva. Fundamentalmente porque Lula teria mantido a política econômica que, na visão do sociólogo paulista, estava no caminho certo. Este posicionamento se soma a um sem número de outros que, desde 2002, antes mesmo da posse, tentaram interpretar o governo Lula a partir do dilema continuidade-descontinuidade. Balanços de políticas setoriais, análises sobre as políticas macroeconômicas, leituras sobre a composição dos ministérios e autarquias instrumentalizaram as interpretações.

Intelectuais como Ricardo Antunes (2007), Leda Paulani e Reinaldo Gonçalves³ foram além e diagnosticaram que o governo empossado em 2003 não só representa continuidade, como aprofunda e consolida o neoliberalismo no Brasil, produzindo uma versão provavelmente mais radical do que a tucana.

Houve também aquelas análises que apostam em diferenças notáveis entre as gestões em comparação. Boito Jr. (2005) reconhece mudanças na política econômica e na política social, embora não admita que elas tragam transformações substantivas à vida da população trabalhadora e às condições de dependência do país. Pelo contrário, elas tendem a dar sobre-fôlego ao modelo vigente de capitalismo.

Paul Singer (2007), Sallum Jr. & Kugelmas (2004) apostam num grau de mudança relativo que impede a análise de apontar resolutamente que o governo Lula seja uma coisa ou outra. A palavra-síntese é esquizofrenia. Sem síntese possível, perdido num emaranhado de políticas dissonantes e inconciliáveis, o governo pode tanto ser chamado de direita como de esquerda para o Secretário da Economia Solidária.

¹ Para esta afirmação se pesquisou o Jornal Folha de São Paulo, constatando que a expressão “reforma administrativa” ocorreu 1105 vezes em 1997 e apenas 79 em 2005.

² FHC diz: – Não vejo nenhuma inovação de base estrutural. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 abr. 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/04/13/295347133.asp>>. Acesso em: 24 abr. 2007.

³ POLÍTICA econômica impede investimentos sociais. **Jornal do MST**. São Paulo, 9 jan. 2006. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/jornal_pagina.php?ed=26&cd=2201>. Acesso em: 11 nov. 2007.

Por fim, encontramos também perspectivas mais otimistas e confiantes de que no primeiro mandato e também no segundo, assistimos a uma ruptura lenta e gradual com o modelo neoliberal. Em virtude de inúmeras dificuldades legadas pelo referido modelo, a transição não consegue ganhar velocidade, mas é visível. Assim se posicionam o PT, o PSB, pela voz de seu vice-presidente Roberto Amaral (2007), e o PC do B, todos na base de sustentação do governo.

Essa diversidade de posições, não obstante digladiando a partir de critérios múltiplos ou de múltiplas políticas setoriais, não abordava a questão administrativa. Com exceção de escolas especializadas em administração pública (a exemplo da ENAP), normalmente os analistas negligenciavam o legado do MARE. Em boa medida, esse foi um importante estímulo para o desenvolvimento desta pesquisa.

Outro importante estímulo estava vinculado ao que objetivavam as interpretações. As análises, regularmente, limitavam-se ao dilema continuidade-descontinuidade, sem se preocuparem em explicar as razões para que tal cenário se expusesse. Isto é, se o atual governo rompe, reproduz, aprofunda ou se perdeu em relação à agenda de reformas dos anos 1990, chamada de agenda neoliberal, podemos associar causalmente esse fenômeno a o quê? O que se podia ler com alguma frequência apontava para a traição de classe como motivação principal para a manutenção ou aprofundamento da lógica anterior. Esse é um argumento que tem muito impacto nos boletins sindicais, mas exige um grande esforço para se sustentar cientificamente, sobretudo porque ignora a história e aborda a suposta mudança de postura do Partido dos Trabalhadores como algo repentino.

Em síntese, havia uma lacuna: carecíamos de uma análise sobre o tratamento dado pelo governo Lula ao legado do MARE. Na mesma medida conhecer as possíveis causas para o esse tratamento. Para colaborar com a resolução de tal lacuna, a pesquisa foi desenvolvida. Primeiramente resolveu-se por delimitar o objeto de pesquisa ao primeiro mandato do Governo Lula. Os prazos do doutorado e as mudanças nas características das gestões trariam enormes problemas para a conclusão esperada. Então, tratava-se de abordar uma política setorial (administrativa) do governo federal entre os anos 2003-2006 em perspectiva comparada em relação primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Para tanto foram estabelecidas as fontes de consulta que substanciariam os argumentos. Utilizou-se de fontes diversas. Foram necessárias consultas aos documentos oficiais dos governos Fernando Henrique e Lula e do Legislativo Federal.

Assim como se recorreu aos originários dos partidos políticos como o PSDB e o PT, e no caso do último, até mesmo aos trabalhos produzidos por sua assessoria de bancada na Câmara dos Deputados Federais. Foram consultadas também fontes bibliográficas concernentes à temática e enorme quantidade de artigos de jornais impressos ou eletrônicos que colaborava com os detalhes e o calor das ações políticas. Fez-se uso também de uma entrevista do então secretário-adjunto da Secretaria de Gestão vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Alexandre Kalil Pires. Por fim, recursos pouco usuais como emails de importantes personagens do enredo completam as fontes de consulta.

Posteriormente foram estabelecidos dois objetivos que contemplem à lacuna percebida:

- a) O primeiro diz respeito à avaliação do tratamento dado pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, principalmente em seu primeiro mandato, à agenda dos anos 1990, em particular à questão administrativa. Pretende-se avaliar o que se preservou daquele quadro de transformações trazido pela Emenda Constitucional nº 19/98 e as leis complementares e decretos, pelos novos procedimentos e pela orientação geral da reforma.
- b) Posteriormente, buscar as prováveis causas para tal comportamento. Ou seja, resultando o reconhecimento de que parte, tudo ou nada da reforma administrativa do MARE foi mantido, será necessário investigar porque o governo procedeu de tal forma.

Para responder o mais adequadamente possível a esses dois objetivos, organiza-se o texto em três partes. Na primeira parte, apresenta-se a emergência e a consolidação de um modelo neoliberal de gestão no Brasil. O capítulo inaugural destaca o terreno sob o qual as reformas neoliberais, em especial a administrativa, se desenvolvem. As condições para a sua manifestação estão ligadas diretamente ao processo de reestruturação produtiva, à crise do modelo fordista-keynesiano na Europa e à globalização. Um conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais se encarregaram de preparar o ambiente para que os setores neoconservadores e suas políticas ocupassem o lugar do *welfare state* europeu ou do nacional-desenvolvimentismo latino-americano.

Tais transformações requeriam uma nova administração pública compatível com a desregulamentação dos mercados, com as privatizações e com uma atuação cada vez mais tímida do Estado. Inspirada nos procedimentos e princípios oriundos da gestão

privada das grandes empresas, emerge a Nova Administração Pública (NAP). Ela será a guia para os reformadores neoliberais modernizarem suas administrações. A partir dela, a máquina pública será posta a serviço da estabilidade econômica, com inestimável ajuda na realização do ajuste fiscal. Bem como, se definirá o controle por resultados, se desenvolverá a descentralização e desconcentração das atividades estatais. Se formalizarão contratos de gestão com Organizações Não Governamentais (ONGs) e Agências Executivas, as terceirizações e a concorrência administrada.

Ainda na primeira parte, o segundo capítulo procurará analisar como a transformação na gestão pública atingiu o Brasil. Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi criado o MARE que se responsabilizará por empreender a reforma gerencial. A incorporação dos procedimentos modernizadores da NAP teve relativo sucesso, seja para o ajuste fiscal, seja por criar novas figuras jurídicas, ou, por fim, por assentar novos padrões ideológicos de condução da política administrativa. Ao final, dispostos de um panorama amplo daquilo que se chama de agenda dos anos 1990 para a administração pública, sabendo qual é o legado com que se defrontará a gestão petista.

Na segunda parte do trabalho, se procederá por dois movimentos consecutivos. Primeiramente, no capítulo 3 se fará o balanço da recepção pelo Partido dos Trabalhadores e pelo governo Lula, em seus documentos, dos princípios da NAP. Poder-se-á perceber que mesmo antes do governo ser empossado, documentos do PT já apontavam para uma assimilação de parte da agenda da década passada. No que tange particularmente à questão administrativa, já havia por parte de intelectuais relevantes para a construção dos programas de governo – é o caso do ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel – enorme simpatia pelas ferramentas surgidas na reforma do MARE. Todavia, será igualmente possível reconhecer que a assimilação não era absoluta e que muita crítica se avolumava desde os primeiros momentos em que o MARE inaugurou todo o processo. É notável a coleção de pareceres técnicos assinados pela assessoria de bancada revelando a natureza da reforma, tanto quanto a posição crítica do programa governamental de 2003 chamado *Gestão Pública de um Brasil para Todos*, que pretendia corrigir a rota aberta por Bresser-Pereira no sentido de revitalizar e reforçar o Estado brasileiro.

Mas não se trata exclusivamente de um conflito de documentos. No capítulo 4 se perceberá que as políticas do governo foram igualmente conflitantes na medida em que faziam conviver os princípios e políticas da NAP com políticas administrativas não

alinhadas ao ideário liberal e conservador. Aqui destacam-se a retomada dos concursos públicos, a revisão das terceirizações, a politização das agências reguladoras, a paralisação das privatizações, etc. As políticas ora recuam na redução do tamanho do Estado, ora jogam contra a construção do ajuste fiscal. A crítica originária dos setores mais comprometidos com a NAP apareceu no Congresso Nacional e comprova o conflito.

Desse modo, esse trabalho se sintoniza com as interpretações que visualizam no governo Lula uma confusão ou uma “esquizofrenia” em sua condução. Nada que apague ou esconda o interesse dominante em suas entranhas, claramente continuista e neoliberal. Mas que, ao mesmo tempo, impossibilita uma leitura uniforme sobre esse interesse, como se ele fosse também uníssono. Na perspectiva que se construiu durante a pesquisa, esse governo pode ser reconhecido como atravessado por conflitos não resolvidos, não coordenados, tolerados ou estimulados. Não é nem meramente neoliberal, nem aprofundou o neoliberalismo no país. É mais. É confuso, ambíguo, vacilante e perdido, visto que não aponta para o futuro com uma saída. Apesar de não ser possível encontrar nenhum governo cuja gestão não seja contaminada por algum grau de conflito, acredito ser o governo Lula especial, pois os conflitos se apresentavam com natureza, volume e administração inéditos. Na ausência de uma centralização que aparasse as arestas, os conflitos operavam e manifestavam os interesses de grupos antagônicos socialmente. Essa marca o núcleo duro do governo não tentou apagar. Contudo, a caracterização de tais conflitos carece de uma explicação acerca de suas causas.

Tais causas serão buscadas na Terceira Parte e num lugar que usualmente não se vasculha: a face interna dos partidos políticos. A procura também poderia ocorrer nas condições especiais oferecidas pela conjuntura internacional e nacional. Afinal a reestruturação produtiva, a queda do bloco socialista e a crise do sindicalismo jogam muita luz sobre as transformações ocorridas recentemente nos partidos de esquerda. Mas, creio que a origem e a natureza do PT sejam esclarecedoras do tipo de conduta ambígua que se percebe no governo Lula. É por isso que procuro explorar quatro hipóteses explicativas extraídas do surgimento ou da trajetória do PT, divididas em mais quatro capítulos.

No Capítulo 5 tentará se provar que o PT deslizou politicamente para o centro. Desde sua fundação, em 02 de fevereiro de 1980, suas bandeiras históricas foram

gradativamente substituídas e, à medida que isso ocorria, o partido aderiu na mesma velocidade a pontos da agenda dos anos 1990 ou atenuava a crítica a eles.

No Sexto Capítulo, se verá que o governo Lula se omitiu, permitiu, tolerou ou incentivou a permanência de grupos antagônicos em seu interior, em parte trazendo para a gestão algumas bandeiras históricas, em parte reproduzindo o ideário anterior. Sua ampla e diversa coalizão reflete a forma com que o próprio PT tratava a diversidade no partido e também o deslizamento ao centro. Assim, políticas ambíguas poderiam ser vistas num mesmo governo ou até numa mesma pasta, sem que isso representasse instabilidade e crise.

Por outro lado, no Capítulo 7, se verá reveladora a ausência de um projeto de sociedade que orientasse o partido. Apesar da intensa discussão no PT para a construção do socialismo e da democracia, constituindo peças-chave na definição do horizonte almejado, o longo prazo petista sempre esteve nublado e impreciso, sem definições capazes de assegurar aos programas de governo a condição de passo fundamental para um objetivo maior. Na ausência de um projeto de sociedade, o partido se submeterá à dura tarefa de administrar as contingências, apagar os incêndios do curto prazo, se render ao pragmatismo, sempre se adaptando à conjuntura. Nesses termos, preservar parte do instrumental anterior passa a ser necessário para quem não tem com o que substituí-lo.

E, por fim, no Capítulo 8, debita-se a uma marca de origem do PT parte da responsabilidade por constituir um governo ambíguo. Trata-se da recorrente postura de apologia à sociedade civil, seus valores, sua prática, enfim suas virtudes, que impediu o partido de, primeiro, abordar o Estado brasileiro como objeto de estudo, e, segundo, e mais importante, de considerá-lo como parte da solução de qualquer grupo que possua aspirações de governo. A opção pelo fortalecimento da prática sindical e dos movimentos sociais em detrimento das “coisas” do Estado aproximou o PT de uma perspectiva liberal, simpática à ação voluntária dos novos personagens sociais (o novo sindicalismo e novos movimentos sociais). Esse era o canal aberto para outra aproximação, a referente aos princípios de autonomia e desregulamentação propostos pela NAP. A essa apologia às organizações sociais denomina-se, no presente estudo, sociolatria.

Portanto, a conjunção dessas quatro possibilidades explicativas, relacionadas como complementares, consecutivas ou autônomas, nos permitirá visualizar as razões que levaram o governo Lula a se comportar de maneira tão ambígua em relação ao

legado do MARE. A intenção é colaborar com o esforço que se empreende até hoje de se caracterizar o governo como um todo, não só nas fronteiras da administração pública. Espera-se, com efeito, que esse trabalho possa se somar a outros no esforço interpretativo do governo petista e, quem sabe, no esforço coletivo da esquerda brasileira de realizar um balanço sobre sua existência recente, a fim de que seus gargalos possam ser pensados e superados. Repensar a esquerda, os partidos políticos, o Estado Brasileiro, a fim de reunir os instrumentos necessários para sanar alguns dos déficits sociais com os quais convivemos há tempos.

1ª Parte – A emergência e a consolidação do modelo

Capítulo 1 – A reestruturação produtiva e suas transformações

O desenvolvimento do trabalho requer, antes de tudo, uma abordagem acerca das transformações recentes e que se convencionou chamar de reestruturação produtiva. Ela nos ilustrará o novo perfil da produção mundial e seus impactos na vida extra-fábrica. Espera-se demonstrar a necessidade de uma contextualização para a compreensão dos movimentos do governo e das hipóteses que irão ser desenvolvidas, sem perder de vista a dialética do processo, afinal “a hegemonia vem da fábrica e, para ser exercida, só necessita de uma quantidade mínima de profissionais da política e da ideologia” (GRAMSCI, 1991, p. 381-382). Então se “na América, a racionalização determinou a elaboração de um novo tipo humano conforme ao novo tipo de trabalhador e produção” (GRAMSCI, 1991, p. 382), é igualmente provável que as transformações recentes no espaço fabril tenham colaborado para a constituição de um novo tipo de trabalhador, de sindicalista e de governante. É possível que uma nova ideologia tenha emergido para reorientar programas de governo e táticas sindicais, coalizões e alianças. E, portanto, devem jogar luz sobre as condutas de um governo capitaneado por partidos de esquerda, sobretudo, de uma jovem esquerda nascida juntamente no instante em que o novo estágio das relações de produção se consolidava.

Interessa, a partir daqui, caracterizar quais foram as transformações, qual o novo modelo de Estado que se constituiu e que padrão hegemônico de administração pública se requereu para ele. Ver-se-á também, como o novo modelo de gestão se instala no Brasil.

Os trinta anos de ouro

O capitalismo alcançou índices econômicos inéditos durante o intervalo que vai do final da Segunda Guerra até a década de 1970. O produto interno bruto (PIB), ou seu valor per capita, os níveis salariais e os de renda familiar alcançaram patamares tão elevados que parte dos economistas que se debruça sobre o período costuma apelidá-lo de *trinta anos de ouro* ou *os trinta gloriosos*. Os números são mais expressivos no centro capitalista do que na periferia, como comprova Harvey (2000). Há exceções, como é o caso brasileiro no intervalo 1968-1973 que impôs números de crescimento imbatíveis ao resto do mundo. De toda forma, nos países de capitalismo avançado, pode-se associar tal desempenho a um fértil casamento: de um lado um modelo de acumulação fordista, de outro, a ação de políticas keynesianas e social-democráticas. Trata-se de uma importante relação de complementariedade, em certo aspecto, que possibilitava compatibilizar a produção em massa com um consumo igualmente massivo.

O fordismo pode ser entendido como um modelo de acumulação que impulsionou a racionalização e a especialização da produção. A esteira produtiva aprofundou a separação entre a concepção e a execução, além de simplificar o gestual do trabalho. Entretanto as transformações mais significativas podem ser vistas não naquilo que herda do Taylorismo e que ocorre no interior da fábrica, mas na sua preocupação com a vazão da volumosa produção. Elevações salariais combinadas com reduções da jornada anunciariam as novas exigências feitas pela linha de montagem. Apesar do esforço fordista, as iniciativas microeconômicas de contenção da crise de superprodução não surtem o efeito desejado.

O fordismo exigia uma nova forma de reprodução da força de trabalho, novas modalidades de controle dos trabalhadores, nova estética, etc.(HARVEY, 2000), e os trinta anos de ouro, com participação do keynesianismo, forneceram as condições para produzi-las. Como percebia Gramsci (1991), o fordismo exigia um novo homem.

O Estado keynesiano responderia positivamente a algumas dessas demandas. O reconhecimento de que o gasto é um elemento fundamental da saúde econômica do capitalismo, levou vários governos europeus a injetarem, na infra-estrutura ou na cobertura de serviços coletivos, somas consideráveis de dinheiro. Por seu turno, o gasto com infra-estrutura aplaina o terreno para o investimento privado e ao ser realizado se

transformará em produção num futuro próximo. As encomendas governamentais de construção de redes de transporte, comunicação e energia ativam, em cadeia, um sem-número de negócios, disparando um ciclo de gastos. Já a prestação de serviços coletivos em regime universal contribui para a distribuição de salários indiretos e a elevação dos poderes de compra, igualmente ativadores do gasto.

O novo homem fordista é, em parte, imerso em tensões nacionais, sindicais, classistas e partidárias de seu tempo, assim como fiel aos valores duelantes nessas tensões. Como se pode vê-lo reproduzindo relações estáveis, rotineiras e previsíveis, parece próximo ao tipo ideal de burocrata weberiano. E ainda beneficiário de um incremento nos rendimentos familiares e das razoáveis estabilidades dos compromissos sindicais, corporativos e estatais.

A manutenção desse estado de coisas pressupõe limites austeros à produtividade e à lucratividade empresarial, bem como produz pressões constantes sobre a situação fiscal dos Estados. Associados à intensificação das lutas sociais nos anos 1960, ao esgotamento do padrão fordista/taylorista que se tornou incapaz de responder à retração do consumo (ANTUNES, 1999) e à crise econômica dos anos 1970, temos os ingredientes para transformações significativas na forma de produzir a vida social. O universo corporativo esperava uma resposta para a ascendente sindical, os lucros decrescentes e uma produtividade reduzida. A experiência japonesa carrega parte das soluções para situações semelhantes embora em outro contexto.

A reestruturação produtiva

Eurenice de Oliveira (2004) nos mostra que o Japão pós-Segunda Guerra, sofrendo ainda a ocupação dos EUA, sem reservas energéticas e minerais, e com um sindicalismo razoavelmente organizado, reestruturou sua produção combinando procedimentos fordistas com padrões culturais nipônicos para gerar o toyotismo. Sem os mesmos mercados disponíveis ao fordismo, a Toyota solucionou o impasse sobre a produtividade reduzindo o volume de força de trabalho contratada. O próprio Taiichi Ohno, principal engenheiro da empresa automobilística, reconhecia que

Há duas maneiras de aumentar a produtividade: uma pelo aumento constante das quantidades produzidas, a outra pela diminuição constante dos trabalhadores. A Toyota escolheu a segunda, que é menos popular, mas que significa repensar em todos os seus detalhes a organização do trabalho. (OHNO, 1997 apud Oliveira, E., 2004, p. 23).

A opção por uma fábrica enxuta contrasta com os modelos produtivos anteriores que além de ocuparem massas trabalhadoras em grandes plantas industriais, geravam desemprego automaticamente quando substituíam trabalho vivo por trabalho morto, no interior do processo de inovação. Assim, o fordismo realizava, como subproduto não intencional, o desemprego. Desta vez, a poupança de mão-de-obra é uma escolha corporativa. Tomada como ponto de partida, a fábrica enxuta deverá compatibilizar a produção, a gerência e o trabalho ao quadro reduzido de trabalhadores.

Empurrada para o mercado externo, a Toyota se verá diante de uma variedade de países consumidores singulares em suas tradições e costumes, da mesma forma que o mundo empresarial - a partir da década de 1970 - verá seu mercado consumidor estilhaçado em múltiplas identidades. Nesse sentido, tanto a Toyota dos anos 50, quanto as grandes empresas dos anos 70 e 80, irão se defrontar com a necessidade de orientar sua produção para a diversidade, produzindo por lotes e nichos de mercado. A orientação pela demanda exige da fábrica uma monitoria constante das oscilações da preferência do consumidor, abrindo um canal de diálogo entre quem compra e quem vende (*recalls*, Serviço de Atendimento ao Cliente, etc.) para que a fidelidade à marca não se perca. O foco é o consumidor.

O atendimento das demandas particulares (no tempo e no espaço) requer da empresa uma organização da produção com o objetivo de convergir todas as atividades

e reduzir os hiatos gestuais. Para tanto se implementou o *just in time*. Prescrevendo o estoque-zero, esse programa reduz o tempo de giro das mercadorias no interior da produção e acelera a produção. Tempo de giro da produção menor exige uma redução no tempo de giro do consumo, isto é, a durabilidade do bem deve ser reduzida para que sua substituição rápida seja realizada. Nestas condições veremos ser alterada a constituição dos produtos (pensados com uma vida útil cada vez menor) e elevado o consumismo. A rigor, substitui-se a estética moderna de alguma forma ancorada na durabilidade, por uma estética nova, refém de uma relação tempo-espaço comprimida que aponta para relações cada vez mais efêmeras (HARVEY, 2000). Apesar de termos acelerado parte das relações humanas, isso não representa um reforço da obsessão com o tempo nos idos do taylorismo-fordismo.

Neste novo modelo, a produção pode e deve ser interrompida sempre que houver a necessidade de se trocar o lote produzido ou que erros sejam percebidos. Tem-se a novidade de que o controle de qualidade pode ser feito durante todo o processo e não mais exclusivamente no final. Somente fiscais onipresentes seriam capazes de acompanhar cada momento da produção para notificar seus erros. Mas a Toyota resolveu a carência por uma fiscalização de tempo integral com poucos funcionários, criando os CCQs (Círculos de Controle de Qualidade) e os programas de Qualidade Total, capazes de envolver o próprio trabalhador na atividade fiscalizadora.

Percebe-se que o homem-boi taylorista (RAGO & MOREIRA, 1995), reduzido a uma única tarefa, foi substituído por um operário multifuncional estimulado a operar, fiscalizar a qualidade e verificar erros. Na verdade suas obrigações não param por aí. A operação de máquinas também é múltipla, tal como ocorre nas fábricas dirigidas por Ohno (OLIVEIRA, E., 2004). E o comprometimento com novas idéias e proposições reaproxima o esforço braçal do intelectual, fazendo com que o trabalhador abrace funções de chefias mais simples e voltadas à resolução de pequenos problemas.

A multifuncionalidade, por conseqüência, traz inúmeras exigências para o universo do trabalho. Inicialmente, por significar maior intensidade de trabalho ela transforma o ambiente fabril num espaço que conjuga máquinas e ferramentas de lazer e relaxamento, trazendo a psicologia para transformar tensões pessoais em motivação laborais. Diferentemente do fordismo, que garantia a auto-coação do trabalhador através de elevados salários, na reestruturação produtiva a motivação ocorre em outra dimensão.

Desse modo, há um imenso esforço para suavizar o espaço produtivo, mas a contra-partida em produtividade não é mascarada. Não por acaso se agrega à reestruturação produtiva o termo *management by stress*, que implica apelos extremados pelo rendimento, resultando, em alguns casos, em morte súbita ocasionada por excesso de trabalho, tratada pelo termo japonês *karoshi*. Noutra dimensão, a multifuncionalidade contamina o universo externo à fábrica quando amarra cada trabalhador em suas horas de lazer a processos de capacitação e multiespecialização. Novas instituições e modelos educacionais, atividades de tempo livre e novos valores respondem positivamente a essas demandas corporativas.

Há, na reestruturação produtiva, outras formas para colaborar na ampliação da produtividade e na redução dos custos. Uma delas é a terceirização. Seu impacto direto é o da redução da planta fabril e da horizontalização da produção em esquema de empresa-rede. Em decorrência disto, aquilo que se chamava de proletariado foi fragmentado em pequenos grupos normalmente carentes de algum grau de solidariedade social que oriente uma luta única. De forma que “a força de trabalho divide-se em trabalhadores internos e externos, estes ligados às empresas terceirizadas, que ocasionalmente prestam serviços para a empresa principal. Há também os trabalhadores em tempo parcial [...]” (OLIVEIRA, E., 2004, p. 37-38).

Na obra de Bihr, a fragmentação da classe também é percebida, no entanto pensada em três grupos distintos, são eles:

1. os proletários estáveis e com garantias (que são, progressivamente, em menor número, com razoável ou alta qualificação, que são menos atingidos na deterioração da remuneração da sua força de trabalho e que, por fim, tendem a uma ação sindical mais corporativa no sentido gramsciano de econômico-corporativo);
2. os proletários excluídos do trabalho e até do mercado de trabalho especificamente (que vivem longos períodos, às vezes permanentemente, alijados da possibilidade de vender sua força de trabalho, dependem da seguridade social, fortes candidatos ao “mergulho na pobreza e na miséria”);
3. os proletários das empresas que operam por subcontratação (terceirização) e por encomenda (trabalho precarizado em pequenas e médias empresas, trabalhadores em tempo parcial, temporários, estagiários, trabalhadores da economia subterrânea, que tentam escapar do desemprego “trabalhando clandestinamente”); (BIHR, A., 1998, p. 83-87)

A divisão proposta por Bihr parece acertada, mas ela carrega consigo uma outra ordem de divisão quando se observa especificamente o terceiro ponto. Nele há uma gama de fragmentos agregados sob a bandeira da terceirização, mas que igualmente

teriam dificuldade, entre si, de encontrar elementos solidários para a unificação de uma luta.

Harvey (2000) nos lembra que a terceirização e a fragmentação do proletariado revelam uma transformação corporativa importante. Se de um lado a acumulação flexível levou à falência tradicionais grupos empresariais, provocando grandes fusões e, portanto, um incremento em oligopolização, por outro fez renascer os pequenos negócios familiares e artesanais. Eles estão localizados na base da pirâmide produtiva cujos blocos são presos pela terceirização. Para cada empresa-rede há uma série de intermediárias (terceiras) que se interconectam em atividades complementares, cujas ramificações mais capilares são representadas pelas produções familiares. Nestas as relações de trabalho tendem a ser mais precárias e a possibilidade de associação classista mais difícil.

Em síntese, a reestruturação produtiva ou acumulação flexível, se apóia

Na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre os setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (...). Ela envolve também um movimento [...] de “compressão do espaço-tempo” (...). Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões ainda mais fortes de controle do trabalho, [...] o trabalho organizado foi solapado, [...] [implicando] [...] níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” (em oposição a “ficcional”), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical [...]. (HARVEY, 2000, p. 140-141).

Após essa caracterização, e retomando a afirmação de Gramsci já mencionada nesse texto, segundo a qual o fordismo implicava um novo homem, poder-se-ia perguntar: qual é o homem resultante da reestruturação produtiva? Quais são as novas condições para se reproduzir a vida social ou, mas especificamente, quais são as novas condições de reprodução da força de trabalho? As respostas exigiriam uma abordagem ampla o suficiente para extrapolar os limites desse trabalho por se tratar de uma investigação da mudança cultural concernente à reestruturação produtiva. Mas apontamentos sobre um cenário sintético são possíveis como são desejáveis e permitirão

pensar as ações recentes de partidos políticos e governos, fundamentalmente aqueles ligados à esquerda e que se comprometeram em algum nível com as transformações e conservações da gestão.

As transformações observadas até então dão conta de um momento corporativo, mas que para se efetivarem carecem de seu desdobramento em um momento ético-político e em projeto de classe. Sendo assim,

Nesse processo não estão em jogo apenas os novos padrões e as novas formas de domínio no campo econômico, necessários à reestruturação do capital, mas também a necessidade de socialização de novos valores e novas regras de comportamento, para atender tanto a esfera da produção como a da reprodução social (SIMIONATTO, 1998, p. 49).

O desdobramento superestrutural fecunda a sociedade civil e a sociedade política inaugurando novos padrões relacionais, novas concepções e novos compromissos. A novidade aparece com razoável sintonia e sinergia nas mais distintas dimensões da vida social. Algumas dessas dimensões serão tratadas a seguir como forma de esboçar um possível novo homem da reestruturação produtiva. Ao que tudo indica, as transformações carregam em si componentes fragmentadores e degeneradores típicos de uma crise, referidos por vários autores como sendo marcadores de um tempo de horrores econômicos e políticos (FORRESTER, 1997; GÉNÉREUX, 2000).

A reestruturação produtiva e suas transformações

A reestruturação produtiva é um fenômeno que não pode ser concebido como universal ou homogêneo (HARVEY, 2000), dadas as resistências particulares encontradas em cada espaço, bem como o grau de inserção de cada país na crise do modelo fordista-keynesiano. De qualquer forma, as transformações heterogêneas no centro capitalista e em boa parte da periferia impõem à sociedade civil e à sociedade política a necessidade de responderem, em suas condições de relativa autonomia em relação à estrutura, às novidades do mundo corporativo. As respostas não são meras reações automáticas, fiéis em natureza e força em relação ao estímulo condicionante. Mas elas são capazes de condicionar, promovendo um diálogo criador entre a estrutura e a superestrutura.

Assim é possível pensar que as novas configurações da sociedade civil e do Estado (*strictu sensu*) têm uma íntima relação com o que se processou nas fábricas (no mundo do trabalho, na financeirização do capital produtivo e na divisão internacional do trabalho) nos últimos trinta anos. Valores e políticas públicas, arranjados em razoável sintonia denunciam o cumprimento de papéis formadores de uma renovada direção intelectual e moral. O alinhamento do individualismo extremado com as manifestações de exaltação do privado e negação do público são claras evidências de que um consenso se ergueu e produz um novo homem. Vejamos algumas das marcas deste consenso, primeiramente na sociedade civil e, posteriormente no Estado.

As transformações na sociedade civil

Antes de tudo, é pertinente partir da condição dos trabalhadores – estáveis, informais, de tempo parcial, precários, cooperados etc. – que estream as recentes instabilidades responsáveis por impactos negativos nas condições de sobrevivência. Foram obrigados a procurar outras formas de sustento ou outras habilidades sem que nenhuma delas significasse algum acerto a priori. Disposto a retalhar sua semana em jornadas parciais e em empregos parciais ou subempregos, o trabalhador mergulha num

ambiente em que o risco está sempre presente e as apostas corajosas são requeridas com cada vez mais constância. Cada um que desempenha tarefas semelhantes as suas representa um concorrente ou adversário, dificilmente um companheiro. A identidade de classe nunca foi, como saudosos do fordismo podem crer, automática ou imediata. Os processos de estranhamento que sempre marcaram a produção capitalista. Todavia, a novidade é o estabelecimento de uma concorrência ácida entre trabalhadores por postos de trabalho, geradora de posturas cada vez mais individualistas. Na visão de Harvey se trataria de

Um individualismo muito mais competitivo como valor central numa cultura empreendedimentista que penetrou em muitos aspectos da vida. Esse aumento de competição (tanto no mercado de trabalho como entre os empreendimentos) se mostrou, é verdade, destrutivo e ruinoso para alguns, mas sem dúvida gerou uma explosão de energia que muitos, até na esquerda, comparam favoravelmente com a ortodoxia e a burocracia rígidas do controle estatal e do poder corporativo monopolista. [...] Hoje, o empreendedimentismo caracteriza não somente a ação dos negócios, mas os domínios da vida tão dispersos quanto a administração municipal, o aumento da produção do setor informal, a organização do mercado de trabalho, a área de pesquisa e desenvolvimento, tendo até chegado aos recantos mais distantes da vida acadêmica, literária e artística” (HARVEY, 2000, p. 161)

O empreendedimentismo e sua manifestação específica, o individualismo, agem transformando perspectivas de diferentes setores sociais. As transformações têm um aspecto social combinado com um aspecto pessoal: a corrosão do caráter, tal como percebe Sennett (2000). O novo capitalismo opera sobre as bases da incerteza, carregando uma nova dimensão do tempo para o qual “não há longo prazo”. Necessariamente, o curto prazo existindo como única possibilidade para o desenvolvimento de laços e associações quebra a espinha dorsal da confiança, reservando aos indivíduos um terreno movediço para assentar seus pés. A bem da verdade, as incertezas sempre existiram, todavia sua singularidade contemporânea emerge de sua capacidade de aderir ao cotidiano sem que nenhuma catástrofe factual, uma revolução ou um desastre histórico se avizinha. O sentimento vigente é o de deriva, de instabilidade e de não envolvimento. As responsabilidades e os valores atemporais não demonstram tanta vitalidade quanto há meio século atrás.

Desse modo, aquilo que chamávamos de rotina estará sob ataque enquanto as efemeridades avançarem. O ataque se manifesta de forma assistemática através das transformações lentas introduzidas pelo novo capitalismo e de forma sistemática através das correntes de administração privada e pública que apontam sempre para a quebra de

tudo aquilo que se possa conceber como rígido. Seja como for, o flexível é o que se demanda para o ser humano do novo capitalismo. Ele poderia ser visto como uma possibilidade de realizar de forma mais ampla a liberdade graças à fuga da gaiola de ferro weberiana, no entanto as formas de controle adquirem uma modelagem flexível. Assim, trabalhar fora do escritório, em jornadas não fixas, com funções oscilantes e sem rotina projeta o controle para fora do ambiente produtivo, através das mesmas ferramentas de comunicação de que a acumulação flexível se utiliza para superar – num sentido dialético – o fordismo.

Acerca das novas modalidades de controle, Sennett considera que

Estas, pois, são as forças que dobram as pessoas à mudança: reinvenção da burocracia, especialização flexível de produção, concentração sem centralização. Na revolta contra a rotina, a aparência de nova liberdade é enganosa. O tempo das instituições e para os indivíduos foi libertado da jaula de ferro do passado, mas sujeito a novos controles do alto para baixo. O tempo da flexibilidade é o tempo de um novo poder (SENNETT, 2000, p. 69).

Durante o período de hegemonia fordista-keynesiano, os controles apareciam na forma de compromissos e estavam normalmente agregados a proteções mais ou menos amplas. Durante a acumulação flexível, os controles são menos evidentes, nem por isso menos fortes, mas estão desacompanhados de mecanismos de proteção. Isso implica a convivência constante com o risco e a vulnerabilidade. Essa afirmação pode sofrer objeções que afirmem ser o risco uma marca constante da vida empresarial e, por isso, do capitalismo. O investimento, o deslocamento geográfico, a concorrência, tudo isso envolve grande risco. No entanto, o risco atual salta da vida de empresários e aventureiros para a vida das massas. Expandidos seus limites, o trabalhador empregado, precário ou desempregado está sob constante risco – de ser desempregado, de não conseguir manter seu orçamento doméstico, de adoecer sem coberturas da seguridade social etc. Por falta de melhor expressão, poder-se-ia dizer que o risco das massas parece mais dramático, afinal é sua sobrevivência imediata que está em jogo.

O risco se apresenta como uma realidade universal e, a partir da ação dos profissionais da política e da ideologia, passa a ser assumido como condição desejável para o progresso, para a mudança, para a não acomodação, para o sucesso pessoal no trabalho e nos negócios. Ele se incorpora à personalidade coletiva e individual, fazendo-nos repelir comportamentos, profissionais e classes que demandem a estabilidade. Talvez o grande alvo seja o funcionário público. Para esse novo pensamento, na ausência de grandes riscos, a promoção de suas habilidades e o desenvolvimento de

faculdades emperram. Ele, portanto, personifica o avesso do que o novo capitalismo deseja construir em termos de ser humano. E as instituições que amparam a estabilidade entram como alvos de mesma importância; então aquilo que é estatal e afasta o risco fatalmente será demonizado por se associar ao privilégio, à baixa produtividade, aos desvios e à estagnação.

Caminhando na mesma linha, pode-se dizer que a dissipação das relações estáveis e de longo prazo estaria minando as bases que sustentam os vínculos sociais da modernidade. As gerações recentes vivem o tempo da efemeridade e, por consequência, desejam com muita impaciência o imediato. Aprioristas ou de curto prazo, as relações sociais contemporâneas chocam-se com o planejamento, que compunha o arranjo burocrático de empresas, Estados e outras instituições que operam com hierarquias. Os indivíduos ficam a deriva, sem o amparo das instituições tradicionais e da própria lei, para buscarem suas sobrevivências no mercado. Nesses termos, a luta pela vida estabelece a competição como uma marca “natural” dessa época e condição para o progresso pessoal e coletivo. A percepção da efemeridade é compartilhada por outros trabalhos que detectam que

A forma de pensar desagregada, fragmentária e particularista não se configura apenas no modo de ser das classes sociais das primeiras décadas deste século. Tais características também marcam a cultura do final do século e inscrevem-se no processo mesmo do movimento do capital, portador de novas contradições no interior das classes sociais. A imediaticidade da vida social, o efêmero, o descontínuo, as ações individuais e corporativas ressurgem sob novas aparências. (SIMIONATTO, 1998, p. 51).

Nota-se que Simionatto vê a transcendência da efemeridade do espaço da produção, do modo de ser das classes sociais, para a esfera da cultura. Isso é possível, a partir dos referenciais utilizados pela autora, num momento em que as condições de produção fazem emergir universalmente um conteúdo ético e político. Esse conteúdo ocupará as entranhas da vida social, encaminhando os indivíduos a aderir ao imediato e buscar resultados a curto prazo, no lugar do planejamento de longo prazo que marcou até pouco tempo as políticas estatais e parte do comportamento humano geral. Para o caso específico do Estado, seus procedimentos públicos requerem tempo para seu efetivo exercício e, portanto, apresentam-se novamente como vítima preferencial dos ataques da cultura do novo capitalismo.

Noutros aspectos da vida social, outras mudanças de mesma orientação estão a brotar. No universo da educação, importante para a reprodução da força de trabalho, a

reestruturação produtiva operou desestabilizando institutos tradicionais. Não há escola que não matricule com a promessa de uma educação generalista, pronta para preparar um sujeito de múltiplas habilidades e para toda a sorte de risco. Nesse sentido, a interdisciplinaridade, demanda progressista daqueles que se opunham a uma formação especialista, agora aparece, remodelada, nos projetos políticos pedagógicos de várias instituições de ensino. Elevada à potência, ela promete condenar até mesmo a existência de disciplinas, permitindo um trabalho mais temático e, portanto, mais flexível. A crítica progressista, que a interdisciplinaridade sempre carregou, foi trocada por uma crítica genérica capaz, meramente, de habilitar pessoas a trabalhar em equipe, liderar grupos, detectar erros, agir criativamente, improvisar e apresentar soluções (CATANI et ali, 2000).

No que tange aos instrumentos legais e de representação, igualmente importantes para o mesmo fim, podemos dizer que a reestruturação produtiva introduziu fortes demandas conservadoras pela flexibilização da legislação trabalhista. Para tanto, tradicionais institutos legais de amparo ao trabalho foram substituídas por novos, cuja lógica aponta para a redução da proteção e da cobertura, como pode ser exemplificado no caso brasileiro a incorporação de banco de horas como instituto “facultativo” de remuneração das horas extras (KREIN, 2001). De outro lado, a precarização empurra os trabalhadores para o informal e o ilegal. Além da ampliação do controle sobre o trabalho, a insegurança e a ausência de vínculos laborais oficiais impedem a participação em entidades de representação de classe. Conseqüentemente, a reestruturação produtiva arrasta consigo leis e sindicatos, debilitando destes últimos a resistência e encaminhando sua perspectiva para a direção da participação e parceria. Não por outro motivo, algumas centrais sindicais resolvem chamar para si a responsabilidade de garantir certa empregabilidade aos seus filiados e a desempregados. Numa mostra clara de que a radicalidade das posições pretéritas não tem espaço num mundo da cultura da crise (MOTA, 2000). Assim,

As formas coletivas de organização e representação vêm, desse modo, sendo erodidas através de um progressivo processo de esvaziamento e fragmentação de suas protoformas de luta e de seus referenciais políticos de classe. Tanto a crise do *Welfare State* quanto o esgotamento do padrão fordista-keynesiano, bem como a queda do socialismo real [...] têm atingido diretamente os diferentes institutos representativos das classes trabalhadoras. Despolitiza-se o trabalhador, principalmente através do alardeamento da "ideologia do medo", pelo fechamento de inúmeros postos de trabalho e pela desmontagem das formas jurídicas de resolução dos conflitos trabalhistas, fazendo com

que não mais se respeitem garantias e direitos conquistados. Essa fragmentação vai, sorrateiramente, destruindo as possibilidades de construção de uma "vontade coletiva", de um momento "ético-político", trilhando o caminho de volta para o que Gramsci denominou de momento "econômico-corporativo". Essa nova hegemonia fragmenta os sujeitos coletivos, quer do ponto de vista material, reflexo da reestruturação produtiva do capital, quer do ponto de vista político-cultural, através de valores particulares e individuais que desorganizam as classes em relação a si mesmas e as articulam organicamente em relação ao ideário do capital. O "pertencimento" de classe cede lugar ao individualismo e ao "desencantamento utópico" (SIMIONATTO, 1998, p. 58-59).

Temos aqui um conjunto de características – o risco, o combate à rotina, a efemeridade, a lógica do curto prazo, o não rígido, o não burocrático, o não estável, o empreedimentismo e o individualismo – que poderiam bastar para uma rápida passagem pelo panorama da cultura no novo capitalismo. Para o fim que se reserva a presente pesquisa seria importante reconhecer que elas se associam para definir quem são os vilões e os heróis do século XXI. Em boa medida, essas características guardam severa crítica ao Estado, sobretudo em virtude dele representar elevado grau de antagonismo com o que elas significam. O Estado, suas funções, práticas e funcionários personificam a negação de tudo o que se apresenta acima.

Diante de todos emerge um pensamento de duplo aspecto: apologético da sociedade civil e repulsivo em relação ao Estado que poderia ser batizado de sociolatria. O termo "latria", derivado do latim *latreia*, induz-nos a pensar numa adoração, culto, veneração ou serviço a alguém ou a alguma coisa, que neste caso estaria relacionado à sociedade, ou mais especificamente à sociedade civil. No significado estrito do termo latino, perde-se a duplicidade que se quer atribuir à composição.

Não obstante esse termo retornar páginas à frente para ganhar mais substância, desde já acomodaria bem as percepções de outros e outras analistas. Sobretudo nos trabalhos que destacam o apelo a um ativismo voluntário disposto a resolver mazelas insolúveis pelas instituições oficiais. É neste caso que podemos enquadrar o entendimento de Simionatto quando capta o reclame para que a sociedade civil cumpra papéis sociais. Diz a autora que

As estratégias de desmonte das organizações coletivas são enfeixadas no discurso enganoso sobre a sociedade civil, remetendo-se a esta a responsabilidade no encaminhamento de projetos para dar conta dos complicadores das novas expressões da "questão social". Mas aqui a sociedade civil é tomada ao avesso do sentido gramsciano, na medida em que é deslocada da esfera estatal e atravessada pela racionalidade do mercado, sendo, em última instância, a expressão dos interesses de instituições privadas que controlam o Estado e negam a existência de

projetos de classe diferenciados. Tomada em sentido transclassista, é convocada, em nome da cidadania, a realizar parcerias de toda ordem, sendo exemplares os projetos de refilantropização das formas de assistência (como o Comunidade Solidária), em face das seqüelas da "questão social". Ocorre, assim, um progressivo esvaziamento da sociedade civil, cujas formas de protesto irrompem, muitas vezes, através da violência, do racismo, da xenofobia e de fundamentalismos de diversos tipos, que anunciam a busca da felicidade, da liberdade e do sucesso financeiro. Esse discurso turva a consciência e interfere na vida concreta das classes e, portanto, na criação de uma visão de homem e de sociedade crítica e coerente (SIMIONATTO, 1998, p. 59).

O mesmo se pode dizer sobre a constatação de Atilio Borón (1995) a respeito dos impactos do dilúvio neoliberal sobre a sociedade civil. No interior do diagnóstico ganha destaque a exaltação que se faz do mercado e aversão ao Estado como marcas do pensamento contemporâneo. Note-se que Borón sublinha o mercado e não a sociedade civil, mas a aproximação em relação à idéia contida nesse trabalho pode ser feita. A constatação da satanização do Estado e da opção pelo não-institucional aparecem também nos escritos de Nogueira (1998, 2004), Barreto (2000), Behring (2003) e de Vianna (2006). A todo o conjunto de instituições que se agregam ao Estado ou que compuseram com ele o cenário da modernidade, um fim semelhante foi reservado. Este é o caso da própria prática política. O descrédito a que foi lançada, assim como a democracia e suas instituições, provocam as leituras que vislumbram sua crise. Nesse sentido, é admissível pensar que

em duas décadas, produziu-se um generalizado enfraquecimento da legitimidade dos governos, dos parlamentos, dos partidos, das ideologias, dos processos eleitorais, dos movimentos sociais, com o desinteresse pela política, o desprestígio dos políticos, o esvaziamento dos debates políticos, a intranscendência da produção cultural sobre a esfera pública e o enfraquecimento de todo tipo de elaboração e de ação coletiva (SADER, 2003, p. 312).

Sensação similar demonstra Marco Aurélio Nogueira (2001) ao tratar especificamente do assunto. Para o autor, a comunhão de fatores objetivos (globalização, novos patamares tecnológicos e a informática) e fatores ideológicos (a hegemonia do neoliberalismo) converteram a política num espetáculo, tirando seu eixo e substância. Tal como rebaixou os valores públicos, levou a prática política ao pragmatismo. Nesse sentido, quanto mais se acrescenta ao espetáculo, mais se retira da política.

Provavelmente, tais sensações de crise (do Estado, da política, da democracia) tenham aberto uma importante janela para que os estudos relativos à política se foquem

no seu universo não estatal ou da micropolítica. Então, não seria coincidência o fato de que no interior da própria ciência política ter ganhado cada vez mais espaço o debate da política fora do Estado, arrastando holofotes para autores como Guattari (1985 e 1986) e Foucault (1981). Isso não quer dizer que esses teóricos sejam responsáveis pela ou signatários da sociolatria, mas que seus estudos reforçam o argumento de que a segunda metade do século XX é um período em que o Estado está “em baixa”.

Todos esses estudos citados acima e que estavam atentos ao fenômeno que deslocou o Estado para a condição de problema, revelaram o anseio que acompanha a repulsa: a saída para a crise, pela perspectiva conservadora estaria na sua negativa, em seu desmonte, em sua minimização. Então, a expressão mais clara e prática desse movimento é o neoliberalismo. Vejamos agora o que se pode entender por neoliberalismo e que tipo de relação se estabelece com o advento das formas contemporâneas de administração pública.

As transformações na sociedade política

A reestruturação da produção deságua, como aponta Harvey (2000), na compressão tempo-espacial. Isso quer dizer que diante de um conjunto de transformações materiais na produção – inovações tecnológicas contínuas na comunicação, nos transportes e na informática – acelera-se a ação humana comprimindo o tempo e amplia-se seu alcance geográfico comprimindo os espaços. Isso sugere o aumento da magnitude e da intensidade dos fluxos globais de mercadorias, capitais, informações e pessoas, ou seja, sugere a existência da globalização. Por globalização se entende

Uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou intercontinental. Isso não significa que, necessariamente, a ordem global suplante ou tenha precedência sobre as ordens locais, nacionais ou regionais da vida social. Antes, estas podem inserir-se em conjuntos mais amplos de relações e redes de poder inter-regionais. Assim, as limitações do tempo social e do espaço geográfico, que são coordenadas vitais da vida social moderna, já não parecem impor barreiras fixas a muitas formas de interação ou organização social (...) (HELD & MCGREW, 2001, p. 12-13).

Ao ter comprimido o tempo e o espaço e ao ter ampliado as capacidades da ação social, a reestruturação produtiva atinge um importante pilar das organizações políticas nacionais: o território. Vários intérpretes da globalização (HABERMAS, 2001; BECK, 1999; BAUMAN, 2000) costumam enfatizar essa novidade como uma das mais notáveis e importantes do presente momento. Sua importância reside fundamentalmente no fato de que boa parte das instituições modernas - como o Estado-nação, os partidos políticos e a democracia - está ancorada numa base territorial. Assim sendo, se o território perdeu, em alguma medida, a sua capacidade de orientá-las, suas legitimidades passam a ser subtraídas. Mas qual seria a intensidade do impacto das transformações tempo-espaciais nestas instituições, especificamente no Estado nacional?

Habermas, por exemplo, parte da compreensão de que se pode definir o Estado moderno “(a) como um Estado administrador/fiscal e (b) como um Estado territorial provido de soberania que se pôde desenvolver (c) no âmbito de um Estado nacional (d) no sentido de um Estado democrático de direito e social” (HABERMAS, 1999, p. 80). Na medida em que se intensificam as relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais, a premissa segundo a qual a política nacional pode ser conciliada com o destino efetivo da sociedade nacional passa a ser questionada. Uma sociedade mundial, cada vez mais organizada a partir de sujeitos transnacionais põe em xeque a soberania estatal e, portanto, enfraquece o Estado. Algo semelhante advoga Ulrich Beck, ao anunciar que

O Estado nacional é um estado territorial, isto é, seu poder está baseado no vínculo com um determinado espaço (no controle sobre associações, determinação das leis vigentes, defesa das fronteiras etc.). A sociedade mundial, que tomou uma nova forma no curso da globalização [...], relativiza e interfere na atuação do Estado nacional, pois uma imensa variedade de lugares conectados entre si cruza suas fronteiras territoriais, estabelecendo novos círculos sociais, redes de comunicação, relações de mercado e formas de convivência. Isto fica evidente em todas as colunas da autoridade do Estado Nacional: impostos, atividades especiais da política, política externa, segurança militar. (BECK, 1999, p. 18)

Mesmo entre os mais céticos (HIRST & THOMPSON, 1998) quanto à existência de uma sociedade realmente global e seus efeitos devastadores sobre o Estado, é possível perceber a constatação de que algo se alterou no universo institucional. Não obstante advertam que o discurso corrente está baseado num liberalismo anti-político - pois admite que o Estado não pode mais afetar a vida econômica e social - reconhecem algumas mudanças na capacidade do Estado nacional. Duas ganham relevo: a perda do

poder de fazer a guerra e a redução da capacidade de controlar a comunicação e a homogeneização cultural, esta última fundamental para a manutenção de práticas democráticas (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 278-279). No entanto, diante dos dados reveladores da baixa mobilidade espacial dos trabalhadores, parte da soberania sobre o fluxo de pessoas é mantido. Assim como o Estado continua sendo um sujeito essencial para a governabilidade econômica, criando as condições para o investimento, o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Seja como for, a reestruturação produtiva trouxe novidades para a vida estatal. Em qualquer destas leituras que se possa adotar, se terá que tomar o enfraquecimento do Estado como diagnóstico e, para muitos dos casos, também como prognóstico. Isso porque algumas análises pró-globalização, também chamadas de globalistas por Held & McGrew (2001), apontam a redução do tamanho e do raio de ação como resposta necessária a uma crise do Estado-nação, de modo que a dimensão nacional sucumba definitivamente diante das dimensões local e global.

Um Estado enfraquecido, com déficits de legitimidade e de soberania, precisaria ser urgentemente reformado. Por uma perspectiva mais conservadora, sua atuação, objetivamente reduzida pelas circunstâncias “globais”, deveria ser revista, readequada e circunscrita aos limites impostos pela realidade “pós-nacional”. Certamente seria uma atuação resignada e aberta aos fluxos vitoriosos. Exige-se, por tudo isso, uma nova administração pública que a um só tempo consiga adaptar a gestão do Estado à nova realidade e espelhar a gestão privada dos grupos privados globais bem sucedidos nas últimas décadas. É certo que historicamente as políticas de gestão dos governos foram desenvolvidas em associação com um modelo de organização corporativa e de Estado. A mais recente delas inspira boa parte da administração pública ocidental e responde pelo nome de Nova Administração Pública (NAP). É sobre a sua presença nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva que trata essa pesquisa, mais propriamente, sobre a preservação de seu instrumental do primeiro para o segundo.

Entende-se por NAP, o conjunto de teorias e políticas de gestão de inspiração privada que, a partir dos anos 1980, hegemônica-se no interior dos aparelhos de Estado em boa parte do mundo. O seu ponto difusor encontra-se na Inglaterra de Margaret Thatcher, desdobrando-se pelos EUA, Austrália, Nova Zelândia e, na seqüência, pelo restante do Ocidente. Suas manifestações nacionais revelam uma considerável diversidade e vários de seus intérpretes ofereceram tipologias – não raro de matriz

weberiana - para orientar as leituras sobre as transformações recentes nas gestões públicas.

O contexto de surgimento da NAP coincide com a emergência da globalização e das políticas neoliberais no centro capitalista, por isso é possível ver, num primeiro momento, governos conservadores inaugurando procedimentos gerenciais flexíveis. Atualmente, tanto o neoliberalismo, quanto as políticas da NAP são utilizados por governos cujos partidos foram historicamente comprometidos com setores populares, ou até mesmo, com o movimento operário.

O Neoliberalismo

De maneira bem sucinta se pode dizer que o surgimento da globalização e de duas grandes crises (a crise do bloco soviético e a crise capitalista dos anos 70) conduzem ao aparecimento e à difusão da NAP. Como se viu, a globalização acarretou ao Estado transformações nas suas capacidades de atuação e exigiu, na concepção mais conservadora, a redução ainda maior de seu tamanho e alcance. Por sua vez, a crise da União Soviética e de seu regime em alguns lugares do mundo, representou, num só tempo, a vitória do bloco capitalista e a possibilidade de sua expansão sem rivais e, por outro lado, o desarme das esquerdas, a perda de suas referências e de parte de suas energias. Assim, o sistema capitalista tem um terreno razoavelmente aplainado, graças à desativação de inúmeras trincheiras de resistência. Agora não há mais a necessidade de mobilizar forças contra o inimigo vermelho; o ânimo e o foco, resultantes da nova situação de tranquilidade, permitem a concentração em respostas econômicas, políticas, sociais e administrativas adequadas aos problemas que resistiam desde os anos 70.

É possível dizer também que a condição atordoada em que se encontravam as esquerdas multiplica as oportunidades para que avancem as proposições conservadoras. Aliás, tem-se a possibilidade de que avancem até mesmo no interior das esquerdas e estas passem a tomar para si formulações nitidamente distantes de sua trajetória. Com efeito, aquele liberalismo emergente pós-Segunda Guerra, representado por Hayek e a sociedade de Mont Pèlerin, “clandestina” até os anos 60 de acordo com Anderson (1995), viu sua rápida expansão na academia através das teorias da escolha pública, das

expectativas racionais e dos jogos - adaptações, em alguma medida, dos preceitos da economia neoclássica a outras ciências.

Simbolicamente, o grande sucesso ocorre no Leste Europeu com a conversão dos regimes comunistas em experiências ímpares de privatização e ajuste macroeconômico. Essas são condições de expansão de que jamais o liberalismo gozou, possibilitando que se transforme numa ideologia que consegue ser quase universalmente hegemônica (FIORI, 1998, p. 214). A vitória capitalista em geral, e liberal em específico, leva mais água para o moinho da crítica ao Estado interventor ou extremamente burocratizado, permitindo que se expanda de forma rápida e geograficamente relevante as reformas do Estado e das administrações públicas orientadas pelo mercado.

No tocante à crise capitalista dos anos 1970 e em especial a retomada da hegemonia⁴ dos EUA, conforme Tavares (1998), o cenário da década pode ser composto pela elevação dos índices inflacionários, pela queda das taxas de crescimento econômico e pela queda expressiva das taxas de lucro. A resposta veio com a ascensão dos conservadores Thatcher e Reagan e com um modelo de Estado neoliberal.

O neoliberalismo é uma resultante da reestruturação produtiva, de modo geral, e das crises dos anos setenta, em específico. A retomada da hegemonia estadunidense, garantida pela diplomacia do dólar, permitiu também o enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico de parceiros e adversários dos EUA. Isso significa que os dois choques do petróleo, a perda de valor do dólar e a emergência de novas potências econômicas naquela década, forçaram o FED (Banco Central dos EUA) a tomar, unilateralmente, uma postura reativa. Elevou sua taxa de juros, reverteu o fluxo de capitais e fez explodir as dívidas externas de parte dos países do centro e da periferia. Para resistir às políticas do FED, o restante da economia capitalista precisou alinhar sua política monetária e assim amarrar todas as demais políticas. Juros altos condicionam a política fiscal e o gasto público, visto que exigem um superávit primário suficiente para honrar os passivos externos. Deste modo, os países capitalistas da Europa, algumas economias socialistas e a periferia foram obrigadas a desmontar seus modelos vigentes de Estado: de bem estar, socialista ou nacional-desenvolvimentista (TAVARES, 1998).

Acuada, diante do crescimento de suas dívidas, a periferia capitalista recorreu às instituições financeiras multilaterais para auxílios não tão volumosos, mas de

⁴ Por hegemonia, Maria da Conceição Tavares entende a capacidade de o país central enquadrar as demais economias capitalistas. Portanto, não comunga do significado adotado por Gramsci e será utilizada nos termos propostos pela autora enquanto se referir, exclusivamente neste tópico, da relação estabelecida entre os EUA e o resto do mundo durante a crise dos anos 1970.

contrapartidas rigorosas. Nesse momento a América Latina também se entrega ao novo liberalismo (ANDERSON, 1995; TAVARES, 1998, CANO, 2000; FIORI, 1998). Daí pode-se observar aquilo que se convencionou chamar de receituário do FMI e do Banco Mundial. Esse receituário não se aplicou homoganeamente, tampouco simultaneamente – haja vista a dispersão dos exemplos nas décadas de 70, 80 e 90. A profundidade e o momento do ajuste variaram e, em alguns momentos, sua aplicação poderia não ter relação direta com o endividamento (ANDREWS, 2002), entretanto o que nos permite pensá-lo como receituário é sua natureza razoavelmente unitária.

São duas políticas econômicas centrais e um conjunto de reformas complementares que caracterizam esse novo modelo de Estado conforme Wilson Cano (2000). As primeiras objetivam, respectivamente, o controle inflacionário e a liberalização comercial. As âncoras que deteriam o processo de elevação dos preços seriam alcançadas com uma política de contenção salarial, juros elevados com restrição monetária e creditícia, ajuste fiscal para eliminar o déficit público e valorização monetária para estimular as importações. A liberalização comercial, por seu turno, deveria ser lograda a partir da diminuição das barreiras administrativas, tarifárias e não-tarifárias.

O sucesso dessas políticas seria possível com o aporte de reformas:

- a. a reforma financeira: que promove a internacionalização dos sistemas financeiros nacionais e fornece a infra-estrutura necessária para a atração de capitais forâneos (lei de patentes, lei de propriedade intelectual, acordos de garantias de investimento, etc.);
- b. a reforma tributária: fundamentalmente orientada para a simplificação fiscal, redução de impostos diretos e sobre as transações comerciais exteriores;
- c. a reforma administrativa: centrada no redimensionamento do Estado através da descentralização (para estados, municípios ou ong's), desburocratização, privatização, demissão e corte de direitos do funcionalismo;
- d. a reforma patrimonial: desempenhada principalmente pelas privatizações, com o duplo intuito de recuperar a saúde fiscal do Estado e dar eficiência produtiva para empresas que nas mãos do Estado não conseguem tê-la. Entretanto, essa reforma só poderia se completar mediante o

- estabelecimento de novos marcos regulatórios para os compradores, bem como a subvalorização do patrimônio e a elevação das tarifas dos serviços;
- e. a reforma da previdência: direcionada a reduzir o suposto déficit previdenciário que onera o orçamento público, através da contribuição de inativos, alteração do fator previdenciário, substituição do modelo contributivo por capitalização, etc.
 - f. a reforma trabalhista: apontada para a rigidez da regulamentação do mercado de trabalho, propondo o rebaixamento dos custos laborais, redução de encargos, quebra da estabilidade, flexibilização da contratação, etc.

A reforma administrativa descrita por Cano (2000) está sustentada nos referenciais da NAP. Esses referenciais se constituem a partir do sucesso do processo de reestruturação produtiva nas empresas privadas ocorrido no centro capitalista, com início desde a segunda metade dos anos 1940 no Japão. A partir deste momento, ela também passa a ser vista como uma resposta microeconômica à crise capitalista dos anos 1970. Como se viu, além de modificar a produção com o uso intensivo da microeletrônica e a robótica, a flexibilização produtiva trouxe a produção por lote ou nicho de mercado, horizontalizou empresas com a terceirização e agilizou seu funcionamento com o *just-in-time*. As transformações gerenciais passam pelo foco no cliente, sustentado numa orientação da produção pela demanda, a hierarquia também se horizontaliza exigindo dos funcionários – tratados como colaboradores, associados ou parceiros – multifuncionalidade, liderança e criatividade. O intuito é envolver ao máximo o empregado, comprometê-lo com os objetivos da empresa e, assim, extrair mais empenho. Objetivos são quantificados e transferidos para os círculos de controle de qualidade (CCQ) ou para as células produtivas. Lá o trabalho é avaliado pela meta quantificada, o resultado. Essa síntese da reestruturação produtiva é incapaz de criar um quadro suficiente para compreender as transformações recentes nas empresas capitalistas, contudo é o bastante para que se possa dizer que: primeiramente logrou sucesso, juntamente com a política ortodoxa dos conservadores, para a retomada das taxas de lucro; e, posteriormente, e a partir da anterior, foi fundamental para animar administradores públicos a procederem adaptações ou, como prefere Andrews (2002), emulações.

No contexto do neoliberalismo, dois ingredientes somados trouxeram um panorama inédito para a luta de classes: de um lado as políticas macroeconômicas

contracionistas, de outro a reestruturação produtiva. Ambas contribuíram decisivamente para a ampliação substancial dos índices de desemprego. Automaticamente, os salários e a capacidade de mobilização sindical sofreram reduções. Abre-se, então, a janela para que a sociologia (em parte) possa questionar o futuro e a centralidade do trabalho, o futuro do sindicalismo e a própria existência das classes sociais, entre outras categorias típicas da modernidade igualmente condenadas. O sentimento de frustração se abate sobre os setores da esquerda, já atordoados pela derrocada do Leste.

A frustração dá lugar à esperança realocada. Se no horizonte de frações da esquerda, a revolução, o sindicalismo e a luta de classes já não fazem mais sentido, o desejo de mudança ocupa outros campos, e vai desaguar nos novos movimentos sociais. A ação voluntária, normalmente sediada numa organização não-governamental passa a compor com muita vitalidade o cenário do conflito social. No entanto, geralmente se dá em sentido oposto ao das grandes figuras da modernidade, na contramão das classes, do nacional, do estatal, do territorial, do sindical etc. Nesse sentido, a natureza da ação voluntária se aproxima, em partes, das transformações implementadas pela reestruturação produtiva e do novo formato de Estado que se deseja, numa consonância em termos da atuação estatal, dos vínculos de solidariedade, das formas de gestão e daquilo contra o qual rivalizam.

Por fim, o contexto rapidamente descrito guarda combinações férteis. Os baixos índices de crescimento econômico, a falência do socialismo real, a crise do sindicalismo, a reestruturação produtiva e a emergência do voluntariado e do neoliberalismo vão possibilitar um movimento duplo do pensamento médio e de boa parte do pensamento acadêmico: a polarização das noções de público e privado, enquanto manifestações antitéticas no que diz respeito à eficiência, custo, rapidez, retidão, agilidade e legitimidade (BORÓN, 1995). O Estado será concebido, novamente, como um mal em si e a iniciativa privada como seu remédio. Se não é possível pôr fim ao Estado, pelo menos se encaminhará o seu enxugamento. Seu farol será o mercado, em sua manifestação institucional (empresa privada) ou individual (o cliente). E segundo a demanda deste se reorganizará a administração pública.

A Nova Administração Pública?

Uma nova fábrica, um novo trabalhador, uma nova cultura, um novo Estado exigem uma nova gestão pública, obviamente atendida com o novo mundo. Dado o sucesso dos novos procedimentos gerenciais na iniciativa privada, se fará deles o norte para reformar a administração pública. O ponto inicial de onde se pode perceber primeiro a inovação é a Inglaterra sob o governo de Thatcher. Os estudos sobre a Nova Administração Pública tomam o serviço público britânico como modelo, como o fazem Ferlie et ali (1999). Utilizaremos esse estudo para identificar os pilares da NAP. Inicialmente as transformações no serviço público e, na seqüência, seus princípios administrativos.

As transformações no serviço público

A organização do setor público britânico foi sensivelmente alterada pelas privatizações por terem modificado o raio de ação e algumas funções estatais.

Onde a privatização não era possível, o objetivo era tornar o setor público o mais parecido possível com o setor privado e o meio escolhido foi a transferência dos conceitos, modelos e pessoal do setor privado para o público (FERLIE, et al., 1999, p. 59).

Logo, as privatizações foram acompanhadas de novas orientações gerenciais de inspiração no mercado. Trata-se da instituição dos paramercados, das agências autônomas, da contratualização e da substituição da gerência verticalizada. Os paramercados são espaços públicos em que instituições estatais de funções distintas (compra e prestação de serviços) são separadas e levadas a negociarem ou concorrerem entre si para desempenharem seu papel. Isso implica uma autarquia, como uma universidade, poder ser requisitada a enfrentar suas congêneres num processo de concorrência para a produção de estudos sobre índice de preços, por exemplo.

O serviço será negociado como se faz no mercado, estipulando condições e metas contratualizadas e sobre resultados esperados. É algo semelhante ao que Bresser-Pereira (1998) definiu como quase mercados ou concorrência administrada. A intenção é

introduzir a concorrência como definidor das vantagens comparativas ou das competências particulares e, a partir de então, promover a prestação de serviço em padrões de excelência. Nunca é demais dizer que a concorrência, pela perspectiva da NAP, é condição para a eficiência e, conseqüentemente, para o progresso. Isso abalaria a acomodação das relações intersetoriais no interior do aparelho, tanto na rotina quanto na exclusividade da prestação do serviço garantido pela hierarquia setorial.

Desmontada a hierarquia verticalizada, seria possível dar a cada uma das instituições certa independência. Nesse espírito nascem as agências *next steps* ou agências autônomas, chamadas no Brasil de agências executivas ou reguladoras. Imagina-se que submetidas à concorrência administrada e aos contratos estabelecidos mediante acerto de resultados, as organizações públicas (agências) estariam mais próximas do cidadão possibilitando a transparência, o conhecimento e um maior controle.

Além das orientações gerenciais, ganha ênfase a idéia de ‘fazer mais com menos’, que se desdobra em preservar o valor do dinheiro, fazer uso de indicadores comparativos de desempenho, e de desenvolver sistemas de aperfeiçoamento de custos, informação e auditoria. Claramente, ‘fazer mais com menos’ significa orientar a administração pública para os resultados e secundarizar o rigor com os procedimentos. No entanto, há implicações que exigem reflexão.

Marco Aurélio Nogueira (2004, p. 47) tratando em específico do reformismo latino-americano, mas percebendo suas filiações internacionais, vai apontar como marco internacional do reformismo o relatório Al Gore que propunha “trabalhar melhor e custar menos”. Nesse sentido cabiam, ao mesmo tempo, o enquadramento negativo (ajuste) do Estado e a reconfiguração positiva da gestão. Com efeito, Nogueira atenta para o fato desta proposição carregar consigo uma ambigüidade, ao combinar cortes e incentivos, ajustes e criação institucional. Ao ponto desta ambigüidade determinar seu fracasso.

Portanto, “fazer mais com menos” é mais um paradoxo do que um lema. Não se pode perceber suas partes como compatíveis quando são excludentes. Na medida em que se exaurem os recursos, ajustam-se as contas públicas, reduzem-se quadros funcionais e institucionais, torna-se claramente mais difícil ampliar a ação estatal. Se se deseja a ampliação da produção do funcionalismo, parece paradoxal reduzir seu número. Na mesma proporção, se se deseja que as instituições públicas prestem um

serviço com mais qualidade, parece igualmente paradoxal retirar sua tranqüilidade e recursos em prol dos efeitos milagrosos da competição.

Esse lema somente faria sentido se se partisse de um serviço público absolutamente desorganizado e corrupto. E cujo gasto sem critério se fizesse sob a gestão de inescrupulosos funcionários públicos a partir da orientação de um Poder Executivo descompromissado. Cada gasto seria mais uma vala para aonde escorreriam as verbas. Neste caso, o desperdício de recursos de toda natureza poderia ser superado por sua simples racionalização, possibilitando “fazer mais com menos”. O cenário de horror construído⁵ é incompatível com as administrações públicas que levaram a diante os *trinta gloriosos* anos que marcaram a hegemonia do modelo fordista-keynesiano. Incompatível com o grau de crescimento econômico alcançado, bem como os níveis de democracia e de acesso aos serviços públicos fundamentais. A funcionalidade circunstancial do modelo social-democrata erguido na Europa e, respeitadas as proporções, nos EUA é negligenciada em favor de um diagnóstico essencialista. Isto é, percebem-se desvios na essência ou na natureza, resultando na sua ineficiência.

É óbvio que a intenção do lema é condenar o gasto e a ineficiência de uma só vez, jogando para um patamar superior (ético e racional) o exercício da administração pública. Desqualificar o opositor como desorganizado e irresponsável parece ser o ponto de partida para a afirmação das possibilidades do novo modelo.

Por outro lado, estranha o fato de que o “lema” toma como pressuposto “o menos”, isto é, o orçamento limitado. A estranheza tem duas dimensões: a) a primeira diz respeito ao paradoxo da manutenção dos gastos públicos ou até mesmo sua ampliação nas décadas de 80 e 90 nos países centrais; e b) a segunda refere-se ao fato de que “o menos” é tido como estrutural, quando deveria ser tratado como conjuntural.

⁵ Visível na contextualização que Ferlie et al (1999) fazem, bem como no diagnóstico que o PDRAE e Bresser-Pereira (1997 e 1998) fazem da administração pública brasileira pré-1995.

Tabela 01 - Investimentos governamentais totais em porcentagens do PIB

	1978	1985	1990	1994*
Estados Unidos	30,0	33,2	33,3	33,6
Japão	30,0	31,6	31,7	35,3
Alemanha	47,3	47,0	45,1	48,9
França	44,6	52,1	49,8	55,3
Itália	42,4	50,9	53,2	56,0
Reino Unido	41,4	44,0	39,9	43,2
Canadá	38,7	45,3	46,0	48,2
Subtotal	35,0	38,4	38,0	40,2
Austrália	32,7	36,5	34,8	37,5
Espanha	29,0	41,1	42,0	46,3
Suécia	58,6	63,3	59,1	67,4

Nota: os dados incluem todos os gastos correntes, mais investimentos de capital líquido. Os desembolsos correntes são constituídos de transferências, subsídios e pagamentos de juros.

*os números para 1994 foram estimados

fonte: OCDE, apud Ferlie et al.(1999, p. 15).

De início, a tabela (1) demonstra a elevação do gasto público em relação ao PIB nos países centrais no intervalo temporal que vai do final dos anos 1970 até a primeira metade dos anos 1990. Ela atesta que a somatória dos gastos correntes e investimentos estatais tiveram sua elevação relativa num período marcado pela hegemonia das políticas neoliberais. O Reino Unido em especial, berço e referencial desse novo modelo de Estado, verificou uma variação positiva nesse índice. Essa tabela pode carregar conclusões, em primeira instância, relevantes em virtude do questionamento de que a NAP parte do pressuposto de um orçamento mais enxuto, quando este precisa na verdade se ampliar nos países centrais em decorrência da variação positiva do gasto.

Como na tabela os gastos correntes incluem o pagamento de juros, poder-se-ia imaginar que a elevação do gasto público representaria uma miragem devido à possibilidade de um rearranjo interno das contas, ou seja, a possibilidade de uma redução do gasto com pessoal, transferências e investimento ser compensado por um avanço no pagamento dos juros. Mas essa suspeita não foi confirmada, uma vez que o gasto social sofreu igual variação no período, como atesta a tabela (2).

Tabela 02 -Percentual médio de gasto social em relação ao PIB de países selecionados nas décadas de 1980 e 1990.

	1980-1989	1990-1998
França	24,33	28,47
Alemanha	20,82	25,82
Itália	20,83	24,78
Suécia	30,06	33,52
Reino Unido	20,20	25,00
Estados Unidos	13,25	14,81*

* Para os Estados Unidos, os dados se referem ao período de 1990 a 1999.

Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), 2002. apud COSTA, N, 2002.

Isso nos remete a uma conclusão já externada por vários estudiosos do neoliberalismo (FIORI, 1998; BORÓN, 1995; COSTA, N, 2002) de que as políticas de ajuste neoliberal atingem desigualmente os países do centro e da periferia do capitalismo e que o drama fiscal, resultante da crise da dívida, distribui-se da mesma forma (TAVARES, 1998). Ou poderia também nos remeter a outra: que a “natureza do neoliberalismo não está dada pela dimensão da arrecadação e do gasto público” (POCHMANN, 2005), mas que a manutenção do patamar de gasto público no centro capitalista talvez não seja suficiente para deter o processo de mobilização e concentração do excedente econômico. O fato é que o gasto não foi reduzido no centro, o que provavelmente ocorreu foi sua alocação em formas não social-democratas. Porém isso não compete a esse trabalho averiguar.

Na segunda dimensão do lema “fazer mais com menos” visualizamos a NAP apoiada sobre a estática noção de orçamento limitado. Ora, como se sabe, essa realidade é suavizada no centro do capitalismo e aguda na periferia. Sobretudo porque esta foi estrangulada pelo endividamento. Se o endividamento impõe o controle fiscal rigoroso que, por sua vez, reduz sensivelmente a possibilidade do gasto não-financeiro, seria natural que se reunissem esforços para sanar esse gargalo. O caminho para tanto pode ser alvo de controvérsia (se através de auditoria, revisão, moratória, suspensão, mudança de sua natureza etc.), mas a dívida não pode ser vista como um dado a priori. Assim como, na outra ponta das contas públicas (receitas), a tributação deve ser revista com objetivo de ampliar a capacidade de financiamento da atividade estatal.

Um conjunto de princípios administrativos

A abordagem de Ferlie et al (1999) para analisar os novos princípios administrativos da NAP segue uma metodologia sustentada em tipos puros ou tipos ideais, improváveis, portanto, de se manifestarem desta forma na realidade. Nesse sentido, formulam-se quatro modelos de administração cujas características poderiam ser percebidas nos casos particulares com maior proximidade ou afastamento, bem como poderiam se apresentar combinadas quando visualizadas num governo situado historicamente. A tipologia NAP/Modelo não tem coerência absoluta, tampouco é ampla o suficiente para preencher os seis critérios comparativos utilizados no quadro abaixo. Ela busca facilitar o entendimento da modelagem, ao mesmo passo que cria uma visão panorâmica. Como não serve neste instante o exercício de confrontação com a realidade e o conseguinte teste da viabilidade dos modelos, prefere-se o aproveitamento do quadro como uma síntese das possibilidades da NAP. À medida que observamos o foco do modelo, a forma como arma a hierarquia gerencial, a relação que estabelece entre o público e o privado, que políticas estabelece ao funcionalismo, podemos ver que características de modelos distintos não são necessariamente excludentes. Veremos mais adiante que o modelo brasileiro é caracterizado por vários desses princípios.

Quadro 01 - Os quatro modelos da Nova Administração Pública

	NAP/Modelo 1	NAP/Modelo 2	NAP/Modelo 3	NAP/Modelo 4
Foco	Forte controle financeiro; "fazer mais com menos"; fortalecimento da função financeira;	Desmontar a grande planta verticalizada	Importância da cultura organizacional; aprendizagem; mais humanístico;	Grande preocupação com a qualidade do serviço público;
hierarquia	Verticalizada, mas com alguma delegação de poder;	Horizontalizada e por contratos	Descentralização radical com desempenho julgado com base em resultados; Cultura organizacional como forma de adesão;	Devolver o poder aos eleitos e representantes locais;
Público x privado	Setor público como problema	Visão pró-mercado sofisticada com paramercados; terceirização e empresa-rede;	Identificação entre modelos de lideranças privadas;	Descrença quanto ao papel dos mercados nos serviços públicos;
Trabalho e mercado de trabalho	Desregulamentação; arrocho; superação das velhas formas de representação e poder dos sindicatos;	Downsizing: redução drástica na folha de pagamentos e no quadro de pessoal;	Programas de mudança cultural; ênfase em formas carismáticas	
contexto	Primeira versão; vigente até meados de 1980; Neotaylorista;	Menos dominante nos anos 1980, mas ganhando espaço;	Inspirada na escola de relações humanas dos EUA	Inspirada nas experiências de alta qualidade e nas noções de Osborne e Gaebler (1995);
Serviços	padronizados	Flexibilidade e variedade		Preocupação com os valores do usuário, não como cliente; ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social (trabalho comunitário);

Fonte: Ferlie et al. (1999).

Uma síntese possível do quadro 01 nos remete a uma administração pública que se apresenta como uma resposta à crise do Estado na medida em que se compromete com o controle das contas públicas. As grandes plantas, os quadros hierárquicos de

organogramas infinitos são simplificados e seus gerentes convidados a trabalharem em equipes, a partir de resultados e com grande autonomia. Assim, tanto a planta se torna mais horizontalizada quanto se transferem para as suas extremidades parte das responsabilidades anteriormente centralizadas. Apesar da variação na ênfase, a NAP aponta para funções cada vez menos rígidas, tornando os procedimentos secundários em relação às metas. O caminho é o da desregulamentação das funções e, por conseguinte, ainda que velada por seus ideólogos, a redução de garantias trabalhistas. Embutidos nisso estão a redução dos quadros e dos salários. Some-se a isso a preocupação com a cultura organizacional e com o processo de aprendizagem institucional. Variará também a repulsa ao Estado, mas a inspiração nas práticas empresariais é um ponto em comum aos quatro modelos.

Outra importante fonte para a composição do quadro geral da NAP é Fernando Abrúcio (1997) na síntese que fez das experiências britânica e estadunidense. Este é um trabalho que pretende abordar duas experiências internacionais de reforma administrativa representantes do gerencialismo.

O modelo inglês é recortado por três fases, que vão do foco exagerado no ajuste fiscal ao uso dos instrumentos democráticos e republicanos. A história do gerencialismo começa com o *modelo puro*: centrado na busca pela produtividade, no corte de custos e pessoal, na realização de uma administração por objetivo, na descentralização como mecanismo de eficácia e na avaliação da efetividade do serviço. Este modelo é superado por uma versão mais flexível, que troca o planejamento pela adaptação às circunstâncias, chamado de *consumerism*. O *consumerism* opta pela qualidade total, foca sua ação no cliente, propõe a competição entre equipamentos sociais, implementa contratos de gestão com órgãos públicos, privados e ongs e aposta na descentralização como instrumento que amplia a capacidade de escolha do consumidor. Por fim, o PSO (*Public Service Orientation*), último modelo, atravessado por preocupações mais republicanas, vislumbra na descentralização um artifício de controle e participação, visualiza o cidadão como portador de direitos, aposta na transparência e no *accountability* conferido pela descentralização e busca a equidade.

O modelo estadunidense não apresenta recortes, mas uma combinação de elementos das fases britânicas numa nova e híbrida formatação. O texto base que sustenta este modelo intitula-se *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler (1995). A obra estabelece 10 princípios fundamentais para a administração pública: 1) a competição entre prestadores, 2) o poder aos cidadãos, 3) a avaliação de resultados, 4)

orientação por objetivos, 5) atuar na prevenção de problemas, 6) definir usuário como cliente, 7) priorizar a produção de recursos, 8) descentralizar, 9) preferir mecanismos de mercado e 10) fazer do Estado um catalisador das ações públicas, privadas e de voluntários.

Para Abrucio (1997), ambos os modelos nasceram em conjunturas e governos neoliberais, apesar disso não se limitam a eles pelo fato de trazerem para a administração pública valores republicanos e democráticos como a equidade, o *accountability* e a participação. A participação a que Abrucio restringe-se à fiscalização e ao trabalho voluntário, e isso permite ao autor compreender os papéis do cliente e do cidadão como não antinômias. Somente através da minimização da cidadania e da relação do cidadão com o serviço público é que tais categorias podem caminhar juntas como se não se chocassem. Os papéis de fiscalizador e voluntário são possíveis também se os serviços forem descentralizados e alcançarem o âmbito local, fenômeno esse que, por si só, segundo o autor, garantiria maior transparência e controle⁶. Com a descentralização, transferido o poder para o âmbito local, o gerencialismo possibilita a horizontalização da administração em contraponto ao modelo weberiano e burocrático, caracterizado por seu funcionamento rígido e hierarquizado. Este modelo entrou em crise juntamente com seu modelo de Estado típico, o de Bem Estar Social. A crise, detonada pelos choques do petróleo, trouxe um problema fiscal para o Estado, denunciando seu excesso de compromisso e sua escassez de recursos. Resulta daí a ingovernabilidade, traduzida na insatisfação do usuário com a qualidade do serviço prestado. Por este prisma, percebe-se uma aprovação do autor ao modelo gerencial, desde que este seja mais próximo do PSO inglês ou do modelo híbrido estadunidense, pois traz soluções para a crise fiscal (controle de gasto), mas permite pensar a administração através de valores “republicanos”.

⁶ É comum atribuir à descentralização a capacidade de ampliar o controle, a transparência e a participação da / na gestão pública. Para uma crítica à crença de suas capacidades inatas cf Arretche (1996).

Capítulo 2 – A gestão FHC e a reforma do Estado

Introdução

Não há dúvida de que a vitória da chapa PSDB/PFL nas eleições de 1994 tem uma relação direta com o sucesso parcial do plano Real. O governo Itamar Franco e seu Ministério da Fazenda, dirigido por Fernando Henrique Cardoso, colocaram em ação um plano engenhoso para cessar a memória inflacionária que resistia a uma sucessão de outros planos. O sucesso parcial pode ser percebido na queda brusca dos índices de preços, que até 1996 produzirá um aumento do poder de compra e, por conseguinte, uma leve redistribuição de renda. Seu limite, no entanto, irreconhecível para a grande maioria da população até os dias de hoje, aparece na incapacidade de aprofundar a distribuição de renda inicial, no uso de políticas contracionistas e na redução da noção de estabilidade econômica simplesmente ao controle inflacionário, deixando de lado outros parâmetros importantes (GONÇALVES, 2003).

Por outro lado, a vitória eleitoral responde ao assentamento de um conjunto de partículas conservadoras que pairavam no ar desorganizadas. Durante a transição do regime autoritário, o país foi sacudido por forças sociais representantes de reformas democráticas. O movimento das Diretas carregou consigo um rol de demandas setoriais e populares razoavelmente consolidadas na Constituição de 1988. O avanço representado pela Carta Magna acirrou os ânimos da direita e não foi sustentado a contento pela esquerda. De ânimos alterados, a direita apostou em 1989 num governador de Alagoas sem expressão política, mas com carisma suficiente para apresentar-se como alternativa à candidatura Lula. O governo Collor não contava com um plano de governo claro, com base parlamentar, com força articuladora no Congresso, etc (RODRIGUES, 2000). Tinham-se os ingredientes explosivos de uma crise.

A partir do governo Collor, as bases para um contra-ataque aos avanços representados pela Constituição de 1988 estavam, no entanto, lançadas. O ajuste fiscal, as privatizações, a ênfase no controle inflacionário e a responsabilização do Estado pela crise aparecem como pilares erguidos num ambiente confuso e conflituoso. Mas eles

resistiram aos ventos que derrubaram o presidente. A exposição de Bresser-Pereira acerca deste período é reveladora da natureza ensaística e anunciadora daquele governo. Em sua obra de 1998, *Reforma do Estado para a cidadania*, o governo Collor recebe o registro de esquizofrênico. De um lado por inaugurar um conjunto de medidas e princípios acertados sobre a administração pública e a política econômica. De outro por perder-se em corrupção e pelo foco na redução do funcionalismo e de órgãos públicos, sem a sustentação legal ou sem a devida necessidade. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 178-179).

Deste modo, os anos 1991 e 1992 haviam levantado a pauta da década sem conseguir dar-lhe o devido desenvolvimento. Essa era a fagulha para a articulação de uma coligação de centro-direita descontente com a iniciativa empreendida. A posse de Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1995 é carregada de significações. Representa o ajuste e a organização do projeto liberalizante em solo brasileiro. E, em parte como consequência disso, o fechamento de uma “Era”, seus erros e sua história.

O anúncio está contido num documento que tem uma importância muito maior do que as ciências humanas no Brasil lhe deram. O *Discurso de Despedida do Senado Federal*, proferido em dezembro de 1994 declara encerrada “Era Vargas”, em seu modelo de Estado interventor e de desenvolvimento autárquico. No entanto, suas linhas traçam os pontos-guia para onde deverão se orientar os *policy makers* do futuro. Há ali uma verdadeira agenda de reformas, descritas em títulos e essência. Passando-as em revista, ver-se-á que ainda em 2006 insistimos em cumpri-las⁷, como se parte da profecia cobrasse o seu encerramento. A palavra profética tem mais validade em seu sentido de antecipação, anúncio de intenções, síntese do pensamento hegemônico, do que propriamente capacidade de fazer-se cumprir sobre os homens do governo. Apesar de recorrer a uma obviedade para a metodologia das ciências sociais, é preciso dizer que se trata de reconhecer que nenhum teórico, em sua existência individual, carrega forças para condicionar com palavras ou gestos toda uma década. Ninguém pauta por si só a história.

Num primeiro momento, isto é, no *Discurso de Despedida*, a reforma se limitava a apagar o patrimonialismo, o corporativismo, o burocratismo varguista, dando vazão à força voluntária da sociedade civil, representada pelas organizações neo-

⁷ Circulou fortemente durante a campanha eleitoral de 2006 a idéia de que uma série de reformas precisavam ser realizadas para que o país retomasse o crescimento: a política, a fiscal e a previdenciária (em sua 2ª etapa).

governamentais, tal como as denomina o então presidente eleito. Da posse à publicação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE), em novembro de 1995, o projeto se estruturou. A abordagem desse projeto será feita de maneira comparativa, atravessando o governo tucano e, em seguida suas manifestações de continuidade e descontinuidade no governo subsequente.

O MARE, o Plano Diretor e a reforma administrativa

O peso da reforma no programa e no governo

A reforma administrativa é uma política que normalmente ocupa um lugar secundário nos programas de governo e nos próprios governos. Ela não consegue se colocar no mesmo patamar das reformas econômicas e sociais durante os processos eleitorais ou nos exercícios dos mandatos. Em momentos especiais da história da república brasileira, seu status foi destacado com o objetivo de instrumentalizar o aparelho estatal a fim de contribuir com o projeto de desenvolvimento pretendido. Assim podemos pensar a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1936, a edição do Decreto-lei 200/67 e a reforma gerencial do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado)⁸ em 1995. O caráter secundário e instrumental revela a natureza conservadora dos três momentos acima. A reforma administrativa abarca a relação que se estabelece entre a sociedade civil e a sociedade política, ou, em outros termos, entre o (a) cidadão (ã) - organizado (a) ou não – e o aparelho do Estado (como parte do Estado). Nesses termos, está em jogo o grau de controle social sobre o Estado. A partir desta visão, a reforma administrativa tem assento em qualquer agenda progressista. Ainda que alguns desses momentos tivessem evocado o controle social como missão da reforma, ver-se-á que isso não escapou do universo da retórica.

No caso particular da reforma gerencial pode-se constatar que ela não estava prevista no plano de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso (MARTINS, 2003a; COSTA, L, 2002), apesar de percebermos que algumas palavras a respeito dela foram escritas em seu *Discurso de Despedida*. Essa posição secundária ocupada pelo tema pode ser reforçada por sua trajetória até ocupar um lugar definitivo na agenda do primeiro mandato. Definitivo, mas externo ao núcleo governamental. Vejamos, por enquanto, a trajetória.

De acordo com assessores de Bresser-Pereira nos tempos do MARE, o ex-ministro da reforma do Estado entrou no governo, no loteamento das pastas ministeriais, na cota

⁸ É preciso registrar que o governo tucano não possuía, como os antecessores – Ditadura Militar e o primeiro Vargas – um projeto de desenvolvimento em sentido amplo.

do próprio presidente. Era apontado para o Itamaraty, porém a disputa entre os partidos da base aliada e a demanda por um nome da própria diplomacia impediram tal pretensão. Bresser-Pereira então foi realocado na Secretaria da Administração Federal, elevada à condição de Ministério (MARTINS, 2003a) num prazo de duas semanas entre o convite e a posse. Aparentemente a reorganização do Executivo e a criação desse ministério poderiam dar sinais de quão importante era a temática para o governo recém empossado. Todavia,

a transformação da Secretaria da Administração Federal (SAF) no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mostrava que a reforma não era uma prioridade governamental. Como órgão responsável por atividades-meio, o MARE não possuía densidade própria, não representava interesses sociais relevantes, não atraía a atenção da opinião pública e, pelo contrário, tendia a enfrentar resistências generalizadas da burocracia federal, especialmente nos ministérios maiores, ciosos de sua autonomia. Sem a vinculação direta à Presidência da República, o MARE seria apenas um pequeno ministério sem recursos, procurando definir seu lugar entre os cerca de vinte ministérios. (COSTA, V., 2002, p. 30).

A crítica de Valeriano Costa no fragmento acima tem em vista o status recebido pelo MARE. O fato de ser um ministério em uma escala hierárquica idêntica aos demais o impedia de propor mudanças acatadas de pronto por seus pares. Estar vinculado à Presidência da República eliminaria este obstáculo. Mas havia limitações de outra ordem e talvez mais relevantes do que essa.

Instalado o MARE, a partir de março de 1995 ele já operava, escreve Martins (2003a). Montado com relativa autonomia, compunha-se de quadros de confiança do Ministro, normalmente oriundos das cadeiras do curso de administração da FGV (Fundação Getúlio Vargas), onde lecionava. As fontes teóricas foram tomadas nos meses de março a maio. Primeiramente num evento em Brasília que contava com a participação dos autores de *Reinventando o governo*, Osborne & Gaebler (1995). No momento seguinte, com a imersão no universo da nova administração pública (NAP), em Santiago de Compostela e, na seqüência, na Grã-Bretanha – berço da NAP, onde a equipe tem contato com o *Nexts Steps* (programa que inspirou as agências executivas e as quangos⁹). De maio a julho, após arejar as noções administrativas no exterior, o MARE desenvolve seu Plano Diretor, apresentado, definitivamente em novembro de 1995.

⁹ Quase-autonomous non governmental organizations: ONGs prestadoras de serviços estatais.

Essa pequena descrição cronológica revela uma marcha acelerada para a elaboração do Plano Diretor e, conseqüentemente, da proposta de reforma administrativa. A velocidade expõe menos a pressa em compor um ministério e pô-lo em ação e muito mais a ausência da reforma administrativa no corpo do projeto representado pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Estrangeira e estranha (em vários sentidos), a proposta do MARE é trazida para compor com outras as reformas que abririam a nova era. No entanto, neste primeiro momento, é reservado a ela o quarto de hóspedes, até que a família a reconheça como membro. Em um sentido específico, Nogueira (1998) reforça essa idéia quando reconhece o caráter adaptativo da reforma. Por adaptativo o autor entende a ação de se adequar à conjuntura, sem representar um projeto autêntico, na medida em que importa os diagnósticos e prognósticos da NAP para aplicá-los no caso brasileiro.

Aliás, é possível levar mais água para esse moinho. Durante os quatro anos de mandato tucano, o MARE não teve uma existência tranqüila. Recorrentemente envolvia-se em embates com a Fazenda (Pedro Malan), o Planejamento (José Serra), a Secretaria da Presidência (Eduardo Jorge) e a Casa Civil (Clóvis Carvalho), via de regra com vitória destas últimas pastas. Os conflitos variavam da ausência de compreensão sobre o esgotamento do padrão burocrático, passando pela dúvida acerca dos efeitos fiscais prometidos, até chegar na disputa pelo encaminhamento da reforma, resultante de uma confusão ou sobreposição de funções. O próprio Presidente da República mostrava-se desconfiado das potencialidades do gerencialismo, convocando o ex-ministro Bresser-Pereira a convencer o país da sua proposta no lançamento do Plano Diretor (MARTINS, 2003a). Os ministérios “poderosos”, como os chama Martins (2003a), e a Presidência não tinham o MARE como um de seus pares, ainda que Fernando Henrique Cardoso prefacie vários livros do ex-ministro da reforma administrativa e afirme ao final de 1998 que o MARE tinha cumprido seu papel com sucesso (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Gaetani (2000) deixa marcado um fim pouco glorioso deste processo, culminando com a extinção do MARE, o deslocamento de Bresser-Pereira para o Ministério da Ciência e Tecnologia e a absorção, extinção e realocação de suas secretarias. Diz o autor que o MARE não resistiu ao segundo mandato de Fernando Henrique, visto que não conquistou o envolvimento necessário da Fazenda e da Presidência da República. Além disso, não conseguiu contaminar os demais ministérios para sua causa, deixando de lograr adesões importantes. Por fim, envolveu-se num conflito suicida com a Casa Civil

pelo controle administrativo dos temas encaminhados (agências reguladoras e organizações sociais).

Numa linha diferenciada e menos condescendente com o significado da reforma do MARE, Flávio da Cunha Rezende (2004) aponta a falha seqüencial como responsável pelo fim do MARE, bem antes do cumprimento de suas funções. Na falha seqüencial o conflito entre as pastas tem lugar de destaque. Christina Andrews (1998 e 2002) amplia a lista daqueles que percebem os mesmos conflitos, mas opta por uma explicação que coloca a questão econômica (a defesa do ajuste extremo) como mote do cisma.

Por fim, um último argumento para sustentar a má hospedagem do MARE e seu projeto caminha por dentro dos próprios procedimentos do Ministério. Para que as alterações nos procedimentos dos órgãos do governo se processassem tal como previa o PDRAE e as agências executivas e organizações sociais (OS) saíssem do papel, o MARE optou pela via da adesão voluntária dos mesmos à reforma. Isso significa que o Ministério que capitaneava o processo se armaria para vender aos seus pares (Ministérios, fundações e autarquias) e às entidades privadas (que se tornariam OS) a idéia da reforma, se instrumentalizaria para atender a demanda e aguardaria que o incentivo tomasse seus alvos. Assim, cada órgão de personalidade jurídica pública ou privada, reconhecendo a importância do proposto se inclinaria ao convite.

Antes de desenvolver algumas linhas ao balanço das adesões, é preciso tratar da tática adotada. A lógica da adesão pressupõe, obviamente, uma boa capacidade argumentativa do órgão expositor e, no outro pólo, reconhecimento da validade e disposição para a mudança gerencial. Não obstante o atendimento dos pressupostos, a escolha da tática torna a reforma refém de condições sobre as quais o governo não tem controle. A depender do grau de clareza ou concordância dos agentes envolvidos, no limite, tal escolha poderia resultar em adesão nula.

As reformas, de uma maneira geral, não são feitas para que os órgãos reformados, suas chefias e funcionários, se inclinem voluntariamente à proposta. Não cabem a eles a decisão do envolvimento na inovação. As reformas – que podem ter uma origem mais ou menos democrática, resultante de debates com setores da sociedade civil e com a própria burocracia – tomam o aparelho do Estado como um todo, promovendo as modificações necessárias, mesmo que a clareza e a concordância da burocracia não tenham atingido níveis de consolidação e uniformidade desejáveis.

Isso não significa, de forma alguma, autoritarismo ou qualquer prática que com ele se identifique. Simplesmente se deseja reconhecer que as políticas públicas, orientadas por um plano de governo aprovado em processo eleitoral, não ficam a mercê da adesão dos próprios órgãos do aparelho do Estado. A opção pela lógica da adesão permite dizer que, por mais que o MARE insistisse na propagação de sua reforma, ela, a priori, corria um sério risco de não se realizar.

Como se explica a adoção de tal lógica? Talvez considerando que uma reforma que se pretenda gerencial deva contar com o profundo convencimento do funcionalismo e dos órgãos em que ele está lotado (NUNES, 1997). A despeito da explicação, poder-se-ia dizer que o convencimento não carece de liberação para o órgão resolver sua adesão. De uma maneira geral, portanto, pode-se perceber que a reforma administrativa não pretendia se impor, como normalmente as reformas o fazem. Quem sabe o próprio MARE não tenha sido obrigado, pela falta de sustentação do projeto no governo, a escolher tal via. Talvez tenha sido uma tentativa de saída honrosa para a condição de isolamento a que fora submetido. Ou ainda seja essa uma possibilidade de reduzir a verticalização administrativa e o poder dos órgãos centrais. Essas suposições carecem de outros estudos para ser confirmadas e não há espaço para isto no momento.

No que tange a adesão propriamente dita pode-se constatar que tanto para a introdução de padrões gerenciais de administração pública nos Ministérios, quanto para a celebração de contratos de gestão para Agências Executivas e Organizações Sociais, o nível foi baixíssimo podendo ser encarado como desprezível do ponto de vista dos impactos esperados pelo PDRAE e para a quebra do padrão burocrático de gestão tradicional.

Para ilustrar a afirmação vale lembrar que os Ministérios da Saúde, Educação, Transporte, Minas e Energia e do Trabalho, cujo envolvimento era considerado vital para a reforma, ou não aderiram ou deixaram pelo caminho projetos iniciados. Salvo o próprio MARE e a Presidência da República, pouco se tem a creditar na conta da reforma. O balanço da adesão ao projeto de Agências Executivas resulta em um único órgão até 2002, o Inmetro. A bem da verdade é necessário considerar que várias agências reguladoras foram criadas, no entanto elas são variações das executivas e não expressam fielmente o espírito destas. No caso das Organizações Sociais, o que se tem efetivamente se resume a ABTluS (Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton), a ACERP (Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto – ex-TVE do Rio, descartada pelo Ministério da Comunicação), a BIOAMAZÔNIA (Associação

Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia), a RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa), o IDSM (Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá) e o IMPA (Instituto de Matemática Pura e Aplicada).

Com efeito, a resistência do governo ou a baixa adesão aos princípios gerenciais foi explícita. No relato de Humberto Falcão Martins, participante do núcleo de técnicos do MARE,

Prevaleceu o voluntarismo do MARE em angariar adesões, sensibilizar equipes e levar a cabo os processos de transformação. O programa foi muito útil para a equipe da reforma, na medida em que possibilitou o desenvolvimento de uma visão sistêmica sobre a conformação institucional do governo federal em geral, indicando muitos casos ideais de adoção dos modelos de AE e OS. Todavia logrou baixa adesão e menor impacto ainda, basicamente devido à falta de comprometimento e à descontinuidade de ministros. Os incentivos à adesão de ministérios e à manutenção do programa, em caso de mudança de ministros, por parte do nível central do governo, eram baixos (MARTINS, H., 2003a, p. 145);

O retrato delineado até aqui aponta para um MARE de importância menor em relação aos demais ministérios e indica que a proposta da reforma administrativa era assessória. Todavia, cabe questionar o fato de a reforma ter subido até a agenda governamental, resultando em uma emenda constitucional (EC 19/98) e em várias leis complementares. As mudanças legais carregaram transformações na política para o servidor público, na relação do Estado com o mercado e com a sociedade civil de uma maneira geral. Nesse momento cabe a seguinte indagação: o que explica o fato de um ministério desprestigiado ter conseguido pautar na agenda governamental mudanças administrativas de tal alcance? Várias são as explicações que tentam responder a essa questão.

Há aquelas que apostavam num MARE contra a maré, persistente, corajoso e audacioso. Diante de obstáculos de elevada dificuldade no interior do governo e de um país a conquistar, o Ministério era obrigado a levantar suas paredes, uma a uma, numa tarefa heróica. Esse heroísmo é creditado à figura de Bresser-Pereira, por ele próprio e por vários analistas. Logo na apresentação de seu *Reforma do Estado para a cidadania*, Bresser-Pereira afirma que o tema ascendeu na agenda do país por conta da luta pessoal do Ministro, usando a mídia e combatendo habilidosamente seus adversários (1998, p. 13). Nesse sentido, em qualquer oportunidade para debater e convencer aos mais diversos setores da sociedade sobre a importância da reforma administrativa, lá estava o chefe do MARE. O texto revela sentimentos diversos na peleja, ora frustrado pela

oposição sectária de sindicatos de servidores, ora recompensado por arrancar apoios dentro de grupos até então resistentes à proposta.

Ao desempenho individual também credita o mérito a análise de Gaetani (2000), destacando que as experiências (ou status) acadêmicas, empresariais (na administração do grupo Pão de Açúcar), políticas (como quadro do PSDB), sua posição como tesoureiro de campanha de Fernando Henrique Cardoso e, por fim, sua retórica foram fundamentais para convencer o governo (Casa Civil e Fazenda) de que a reforma administrativa deveria integrar o quadro de reformas estruturais. Sua ação de ministro é tida pelo autor como empresarial. Na tese de Martins (2003), o ex-ministro é tratado como “o empreendedor” de habilidades múltiplas, com paralelos elogiosos com Dom Quixote.

Heróico e convincente nas análises mais amistosas, Bresser-Pereira figura nas leituras mais críticas como um ministro que só avançou naquilo que interessava ao núcleo duro do governo. Desse modo, de toda a luta empreendida, frutificou exclusivamente naquele terreno em que as condições e o acerto com o interesse dominante se fizeram possíveis.

Andrews (2002) defende que a reforma do MARE logrou resultados naquela dimensão que se propunha a enxugar a máquina do Estado, ou seja, na sua função econômica de colaborar com o ajuste fiscal. Nesse ponto específico ela contava com o apreço dos ministérios “poderosos”. Após aprovada a Emenda Constitucional 19/98 e sua legislação complementar, a institucionalidade necessária para alcançar novos patamares no superávit primário estava dada. Assim, o MARE não era mais necessário e poderia ser transformado em uma secretaria do Ministério do Planejamento no mandato da reeleição.

Capella (2004), por seu turno, dedica sua tese a esse tema, qual seja, as razões que levaram tal reforma a entrar e sair da agenda governamental. A sua tese utiliza-se de três pontos de apoio para analisar o ingresso de qualquer política na agenda de um governo: a definição do problema, a definição das soluções e a dinâmica política. Na definição do problema, o alvo é a crise, especificamente na crise do Estado representada por uma crise fiscal, pelo esgotamento de um modelo interventor e, interessando mais à obra, pelo esgotamento do modelo burocrático. A fim de convencer o núcleo central do governo e conquistar um leque amplo de apoiadores, o MARE lançou mão de manobras discursivas que sinalizavam o declínio natural do antigo modelo e as possibilidades

inéditas e atuais de controle, ou abusavam de figuras de linguagem como metáforas, sinédoques e ambigüidades capazes de legitimar o projeto em questão (Plano Diretor).

A representação de soluções materializava-se em dimensões institucionais, culturais e de gestão. A primeira dimensão seria equacionada por emendas constitucionais que modificariam a Carta Magna, vista como importante reforço do atrasado e anacrônico modelo burocrático. Nas demais dimensões seriam implementados projetos de reorganização administrativa tal com as Agências Executivas e Organizações sociais. As soluções foram apresentadas como formas de superação das situações de ineficiência, de privatismo e legitimidade do Estado. Contra-argumenta a autora que, tal como o Plano Diretor apresenta, a eficiência é um termo carregado de imprecisão e ambigüidade, além de ter na bibliografia especializada em reformas administrativas no mundo (Ferlie e Pollitt) questionado o seu alcance e a sua comprovação empírica. Por outro lado, para defender o Estado do privatismo, o MARE aponta para a descentralização e a flexibilização dos procedimentos, instrumentos que não carregam em si a garantia de livrar a administração pública da patronagem. Por fim, a legitimidade do Estado seria reconquistada entre os clientes externos (cidadãos-clientes) e clientes internos (funcionalismo). Para os últimos a legitimidade seria inalcançável visto que a reforma atacaria seus direitos e garantias. Dessa forma, se o gerencialismo proposto nas soluções que complementam a dimensão institucional carece de comprovação empírica e é carregado de ambigüidade, ele não só não foi alcançável como cumpriu um papel diferente do anunciado. Ao invés de promover as transformações na administração pública brasileira, ele desempenhou uma função difusora de uma nova concepção de Estado e de governo.

Sobre a dinâmica política - e normalmente a autora atribui a esse termo o alcance institucional, ou seja, as relações entre os atores no interior da sociedade política, cargos, partidos e poderes revelando interesses e agindo para definir a agenda governamental - o estudo admite que a reforma administrativa aproveitou-se da conjuntura favorável (vitória de FHC), a criação de uma jurisdição ministerial para sua efetivação (o MARE), da existência de um empreendedor (Bresser-Pereira), da defesa ou aprovação de planos afinados com o ajuste (tal como a reforma administrativa), portanto propagadores dos mesmos valores (reforma previdenciária e Plano Real, etc.).

É possível abstrair um balanço não textual da tese de Capella. Parte dos interesses do MARE, sobretudo aqueles afinados com o núcleo central do governo, foram alcançados. Os demais que objetivavam transformações gerenciais através da efetivação

das agências executivas e Organizações Sociais encontraram muitos obstáculos e foram rapidamente superados pelas agências reguladoras e OSCIPS. Esse balanço se alinha aos que reduzem a reforma administrativa de 1995 à sua contribuição ao controle das contas públicas. No entanto, ela se distingue ao mesmo tempo por perceber que um conjunto de valores foi propagado por programas fracassados e inconclusos. Resultando, inclusive, na reprodução destes valores no governo Lula, mais especificamente em seu documento-guia para a reforma administrativa petista, o GPBT. Nele pode-se encontrar a elevação da governança, eficiência, flexibilização, foco em resultados, aferição de desempenho, flexibilidade e autonomia de gestão, típicos da “nova administração pública” inaugurada no Brasil com a gestão Bresser-Pereira no MARE.

O acerto das visões que atestam a ascensão da reforma administrativa na agenda governamental considerando sua sintonia com as intenções fiscalistas do núcleo duro do governo pode ser complementado. Há outros fatores que empurraram o MARE e sua proposta para debaixo dos holofotes.

Primeiramente, deve-se reconhecer que o Brasil cultivava em seu imaginário a idéia de que o funcionalismo público resume-se a um grupo de parasitas bem remunerados e de baixíssimo comprometimento e competência. Suas jornadas de trabalho, suas licenças, seus salários e horários são vistos como privilégios opostos às condições de trabalho existentes na iniciativa privada, geralmente reconhecida como mais eficiente. Culpado pela demora, pelo papelório, pela corrupção e pelas mais diversas formas de aborrecimento causado ao usuário de serviços públicos, o servidor é historicamente ponto de deságio da ira da população. O quanto esta visão está contaminada por equívocos, preconceitos ou alguma ramificação objetiva que a confirme, não nos cabe avaliar aqui, contudo sua energia está pronta a legitimar reformas com o perfil gerencial. Não só porque a reforma escolhe o funcionalismo como alvo prioritário (NOGUEIRA, 1998 E 2004; OLIVEIRA, F., 2001; BARBOSA E SILVA, 2005a), mas também porque dá vazão ao sentimento privatista que vê no aparelho estatal todos os vícios dos quais o mercado estaria imune. Esse elemento conferia legitimidade à proposta.

Por outro lado, os anos noventa são marcados pelo ingresso do Brasil na reestruturação produtiva que se avoluma desde o final dos anos 1970 na Europa e Estados Unidos. Como vimos no Capítulo 1, as vitórias sobre o sindicalismo e sobre a queda dos níveis de lucratividade, ergueram a produção flexível como modelo para toda

a administração pública. Resulta daí um processo que Andrews & Kouzmin (1998) denomina de emulação e que nunca foi escondido por nenhum de seus defensores. A administração privada emprestaria seus procedimentos à esfera pública a fim de que se sanassem os históricos e, de acordo com seus defensores, inerentes desvios que freqüentam o aparelho estatal. Trata-se então de uma questão de hegemonia, ou seja, da ascensão e consensualização de projetos na sociedade civil.

Havia, portanto, condições para que vingasse um plano reformador sintonizado com o que se praticava nas grandes empresas do país e do mundo. Tais condições podem ser refletidas pelo apoio externo que a reforma conseguiu (GAETANI, 2000) junto aos organismos internacionais. Esse apoio se firmaria fora das instâncias em que o MARE se encontrava e, da mesma forma poderia ser percebido nos níveis inferiores à dimensão federal. O próprio Bresser-Pereira reconhece que conseguiu importante sustentação oriunda dos governos estaduais, sobretudo por terem problemas fiscais mais sérios. Em alguma medida, as mudanças na legislação que regulava o funcionalismo respondiam às demandas das unidades da federação. Se por um lado, a reforma do MARE avançou por sintonia com alguns princípios econômicos defendidos pelos ministérios “poderosos”, por outro, os mesmos princípios justificariam a adesão dos governadores à proposta de reforma.

Seja por qualquer motivo apresentado - como a satisfação dos imperativos fiscais do núcleo do governo, a legitimidade no ataque ao funcionalismo e na emulação privada, a hegemonização dos valores e princípios da reestruturação produtiva, o apoio estadual e internacional – não se condecora o Ministro com honras de herói por ter trazido à tona uma temática cara ao universo privado. As condições para a atualização da administração pública brasileira estavam dadas e esta avançou no ritmo determinado pela correlação de forças no interior do governo e fora dele.

O documento-guia: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Um documento oficial, sobretudo um plano diretor, carrega justificativas relevantes para o amparo de suas proposições. No caso do PDRAE elas foram reforçadas, sobretudo devido à necessidade de reduzir as resistências às modificações legais (MARTINS, 2003a). Não obstante desempenhar tais funções, nem todas suas

intenções aparecem com a força que o ministério atribuída a elas, sendo possível reconhecer que suas filiações teóricas não anunciadas textualmente aparecem nas entrelinhas. Será necessário perceber nelas que noção de Estado está guardada no PDRAE para reconhecer a natureza da reforma e suas possíveis identificações ou não com programas sucessores, como é o caso do documento *Gestão Pública de um Brasil para todos* (GPBT), documento-guia do governo Lula. Nessa medida, se abordará o PDRAE em seu diagnóstico e suas proposições para extrair de lá o que o MARE entendia por Estado e Reforma do Estado.

O diagnóstico apresentado no documento é bem menos generoso do que suas proposições. A capacidade explicativa é mínima para as causas da crise dos anos 80 e normalmente as afirmações não são acompanhadas de sua devida fundamentação. Um esforço de análise mais rigorosa exige, portanto, o recurso a outros textos de Bresser-Pereira do mesmo período e acerca da mesma temática. Creio que nenhum prejuízo advenha desse recurso, seja porque se trata do mesmo autor, seja porque as mesmas afirmações do PDRAE estão nos outros textos, minimamente explicadas e sem conflito de conteúdo.

Diagnóstico e proposições

O ponto de partida do PDRAE e, portanto, da própria reforma administrativa é o diagnóstico da crise dos anos 80 como sendo uma crise do Estado. As crises no capitalismo, segundo Bresser-Pereira (1997), ocorrem mediante o mau funcionamento dos coordenadores e reguladores do sistema: o mercado e o Estado. Deste modo, nos anos trinta falhou o primeiro, nos anos oitenta o segundo. Assim, o sistema capitalista carece da prática das trocas para sua eficiência e controle, tanto quanto da regulação, coordenação e transferência estatais, esta última desinteressante para o empresariado. Destarte, a crise poderia ser definida como a manifestação de disfunções típicas do capitalismo na ausência ou ineficiência de seus dois mecanismos de controle, alternadamente ou simultaneamente. Nem o Estado, solitariamente, seria capaz de alocar com tanta eficiência os recursos, nem o mercado, também sozinho, poderia corrigir as desigualdades e injustiças. O registro da imperfeição sistêmica é nítido e será usado pelo autor em várias de suas obras com o objetivo de se afastar do rótulo de

neoconservador ou neoliberal, a ponto de poder ser ilustrado pelo reconhecimento de que o Estado do bem estar e as suas políticas keynesianas tiveram relativo sucesso na recuperação econômica pós-30 e na distribuição de renda.

O que é chamado de mau funcionamento do Estado nos anos 80 tem início na década anterior, e se manifesta na redução da taxa de crescimento econômico, conjugada com o descontrole fiscal, a elevação do desemprego e da inflação. A causa para tudo isso residiria no Estado, nas distorções das suas funções básicas, principalmente o artificialismo representado pela intervenção na esfera produtiva. Com efeito, as responsabilidades do Estado foram extrapoladas para além da regulação e coordenação, invadindo o ambiente do mercado. Este é um alocador de recursos por excelência, sendo que suas potencialidades se manifestam com naturalidade e plenitude.

Uma primeira observação pode ser feita na linha de Marco Aurélio Nogueira (1998), pois o autor acredita que esse diagnóstico é anterior ao documento em questão. Afinal, curto e marcado pelo discurso encolerizado, o governo Collor foi responsável por abrir uma importante agenda reformadora. Nogueira caracteriza o reformismo de Collor como *énrage* (raivoso, rápido, desorientado, impaciente, arrogante, não ponderado) e o lê como a inauguração de um bloco de reformas que acusa o Estado como o grande vilão, contra quem pesará o ajuste. Há, em seu conteúdo, um detalhe que não pode ser perdido: a ofensiva reformadora tomou o Estado como a Administração Pública, sua burocracia, a intervenção, regulação e produção de bens e serviços. Extraíram dele a população, sua história e seus conflitos. O resultado é um amesquinamento aprofundado do projeto de reforma do Estado. O diagnóstico universalizado percebe a crise do Estado manifestada como: centralização excessiva, hipertrofia das atividades (sobreposição etc.), ineficiência na prestação do serviço, privatização e ausência de controle social.

A frente neoliberal imagina e propaga a causa da crise econômica como sendo o próprio Estado. Supõe que “esgotados os modelos de enfrentamento da crise pela via da intervenção estatal, teria chegado a hora do retorno à plena vigência do mercado, regulador ideal da economia capitalista” (NOGUEIRA, 1998, p. 151). O Estado, ainda que amesquinhado, é o problema.

Como sintetiza Helena Motta Salles Barreto, nos anos 90,

a grande mudança que vai se operar no tocante à visão do Estado pode ser assim resumida: o Estado que durante o período desenvolvimentista é visto como solução para as falhas do mercado (por exemplo, para suprir as deficiências de capital de nosso

empresariado), passa a ser visto nesta última etapa como problema. Os discursos a seu respeito enfatizam seu tamanho excessivo, sua ineficiência, seus onerosos tentáculos agindo na sociedade, etc. E o liberalismo, que já foi identificado com o atraso neste país, no retrato da República Velha, adquire agora a fisionomia da modernidade. Contribuem para tal inversão as seqüelas deixadas pelo estatismo do regime militar (BARRETO, 2000, p. 90).

Essa visão do Estado como causa central dos desequilíbrios do final do século XX destoa até da apresentação que o então presidente Fernando Henrique Cardoso faz no PDRAE. Lá ele afirma que a crise recente é também uma crise do Estado. Mas para o MARE não há paralelismo nas crises, há causalidade. Bresser-Pereira e sua equipe não têm dúvida: o Estado é o problema..

O reconhecimento do agente patogênico revela, antes de tudo, a crença de que existem limites intrínsecos para ação do Estado. Desvios das funções precípuas o faz atuar fora da sua natureza, fora da sua vocação, e, portanto, o fazem atuar mal. O que lhe foi reservado como missão aparece claramente neste fragmento do PDRAE, em que se defende que

A reforma do Estado dever entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que **deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços**, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferência de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externam aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. **As distorções e ineficiências, que daí resultaram, deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado** (BRASIL, 1995, p. 17) [grifos meus].

A construção do painel da crise revela uma noção naturalizada do Estado. Os limites de atuação são rígidos e demarcados pelas vocações. A história universal ou particular não teria a capacidade de alterar tais limites, fazê-los deslocar ou mesmo apagá-los. As conjunturas e as classes são trazidas para o texto como coadjuvantes capazes, em última instância, de evidenciar, não mais do que isso, a distorção. A globalização ou o avanço tecnológico também tem lugar na composição do painel. Mas

se perceberá que são anunciadores da crise, são aqueles que tocam as trombetas ou aumentam o contraste para que se perceba melhor os desvios.

A naturalização dos objetos da economia, da sociologia e da ciência política cumpre um papel ideológico relevante, na medida em que anula as relações íntimas com os sujeitos sociais, seu tempo e seu espaço. A uniformização das manifestações do Estado esteriliza a possibilidade da política e do conflito de projetos, engessando os sujeitos e seus movimentos em um quadro limitado de movimentos. As ações estatais estariam reduzidas à regulação e à coordenação, proibidas, portanto, as “aventuras” desenvolvimentistas ou que se assemelhem a ela num possível estatismo.

Esse tipo de movimento retórico já foi revelado há mais de um século. Essa noção de Estado com funções naturais é apresentada como se não compusesse um projeto, como se não revelasse interesses setoriais, ou interesses de classe. Aparece como manifestação do real, evidência dos fatos, coroada com uma autodeterminação do conceito (Marx e Engels, 1993).

Note-se também que os papéis do mercado e do Estado são destacados, mas sempre com a compreensão de que o mercado é eficiente por natureza, e ao Estado cabe aquilo que não é interessante à iniciativa privada, seja porque não traria retorno ao investimento, seja porque tem um caráter social. O Estado é o complemento do mercado (Bresser-Pereira, 1997 e 1998), o regula e o corrige, quando necessário, sem confundir com este seu raio de ação. A inclinação ou simpatia pelos processos, procedimentos, resultados e interesses de mercado sempre ficaram evidentes na proposta de reforma administrativa, como comprova o fragmento acima, ou a afirmação do próprio Bresser-Pereira em artigo do jornal Folha de São Paulo reproduzida abaixo.

O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Eu não tenho restrições à idéia de que todas as reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. Eu diria até que elas deveriam ser ‘market-based’ – ter um viés a favor do mercado. O que eu quero dizer com isso é que devemos sempre partir do pressuposto de que o mercado terá um papel positivo na coordenação da economia (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9).

A crise do Estado se manifesta de três formas, como já se viu: a crise fiscal, o esgotamento do modelo intervencionista e o esgotamento do modelo administrativo burocrático. A crise fiscal decorreu das inúmeras responsabilidades que o Estado adquiriu durante a construção institucional de uma resposta à crise dos anos 30. Isso significa que o Estado foi inflado por funcionários públicos que se distribuíam em funções não necessariamente de Estado. Professores, enfermeiras, assistentes sociais e

até artistas, compõe o quadro exagerado de profissionais e, conseqüentemente, de funções que o Estado passou a cumprir. Bresser-Pereira escreve,

Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos. As empresas estatais, que inicialmente se revelaram um poderoso mecanismo de realização de poupança forçada, na medida em que realizavam lucros monopolistas e os investiam, foram aos poucos vendo esse papel se esgotar, ao mesmo tempo em que sua operação se demonstrava ineficiente ao adotar os padrões burocráticos de administração. Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial. Em conseqüência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal [...] (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 13).

O fragmento é ilustrativo do desenho da crise na concepção do dirigente do MARE. A crise fiscal decorre, como se leu acima, da ampliação desvirtuada das atribuições do Estado, da sua desmensurada intervenção no mercado. Os desvios e privatizações (por empresários, classe média e sindicatos) “naturais” em um processo de inchaço tornaram o Estado difícil de ser administrado e seus serviços cada vez mais distantes das demandas dos cidadãos e cidadãs. Resulta, então, uma crise de governança. Deste modo, temos a seguinte seqüência causal: ampliação da intervenção provocando uma crise fiscal, que por sua vez desaguou numa crise do modelo de administração. Essa explicação expressa a natureza cíclica da crise, uma vez que se origina de um modelo estatista universalizado pós anos 30, na forma de *Welfare*, nacional-desenvolvimentismo ou socialismo.

Com efeito, a reforma do Estado seria um grande acerto de contas de dimensões internacionais, com uma face brasileira representada na ruptura com a “Era Vargas”. Nesse momento, o MARE e o governo Fernando Henrique Cardoso apresentam uma sintonia fina no plano geral, visto que o anúncio do início de uma nova Era foi feito, primeiramente, no *Discurso de Despedida*, focado em superar o modelo de Estado

interventor e o modelo de desenvolvimento autárquico. No plano específico, como se viu, não se firmava consenso sobre a questão do esgotamento do modelo burocrático.

As características da crise foram ampliadas ou ganharam grande nitidez pela ocorrência recente de transformações no padrão tecnológico e concorrencial. Seria a face conjuntural da crise do Estado. As transformações nas comunicações e nos transportes (redução dos custos de comercialização), acompanhadas pela globalização, permitiram ao capitalismo um grau de integração e concorrência superiores e incompatíveis com as políticas estatistas centradas na autonomia e no protecionismo. Considera Bresser-Pereira (1997) que o mundo entendeu a necessidade da complementariedade entre mercado e Estado, na mudança da atuação do segundo, agora dirigida para ampliar a eficiência e a competitividade do primeiro. Mas a ampliação dos mercados trouxe consigo eficiência e ampliação da desigualdade. Neste último caso, o Estado está sendo desafiado a conseguir proteger seus cidadãos numa conjuntura de crise, globalizada e com cada vez menor margem de manobra para as políticas macroeconômicas.

A saída se apresenta na reforma do Estado. Confessa Bresser-Pereira (1997) que parte da solução foi tomada de empréstimo da direita neoliberal, através das ferramentas de ajuste fiscal, redução da intervenção do Estado, abertura econômica e controle inflacionário com política monetária austera. Mas há algo fundamental que afasta a centro-esquerda “social-liberal” em que o ex-ministro se insere e os neoliberais de carteirinha: os últimos querem um Estado mínimo, e a nova social-democracia quer a reconstrução do Estado. Este aspecto diferenciador é representado pelo gerencialismo. Esse argumento levado ao limite nos permitiria pensar que se a reforma administrativa na sua dimensão gerencial desenvolveu-se menos do que as reformas emprestadas dos neoliberais, Bresser-Pereira engana-se ao achar que o governo de que fez parte era social-liberal.

Do diagnóstico macro, circunscrito à crise do Estado e aos efeitos amplificadores da globalização e do desenvolvimento tecnológico, o PDRAE dirige-se, na seqüência, para um diagnóstico micro, restrito às especificidades da administração pública brasileira. É possível agregar os sintomas disfuncionais em dois grandes grupos, dos entraves burocráticos e dos entraves fiscais. Neles se diluem as análises do MARE seccionadas nas dimensões institucional-legal, cultural e gerencial, bem como aquelas que se voltavam para os recursos humanos e o mercado de trabalho no serviço público.

Em boa proporção, os dois grupos de entraves têm uma relação íntima com a Constituição de 1988 na medida em que ela é responsabilizada por tê-los exacerbado, representando um retrocesso. Da mesma forma, eles se inter-relacionam quando um entrave burocrático é ao mesmo tempo fiscal, ou quando um acarreta o outro.

Entretanto, de uma maneira geral poder-se-ia dizer que os entraves fiscais estão fundamentalmente relacionados com o funcionalismo público. De acordo com o PDRAE, a Carta de 1988 elevou o custeio da máquina pública, não por ter ampliado o quadro de funcionários, pois esse é decrescente na década de 1990, mas por ter elevado o percentual do PIB comprometido com a folha de pagamento. Apesar de não se ancorar em nenhum estudo acerca da quantidade de servidores públicos e a real necessidade que o Estado tem, o PDRAE afirma que o excesso de quadros não é um problema para o Estado brasileiro, mas o é a má alocação, exemplificada pela existência de funcionários, 47% deles, fora de suas áreas de formação. Mas é o gasto com o servidor que mais preocupa o MARE.

Após 1988, todos os funcionários públicos não concursados foram efetivados. Isso significa que se estendem a todos a estabilidade, a isonomia, a tabela salarial do funcionalismo e o Regime Jurídico Único. O impacto nas contas públicas pôde ser contabilizado na elevação da folha de pagamento. Entretanto, o maior vilão fiscal era o déficit previdenciário. O envelhecimento da população, a aposentadoria precoce e a redução da proporção entre ativos contribuintes e inativos pensionistas fizeram com que o Tesouro Nacional tivesse que financiar um déficit crescente. Assim,

Do ponto de vista fiscal, a situação se tornará insustentável: a União terá que incorrer em déficits crescentes, ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividades e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento das aposentadorias. Portanto, a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado. (BRASIL, 1995, p. 41).

Desse modo, tem-se a crise fiscal como resultante não da ampliação desmedida dos compromissos estatais com a questão social, tal como se apontava nas linhas gerais do diagnóstico, mas como produto da expansão da folha de pagamento e dos compromissos previdenciários. O *Plano Diretor* não faz qualquer referência aos gastos sociais, aos investimentos públicos, às transferências como peças de peso na constituição da crise fiscal. Ter-se-ia que assumir um *Welfare* razoavelmente efetivo no país para fazê-lo e tal idéia não encontra muita ressonância em boa parte das análises sobre a natureza e

história recente do Estado brasileiro, nem mesmo em Bresser-Pereira. Então, a crise fiscal brasileira é, fundamentalmente, originária do gasto com o funcionalismo, seus salários e suas pensões. Se o transbordamento das atividades estatais para além de sua vocação, na forma de uma intervenção extrema na condução da economia (produção para o mercado) tem uma relação direta com a crise fiscal, essa tese não é reforçada ou desenvolvida neste momento. O foco é o funcionalismo e, portanto, o gasto com ele, o inimigo interno (administrativo) a ser batido.

Por outro lado, há o entrave burocrático. A burocracia, tratada no PDRAE, assim como em alguns textos de Bresser-Pereira (1998), é associada à clássica definição weberiana reconhecida por Freund da seguinte forma:

A burocracia é o exemplo mais típico da dominação legal. Baseia-se nos seguintes princípios: 1) A existência de serviços definidos, portanto, de competências rigorosamente determinadas pelas leis ou regulamentos [...]; 2) A proteção dos funcionários no exercício de suas funções, em virtude de um estatuto [...]; 3) A hierarquia das funções [...]; 4) O recrutamento se faz por concurso, exames ou títulos, o que exige uma formação especializada por parte do funcionário [...]; 5) A remuneração regular do funcionário sob a forma de um salário fixo e de uma aposentadoria quando deixa o serviço do Estado [...]; 6) O direito da autoridade de controlar o trabalho de seus subordinados [...]; 7) A possibilidade de os funcionários progredirem com base em critérios objetivos [...]; 8) A separação completa entre a função e o homem que a ocupa, porque nenhum funcionário poderia ser proprietário da sua tarefa ou dos meios de administração (FREUND, 1997, p. 170-171).

Na sua forma mais pura, a burocracia exprime a maior racionalidade no exercício da dominação, uma vez que

nela se alcança o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade [...] intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (WEBER, 2004, p. 145).

A burocracia é, por sua natureza e eficiência, inevitável para a administração de massas, significando socialmente o império da impessoalidade formalista, *sine ira et studio* (WEBER, 2004, p. 146-147). O capitalismo carece de previsibilidade e cálculo, disponíveis na administração burocrática. Todavia, seu funcionamento expressa paralelamente o desencantamento do mundo. A frieza manifesta nas relações sociais e no roubo da humanidade, lega um mundo cada vez mais desprovido de valores, alguns dos quais extremamente caros a Weber, como é o caso da liberdade. Do movimento pendular, entre a razão e a paixão (SAINT-PIERRE, 2004), extrai-se a certeza de que

um conteúdo crítico, e não apenas resignado (COHN, 2003), habita a noção weberiana de modelo burocrático. Nesse sentido é procedente a crítica feita por Chico de Oliveira (2001) acerca do reducionismo de que padecem os textos do MARE e de Bresser-Pereira. Neles se ignora a crítica feita pelo teórico alemão à racionalidade burocrática e o risco que a burocracia implica para a democracia.

Na alça de mira do MARE estava, então, uma burocracia dita weberiana que carregava consigo alguns méritos – como o estabelecimento dos concursos públicos – e vários vícios, alguns inerentes ao próprio modelo burocrático, outros procedentes do tipo adotado no Brasil. Os vícios que estão na própria composição do modelo dizem respeito, de acordo com o PDRAE, ao excesso de normas, ao formalismo, a rigidez de procedimentos e à ênfase em normas e processos. Aqueles que foram incorporados pela experiência nacional podem ser percebidos no controle rígido, na falta de treinamento e na ausência de carreira para o funcionalismo.

Deste modo, a reforma do aparelho do Estado deveria orientar seus esforços teóricos e práticos para esses dois entraves, de um lado desenvolvendo a reforma previdenciária do setor público e a flexibilização dos direitos do servidor, e de outro, efetivando políticas de qualidade, desburocratização e descentralização. Talvez seja possível visualizar tais esforços como sendo de duas naturezas: a fiscal e a gerencial. Não agrada a este trabalho uma separação dessas naturezas em duas dimensões não comunicáveis. Na verdade elas se confundem, como se mostrará na seqüência. São o PDRAE e Bresser-Pereira que dividem tais dimensões, justamente para enfatizar o compromisso do MARE com ambas, todavia com ênfase na segunda, como forma de se afastar do núcleo das políticas de gestão dos governos neoliberais. Acredito que há no gerencialismo, em todas as suas vertentes, mais ou menos conservadoras, um conteúdo liberal.

No que tange às proposições, temos sinteticamente que o PDRAE, visando superar a velha administração burocrática, contaminada por patrimonialismo, apontava para a administração gerencial. Por administração gerencial o referido Ministério entende ser aquela que inova na forma de controle, que passa a basear-se em resultados e não mais, como as formas burocráticas, em procedimentos. Para tanto se vale de flexibilidade e autonomia para o administrador gerir recursos (humanos, materiais e financeiros), sempre permeável à participação de agentes privados. A administração gerencial tem o cidadão como cliente, prevê gestão flexível, descentralizada e horizontalizada.

De maneira geral, o PDRAE divide o aparelho do Estado em quatro grandes setores para atribuir a cada um deles uma estratégia que colabore com os objetivos globais de aumentar a governança limitando as funções do Estado, transferindo-as. São eles, os setores: núcleo estratégico (poderes Legislativo e Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público); serviços exclusivos do Estado (Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica); serviços não exclusivos do Estado (Universidades, Hospitais, centros de pesquisa, museus); produção para o mercado (empresas estatais).

Quadro 02 - Princípios da Reforma Administrativa Gerencial

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Magistratura, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	●			●	
Atividades Exclusivas Regulamentação, Controle, Fomento, Polícia Federal, Seguridade Social.	●				●
Serviços não exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Investigação, Museus	→ "publicização	●			●
Produção para o Mercado Empresas Estatais	Privatização →		●		●

Fonte: MARE, 1995

O núcleo estratégico sofreria modificações gerenciais, mantendo parte dos seus procedimentos burocráticos. O setor de atividades exclusivas seria alvo de importante modificação na medida em que inauguraria as agências executivas, ou seja, promoveria a transformação de autarquias e fundações em instituições estatais com gestão gerencial. O setor de atividades não-exclusivas veria transferidas suas funções para as Organizações Sociais (OS), instituições de personalidade jurídica privada, mas prestando serviços de interesse público fomentados pelo orçamento federal. Tanto as

agências executivas quanto as OS teriam suas atividades reguladas por contratos de gestão. E, por fim, o setor de produção para o mercado daria continuidade ao processo de privatização. Como se pode perceber, com as agências executivas, as OS e a venda das estatais, o MARE interferiria na relação entre o Estado e a sociedade civil, seja na execução e regulação dos setores, na prestação de serviço público, seja na atuação direta no mercado. Logo, em projeto, o PDRAE avança nas suas obrigações e exige o seu espaço na reforma do Estado.

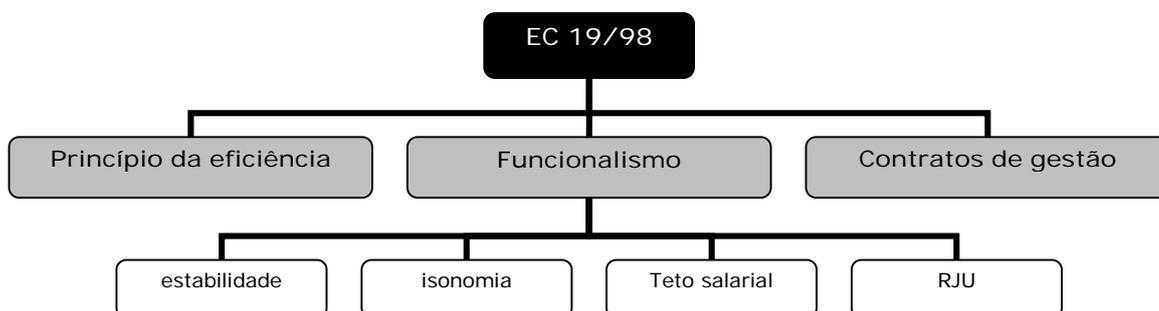
No que diz respeito ao funcionalismo, o PDRAE preparava alterações constitucionais para quebrar o Regime Jurídico Único, contratar estrangeiros, estabelecer um teto nos vencimentos, pôr fim à isonomia e alterar a estabilidade do servidor, facilitando sua quebra. A revisão da previdência do servidor público e privado também estava nos planos do MARE, para pôr fim à aposentadoria integral e precoce introduzindo os critérios de idade e tempo de contribuição.

Fechando a proposta, projetos a serem desenvolvidos se incumbiriam de dar mais transparência para a gestão (Projetos Cidadão, Indicadores de Desempenho, Rede Governo e Sistema de Gestão Pública), gerir e formar recursos humanos (Projetos Nova Política de Recursos Humanos, Valorização do Servidor para a Cidadania e Desenvolvimento de Recursos Humanos) e modernizar a administração dando a ela contornos gerenciais (Projeto Qualidade e Participação).

Para o encaminhamento da proposta, a estratégia de transição partia de três dimensões: a Institucional-legal, a da gestão (introdução do gerencialismo) e a cultural (mudança da mentalidade do funcionalismo). A primeira, mais importante para os objetivos pretendidos, corresponde à proposição de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional que permitissem as transformações desejadas e obstaculizadas pela Constituição vigente. É nesse quadro que se insere a Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

A natureza da reforma

No corpo do texto do PDRAE pode-se encontrar o intuito do MARE de proceder a reforma em três dimensões: a institucional, a gerencial e a cultural. A primeira dimensão diz respeito a um conjunto de transformações constitucionais e infra-constitucionais. Como se sabe, o principal artifício legal criado pela reforma administrativa foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC 19/98). Ela continha as aspirações centrais do MARE para a redução do gasto, a descentralização e a política para o servidor público. Em que pese sua importância, a abrangência limitada exigiu o acompanhamento de um conjunto considerável de leis complementares e decretos. Desse modo, analisar a EC 19/98 não significa tomar por inteiro a Reforma, mas apropriar-se do documento balizador que expôs a orientação geral típica de toda normatização constitucional. Seu conteúdo é recheado de artigos de relevo discrepante, permitindo coexistir alterações substanciais e outras com pouca relevância. Selecionando o conteúdo podem-se destacar três pontos essenciais para o processo reformador: alterações no serviço público, a institucionalização do contrato de gestão e a adoção do princípio da eficiência. O fluxograma abaixo retrata a síntese que se pretende fazer.



Os novos marcos legais da administração pública brasileira

O funcionalismo e o ajuste fiscal

Como se viu, para muitos estudiosos da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, a temática do funcionalismo era a mais cara ao MARE. Caso se utilize o critério quantitativo que contabiliza o número de artigos na EC 19/98 a ela destinados, tal impressão se confirmará com facilidade. Entretanto é no conteúdo desses artigos que as transformações mais significativas se revelam.

Antes de tratar propriamente dos artigos da Emenda, vale lembrar que como tal, boa parte deles carecem de lei complementar para sua efetivação, funcionando como a extensão corporal da própria EC 19/98. Assim, deve-se ter em mente que além do objeto aqui tratado, a leitura dos registros legais que dispõem sobre os limites das despesas com pessoal (lei complementar nº 96/99), sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa (lei nº 9.801/99), sobre o regime de emprego do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional (lei nº 9.962/00) também receberá tratamento, ainda que acessório. Um quadro modesto indicativo destas peças legais se encontra abaixo.

Quadro 03 - Relação de emendas constitucionais, leis complementares e decretos que compõe a Reforma Administrativa do MARE

TEMA	EC/LEI/DECRETO	OBJETIVO
FUNCIONALISMO	EC 19/98	Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal: teto salarial, subsídios, isonomia, RJU e estabilidade.
	Lei Complementar 96/99	Disciplina os limites das despesas com pessoal.
	Lei nº 9.801/99	Estabelece normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa
	EC 25/00	Dispõe sobre os limites de despesas com o legislativo municipal
	Lei 9.962/00	Disciplina o regime de emprego do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.
CONTRATOS DE GESTÃO	EC 19/98	Estabelece a possibilidade de a Administração Pública contratar a prestação de serviço de entidades estatais (agências executivas) e paraestatais (organizações sociais) outorgando alguma contrapartida, mas exigindo o cumprimento resultados e prazos a serem estabelecidos por lei específica.
	Lei 9.637/98	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção e a absorção de órgãos que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.
	Decreto nº 2.487/98	Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas.
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	Lei 9.637/98	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção e a absorção de órgãos que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.
AGÊNCIAS EXECUTIVAS	Lei 9.649/98	Prevê como iniciativa do Executivo a qualificação das Agências Executivas
	Decreto nº 2.487/98	Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas.
	Instrução Normativa MARE nº 7/97	Inicia a flexibilização, destinada a ampliar a autonomia da gestão das Agências Executivas.
	Decreto nº 2.488/98	Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas

Apesar de conceder o acesso de estrangeiros a cargos públicos, estabelecer data base, ratificar o concurso público e o direito de greve e reforçar a importância das escolas de governo, a grande maioria dos artigos da citada Emenda Constitucional 19/98 caminham no sentido de restringir ou eliminar algumas garantias do funcionalismo para

que se colha o resultado fiscal desejado. Dado o alcance das transformações nas regras que regem o serviço público, pode-se pensar que residia nele boa parte da responsabilidade de resgatar, por meio de seu enxugamento (em amplo sentido), a saúde fiscal do Estado.

No que concerne ao salário do servidor, fica estabelecido o teto para todo o funcionalismo, dos poderes, da administração direta e indireta, como sendo a remuneração de um Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 37, inciso XI). Além disso, fica vedada a isonomia, isto é, a equiparação salarial entre quaisquer cargos de carreiras diferentes (art. 37, inciso XIII). Por fim, o membro de Poder, detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os secretários Estaduais e municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Apesar do termo indicar ajuda, socorro, auxílio, sua função é de remuneração, ou seja, possui caráter retributivo e alimentar.

É facultado o Regime Jurídico Único, ainda que garantidos o salário mínimo, o 13º salário, o adicional noturno, o salário família, o limite de jornada em 8 diárias e 44 semanais, o repouso semanal remunerado, as férias anuais, a licença maternidade, a licença paternidade (art. 39).

Sobre a estabilidade do servidor (art. 41), as transformações alteram:

1) o prazo de conquista da estabilidade: a Constituição de 1988 exigia a seleção por meio de concurso e o estágio probatório de dois anos. A EC 19/98 estende a condição para obter a estabilidade ao exigir, além do concurso, um estágio probatório de 3 anos e a avaliação especial e obrigatória de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

2) as condições para a perda da estabilidade: na Constituição de 1988, a perda da estabilidade decorreria de duas situações: uma sentença judicial transitada em julgado e um processo administrativo em que se garanta ao servidor ampla defesa. No entanto, a EC 19/98 introduziu duas novas possibilidades de quebra da estabilidade: o procedimento de avaliação periódica de desempenho (assegurada ampla defesa) e excesso de despesa. No caso desta última, tal regra foi instituída pela lei complementar nº 9801/99. A exoneração deverá ser feita pelo chefe de cada Poder da União, Estado e Municípios, devendo especificar a economia de recursos, o número de servidores exonerados, a atividade funcional de cada um, o critério impessoal adotado respeitando o menor tempo de serviço, maior remuneração ou menor idade do servidor, prazo de

pagamento de indenização e créditos orçamentários para pagamento das indenizações. Para que a exoneração se processe, é necessário que o número de exonerados supere 30% de cada órgão ou unidade administrativa e no máximo 30% de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.

De um modo geral, as despesas com servidores tiveram estabelecidas fronteiras intransponíveis, como a fixação do limite de despesas totais com pessoal nos valores de 50% da receita corrente líquida federal para os servidores da União; de 60% da receita corrente líquida estadual para os servidores dos estados e Distrito Federal; de 60% da receita corrente líquida municipal para os servidores dos Municípios.

Além do conteúdo de cada artigo em específico, pesa sobre o conjunto da obra o ônus de alterar o regime jurídico de servidores, em outras palavras, estabelece-se uma trajetória de choque com o direito adquirido. No artigo 29 da EC 19/98 tem-se que os subsídios, vencimentos, remunerações, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação da emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso sob nenhum pretexto. Isso implica o respeito do teto salarial do Supremo, à quebra da isonomia, ao fim do regime jurídico único, à transformação das remunerações em subsídios.

A celeuma criada por esse artigo deve-se fundamentalmente ao desrespeito ao direito adquirido, não reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). É amplamente sabido que há a primazia do poder constituinte original sobre o derivado, o que quer dizer que os legisladores que reformam ou emendam a Constituição não podem mudar seu caráter ou alterar seus princípios, tendo, pois, poder legislativo limitado e condicionado pelo primeiro. Como o poder constituinte original decretou o direito adquirido como direito fundamental, a EC 19/98 não poderia impor tetos e nem a destituição de prêmios concedidos no último registro legal. Portanto, deveriam ser respeitados quinquênios e todos os outros benefícios que o servidor concursado e protegido pelo regime jurídico anterior gozava.

Além de caracterizar a EC 19/98 pelos artigos que traz, é igualmente possível fazê-lo pela ausência de outros. Dado que o MARE parte de um diagnóstico preocupante sobre a qualidade do serviço público, seria de fundamental importância a implementação de programas de incentivo e premiação em caso de bom desempenho. A positivação das punições em caso contrário não poderia pesar solitária na Emenda. É preciso que se tenha claro que não se está ignorando a instituição de gratificações

específicas para as diferentes carreiras, até porque seu uso correspondeu a um artifício astucioso que inibe aumentos reais de salário (BARBOSA E SILVA, 2005a).

O que se cobra é um programa de reestruturação do serviço público que inaugure ou restaure o compromisso público do servidor e cubra seu trabalho de motivação. E para isso, a reforma deveria expandir suas fronteiras para além do universo fiscal e punitivo, inicialmente convocando os representantes legítimos e legais das categorias para a estruturação de um amplo programa de reformulação do serviço público. Mas nem mesmo os canais de diálogo estavam abertos desde que a reforma foi posta em movimento, em 1995 (CHEIBUB, 1999).

Em síntese, e não obstante a quantidade de artigos na referida Emenda sobre a temática do funcionalismo, sua abrangência resume-se a medidas que possibilitem a redução dos gastos e a flexibilização da disponibilização e demissão do servidor.

O contrato de gestão e as Organizações sociais

A EC 19/98 estabelece, em seu artigo nº 37 § 8, a possibilidade de a Administração Pública contratar a prestação de serviço de entidades estatais (agências executivas) e paraestatais (organizações sociais) outorgando alguma contrapartida (recursos orçamentários, bens públicos e funcionários), todavia exigindo o cumprimento de resultados e de prazos a serem estabelecidos por lei específica. O seu detalhamento é encontrado na legislação infra-constitucional – Lei nº 9.637/98. A qualificação da entidade como Organização Social e a celebração do contrato é feita pelo Executivo depois de cumpridas as exigências legais. O contrato de gestão tem a finalidade de dar mais liberdade, autonomia e flexibilidade para a Administração Pública na gestão de pessoal, financeira e material.

O que se coloca como princípio norteador dos contratos de gestão é a necessidade, defendida pelo governo, de se descentralizar a gestão de serviços públicos (saúde, educação, museus, etc.), quebrando o excesso de procedimentos que torna a administração pública lenta e ineficiente e, dessa forma reverter a crise em que se insere o Estado (BRASIL, 1998). A descentralização entrou na Constituição de 1988 como uma ferramenta de combate ao centralismo estatal desenvolvido, principalmente, no

pós-1930. Já havia manifestações anteriores à Constituinte, dentro e fora da máquina estatal, para se promover a descentralização, como prova o Decreto-lei 200/67.

Mas nos anos 90, a descentralização povoava os discursos reformadores como um fim em si. Um instrumento capaz de corrigir os desvios da administração pública, trazendo mais eficiência, controle, rapidez e participação. Entretanto, como comprova Arretche (1996), a descentralização não traz tais garantias. Em significado prático, ela somente distribui responsabilidades na periferia dos órgãos de gestão, nas diferentes esferas da federação ou entre entidades de personalidade jurídica privada, retirando-as do órgão público central.

Portanto a descentralização é uma mera ferramenta de gestão, para alguns casos tão eficiente quanto a centralização em outros. Porém, o que se deve perceber é que, na reforma, a descentralização é uma peça fundamental no enxugamento da máquina estatal e, enquanto tal, serve para reduzir a área de atuação do Estado. O fato de se elevar a descentralização ao status de solução incontestável para as mazelas do Estado e estabelecer sobre ela um certo consenso tem, sem dúvida, uma boa dose de ideologia.

Porém, o contrato de gestão não se resume ao esvaziamento das atividades estatais, ele livra a OS de uma série de exigências consagradas como racionalizantes e moralizantes. Assim como a sua qualificação não prevê ou exige a experiência comprovada na área da prestação do serviço, o que quer dizer que a escolha da conveniência da OS pressupõe uma análise subjetiva do Poder Executivo, negando novamente outro princípio constitucional da administração pública, o da impessoalidade.

Por outro lado, ao ser celebrado o contrato, o contratado fica livre de respeitar a lei de licitação, o regime jurídico do servidor (que exige concurso público e respeito a sua tabela salarial) e as regras sobre o exercício orçamentário. Além de fatia do orçamento federal, as OS poderão contar com o trabalho de servidores públicos deslocados para a nova função com ônus na origem e também com bens públicos. Se se entende que o patrimônio público deve ser gerido respeitando-se os princípios republicanos para os quais a legislação (de licitação, por exemplo) serve, desincumbir uma entidade que fará uso de tal patrimônio dos preceitos legais que garantem a moralidade é, no mínimo, um contra-senso. A bem da verdade, a lei prevê formas de controle externas e internas, seja com a supervisão do Ministério responsável no qual o serviço prestado se insere, seja por meio da presença de membros da sociedade civil no

Conselho Administrativo, ou ainda pela publicação dos contratos e relatórios no Diário Oficial da União.

O procedimento licitatório cumpre uma função moralizante, mas também de racionalização do gasto, uma vez que implica a escolha de um produto numa cesta de orçamentos. A sua dispensa representa a quebra de garantias mínimas até mesmo para aqueles que só tem em mente o cálculo fiscal e a redução do gasto quando se trata de reforma do Estado.

Quando se volve o foco para o trabalhador de uma OS, percebe-se que ele pode estar em duas condições: contratado como celetista ou deslocado de sua função original dentro de algum órgão do Estado. Na primeira situação tem-se uma manobra interessante, dado que o serviço público de um trabalhador pago com recursos do Tesouro não respeitará o quadro legal do próprio serviço público. Não se trata somente da abertura engenhosa lacuna legal, significa mais um passo na quebra das garantias do funcionalismo público. De uma maneira aproximada, poder-se-ia tratar de uma terceirização com intuito de reduzir gastos relativos ao trabalho; diga-se de passagem, essa alternativa foi inaugurada na reforma administrativa de 1967. No segundo caso articula-se uma sobrecarga para os cofres públicos, uma vez que o servidor será deslocado e deixará suas funções habituais para trabalhar numa OS que não se responsabilizará por suas custas.

Assim, o serviço continuaria sendo prestado com recursos federais, funcionários públicos, em prédios ou com bens estatais, mas sob gestão privada, logo sem as obrigações legais que a entidade de personalidade jurídica pública possui. Então, a publicização, que foi entendida como uma estratégia de superação da crise do Estado, não nega a viabilidade do Estado em si, mas de parte de sua legislação que garante racionalidade, moralidade e conquistas sociais. Não se trata, pois, de uma negativa pura e simples do Estado, mas de sua apropriação privada. Nesse momento não é possível fugir ao debate sobre a existência ou não de um processo de privatização embutido nos contratos de gestão.

Do ponto de vista jurídico, confirmado pelo próprio Bresser-Pereira, a publicização significa a permissão (fomentada) de uso do patrimônio público que, em caso de desqualificação da OS, volta para as mãos do Estado sem implicar perda de propriedade. Além do que, todo excedente financeiro, de acordo com a lei 9.637, deve ser reinvestido na atividade prestada como serviço, sem permitir, portanto, apropriação ou acumulação privada.

Entretanto, a terceirização não impõe ao contratado agregar ao serviço qualquer ganho (estrutural, financeiro, material etc.) que não a participação gerencial. Não há, dessa forma, ampliação da capacidade de atendimento. Há casos recorrentes nos serviços de saúde estaduais e seguem o mesmo caminho: um hospital perde sua personalidade jurídica pública e é assumido por uma Organização Social que herdará seus símbolos, funcionários e bens, passando, a partir de então, a prestar o serviço gerido de forma privada. Uma vez que o serviço é um dever do Estado e a transmissão resulta em perda do controle sobre o uso do recurso público (sem licitação ou concurso público), o Ministério Público emitiu parecer identificando a publicização com um processo de privatização do serviço público (SILVA, 2003).

Essa impressão é compartilhada pelo presente trabalho visto que o processo de privatização não significa, exclusivamente, venda de patrimônio público resultante de um leilão ou qualquer outra forma de alienação de bens. O Estado é privatizado sempre que sua conduta e seu patrimônio servem aos interesses privados, resultando numa apropriação sem transferência de título. Quando uma empresa privada financia pesquisas em universidades públicas e exige um certo direcionamento no ato científico, tem-se a privatização da pesquisa, por exemplo. O caso das OS é mais gritante, ainda que não se trate da venda da entidade pública. Tal entidade é extinta e o patrimônio gerido privadamente. A celeuma criada no direito administrativo sobre esta definição deve-se ao fato de o MARE inaugurar uma forma de propriedade intermediária, que, do ponto de vista jurídico, abre dúvidas sobre a definição do processo, mas que do ponto de vista político pode ser interpretado como avanço privado em solo público.

Obviamente não se está diante de um assalto ao poder do Estado por fragmentos da burguesia nacional, até porque o processo de revolução burguesa no Brasil não segue os moldes clássicos (Fernandes, 1987). Da mesma forma que a publicização não envolve a empresa privada, mas sim setores sociais identificados pelo voluntarismo antiestatal que ganha muita projeção desde os anos 1980 no Brasil e que, por tudo o que se viu aqui, colabora para o desmonte do aparelho e para a redução de garantias sociais.

O Princípio da Eficiência

O artigo 37 da citada emenda acrescenta o quinto princípio regente da administração pública brasileira. Além dos tradicionais - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade - agrega-se agora a eficiência. Utilizando-se da Mensagem Presidencial nº 886/95 e da exposição de motivos da EC 19/98, tem-se a justificativa do novo princípio da seguinte forma:

incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte [...] [e] [...] enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessárias, repercutirá na melhoria dos serviços públicos (MORAES, 2001, p. 29).

A real necessidade de tal inclusão é um ponto de controvérsia visto que tanto na doutrina do direito constitucional, quanto na jurisprudência havia dúvida sobre a presença, ainda que diluída e não escrita, do mesmo princípio em todo o texto constitucional.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, em resolução de 1995, e também em posteriores, advogava que o princípio acima constava na Carta Magna como sinônimo de realização de um resultado de interesse público (MORAES, 2001, p. 29). Não obstante, o conflito jurídico está longe de expressar a devida polêmica.

O termo “eficiência” está presente em boa parte das constituições de outros países, adequada às condições regionais e históricas. No Brasil, caso a assimilação desse princípio tivesse sido feita em outro momento histórico, provavelmente poder-se-ia dizer que se fez uma adequação, pôs-se fim a uma celeuma jurídica, ou algo do tipo. Todavia o contexto aponta para uma reforma administrativa voltada para o mercado e, portanto, a eficiência esperada é aquela que impera no universo privado.

Logo, não se trata de acrescentar um novo princípio que reflita a busca pela qualidade do serviço público e o conseqüente bem comum dela derivado. Fica estampada a intenção de orientar a administração pública para a conquista de resultados nos limites do ajuste fiscal e pela via da flexibilização dos procedimentos (desburocratização).

No PDRAE tem-se uma pista daquilo que o MARE espera ao agregar o princípio da eficiência. Para o núcleo estratégico, o Plano destaca que o princípio fundamental é o da efetividade, ou seja, garantir que as decisões tomadas sejam acatadas e implementadas com segurança, o que permite que a administração gerencial divida espaço com a burocrática. Já para os setores de atividades exclusivas, serviços não exclusivos do Estado e a produção para o mercado

o princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público (BRASIL, 1995, p. 54).

Como se pode ver, eficiência é sinônima de uma relação custo-benefício cujo vocabulário e o conteúdo confirmam a interpretação que aqui se faz. Mesmo quando o Ministério da Reforma do Estado desenvolve aquilo que chama de “boa gestão”, provavelmente substituta de uma gestão eficiente, deixa transparecer as práticas empresariais recentes. Para ilustrar, vejamos a tradução do termo pelo próprio PDRAE:

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados (BRASIL, 1995, p. 49).

Neste fragmento, princípios consagrados pela administração burocrática como clareza de objetivos, o recrutamento por concursos e o treinamento permanente, são compatibilizados com a administração gerencial em seus flexíveis sistemas de motivação, hierarquia e mecanismos de controle. Deve-se ainda recordar que o conteúdo do documento acima pretende tratar o cidadão como contribuinte no pagamento de seus impostos e cliente na prestação do serviço, portanto, reduzindo a área de atuação do cidadão, ou reduzindo a sociedade civil ao universo tributário e mercantil. A eficiência como princípio não guarda, deste modo, relação com a ampliação das garantias, da participação ou do bem-estar coletivo. A lógica mercantil que conduzirá a relação entre sociedade política e sociedade civil é a mesma que fixa elos entre a empresa privada e seu consumidor, isto é, o contrato social é mediado pelo prévio comportamento contributivo do cidadão. O pagamento é a chave que abre a porta do contato do *politikon zoon* com sua reduzida cidadania, logo o direito que o cobre é o do consumidor.

Nesta perspectiva, faz todo sentido a preocupação do PDRAE em se voltar para a relação custo/qualidade como critério fundamental para se identificar uma boa gestão ou o significado da expressão eficiência nos marcos da administração pública.

Com efeito, o acréscimo do princípio da eficiência através da EC 19/98 não pretende reforçar os compromissos do Estado com o bem comum, antes, a eficiência é sinônimo de máquina enxuta, pouco onerosa, rápida, descentralizada, desburocratizada, flexível, tal como exigem os padrões de eficiência de uma empresa privada contemporânea.

Não obstante o PDRAE trazer a aposta de que a reforma do aparelho do Estado conferiria, no longo prazo, a possibilidade de maior participação popular e exercício pleno da cidadania, não há no referido documento os meios para que isso se processe. Em que pesem os projetos que disponibilizam informações do exercício do governo à sociedade, dando transparência à gestão, a reforma não foca a cidadania e a participação. Com os contratos de gestão firmados com as OS, o controle social foi reduzido, tal como comprovam Barreto et al. (2000). Logo, as aspirações participativas no PDRAE são genéricas, o suficiente para não poderem ser tratadas como objetivos reais do plano.

BALANÇO FINAL

O MARE crê na reconstrução do Estado brasileiro, no seu reforço num momento dramático de crise. Tomado no seu interior por interesses privados e esvaziado em suas capacidades pela globalização, o Estado se vê incapaz de responder positivamente às demandas dos (as) cidadãos (ãs).

O PDRAE sempre foi enfático e claro ao caracterizar a crise dos anos 80 como uma crise do Estado. Ao fazê-lo, estabelece uma divisão entre o que é o Estado e o que é a sociedade, sobretudo na localização do problema. É importante lembrar que, para o documento em questão, as crises no capitalismo são resultantes de falhas nos reguladores / controladores sociais, o Estado e o mercado. Assim o MARE e Bresser-Pereira lêem as turbulências dos anos 30 e 80. Nas duas ocasiões os vilões se revezaram na responsabilidade sobre o ocorrido, enquanto um cumpria suas vocações, o outro não. O que quer dizer que dinâmicas distintas e separadas podem governar os dois reguladores, e suas disfunções podem ocorrer em tempo e dimensões diferentes, independentemente. Então, em 1930, tínhamos uma crise do mercado sem crise do Estado e, em 1980, uma crise do Estado sem crise do mercado. Esta noção desautoriza o próprio PDRAE (BRASIL, 1995, p. 13) quando concebe o Estado e a sociedade como um todo indivisível numa democracia, buscando legitimar-se numa teoria dialética.

Oliveira percebe esta separação quando afirma que

Na pior tradição de pensar o Estado e o público como epifenômenos da economia – crítica que F. H. Cardoso, como cientista social não se cansou de fazer -, pensa-se uma crise do Estado e do público sem que nenhuma crise da economia, do capitalismo explique, ainda que parcialmente, as primeiras. Globalização não é visto (sic) como crise: apenas o Estado e o público, não se adaptando, funcionalisticamente por certo, à mesma globalização, é que entram em crise, e, por isso, suas reformas estariam na ordem do dia. Ao invés de pensarem a crise do Estado e do público como sintomas de uma crise do capitalismo, [...] optam por pensar a crise do Estado e do público como inaptações (OLIVEIRA, F., 2001, p. 12).

É nítido que Chico de Oliveira vai além da caracterização da separação ao estranhar a abordagem oficial acerca da crise e de suas origens, bem como ao reconhecer a indisposição do governo Fernando Henrique Cardoso com o Estado e o público. Aquilo que o PDRAE chama de fortalecer o Estado representava sim a perda de um conjunto de papéis e proteções sociais, normalmente tratados como privilégios,

privatizações ou desvios. Reduzir o raio de ação do Estado e conceder aos setores privados, localizados no mercado ou na sociedade civil organizada (ONGs, sobretudo), o direito de comprar ou administrar patrimônio e funcionários públicos é a negação daquilo que pretendia retoricamente o MARE. Na verdade, esse duelo entre o que dizia e o que fazia o MARE rendeu páginas de jornais, de livros e de revistas acadêmicas, e se polarizou muito claramente em duas posições: a) uma oficial que defendia a reforma como um meio de se fortalecer o Estado; b) e aquela crítica, percebendo a mesma como redutora da dimensão e do papel do Estado, bem como de ataque aos direitos do funcionalismo.

Nesse duelo, o presente trabalho se alinha com a segunda posição e acredita que é possível caracterizar a gestão em questão, tanto quanto suas reformas como representantes do chamado modelo neoliberal. A caracterização desse modelo, como de vários outros, sofreu ao longo da história vários desgastes. Mas aqui se defende sua capacidade de representar um modelo de Estado e de política pública do final do século XX e início do XXI, nos termos já tratados anteriormente.

Essa formulação acerca do modelo neoliberal encaixa-se como uma luva na síntese do *Discurso de Despedida do Senado Federal*. Mas para além desta constatação, vejamos agora como os argumentos dos pólos do duelo podem ser combinados. A princípio, duas reflexões podem organizar o debate: a primeira nos encaminha para o reconhecimento de uma compreensão de choque entre a liberdade, a eficiência e o Estado; a outra o fato de um discurso aparentemente progressista sobre a recuperação do Estado esconder seu contrário.

Durante todo o transcurso deste texto pôde-se perceber que a reforma do Estado e, especificamente, a reforma administrativa traziam um conteúdo de emulação privada. A abordagem dicotômica identificando o estatal ao mal e o privado ao bem dá conta da incompatibilidade natural do Estado para a produção direcionada ao mercado e para a prestação de serviços e “gestão de pessoas” numa sociedade globalizada. O exemplo viria do mercado e a reforma deveria ser feita para o mercado.

Bobbio (1998) chamava a atenção para a incompatibilidade entre a liberdade individual e o poder na concepção liberal. Em seu *Liberalismo e democracia*, reconhece que a liberdade individual, manifestada como direito natural, portanto pré-societal, se exerce numa amplitude inversamente proporcional ao poder do Estado sobre o indivíduo. Nesse sentido, quanto mais intervenção, menos liberdade. Em consequência disso, inicia-se uma reação em cadeia: com maior intervenção, menos se expressa a

vocação individual, a sua criatividade, a concorrência e, por fim, menos se manifesta o progresso. Tido como um mal necessário, o Estado suportável, leia-se liberal, é a condição para que se emancipe a sociedade civil. Aqui os pólos (sociedade civil e Estado) são separados, representando a virtude e o vício, respectivamente. As rédeas do Estado de direito, trazidas bem curtas, limitariam a ação estatal e permitiriam que a liberdade se realizasse.

Na esteira dessa discussão, o autor italiano descreve o Estado de direito como um dos limites ao poder do Estado, realizado à medida que se constitucionalizam direitos inabaláveis pelos governos, assim como os controles entre os 3 poderes, a autonomia do poder local sobre o central e a independência da magistratura em relação ao poder político. A independência das várias esferas do Estado em relação ao poder político é uma reivindicação liberal histórica. Insular ou esterilizar órgãos estatais permite que as instituições e suas políticas durem mais do que seus governos. Assim se imaginou a independência do Banco Central, registrada por Bresser-Pereira (1998), das OS e das Agências Executivas e Reguladoras. Desejam-se instituições atemporais e não atravessadas por programas de governo.

Ao afastar da política as instituições do governo, ter-se-ia consagrado a imagem ruim que a política recebera nos últimos anos. A crise da política, tal como pensa Nogueira (2001), talvez possa ser pensada também como resultado da ascensão do novo liberalismo, que não perdeu, em variante recente, sua aversão a tudo que diga respeito ao Estado. Negação da política, como manifestação de sua crise, revela-se como negação do estatal e, portanto, pode ser vista como o “domínio do mercado sobre o Estado” (Nogueira, 2001, p. 19).

Este domínio se estende à relação entre o aparelho estatal e a sociedade civil, afinal o MARE promove a redução do cidadão à condição de cliente. Num primeiro momento, tal redução expressa a mercantilização da relação. Mas em outro, permite-nos pensar também que a relação com a clientela não prevê articulação política entre os cidadãos, sendo tão somente uma relação entre o Estado e um indivíduo carregado de demandas por serviços. A atomização ou individualização do cidadão, pensa a cidadania fora dos sindicatos, partidos e classes organizados, ou contra eles. O cidadão cliente é despoliticado e fechado nas suas necessidades particulares, sem a transcendência deste para o universo do público, fundamentalmente recortado pelo conflito, pelos projetos e pelos interesses de classe. O recurso da despoliticização encaminha a análise oficial para a naturalização das funções, do Estado, da sociedade civil e do mercado. Ainda que

positivistas e liberais não se acomodem nas mesmas poltronas quando se pensa a relação do Estado com o indivíduo, ambos utilizam-se do mesmo recurso. Aquilo que é natural possui características, funções e dinâmicas próprias, que se desapontadas revelam a crise. Respeitar a natureza do fenômeno social é permitir a manifestação de sua plenitude.

Mas os membros do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente o Presidente e o Ministro do MARE sempre foram enfáticos em defender que todo o movimento empreendido a partir de 1995, no conjunto da obra ou em suas partes, não se assemelha ao que se viu em governos neoconservadores (sinônimo usado nos textos de Bresser-Pereira para designar os neoliberais). Outrossim, deve-se caracterizar o período tucano como de uma socialdemocracia moderna, atualizada, social-liberal. A tradução desses termos pode ser encontrada nos próprios tucanos. Hélio Jaguaribe entende que

a direita moderna é representada por um neoliberalismo com consciência social, que constata a indispensabilidade de uma prudente intervenção do Estado para evitar crises cíclicas de mercado e a formação abusivas desigualdades sociais. A esquerda moderna é representada pela social democracia, que reconhece a indispensabilidade de uma economia de mercado, baseada na necessidade de prudente regulação social da economia, precisamente para evitar crises cíclicas, as grandes desigualdades sociais e o desamparo dos setores carentes. O intervalo que separa o moderno do arcaico é muito superior ao que separa a esquerda moderna da direita moderna (JAGUARIBE, 1994 apud CABRERA, 1995, p. 156).

Assim como, Bresser-Pereira, ao definir o Estado social-liberal, afirma que ele

[é] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; [e é] liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

No prefácio de *Reforma Administrativa para a cidadania*, o ex-presidente tucano atesta que Bresser foi feliz por não ceder ao simplismo e refutar de uma vez por todas a aproximação que se faz das reformas do Estado com a agenda neoliberal. Aproximação que omite o conservadorismo e a defesa de privilégios:

o argumento de Bresser é irresponsável: a inspiração da reforma gerencial é muito mais republicana do que liberal. Seu objetivo central é o de assegurar condições mais propícias para a defesa da *res publica*, para a proteção dos 'direitos republicanos', [...] Seu princípio

diretor é a necessidade de reverter a privatização do Estado e promover modalidades de controle da ação pública por parte dos cidadãos. Longe de ‘minimizar’ a esfera pública, o que se faz é robustecê-la. (CARDOSO, 1998, p. 07)

Vale a pena lembrar também que os anos 90 foram ricos em manifestações de um consenso ideológico acerca de um monólito programático de reformas e ajustes, contra o qual qualquer oposição era de pronto rechaçada. As vitórias do grupo hegemônico no campo ideológico intimidaram as vozes dissonantes e encheram de confiança aqueles que, quase sem constrangimento, constatavam a ausência de alternativa. Nesse sentido, a tentativa de tornar irrefutável o argumento de que a reforma não se assenta em ninho neoliberal graças aos seus objetivos e características tipicamente republicanos merece ser analisada. Portanto, o que se coloca como horizonte neste instante é qualificar a *res publica*, a participação, o controle social, a desprivatização do Estado, para perceber o quanto foram reduzidos e o quanto servem para fins liberais (ajuste fiscal).

Capella (2004) já havia alertado para a estrutura discursiva dos argumentos do PDRAE, que aqui se repete. A tradução do Estado como um mal em si, e do mercado a se construir como um bem em si revela a redução do debate. Não se trata somente de uma redução. Em alguns momentos omitem-se objetivos e processos que os documentos oficiais revelaram sem cerimônia. Este é o caso do *Prefácio* de Fernando Henrique Cardoso (1998). Nele não se encontra uma só linha sobre o intuito fiscalista que tomou a execução do projeto, tampouco as dificuldades de Bresser com o núcleo do governo de olhos voltados exclusivamente para o controle das contas públicas. Por tudo isso, estranha o fato de o *Prefácio* alocar a reforma administrativa no campo plano da qualidade, participação e democracia, quando sua face mais evidente é a do corte do gasto.

Mas há outros argumentos a serem derrubados acerca da natureza da reforma. Afirmo Bresser-Pereira (1998, p. 17) que duas importantes teses podem ser tiradas do seu livro, *Reforma do Estado para a cidadania*. Primeiramente, a que a reforma deve ser democrática, isto é, num regime democrático, deve fortalecer suas instituições, ser acompanhada por controles administrativos e pela concorrência administrada e por controles democráticos (controle social, controle da imprensa e da oposição política). A segunda é aquela que afirma ter a reforma a missão de buscar atender melhor o cidadão.

Para o autor (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 18), a reforma é gerencial porque dá condições de gerenciar com eficiência. É democrática porque pressupõe um ambiente

democrático, porque deixa claro o caráter político e específico da administração pública e porque os mecanismos de controle são essenciais para que possa haver delegação e controle por resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe dá condições para ser mais democrático e eficiente do que o mercado. E, por fim, é social-liberal porque acredita que o mercado é um ótimo (mas imperfeito) alocador de recursos, porque usa estratégia de competição administrada em quase mercados e porque não é paternalista, apesar de reconhecer os deveres do Estado para com os mais fracos.

Portanto, a reforma não é neoliberal, sobretudo porque

[...] uma reforma neoconservadora da administração pública é aquela que se limita a propor a redução do aparelho do Estado, a promover o *downsizing*; não reconhece as especificidades da administração pública, pretendendo reduzi-la à administração de empresas; não dá um papel decisivo ao controle social dos serviços públicos; e, ao adotar os princípios da teoria da escolha racional, nega ou reduz ao mínimo a possibilidade de cooperação, acentuando apenas os controles rígidos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 19).

São anunciadas duas teses centrais da obra, ambas revelando a natureza da reforma do MARE: a democracia e atendimento ao consumidor. Essas teses estão presentes no PDRAE e acompanham o discurso dos simpatizantes da gestão de Bresser-Pereira, no entanto e numa medida superior, vários analistas apontam a centralidade que o fiscalismo recebeu durante a existência do Ministério. Seja por sua própria natureza ou pela derrota na correlação de forças no interior do governo, a atenção ao controle das contas parece ser a síntese deste processo (BEHRING, 2003; NOGUEIRA, 1998 E 2004; COSTA, L., 1998; ANDREWS, 2002; ANDREWS E KOUZMIN, 1998; CAPELLA, 2004; ABRUCIO & LOUREIRO, 2002). Nos documentos oficiais ou simpáticos à reforma (MARTINS, 2003a; GAETANI, 2000), que não constata a mesma síntese, a colaboração para o ajuste é reconhecida e defendida, não havendo, portanto, motivos para omiti-la.

Ainda sobre as teses centrais e, sobretudo, sobre a que se refere à democracia, deve-se recordar que ela se sustenta, dentre outros pilares, sobre a afirmação de que respeita o caráter político da administração pública. Entretanto se pode lembrar que há analistas que apontam na direção contrária, qual seja, a reforma do MARE despolitiza o Estado e a sociedade civil, tal como se viu anteriormente (BARBOSA E SILVA, 2003a; NOGUEIRA, 1998 e 2004; CAPELLA, 2004; ABRUCIO & LOUREIRO, 2002).

Recorrendo mais uma vez a Bobbio (1988, p. 37), vale lembrar que a história está repleta de incompatibilidades entre a democracia e o liberalismo. Se se pudesse dizer que a face gerencial da reforma, aquela preocupada com a qualidade, a eficiência e a cidadania, corresponde à fração mais democrática, em relação à fiscalista, relocalizaríamos as teses do teórico italiano, para quem a compatibilidade é possível em uma condição: “que se tome o termo ‘democracia’ em seu significado jurídico-institucional e não no ético, ou seja, um significado mais procedimental do que substancial”. Logo, a substância democrática deve ser reduzida a quase nada, para que sejam compatíveis. Nesses termos, Bresser-Pereira aciona a pálida face “democrática” de sua reforma, para cobrir a robustez do controle do gasto. Somente assim poderiam coexistir no mesmo documento. Mas a desnutrição da fração “democrática” é tão evidente que sua tentativa de cobrir o substantivo não vai além de sobrepor um leve e transparente tecido, de trama espaçada e delgada.

Essa parece ser, em suma, a tônica do livro; vestir de uma roupagem democrática, social e cidadã naquilo que foi na prática o seu contrário. Os jogos retóricos de contradições são inúmeros. O controle social buscado através do contrato de gestão era uma alternativa à privatização e à fragmentação, quando poderia ser visto também, numa perspectiva crítica, como sua confirmação. Na mesma medida o controle por resultado é definido como democrático, quando em outra ótica pode ser entendido como um procedimento que isenta órgãos públicos ou financiados pelo dinheiro público de realizar procedimentos transparentes como as licitações e os concursos. É uma reforma que se auto-intitula social-democrática por imaginar um Estado mais forte e, ao mesmo tempo, reduz a presença do Estado. Ou é social-democrática por propor a preservação de direitos sociais quando os elimina através da EC 19/98.

É importante reafirmar que a tentativa de compor a imagem de uma reforma progressista passa, fundamentalmente, pela apropriação de um vocabulário progressista. Em várias obras é possível registrar a denúncia de tal apropriação. A título de ilustração, Marco Aurélio Nogueira entende que

não é razoável imaginar que a reforma possa se converter numa bandeira tremulante do neoliberalismo: há que se tentar, no mínimo reafirmar a consangüinidade entre reformismo e esquerda e demonstrar que a concepção de reforma que tem a esquerda é a única capaz de se pôr da perspectiva da totalidade dos homens, dos iguais e particularmente dos desiguais (NOGUEIRA, 1998, p. 240).

Não por outro motivo, Berhing (2003) resolve utilizar o termo *contra-reforma* para designar as transformações propostas e encaminhadas nas gestões neoliberais dos tucanos. Mergulhando nos recursos retóricos de Bresser-Pereira, Andrews e Kouzmin (1998) percebem o recurso a um ato de fala voltada para o sucesso, portanto uma ação teleológica, que tem como subclasse os atos perlocucionais – atos em que o agente não declara ou admite seus objetivos, mas tem interesse de produzir efeitos no espectador. Tais conceitos retirados de Habermas e Austin servem para que os atores considerem que

o discurso sobre a reforma administrativa apresentado pelo governo brasileiro – especialmente como ele aparece nos artigos do Ministro Bresser-Pereira – utiliza-se de atos da fala com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, sendo que principal efeito perlocucional desejado é produzir a impressão de que a administração gerencial é uma proposta progressista (ANDREWS e KOUZMIN, 1998).

Andrews e Kouzmin (1998) partem para a investigação das marcas da Escolha Pública encobertas no discurso do ex-ministro. Inicialmente, Bresser contabiliza uma indisposição produtiva do Estado, marcada pela diferença (natural) de qualidade, custo e eficiência de sua produção em relação ao próprio mercado. Na seqüência, a interpretação sobre o comportamento humano, que na Escolha Pública é reduzido aos estímulos provocados pelo incentivo e a punição, transformando as leituras sobre o coletivo em leituras sobre o comportamento individual maximizador. Quando faz referência às transformações necessárias na política de recursos humanos, uma das tarefas fundamentais da reforma, ele imagina tais estímulos e punições como guias da criação ou reforma das instituições.

Por fim, Bresser-Pereira considera três (o mercado, a sociedade civil e o Estado) os mecanismos de controle social. Eles são hierarquizados em função de sua eficiência, traduzida na generalidade, na difusão e na automaticidade do controle. Por conta destes critérios, admite Bresser, que o mercado é o mais eficiente, seguido do a sociedade civil e do Estado. Andrews & Kouzmin (1998) reconheceriam aí um terceiro alinhamento do ex-ministro com a escola do pensamento que tenta negar.

Os recursos para omitir tal alinhamento eram variados. Um artifício utilizado por Bresser para compor uma imagem de social-liberal e não conservador é chamar para sua companhia (através de citações) teóricos que tradicionalmente se colocam contra as reformas neoliberais

Mas salta aos olhos a trajetória do argumento: ele tem como carro chefe “o social”, para arrastar consigo um conjunto de políticas conservadoras (SILVA JR & SGUISSARDI, 2001, p. 108). Nesse sentido, ao tratar das propostas de políticas educacionais do Banco Mundial, Corraggio afirma que as políticas sociais

São [...] o “Cavalo de Tróia” do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação dos recursos, sem mediação estatal. Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos dever pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação dos serviços segundo indicadores uniformes, etc.), deixando como resíduo da solidariedade a beneficência pública (redes de seguro social) e preferencialmente provada, para os miseráveis. Em consequência, a elaboração das políticas setoriais fica subordinada às políticas de ajuste estrutural, e freqüentemente entra em contradição com os objetivos declarados. (CORAGGIO, 1996, p. 78-79).

Para colaborar na diferenciação em relação àquilo que se promoveu na Inglaterra de Thatcher, Bresser faz uso de termos consagrados na literatura da administração pública como as “gerações de reformas”. Já é sabido que Bresser-Pereira posiciona a reforma do Estado como uma resposta à globalização e à crise do Estado. Num primeiro momento, ou primeira geração, a resposta promoveu o ajuste estrutural macroeconômico (ajuste fiscal, liberalização comercial e liberalização de preços) e a reforma do Estado (privatizações). Num segundo momento, ou segunda geração:

Tais reformas, e particularmente a reforma gerencial, partem do pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados, recusando assim, o pressuposto neoliberal da ineficiência intrínseca e generalizada do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 31).

Aqui Bresser tenta desfazer novamente a aproximação de sua reforma com o neoliberalismo, desta vez utilizando o argumento de que não parte da ineficiência intrínseca do Estado. Entretanto, por um lado, as instituições e estratégias gerenciais passam por reduzir o papel do Estado, dar autonomia para instituições executivas, criar quase-mercados e delegar serviços às Organizações Sociais, em todas estas alternativas o Estado perde papel. Por outro, como vimos na análise precedente sobre o PDRAE, há

sim a noção bem clara, por parte do MARE, de que o problema reside no Estado, ratificando a noção dicotômica já tratada.

Noutra medida, as reformas de primeira geração, denominadas pelo autor como neoconservadoras, carecem de uma caracterização mais precisa, que abarque na esfera do ajuste estrutural macroeconômico a questão dos capitais. Nisso incluiria a desregulamentação dos mercados e a utilização de uma política monetária conservadora. Essa política cumpriria o duplo papel de atrair os capitais e combater a inflação. Com efeito, o ajuste exposto por Bresser-Pereira deve conter também um elevado rigor no controle inflacionário. É ele que justifica a utilização de âncoras fiscais, cambiais e monetárias. A caracterização não se completa caso não se toque na questão social, na promoção de políticas sociais focalizadas e na flexibilização de direitos trabalhistas, desregulamentando também o mercado de trabalho. Interessa perceber também que aquilo que o autor chama de reformas de primeira geração foram implementadas no Brasil no governo que ele integrava, implementadas concomitantemente em relação à reforma gerencial.

Sistematizando: todos os esforços oficiais ou acadêmicos para vincular a reforma do Estado e a reforma administrativa de 1995 a uma agenda progressista não fazem mais do que inverter o conteúdo das mesmas, colocar sobre elas responsabilidades que não só não se desenvolvem, como se contrapõem.

2ª Parte – A gestão Luis Inácio Lula da Silva: a ambigüidade

Capítulo 3 – O governo Lula e o legado do MARE: o que dizem os documentos sobre a Reforma de 1995

Desde a posse do Presidente Lula em 2003, analistas de diferentes matrizes ideológicas tentam caracterizar o governo em suas continuidades e descontinuidades em relação à gestão anterior. Há várias maneiras de se mergulhar nessa polêmica. Uma delas é selecionar um elemento definidor do caráter do governo Fernando Henrique Cardoso e perceber como a gestão seguinte se portou - reproduzindo ou rompendo com sua concepção e prática. Deseja-se fazê-lo a partir da constatação de como o Partido dos Trabalhadores (como partido e como governo), em seus documentos e, no capítulo 4, em sua prática governamental, se relaciona com o legado da reforma do Estado de 1995.

Elegeram-se como textos referenciais do PT: os artigos de militantes fundamentais na construção dos programas de governo, as notas das assessorias de bancada da Câmara de Deputados Federais, os programas de governo do candidato Lula de 1989 a 2002 e documentos governamentais.

É certo que, na história do PT, a própria temática da reforma do Estado não tem regularidade, nem perfil definido. Entretanto, naquilo que nos importa mais propriamente, na coleção de textos separada para análise, visualizamos, por um lado, um reconhecimento do caráter neoliberal da reforma empreendida sob a liderança de Bresser-Pereira, fundamentalmente na sua tentativa de minimizar e desarmar o Estado brasileiro, incorporando práticas privadas. Quando ocorrem, essas percepções instigam proposições reativas que apontam para o reforço da capacidade de planejar e orientar a vida social, bem como a necessidade de desprivatizar e ampliar o controle social sobre o Estado.

Por outro lado, nos defrontamos com textos de abordagens mais amenas que incorporam com facilidade as concepções e as figuras institucionais consagradas pela Nova Administração Pública e que ganharam corpo na Emenda Constitucional 19/1998. Tratam-se necessariamente das noções de foco no cidadão, controle por resultado, contratos de gestão com agências e ONGs, papel ativo da sociedade civil em detrimento do Estado e importância do ajuste fiscal.

Duas conclusões decorrem deste balanço: a) o PT, dentro ou fora do governo, convive com uma posição ambígua de absorção e crítica dos elementos basilares da

reforma do Estado da gestão anterior; e b) conseqüentemente, o PT não tem um projeto alternativo para superar o vigente.

A Carta ao Povo Brasileiro e a visão dos técnicos

A *Carta ao povo brasileiro* (Silva, 2006) foi lançada pelo então candidato à Presidência da República Luis Inácio Lula da Silva em 2002. Há alguns meses do pleito, ela tinha como intuito aplacar o medo e a insegurança que os investidores alimentavam ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e que se ampliou às vésperas da eleição. Esse medo foi traduzido pelos governistas como “efeito Lula”, associado ao ímpeto de mudança e a uma suposta faxina que o novo governo faria nos compromissos herdados e nas condições criadas para o capital produtivo ou não. O conteúdo da *Carta* toca lateralmente em alguns compromissos históricos do partido, no entanto o foco é a manutenção de parte das políticas econômicas do governo que se finda, em especial a estabilidade monetária e o superávit primário. Reconhece que a margem de manobra para a política econômica no curto prazo é pequena e que a estabilidade econômica e o controle das contas públicas são patrimônios da sociedade brasileira. A responsabilidade, o cuidado e a negociação marcarão toda e qualquer mudança. Assim, as esperanças de substituição do atual modelo econômico, que animaram os votos no candidato do PT, serão satisfeitas. Entretanto, o ritmo lento e o gradualismo darão seu tom.

Tudo aquilo que escapa ao intuito central do documento é genérico e pouco ou nada revela de seu conteúdo. Não se tem claro o que se pode esperar das chamadas “reformas democráticas e modernizadoras”, como é o caso da tributária, agrária, previdenciária, trabalhista, nem mesmo do conteúdo das políticas energéticas, de habitação, de combate à fome e à insegurança.

Sobre o que mais relevo teria para o presente trabalho, não se encontra uma palavra sobre a questão administrativa e, pela natureza do documento, seria normal que isso ocorresse. Ressalva feita a uma dedução possível, em suas últimas linhas, nas quais são registradas as intenções de promover mudanças dentro dos marcos institucionais vigentes. Isso implicaria, grosso modo, a manutenção de boa parte da legislação reformada desde 1995, inclusive emendas constitucionais e suas legislações complementares, bem como das figuras institucionais criadas, como as agências executivas e reguladoras, as organizações sociais e oscips. Dedução relevante levando-se em conta, sobretudo, a demanda, desde as privatizações, por marcos regulatórios que permitissem segurança e boa remuneração aos investimentos.

Apesar de não ter evidenciado uma proposta de política de gestão com horizontes bem definidos e não tê-la exposto na *Carta ao Povo Brasileiro*, o PT carregava consigo um balanço razoável do que havia sido a reforma administrativa da gestão tucana. É possível observá-lo nas notas da assessoria técnica do partido nos anos de 1998 (PT, 1998a e 1998b), produzidas por Luiz Alberto dos Santos. Não se pode dizer que os assessores refletem na íntegra a concepção do partido acerca da reforma administrativa, no entanto é possível fazer alguma aproximação em virtude de que as notas técnicas instrumentalizaram a intervenção dos parlamentares na Câmara de Deputados Federais e no Senado Federal, fornecendo seu conteúdo.

A assessoria reconhece que a EC 19/98 joga por terra princípios e regras da Carta de 1988 que tinham o propósito de moralizar e profissionalizar a função pública e a administração estatal¹⁰. Quando apresentada, como Projeto de Emenda Constitucional (PEC), restringia-se a modificar o capítulo da Administração Pública. Mas nas mãos de seu relator, o deputado Franco Montoro, ela ganhou alterações profundas.

Segundo a nota técnica, a essência da reforma resume-se em transferir ao servidor público o ônus do déficit público e transformá-lo em bode expiatório da modernização neo-patrimonialista, apesar de a EC 19/98 não ter aplicabilidade imediata, visto que necessitava de leis complementares e ordinárias. É interessante perceber que a assessoria captura no texto emendado contradições em relação às promessas de contenção de gastos. Isso é possível detectar quando ela comenta os artigos da referida emenda.

Sobre a demissão de funcionários em caso de excesso de gastos, a nota adverte para o choque com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessidade de legislação ordinária federal para regulamentar a demissão. Levando em conta os objetivos do governo de reduzir, com tais medidas, as despesas na ordem de R\$ 9 milhões, a nota calcula a necessidade de se demitir algo em torno de um milhão e duzentos mil funcionários. Por tudo isso, a assessoria entende que “não se tratava, realmente, de uma reforma realista ou indispensável para o país, mas de uma mistificação e um engodo que causará enormes prejuízos à profissionalização e democratização do serviço público brasileiro” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998a).

Sobre a demissão por insuficiência de desempenho, por sua vez, a nota parlamentar indica a necessidade de lei complementar que detalhe as condições, os

¹⁰ Visão não compartilhada nos programas de governo de 1989 e 1994.

processos e os procedimentos da demissão, levando em consideração as valorizações regulares, o contraditório e a ampla defesa. Ainda no tocante à estabilidade, destaca a elevação do prazo de estágio probatório. A nota ressalva a necessidade de lei ordinária para regulamentar a avaliação necessária para a demissão ou efetivação do funcionário nestas condições. Chama a atenção da assessoria o fato da EC 19/98 não prever contrapartidas aos servidores com desempenho suficiente ou ótimo, mas criar um ambiente de instabilidade e subordinação aos humores dos chefes.

Acerca da quebra do Regime Jurídico Único, além da repetida necessidade de regulamentação, o seu fim contraria os princípios de proteção ao direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Após a regulamentação passam a inexistir a estabilidade e o regime previdenciário diferenciado. No mesmo sentido caminha a leitura sobre a isonomia, irreduzibilidade salarial e contratos de gestão. Em conjunto são medidas que possibilitam a retirada de garantias e a redução de salários do funcionalismo, fechando um ambiente de insegurança e intranqüilidade.

De maneira geral, a Emenda em questão rompe com a legalidade que circunscreve e limita a ação administrativa, permitindo aos dirigentes políticos promover ajustamentos no quadro de funcionários. Assim, a nota conclui que o Estado de direito está sendo solapado pelo voluntarismo e pela disposição de praticar a política de terra arrasada, em sacrifício do cidadão-usuário.

O modo petista de governar e a (nova) administração pública

Em 1999 foi lançado um livro (MAGALHÃES, BARRETO e TREVAS, 2002) que se propunha a realizar um balanço sobre a experiência petista à frente dos executivos municipais e estaduais. Seu subtítulo era auto-explicativo: *balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. No capítulo que trata da nova agenda criada pelo petismo, encontra-se um texto de Celso Daniel que aborda a questão da administração pública, em especial da administração local. É um dos melhores textos para se capturar a compreensão do partido sobre a temática da reforma administrativa em virtude de sua amplitude (a interpretação dos princípios fundamentais da NAP) e da importância do autor (histórico participante da formulação dos planos de governo nas várias candidaturas de Lula).

O texto revela, de início, suas referências ecléticas para a caracterização do ponto de partida da análise: a globalização. É bem verdade que as próprias referências não aceitariam a aproximação, o que exige do autor um certo malabarismo teórico. Apesar disso, Celso Daniel reúne na caracterização dois movimentos típicos das últimas décadas: a globalização financeira e a globalização sócio-cultural. A primeira assenta-se na leitura de Tavares e Fiori (1998), responsabilizando a crise dos anos 70 e a resposta materializada na “retomada da hegemonia americana” pelos novos fluxos de capital, pela uniformização das políticas econômicas e, portanto, pela emergência de uma agenda neoliberal. A segunda, presa a teóricos diversos, dentre eles Castells (1999), faz uso da imagem do estilhaçamento das identidades e da globalização dos hábitos. O novo mundo resultante dessas transformações está submetido a uma forte influência conservadora expressa principalmente na presença do neoliberalismo no campo das idéias. Contudo, este cenário negativo não abate as esperanças do petista. Ele acredita não se tratar de uma hegemonia, “porque hegemonia em sentido forte supõe um consentimento das maiorias, algo problemático em face da ausência de condições materiais mínimas para a garantia de coesão social estável” (DANIEL, 1999, p. 190). As mudanças ainda permitem o autor pensar que o futuro ainda está em aberto.

Mas voltando à questão administrativa, Daniel destaca que duas dimensões são especialmente atingidas por estas transformações recentes. O Estado, pois perde sua

liberdade para implementar políticas econômicas¹¹, tem sua soberania reduzida em decorrência da ação das instituições supra-nacionais e não consegue mais coesionar a sociedade. E o ambiente local, pois aparece como o novo locus-solução para a crise emergente. Nesse âmbito as identidades são mais bem absorvidas, a sociabilidade refeita e o investimento mais bem definido. Fica nítido que a dimensão que media a relação entre o internacional e o local, o nacional, perdeu-se. O conflito entre as referências teóricas tem aqui a revelação da incompatibilidade e, mais importante, da prevalência do segundo grupo sobre o primeiro.

O local aparece como instância de potencialidades de desenvolvimento endógenas e independentes das políticas macroeconômicas formuladas nacionalmente. A promessa de exprimir valores inatos, de aproximar as pessoas, de gerar cooperação, transparência e participação, permitiria ao autor pensar um novo Estado local, nem máximo, nem mínimo, maior do que o município (uma macro-região, como se atesta a Câmara Regional do Grande ABC) e menor do que o país. Seria um Estado capaz de responder à crise fiscal, oriunda do mau gasto, e marcado pela modernização administrativa em parceria com a iniciativa privada e a ação voluntária do terceiro setor. A prioridade seria o pequeno empresário e as cooperativas, mas sem abandonar as parcerias com os grandes, tomando como modelo o projeto da Terceira Itália.

Em clima propositivo, Celso Daniel (2002) aponta para 7 passos fundamentais para a moderna gestão local: a transparência, as políticas de recursos humanos, o controle por resultado, o investimento em tecnologia de informação, a horizontalização da gestão, o planejamento estratégico e, por fim, a co-gestão. Alguns deles são velhos conhecidos. Por transparência, o autor entende a aplicação de mecanismos de controle de desempenho e produtividade, que possibilitarão a abertura das caixas-pretas do Estado e a quebra do segredo burocrático. Dessa forma, o gasto dos recursos finitos poderia ser realizado com maior eficiência, isto é, fazer mais com menos. A semelhança com o texto de Bresser-Pereira é imensa, não só quando se contrapõem o burocrático ao gerencial, o segredo aos “controles sociais” de inspiração privada, mas também quando se busca legitimidade num conteúdo mais progressista que atribui respeito à cidadania quando se faz “bom uso dos recursos” escassos.

¹¹ As próprias referências (Tavares e Fiori) teóricas utilizadas por Celso Daniel refutam essa idéia na medida em que acreditam que o neoliberalismo submeteu a política à economia, sendo possível e necessária a inversão. Jamais diriam que o Estado perderia sua liberdade de implementar políticas econômicas.

As similitudes não param por aí. Esses recursos limitam uma política salarial mais ambiciosa e obriga o gestor a buscar motivações não salariais (realização profissional, reconhecimento, etc.) para o funcionalismo. Este é visto como um obstáculo ao processo de modernização, dada sua resistência ao novo, sua acomodação diante da rotina e do serviço habitual. Aqui, como em outros pontos, emerge uma proposta de revisão do binômio que animava os petistas desde sua fundação: inversão de prioridade e participação popular. A inversão de prioridade sempre requereu ampliação dos serviços públicos e, em decorrência, ampliação do número de servidores. A reação em cadeia acabaria por expor uma contradição: os investimentos públicos seriam minados pelo estouro da conta com a folha de pagamentos. Vale, então, conter tais demandas para que se priorizem os investimentos.

Para quebrar a resistência e introduzir mais dinâmica na relação entre servidores e suas chefias, seria conveniente horizontalizar a gestão – com a introdução de estruturas de trabalho matriciais e por núcleos, algo muito semelhante ao que se fez na reestruturação produtiva mundial - e substituir o controle de procedimentos, pelo controle por resultados. Os resultados serão avaliados pelos indicadores de desempenho, que serão construídos com base na premissa do foco no cidadão. Dar ao cidadão o serviço e as condições (informações e mecanismos de controle) para avaliá-lo, sintetiza, pelo menos em parte, a idéia de participação e cidadania. Como as velhas identidades nacionais (sindicais, etc.) foram estilhaçadas, as novas e locais (ongs, associações, etc.) comporiam o quadro limite de participação.

O acesso aos resultados e aos serviços se daria com a ênfase em tecnologia de informação, ampliando a rapidez no atendimento, a descentralização territorial e o acesso à Internet.

Por fim, caberia ao novo gestor local a realização de um planejamento estratégico que equilibrasse o programa com a capacidade de governo e a governabilidade, num ambiente de co-gestão, isto é, de inúmeros espaços (orçamento participativo, conselhos municipais, etc.) de participação popular aberta a todos com a finalidade de democratizar o governo.

Em que pesem: a) o artigo de Daniel estar centrado na questão da administração local; b) as noções de público e privado serem diferentes das de Bresser-Pereira; c) o caráter progressista ser mais evidente nas noções de investimento, participação popular e compromisso público; há um terreno coincidente significativo que incorpora desde as faces fiscalistas, até as gerenciais. Guardadas as devidas proporções repetem-se: a noção

dicotômica entre Estado e sociedade civil; as potencialidades inatas e regeneradoras da sociedade civil e do ambiente local, a naturalização da globalização e da crise do Estado, e a resposta gerencial para tal crise.

Os programas de governo – de 1989 a 2002

Por seu turno, a análise dos documentos eleitorais evidencia que os quatro programas de governo do candidato Lula (1989, 1994, 1998 e 2002) não guardam uma uniformidade capaz de conduzir o analista a compor um perfil único ou sintético das proposições. Como percebe Amaral (2003), os programas até 1998 passaram por transformações substantivas, em resposta aos anseios de ampliação de sua base eleitoral, à tentativa de se mostrar viável e ao panorama político e econômico vivido pelo país. Seu conteúdo foi desideologizado, abandonando a proposição de um novo modelo de desenvolvimento, por aquelas que apontam para a resolução de problemas concretos. Desse modo, o conflito entre frações leninistas e social-democratas foi claramente vencido pelas últimas.

A despeito das transformações nos programas, algumas noções genéricas sobre o papel do Estado foram razoavelmente mantidas. Em 1989, o programa do PT enxerga a necessidade de reformar o Estado, devolvendo-lhe sua capacidade de planejamento e inaugurando um funcionamento público e democrático. Assim se pode ler no documento que aponta, ao tratar das mudanças do papel do Estado, que

A política do governo democrático-popular para o setor público passa pela desprivatização do aparelho estatal, com a desmontagem das máquinas de corrupção e favorecimento. Esse é um pré-requisito para a reconstituição do espaço da atividade pública, com a recuperação do planejamento do poder de regulação e orientação da economia. O Estado deve ser capaz de articular o conjunto da política econômica, para garantir o objetivo de distribuição de renda e modernização. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p. 7).

Em síntese, desprivatizar e democratizar o Estado brasileiro. O primeiro passo é anular os desvios de que a máquina pública está impregnada – clientelismo, favorecimento, subsídios indevidos, sonegação, isenções, etc. Recuperar a capacidade de planejamento do Estado passa também por recuperar sua saúde financeira através da suspensão do pagamento da dívida externa. Por outro lado, se faz necessário, igualmente, remunerar adequadamente o funcionalismo, valorizando o serviço público e punindo os privilégios e as condutas inadequadas. Essa limpeza do terreno é necessária para que se prepare, como o programa prevê, uma profunda reforma administrativa futura, com vistas a modernizar e profissionalizar o serviço público. Não há referências

mais precisas no documento acerca da reforma futura, que impede conclusões sobre a natureza da política de gestão.

Todavia, pode-se perceber a democratização defendida como expressão do controle social, da participação popular na gestão do Estado através de suas associações e movimentos. Da mesma forma, o programa não detalha como isso se daria, deixando o controle social vago. No entanto, a participação não é atomizada, tampouco são descartadas as entidades de classe como participantes prioritárias da democratização.

No programa de 1994, a reforma do Estado e a reforma administrativa ganham um espaço exclusivo. Parte daquilo que havia sido desenhado no programa anterior está novamente colocado, mas com maior nível detalhamento. Lê-se que o PT está comprometido

com uma profunda reforma do Estado, com sua democratização e controle pela sociedade, através da participação popular, que permita desencravar de seu interior interesses privados, corporativos e burocráticos. O Estado não pode continuar sendo identificado pela sociedade - como é hoje - como uma entidade distante, indiferente e hostil que submete os cidadãos comuns à humilhação das filas, à arrogância ou desinteresse de burocratas que não se sentem comprometidos com a coisa pública e se revelam servis para com os poderosos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 04)

e que

Radicalizar e universalizar a democracia - torná-la efetiva e ampliá-la para todos - exige a reforma do Estado. Implica o combate ao autoritarismo, ao fisiologismo, à ineficiência, à privatização, bem como supõe a descentralização e o aperfeiçoamento dos instrumentos de representação e de participação democráticas. Exige a ampliação e o aprofundamento da participação da sociedade por outras formas de representação, além das partidárias. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 14).

A centralização e a burocratização herdadas do século XX são especialmente repudiadas nos fragmentos acima, como marcas de um modelo indesejável de Estado. Não se tem o suficiente para perceber claramente o que o PT entende por elas, mas pode-se dizer que figuram como males em si. Por outro lado, a privatização do Estado também aparece como traço a ser rechaçado, no entanto se esclarece em outros momentos do texto o real beneficiado pelo funcionamento não público do Estado: o grande capital. Aqui, nota-se uma diferença relevante em relação ao Plano Diretor: a privatização no documento do MARE se dava pela infiltração de interesses corporativos, normalmente oriundos do funcionalismo público. As transformações desejadas pelos petistas chocavam-se com a institucionalidade recentemente erguida

pela Carta de 1988. Portanto, o processo exigido para tal reforma era uma revisão constitucional, visto que

A Constituição de 1988 manteve parte do entulho autoritário, distorções no sistema de representação, a tutela militar sobre o Estado, ausência de controle sobre o Judiciário. Nossa campanha deve-se orientar para a constituição da base popular e parlamentar necessárias à revisão da Constituição (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 47).

Novamente detecta-se uma coincidência em termos com relação ao discurso vitorioso em 1994. Ao reconhecer a manutenção de um entulho autoritário que mina a participação e protege poderes, o programa do PT elege a Constituição como um alvo a ser atacado, isso porque ela espelharia o modelo anterior de Estado que se pretende superar. Se se pode chamar o modelo anterior de varguista, seria possível também aproximar PT e PSDB por um sentimento anti-varguista não idêntico. As semelhanças são grandes e passam pela crítica ao centralismo e ao burocratismo, opondo-os à descentralização e participação do cidadão. O conteúdo dos remédios não é idêntico, mas a sintonia no sentido geral do diagnóstico e nas proposições é inegável.

Juntamente com o combate à corrupção, a mudança da política externa e de defesa, a reforma da representação e do Judiciário, aparece a reforma administrativa como peça fundamental da reforma do Estado. Ela parte de um diagnóstico que percebe a funcionalidade do modelo inaugurado com o DASP para o nacional-desenvolvimentismo. Porém reconhece-se, ao mesmo tempo, que o crescimento da máquina estatal não foi planejado e combinou, perversamente, corrupção, autoritarismo e ineficiência. O governo Collor acirrou os problemas com uma desastrosa reforma e, por isso, continuam na ordem do dia como pontos a serem superados: a privatização, a legislação anacrônica e rígida, a burocratização dos procedimentos e a demasiada centralização. Desse modo o programa de 1994 entende que

O Estado brasileiro nos últimos sessenta anos foi relativamente funcional aos projetos nacional-desenvolvimentistas implementados nesse período. Mas seu crescimento não obedeceu a uma planificação, deu-se em grande parte em períodos ditatoriais, introduzindo progressivamente na máquina estatal uma combinação perversa de corrupção, autoritarismo e ineficiência. Os desastrosos projetos de inspiração neoliberal de reforma administrativa, durante o governo Collor, agravaram o quadro, na medida em que desestruturaram setores vitais da organização estatal, aumentando sua ineficácia funcional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 49).

Com efeito, vale destacar que a superação dos problemas administrativos abre um novo terreno para o desenvolvimento social e econômico, por devolver ao Estado a possibilidade de fazer política pública. A perda dessa capacidade não foi associada a uma crise encapsulada no próprio Estado, e sim aos caminhos adotados nos últimos sessenta anos, em que se ergueu um modelo de Estado que respondesse ao projeto nacional desenvolvimentista. Então, a política de gestão tem um caráter político e conectado a um propósito maior.

As mudanças administrativas propostas conjugam um gerencialismo tímido, com um aprofundamento dos procedimentos burocráticos chamados de weberianos. O que há de gerencialismo é pouco para colocar essa proposição ao lado do PDRAE, ainda assim é relevante enquanto coincidências representativas da hegemonia de um modelo de política de gestão. No programa de governo de 1994, defendem-se “introdução de relações horizontais com o espírito de se contrapor à verticalidade da estrutura administrativa herdada” (idem, p. 51), a flexibilização e simplificação dos procedimentos, a adoção do princípio da qualidade e a incorporação da tecnologia da informação para o enxugamento do “entulho autoritário” e a abertura de canais de transparência. Encontra-se aqui, como se fez no PDRAE e no texto de Celso Daniel (2002), a crença nos valores intrínsecos do ambiente local, em detrimento do nacional. Em suma, descentralizar, desburocratizar, flexibilizar e ampliar a participação; esses são alguns princípios simpáticos à Nova Administração Pública e que compõem este programa de governo.

Os procedimentos burocráticos weberianos a serem aprofundados são clássicos e atravessam o princípio do mérito como norteador do recrutamento, alocação e ascensão profissional; a universalização do concurso público e da carreira e a manutenção da estabilidade do funcionalismo – esta fortemente rechaçada pelos tucanos. Na forma de proposições, o programa de 1994 pode confirmar isso na medida em que defende a

Racionalização da estrutura de cargos e generalização dos planos de carreira nos quais o mérito seja o elemento nuclear. [...] Manutenção da estabilidade no emprego como instrumento de estruturação e continuidade de uma administração pública sólida, eficiente e permanente a serviço das demandas da sociedade. [...] Universalização do princípio do concurso público como única forma de ingresso no serviço público [...] (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 51)

Devido à carência de detalhamento pouco se pode avançar, no entanto é curiosa a combinação que denota, de um lado, a sintonia do PT com as novas ferramentas da

administração pública e, de outro, o desejo de ver na plenitude a modelagem burocrática.

Não obstante as aproximações possíveis entre o que reza o programa de 1994 e o PDRAE, há um conjunto de variáveis destoantes que proíbem a identidade. Não se percebe o diagnóstico de crise do Estado nos moldes estabelecido pelo MARE. Na contramão da retirada da função central do Estado para o desenvolvimento, o PT manifesta o desejo de recuperar sua capacidade de planejamento. Na verdade, o insulamento e a despolitização desejados às políticas de gestão e às agências executivas pelo governo FHC não tem ressonância em seu rival, afinal a reforma administrativa é uma ferramenta para o projeto de desenvolvimento.

A privatização do Estado, recorrente nos dois documentos, é realizada por agentes distintos; enquanto no PDRAE aparecem os interesses corporativos, no programa do PT emergem os grandes capitais. O mesmo ocorre com o apelo à participação e ao controle social. Para o governo Fernando Henrique Cardoso, a participação se circunscreve à existência do cidadão-cliente, enquanto os movimentos sociais e sindicais são chamados a participar da gestão das estatais e do Estado na forma das câmaras setoriais experimentadas no ABC paulista.

O ponto mais destacado no PDRAE e na própria reforma do MARE não tem sequer uma linha do plano do PT: o ajuste fiscal, sobretudo a parte fundamental que pesou sobre o funcionalismo. Para a agremiação de esquerda, a questão fiscal se resolve com reforma tributária, combate à sonegação, crescimento econômico e resolução do problema do endividamento público. Igualmente não se refere aos controles por resultado, ao foco no cidadão, às privatizações, às ONGs substituindo o Estado, às agências, etc. Desse modo, pode-se dizer que as semelhanças existem, mas não credenciam a identidade entre os partidos (PT e PSDB) e seus planos.

No programa de governo vitorioso de 2002 é novamente necessário levantar citações para deduzir algo coeso acerca da questão administrativa. Mas desta vez há um agravante: boa parte das referências anteriores desapareceram do texto eleitoral. Não se encontra mais a crítica à centralização e à burocratização, tantas vezes referidas nas versões de 1989 e 1994, dando a impressão de que não se tratam de problemas candentes nos anos 2000 ou que, pelo menos, teriam sido satisfatoriamente superados nas gestões da década anterior. Na mesma medida não se encontram mais as expressões reforma do Estado e reforma administrativa, indicando as suas saídas da pauta do PT, do governo e da sociedade. O silêncio ou a ausência, neste caso, parecem evidenciar a

consolidação em termos políticos, institucionais e ideológicos das noções implementadas a partir de 1995, sobretudo por se tratar de um governo cujo principal partido opôs-se firmemente às reformas dos anos 90.

Esta idéia se confirma à medida que se registra um balanço razoável das privatizações, mas nenhuma linha é dedicada ao gerencialismo, seus efeitos fiscais e (des) organizacionais. Não há revisão crítica das figuras institucionais criadas pelo MARE, tampouco do processo de descentralização que envolveu o terceiro setor. Para as agências reguladoras produziu-se a crítica sobre as condições privilegiadas pós-privatizações representadas pelos marcos regulatórios e o estabelecimento das elevadas tarifas dos serviços. Então, o limite da crítica possibilita uma ação corretiva também limitada. Nos termos do programa,

Dentro dos marcos regulatórios e contratuais vigentes, caberá acompanhar e co-participar dos processos de fusão e incorporação das empresas, visando assegurar a manutenção dos espaços competitivos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 72)

Trabalhar dentro dos marcos regulatórios e contratuais vigentes significa acomodar as instituições recentes dando-lhes sobrevida e blindagem, na medida em que as críticas existentes foram silenciadas na proporção da perda de radicalidade do partido e da necessidade de se apresentar como viável eleitoralmente.

Aquilo que é mantido dos programas anteriores, mas sem a mesma ênfase, pode ser sumarizado na idéia de que o Estado deve recuperar sua capacidade intrínseca de planejar; que é necessário desprivatizar e democratizar o Estado, mantendo a interpretação de que beneficiário da privatização continua ser o grande capital. A presença ativa e reguladora do Estado continua a ser postulada, não com a mesma ênfase na centralidade estatal, entretanto para evitar oligopólios e monopólios; que a descentralização deve ser buscada, porém com a proposta de corrigir os desvios do período FHC, quais sejam, aqueles que levaram a obrigação da prestação do serviço para as unidades estaduais ou municipais sem descentralizar, *pari passu*, os recursos orçamentários. Assim,

É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu. Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos

cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 02).

Por fim, o programa de governo de Lula em 2002 atesta a visão de Celso Daniel (2002) sobre a força do local, a importância da descentralização e a idéia de macro-regiões substituindo municípios como se pode ver no excerto abaixo.

Juntamente com a Reforma Tributária, nosso governo proporá aos estados e municípios a redefinição do Pacto Federativo, cujo princípio será a descentralização das ações sociais e a valorização da ação local, do município como ente federado realizador de políticas públicas. O novo Pacto Federativo deverá também incluir duas instâncias novas: as macrorregiões e as microrregiões, com atribuições políticas e administrativas, compostas por conjuntos de municípios, especialmente nas áreas metropolitanas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 17).

Como se pode perceber nos programas de governo de 1989, 1994, 1998 e 2002, a questão administrativa especificamente e da reforma do Estado no geral não se delinearam regular e claramente. Salvo em 1994, ela foi diluída nos demais programas sem brilho próprio ou nem mesmo com papel secundário relevante. Quando podia ser vista, entre outras proposições, demonstrava oscilação entre um gerencialismo tímido e o desejo de aprofundar a burocracia. Mas sempre respondendo à conjuntura, contra a Constituição de 1988 em 1989, combatendo a reforma de Collor em 1994, respondendo ao Plano Real em 1998 e, por fim, silenciando sobre a questão administrativa quando ela também sai da agenda do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

O documento-guia: Gestão Pública de um Brasil de Todos

Um primeiro diferencial evidente em relação a toda a história das reformas administrativas no Brasil seria a formulação de um projeto a partir de um amplo diagnóstico da situação do Estado brasileiro. Esse ponto de partida relativamente óbvio jamais havia composto a agenda reformadora. Não se sabia, com precisão, quais os reais problemas do Estado brasileiro, quantificados num estudo abrangente. Desse modo

A publicação “O Estado Brasileiro em Números” constituirá um pré-diagnóstico quantitativo da Administração Pública Federal a partir da coleta e análise de dados disponíveis nos sistemas corporativos e no sistema nacional de estatística (BRASIL, 2003, p. 18).

O GPBT reconhecia, desde o início, que nenhuma reforma administrativa poderia ser efetivada sem ter a ciência das condições em que a administração pública federal se encontrava. Além de tapar uma lacuna encontrada no PDRAE, o GPBT não se envolve na constrangedora missão de apresentar um projeto sobre um diagnóstico pouco desenvolvido, sem sustentações empírica e analítica amplas e, portanto, questionável.

Para o GPBT, as orientações gerais nele contidas serviriam como norteadores para a construção de um plano mais amplo e preciso no ano de 2004. O cronograma respeitaria a seguinte seqüência: a) seria realizado um estudo quantitativo revelando um panorama do Estado brasileiro, intitulado *O Estado brasileiro em números*; b) seria produzido o *Livro Amarelo*, contendo uma metodologia do diagnóstico institucional, identificando especificamente o déficit institucional, as barreiras à transparência, à ética e à participação, e, por fim, a sobreposição, paralelismo e lacunas institucionais; c) somente após diagnosticada a situação em que se encontrava o Estado, se formularia o plano; d) primeiramente manifesto no *Livro verde*, com o modelo de gestão do Plano PluriAnual (PPA); e) e, posteriormente, no *Livro Branco* tratando fundamentalmente da estruturação da administração pública federal.

O diagnóstico a ser construído no *Estado brasileiro em números* pretendia fornecer informações sobre dimensão e transformação na estrutura, papel e ação do Estado brasileiro nas duas últimas décadas, gerando assim insumos para a formulação de políticas e critérios de comparação coma as experiências internacionais. O estudo vai apontar que o Estado encolheu quando se observa a relação entre o número de servidores e a população economicamente ativa (-30%) ou a proporção de servidores a

cada 1000 habitantes (-11%), assim como o gasto com servidores civis em relação ao PIB (de 3,39% em 1990, para 2,05% em 2002). Aponta a queda de 20% no número de servidores ativos, no intervalo 1996-2002. Percebe a existência de vários ministérios¹² com mais de 30% dos seus servidores com mais de 51 anos de idade, indicando evasão e necessidade rápida de recomposição dos quadros.

Essa primeira diferença qualitativa no diagnóstico coloca a Secretaria de Gestão (SEGES – órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) em um terreno mais firme para construir o quadro propositivo, porém, ao mesmo tempo, identificados os problemas, em sua natureza e amplitude, multiplicam-se as responsabilidades para com a sua solução. Provavelmente aí se encontre a maior ambição do GPBT que foi abortada pela ausência de “recursos”. Uma varredura na administração pública brasileira implica a conexão, a parceria e a coordenação de pesquisadores internos e externos à secretaria. A sistematização e organização dos dados, bem como sua interpretação, geraria um enorme esforço intelectual e institucional. O que conferiria maior brilho e acerto, poderia também ser concretizado como o maior esforço de construção de políticas de gestão que o país conheceria, pelo fato de ter partido de um diagnóstico minucioso.

Mesmo protelando um diagnóstico profundo, o GPBT não se esquivava de um pré-diagnóstico, ainda que com termos e temas vagos. Na apresentação explícita o Estado que se deseja. As condições históricas e conjunturais criam um conjunto de exigências para definir os papéis a serem desempenhados. Tal como se lê no documento,

O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública (BRASIL, 2003, p. 7).

O texto não detalha cada passagem, mas ao menos se pode dizer que há uma sensível diferença nos atributos da cidadania (foco da gestão). Como se sabe, no PDRAE, ela foi reduzida ao universo do consumo. No GPBT a cidadania é ampliada e a participação não se limita à participação de conselhos de usuários ou reclamante da qualidade do serviço. Toma o cidadão como beneficiário principal, implicando

Considerá-lo membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, ampliando-se a consciência de cidadão,

¹² Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Trabalho, Saúde, Relações Exteriores, Integração.

recriando-se a solidariedade e definindo-se critérios de justiça social; o cidadão não é um mero consumidor de bens ou serviços (BRASIL, 2003, p. 12).

O plano não informa como isso se daria, logo a imprecisão poderia deixar ocultas essas palavras. Todavia, a percepção e a crítica à redução da cidadania marcam, ao menos, as posições dos governos. O que os aproxima é o fato de a gestão ter seu foco no cidadão, orientação originária da NAP.

O ponto de partida, portanto, é um Estado com déficit institucional. O ponto de chegada é um Estado revitalizado. A revitalização passa, necessariamente, pela conexão com um novo modelo de desenvolvimento desenhado pelo Plano PluriAnual (PPA) 2004-2007 e pela recuperação da capacidade de atuar, promover o crescimento com justiça social e fiscalmente sustentado. Para revitalizar o Estado, nos termos do GPBT, seria necessário:

1. Sanar o déficit institucional, enquanto incapacidade de o Estado assegurar direitos civis e sociais básicos; quando há déficit as lacunas são cobertas pelo não-estado (crime organizado e mercado) que afronta a cidadania e ignora a equidade; as soluções passariam pela superação do patrimonialismo através do fortalecimento do caráter impessoal e universal das instituições públicas. Não se encontra no texto o apontamento sobre a origem do déficit, mas é relevante o fato de o Estado ter sido alvo de análise à luz de seus compromissos com os direitos civis e sociais básicos. Esse aspecto, negligenciado ou esquecido na reforma de 1995, é fundamental para uma atitude reformadora de sentido público. Assim

a implementação de um plano de gestão pública referenciado nesta nova abordagem fortalece o Estado na medida em que reduz o déficit institucional — ausência do Estado onde este deveria estar atuando — , promovendo-se a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa (BRASIL, 2003, p. 8).

Merece igual registro o reforço das “instituições burocráticas basais”, como é o caso do universalismo dos procedimentos, vista como peça-chave no combate ao patrimonialismo (redução já criticada anteriormente) e alvo constante da crítica do MARE. Com efeito, resgata-se um dos princípios reforçados pela Constituição de 1988 e cumpre-se parte da promessa de ter instrumentos de gestão plurais.

Cabe ainda assinalar que sanar o déficit institucional não significa romper com as figuras institucionais nascidas da Emenda Constitucional 19/98. As agências, organizações sociais e os contratos de gestão serão redefinidos e preservados. Assim

como será preservado o princípio geral da participação dos funcionários e órgãos estatais no processo, ou seja, o princípio da adesão voluntária não será substituído, tal como se pode perceber no próprio texto.

Envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores envolvidos são fundamentais. A definição de estratégias de intervenção ou indução de processos de mudança deve ser baseada na adesão das organizações e setores, na capacitação e na motivação intensivas, além da troca constante de informações. Superam-se, assim, as transformações baseadas predominantemente no caráter legalista e coercitivo, em favor de uma abordagem que resgate a formulação de políticas de gestão baseadas em incentivos institucionais e pessoais (BRASIL, 2003, p. 12-13).

2. Aumentar a governança, ou seja, promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas. Para tanto o GPBT propõe o fortalecimento da inteligência estratégica governamental. Adoção de novas práticas de interlocução e participação e “em especial, a reativação da função planejamento” (idem, p. 10). Merece destaque o alcance dado ao termo governança. Ele estende-se até a recuperação da capacidade de planejar, desidratada durante as décadas de 1980 e 1990 e substituída pelas políticas de curto prazo, de administração das contingências. Outro destaque cabe aos instrumentos listados como necessários para a implementação de políticas públicas que alcancem o resultado desejado. Trata-se de implementar a avaliação de desempenho, a flexibilização de regras, a simplificação de processos, a reestruturação de cargos e salários e a ética e transparência. Alguma convergência pode ser notada com o conteúdo do PDRAE. Há implícita, na lista de instrumentos acima, a percepção de que o Estado brasileiro sofre de uma certa paralisia burocrática resultante de regras e procedimentos rígidos, excessivos, pouco práticos e lentos. A reforma gerencial de 1995 apostava igualmente na simplificação e flexibilização, contudo com os olhos voltados para os direitos do funcionalismo. Mais do que isso, deve-se ter claro que alguns elementos da NAP aparecem sutilmente, como é o caso do aprendizado contínuo e do controle por resultados.

3. No que tange à eficiência, o GPBT pretende “fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em decorrência da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado” (Brasil, 2003, p. 10). Neste documento, a eficiência é evocada como um princípio republicano na contramão do corte linear de despesas. Este, resultaria, via de regra, no aumento do custo relativo e da ineficiência. A bem da verdade, o próprio PDRAE ressaltava o caráter republicano da eficiência e condenava o

corte linear de gasto, o que na prática, como se viu, não significou qualquer constrangimento no ajuste fiscal e na penalização do funcionalismo. Desta vez, aquilo que era tímido se extroverte, o limite fiscal é anunciado claramente e colocado como baliza para que se pense a eficiência, novamente recorrendo a um dos lemas da NAP, qual seja, fazer mais com menos.

4. Por fim, anunciam-se a transparência e a participação como

[...] princípios basilares da gestão democrática que permitem aos cidadãos se informarem sobre a agenda proposta pelo governo e, por meio dos canais adequados, participarem das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares (BRASIL, 2003, p. 11).

Apesar de anunciar critérios republicados de administração pública, o GPBT não descreve quais seriam os canais de participação abertos à sociedade civil para elaboração e implementação do projeto em questão, assim como não explicita os mecanismos de controle social.

De modo geral, o GPBT faz um grande esforço para demarcar suas diferenças em relação ao documento-guia anterior e tem razoável sucesso quando anuncia a necessidade de se partir de um diagnóstico profundo e preciso, seu compromisso em substituir o Estado meramente regulador por um Estado promotor do desenvolvimento. Isso implica, como se viu, recuperar a capacidade de planejamento, pensar o Estado como parte da solução e não como problema, integrar política de gestão e projeto de desenvolvimento, ampliar a participação e a cidadania, completar as instituições burocráticas basais e sanar o déficit institucional. Ainda assim, a demarcação não é absoluta e uma zona cinzenta permite confundir e, por isso, perceber as continuidades entre os dois planos. Isso é possível quando se observa o tratamento dado aos limites fiscais, o cidadão como foco da política de gestão, o princípio da eficiência (fazer mais com menos), a manutenção das figuras institucionais como as OS, as Agências e os contratos de gestão, a permanência do princípio da adesão voluntária para as modificações gerenciais, a flexibilização e a simplificação de regras e procedimentos, etc.

Síntese

É possível perceber que os documentos analisados trazem abordagens distintas acerca do legado do MARE. Ora a posição é de nítido confronto por caracterizá-lo como conjunto de políticas de recorte neoliberal cujos objetivos passam pela redução do tamanho do Estado e a redução de direitos e conquistas do funcionalismo. Esse discurso aparece de forma acentuada nas notas técnicas da assessoria de bancada da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara de Deputados e no documento-guia da política administrativa do governo. Ora a abordagem se suaviza e absorve parte do instrumental da Nova Administração Pública, como se pôde ver no artigo de Celso Daniel. E ainda é possível encontrar num mesmo documento ambas as posturas, como é o caso dos programas de governo e do GPBT.

Daqui se pode concluir que (a) por um lado, o PT e o governo Lula, possuem posições ambíguas em relação ao legado da reforma do Estado, expondo ao mesmo tempo rechaço e simpatia pelo que se desenvolveu na gestão de Bresser-Pereira; (b) por outro, e resultante da conclusão anterior, o PT e o governo Lula não carregam um projeto de reforma do Estado.

Capítulo 4 - O governo Lula e o legado do MARE: o que foi feito com a agenda dos anos 90

É possível afirmar que o governo Lula é uma simples continuidade do governo anterior? Esta questão não pode ser respondida com base numa leitura simplista, tampouco atravessada por paixões que tragam diagnósticos apriorísticos. Na tentativa de contribuir com sua resolução, far-se-á um balanço do governo Lula naquilo que concerne às políticas públicas vinculadas à reforma do Estado. Dito de outra forma, nos interessa fundamentalmente perceber se a agenda reformadora dos anos 1990, consolidada no governo FHC e dirigida na dimensão administrativa pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), foi mantida, aprofundada ou recuada.

Para tanto, utilizaremos dois caminhos argumentativos: a) o primeiro dará conta da possível adoção de uma nova agenda dentro da Secretaria de Gestão (SEGES); b) o segundo investigará, nas diversas iniciativas do governo, se o sentido de suas políticas públicas reforça ou rompe a lógica inaugurada com a reforma do Estado no governo do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

A partir de então, será possível desenvolver a hipótese de que existia um movimento geral de conservação. Ele pode se expressar, por um lado, no fato de a SEGES apresentar uma série de resistências internas para levar a diante o Gestão Pública de um Brasil para Todos (GPBT), programa para as políticas de gestão com conteúdo razoavelmente crítico em relação ao seu antecessor (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE). Com isso estancou-se o movimento de mudança. E, por outro lado, pelas políticas empreendidas desde 2003 no sentido de reforçar as figuras jurídicas e respeitar os marcos institucionais vigentes. Assim, as agências reguladoras, as organizações sociais, os contratos de gestão e os controles por resultados, foram preservados em sua essência.

Cabe-nos ainda, somar a essa hipótese uma última. Em vários momentos foram empreendidas, também, políticas dissonantes. Elas aparecem na reversão das terceirizações, na contratação do funcionalismo, na politização das agências reguladoras, na paralisação das privatizações, etc. O diagnóstico que daí se extrai aponta para a ambigüidade, para o convívio de políticas de lógicas distintas ou opostas, ainda que se possa pensar a predominância de uma delas. Esse diagnóstico, específico para o

ambiente da gestão pública, não nos permite pensar o governo Lula como mera continuidade.

Os conflitos internos

Desde 1999, a reforma do aparelho do Estado não conta com um Ministério para sua execução. O MARE foi desativado e convertido na Secretaria de Gestão (SEGES), órgão componente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A conversão foi justificada pelos tucanos através do argumento de que a reforma já tinha cumprido seu papel, sobretudo na dimensão institucional-legal (Bresser-Pereira, 1998). E restaria, portanto, as transformações de longo prazo, mais lentas e graduais, não demandantes de uma estrutura ministerial para tanto.

A estrutura foi mantida depois da posse de Luis Inácio Lula da Silva. Isso pode produzir duas suspeitas: a) dada a noção recorrente nos programas de governo de que a questão administrativa é crucial para o desenvolvimento, seria importante manter a SEGES sob o guarda-chuva do MPOG; b) todavia, um ministério que se desdobra em tantas dimensões e de tamanha importância, pode relegar a segundo plano a questão administrativa, basta que a secundarize ou simplesmente não consiga a devida coordenação.

Se observarmos a envergadura do GPBT (Gestão Pública de Um Brasil de Todos) – documento-guia da política administrativa do governo Lula, lançado em 2003 e com um conteúdo razoavelmente crítico em relação ao Plano Diretor do MARE -, seremos levados a confirmar a primeira suspeita. Suas intenções passavam por recuperar o déficit estatal e colaborar com o desenvolvimento do país a partir da sintonia fina com o Plano PluriAnual (PPA) 2004-2007. Nesse sentido, a SEGES seria uma personagem destacada. Entretanto, se a observação abandona o texto e se desloca para sua implementação, veremos razão na segunda suspeita. Martins (2005) caminha nesta direção, ao alegar que a fragmentação das políticas foi mantida na gestão recente. Para o caso petista, o MPOG concentrava no tema orçamento, drenando as atenções numa pasta multi-temática. Somam-se a isso a ausência de um plano de gestão para o PPA, as divergências entre secretarias do mesmo ministério e a resistência em transformar a SEGES em uma secretaria com poderes ministeriais. Uma série de outras motivações completa o quadro erguido pelo autor, mas essas nos bastam para perceber o descompasso entre o GPBT e a sua efetivação.

O próprio Humberto Falcão Martins, primeiro secretário de gestão do governo Lula, revela em sua carta demissionária de fevereiro de 2004 uma sucessão de fatos que

reforçam a suspeita de que a questão administrativa não recebera destaque. Ele relata que em janeiro de 2004, portanto, quando completara um ano de governo Lula, o MPOG já havia ordenado a “desconstrução” do GPBT. O recuo em relação à medida provisória 163, que levaria a SEGES para a Casa Civil, seria mais um agravante na impossibilidade de levar um projeto da amplitude desejada. Assim, finalizando a carta, Martins escreve ao Ministro do Planejamento:

Em que pese minha admiração pessoal e mais alto respeito profissional por Vossa Excelência, estou convicto de que a atual situação do Ministério do Planejamento não permite que uma proposta abrangente e integrada de política de gestão possa ser apresentada ao Presidente da República (MARTINS, 2004).

Martins se demitiu por perceber a inviabilidade de se levar adiante o plano de 2003. Ao que tudo indica, no MPOG e na SEGES havia resistência de caráter estrutural e ideológico a uma mudança mais substantiva. Estrutural porque a aplicação do GPBT exigiria um esforço e uma mobilização volumosos e onerosos. E nada sinaliza que a restrição fiscal seria menor para um empreendimento dessa natureza. Portanto, com recursos exíguos a revitalização do Estado brasileiro seria incompleta levando-se em consideração o planejado. E ideológico pois a manutenção das figuras institucionais e dos princípios da NAP, como se verá no próximo tópico, revelam alguma concordância com a agenda anterior e, então, obstáculos para alterações na rota.

Essa resistência pode ser percebida também pelas mudanças na direção da SEGES. A secretaria atravessou duas trocas de secretário¹³ durante o primeiro mandato do presidente Lula. Mudanças desta natureza implicam tempos de adaptação, quebras na velocidade e possíveis alterações de prioridades. Isso se confirma na entrevista de Alexandre Kalil Pires¹⁴ cedida para a presente pesquisa. Pires era secretário adjunto da Secretaria de Gestão em 2005 e atualmente ocupa o cargo de chefe do Departamento de Articulação Institucional da mesma secretaria.

De acordo com ele, o GPBT estava muito bem estruturado do ponto de vista acadêmico e metodológico e exigia uma grande reunião de estudos externos para ser empreendido. Dada a ausência de recursos - não quantificados pelo entrevistado -, a SEGES secundarizou a fatia mais ambiciosa do plano, sem perder suas orientações

¹³ Humberto Falcão Martins (2003-2004), Luís Hiroshi Sakamoto (2004) e Valter Correia da Silva (2004-2006).

¹⁴ Brasília, 13 dez. 2005.

gerais. Todavia, é possível perceber que as orientações gerais também foram lateralizadas, a despeito do que afirma o secretário.

Na verdade, a entrevista foi reveladora da trajetória de parte da herança do MARE no interior da SEGES. Em algumas passagens as pistas da continuidade são deixadas, ainda que o entrevistado tenha negado com ênfase o abandono do GPBT. É válido destacar, primeiramente, que Kalil faz uma leitura da reforma como um processo descolado de governos, partidos ou forças sociais em conflito. Em sua visão, um consenso se estabelece em torno da efetividade do Estado e, a partir dele, a reforma se realiza. Desde o instante que ela se efetiva, abandonando o terreno da proposição, se institucionaliza, passa a ser realidade sobre a qual os governos seguintes devem acolher como suas. Isso pode ser ilustrado no momento em que afirma “que nós não temos uma reforma desse ou daquele governo, mas uma pressão da sociedade brasileira para ter um Estado mais efetivo” (PIRES, 2005). Na seqüência, questionado sobre uma possível mudança de postura do PT – antes crítico à reforma administrativa – ele indica a evolução do partido como resposta para a assimilação de parte da herança de seu antecessor. Pires trata os marcos institucional e conceitual cristalizados e irreversíveis, cabendo ao governo administrá-los como parte de uma realidade dada. Diz ele que

no momento em que a Emenda 19 foi promulgada ela deixa de ser parte das hipóteses, você passa a discutir em cima de uma completude. Então são dois debates completamente diferentes. Seria lamentável se as pessoas só pudessem estar se referenciando naquilo antes. Modificou a realidade! Então há uma necessidade de haver uma modificação nas diversas concepções (PIRES, 2005).

Não interessa questionar a visão do funcionário da SEGES, mas percebê-la como um retrato da acomodação de um novo governo diante de um legado. Retrato que pode ser reforçado pela compreensão do entrevistado sobre a necessidade de se completar o processo de contratualização aberto em 1995. De acordo com ele o governo FHC trouxe à tona figuras institucionais como os contratos de gestão, portanto respondeu à questão “o que fazer”. Agora o governo Lula tem diante de si a demanda por solucionar outra, “como fazer”. Trata-se de criar as condições para que os contratos possam ser executados e cumpridos. Nesse sentido, o traço de continuidade seria evidente porque é extraído de uma relação de complementariedade, tal como revela na passagem abaixo.

Nos parece que a discussão sai um pouco de modelos institucionais propriamente ditos, que parece que foi o debate que ficou mais forte em todo o governo Fernando Henrique, nos parece uma falsa questão. A questão principal é, primeiro, o que se espera de uma organização, e

quais são os requisitos fundamentais para essa efetivação. Um bom processo de consolidação poderia resolver isso (PIRES, 2005).

A continuidade se revela até mesmo quando se tenta apontar possíveis diferenças entre as políticas para o funcionalismo pretéritas e presentes. Enfatizando a centralidade da questão fiscal na gestão tucana, Pires a perceberá superada na petista. Mas a causa da superação está justamente na reforma da previdência do servidor público empreendida a partir de 2003. Ela teria sanado a pressão deficitária da previdência e por isso liberado o governo desse gargalo fiscal. Novamente transparece a noção de que a gestão inaugurada em 2003 estaria completando as missões deixadas em aberto. Desse modo, para o governo Fernando Henrique

essa questão estava muito vinculada em relação aos custos de pessoal, que são bastante elevados no governo federal. Mas à medida que foi feita a reforma previdenciária essa discussão deixou de ter muito sentido. Boa parte dos custos estava associada à questão previdenciária. Então, durante o governo Lula tem-se feito um grande debate sobre as diretrizes de carreira, o que deveria estar saindo muito próximo às diretrizes. E se estabeleceu mecanismos de diálogo com o servidor através da mesa nacional de negociação e várias mesas setoriais (PIRES, 2005).

Como se viu, no interior da SEGES há percepções claras de que a reforma administrativa do MARE ou o quadro institucional que dela decorre, foi em boa medida absorvido e aperfeiçoado. Obviamente, as transformações trazidas pelo GPBT encontrariam alguma resistência interna à SEGES para se efetivarem. Não porque o documento-guia da política administrativa do presidente Lula fosse absolutamente antagônico em relação à novidade de 1995. Como se viu no tópico anterior, há pontos de contato e similitude. Mas, sobretudo porque se cristalizou em parte da alta burocracia o conteúdo cultural-gerencial propalado pelo PDRAE. Dela se pode ouvir que a globalização representa uma realidade nova para a qual o Estado deve, passivamente, se adaptar. Identidades fragmentadas resultam em ausência de legitimidade estatal. Novos e mais rápidos meios de comunicação evidenciam a anemia do controle oficial. Enfraquecido pela globalização, o Estado deve assimilar sua fraqueza.

Então, são situações novas, em que de um lado o Estado está limitado. Antes ele era, pelo menos no nosso referencial brasileiro, um ente todo poderoso, meio como um deus acima da sociedade, esse Estado fica fraco, nessa condição. E tem que deixar de ser uma estrutura pesada para ser uma estrutura capaz de atender as inúmeras demandas que surgem em todo o país (PIRES, 2005).

Nesses termos é possível pensar que a idéia de revitalizar o Estado, fortemente presente no GPBT, através da devolução de sua capacidade de planejamento e intervenção, vai de encontro ao que expôs Alexandre Kalil Pires. Não obstante o choque não seja absoluto, ele existe e parece ter sido suficiente para evidenciar a ambigüidade e determinar a demissão de Humberto Falcão Martins.

Consolidação e recuo

Durante os quatro anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a questão administrativa não alcançou igual importância da conferida no primeiro mandato tucano. Compete pensar que uma radical transformação que rompesse com os postulados da Nova Administração Pública dificilmente ocorreria em silêncio, nos bastidores do Poder Executivo, sobretudo porque envolveria a quebra de instituições importantes para a regulação dos mercados ou para o *mainstream* da gestão pública. Logo, o relativo silêncio é uma evidência de continuidade. Cabe ainda lembrar que o GPBT, carregado de contrapontos em relação à reforma do MARE, naufragou ainda no primeiro ano, deixando ações pretensivas detidas exclusivamente nas páginas do programa.

Uso das políticas gerenciais da Nova Administração Pública: a consolidação

Todos os balanços de gestão e atividades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2004, 2005, 2006) demonstram a tentativa de a Secretaria de Gestão (SEGES) de adaptar as instituições herdadas dos mandatos tucanos ao GPBT. No fundo isso implicaria a substituição de conteúdos, metas e valores, com o intuito de recuperar o Estado em seu déficit institucional. Mas, em alguma medida, o simples alinhamento significaria, ao mesmo tempo, a preservação da carcaça institucional. Na relação mutuamente determinante entre forma e conteúdo, seguramente a sobrevivência dada à forma contaminaria o conteúdo.

Porém os balanços nos levam a pensar que ocorreu muito menos do que se propagandeava, isto é, nem mesmo o conteúdo de parte das instituições foi substituído, como se pode perceber no uso frequente de certas ferramentas típicas do gerencialismo (NAP), como controle por resultado, foco no cidadão, descentralização, qualidade, desburocratização, agências executivas, organizações sociais, contratualização e lógica da adesão.

Os programas de qualidade e desburocratização

As políticas de gestão da SEGES agem em várias frentes. Naquilo que se denomina de gestão do conhecimento, a Secretaria faz uso da idéia de *aprendizado contínuo*, compatível ao tipo de administração pública de inspiração gerencial tal como relatado por Ferlie et al (1999), numa versão “mais humanística” e preocupada com a cultura organizacional. Para tanto se fez o cadastro das experiências bem sucedidas de gestão pública em um banco de dados batizado de BEBS (Banco de Experiências Bem Sucedidas), bem como a informatização do governo, na forma de governo eletrônico.

Essas iniciativas, assim como outras, recebem apoio – inclusive financeiro – de instituições internacionais (BID, BIRD, FMI, OCDE e CLAD) que permitem ao governo brasileiro um diálogo e um intercâmbio acerca das soluções gerenciais. A idéia de intercâmbio pode ou não ser precisa para retratar o que verdadeiramente ocorre. Em relação ao CLAD (*Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*) é possível que se entenda a instituição como um espaço de confluência de idéias e projetos razoavelmente afinados com a NAP. Seu conselho diretor aprovou um documento de título propositivo *Uma nova gestão pública para a América Latina* em 1998. Nele se pode ler o entendimento do Centro sobre a reforma administrativa no subcontinente.

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal (CLAD, 1998, p. 26).

Ao reformar o Estado e, especificamente, a gestão pública deseja-se instituir um modelo gerencial que

tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrática-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial (CLAD, 1998, p. 29).

O Centro é uma organização intergovernamental, criada em 1972 pelo México, Peru e Venezuela, por sugestão da ONU, com o foco na modernização da administração pública como fator de desenvolvimento econômico e social. Seus membros são presidentes, ministros ou secretários dos vários países da América Latina afeitos à temática da gestão pública.

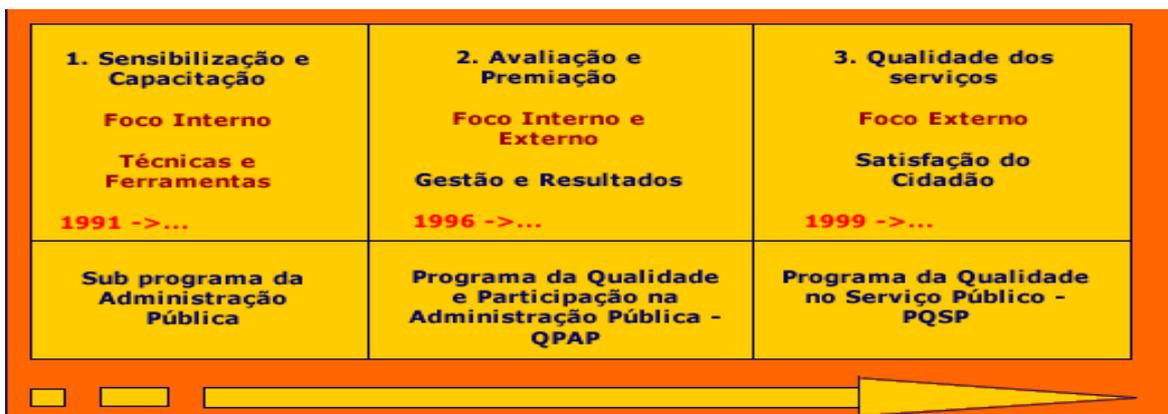
No entanto, as demais instituições têm relações que não são meramente de parceria e cooperação. Há um conteúdo imperativo diluído nas resoluções, nos boletins e nas recomendações. O próprio MPOG reconhece não intencionalmente isso, quando em seu balanço de atividades de 2003 declara que “Tanto quanto o BIRD, o FMI tem conferido importância crescente à gestão pública como critério de análise situacional dos países membros” (BRASIL, 2004, P. 76). No caso do BID, os recursos liberados para as transformações na administração pública são feitos mediante a assinatura de acordos em que o país membro captador assegura o compromisso com os princípios modernos da NAP. Esse é ilustrado pelo PRODEV (Plano de Ação de Médio Prazo para a Efetividade no Desenvolvimento) que objetiva realizar estudos para se implementar uma gestão por resultados, cujo volume de recursos chega a US\$ 500 mil para execução em 18 meses. O BID, assim como o FMI e o BIRD reconhecem que a modernização da administração pública é uma importante ferramenta no desenvolvimento social e econômico, sem, no entanto, conectá-la com nenhuma forma de distribuição de renda e riqueza, ou a recuperação da capacidade de investimento estatal, tal como ilustrado pelo *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance - a World Bank Strategy* (WORLDBANK, 2000). A aproximação maior da SEGES com essas instituições reforça a associação sugerida da administração pública brasileira ao universo da NAP.

Sobre o processo de modernização da administração, destacam-se dois programas atuantes em níveis diferentes: o PMPEF e o PNAGE. O primeiro é o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), inaugurado em 2000, no âmbito do PPA 2000-2003. O Outro, o PNAGE (Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal) tem como objetivo uniformizar a modernização dos estados. Deve-se levar em conta que ambos foram inaugurados na gestão do PSDB e que o sentido de modernização refere-se à aproximação dos procedimentos públicos aos privados.

Especificamente sobre a questão da qualidade, deve-se destacar a manutenção do Programa de Qualidade do Serviço Público (PQSP), criado em 1999 e inspirado nos programas de qualidade total. Seu objetivo é difundir as modernas práticas e princípios administrativos. O programa consiste na celebração de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos, atuando na mobilização e sensibilização das organizações. Quanto aos cidadãos, o objetivo é estimulá-los a se tornarem participantes das atividades públicas, desempenhando o papel de avaliadores dos serviços e das ações do Estado (BRASIL, 2006).

A história deste programa remete-nos ao governo Collor. Seu antepassado, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, foi criado em 1991 e carregava como objetivo deslocar o foco das organizações públicas para o cidadão e implementar a desburocratização. Observando-se o quadro 04 extraído da página da internet do MPOG, veremos que há uma linha ininterrupta entre esses programas, percebida na divisão da história recente dos programas de qualidade em três fases.

Quadro 04 - Evolução dos programas de qualidade no serviço público federal



Fonte: MPOG.

No ano de 2005, através do decreto-lei 5.378, foi criado o Gespública, Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública, uma fusão dos antigos PQSP (Programa de Qualidade no Serviço Público) e D (Programa Nacional de Desburocratização). Um programa que sintetizava a busca pela qualidade e pela desburocratização – simplificação e desregulamentação de processos -, sendo declaradamente público, focado em resultado e federativo. Ele está imbuído da missão de difundir a gestão por resultado para além do poder executivo federal através de parcerias voluntárias com outros poderes e entidades e em outros níveis de poder público, até mesmo transferindo a coordenação dos projetos para a própria região em que ele é implementado. A título de exemplo, podem-se listar as parcerias que já se utilizam do modelo Gespública para transformar suas gestões, são elas: a USP, o Conselho Federal de Economia, Prefeituras Municipais de Sorocaba e Salvador (entre outras), Banco Central, o Exército, a área de saneamento no Ministério das Cidades, o Ministério da Saúde (os dois últimos contando com um comitê ou núcleo setorial do programa), governo do estado da Bahia, Tribunais Regionais do Trabalho de vários estados etc¹⁵. Foram mais de 100

¹⁵ cf na página do Gespública

http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/index_noticia.htm

oficinas realizadas em municípios brasileiros com o objetivo de propagar o programa e estimular a adesão.

A cidade de Sorocaba, particularmente, desenvolveu um projeto piloto de modernização administrativa tendo o Gespública como referencial, e as transformações são relatadas no próprio sítio do Ministério do Planejamento da seguinte forma:

O município de Sorocaba, de cerca de 600 mil habitantes, no interior paulista, está implantando práticas modernas de gestão que vão tornar mais fácil a vida da população local. Entre os principais benefícios oferecidos ao cidadão estão: monitoramento do centro da cidade por vídeo, abertura de empresa em 24 horas, aprovação de plantas de arquitetura pela internet e a liberação de documentos assinados digitalmente. Nas atividades internas da prefeitura todos os sistemas estarão interligados e o acesso à informação passará a ser em tempo real (BRASIL, 2006).

Foram produzidas pelo Gespública guias de simplificação, realizadas oficinas e encontros, premiadas iniciativas de qualidade na gestão pública, de tecnologia de informação etc. De maneira geral, o programa conecta-se ao Mega-objetivo 3 do Plano PluriAnual 2004-2007, que aponta para a promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, e ao Desafio número 28 do mesmo Plano, no qual se pode encontrar o objetivo de uma nova gestão pública - ética, transparente participativa, descentralizada, com controle social e orientada para cidadão.

Diante do exposto, é possível notar que o governo Lula comprometeu-se com a manutenção das políticas de modernização da gestão pública componentes da agenda dos anos 1990. A lógica e os princípios foram mantidos e as instituições promotoras aperfeiçoadas, sem que qualquer guinada na trajetória recente fosse estabelecida. Deste modo, aquilo que se denomina de Nova Administração Pública ou gerencialismo, conseguiu se assentar no atual governo a despeito das esperanças mudancistas.

Alguns recuos na agenda dos anos 1990

A reforma administrativa de 1995 deixou uma herança institucional para o governo petista que foi, de algum modo, consolidada. Entretanto vários são os pontos de recuo (crítica ou revisão) na agenda dos anos 90.

O funcionalismo

As mudanças nas políticas de recursos humanos mereceram destaque no governo Fernando Henrique Cardoso, fundamentalmente porque a revisão das condições de trabalho colaborava no equacionamento das contas públicas. Não por outro motivo se observou a perda de uma série de institutos legais de proteção social, o avanço da precarização do trabalho representada pela terceirização e a perda maior do sentido público da atividade do servidor. A terceirização é um problema particular a ser enfrentado. Estima-se que 30% dos trabalhadores no serviço público sejam terceirizados, somente na Caixa Econômica Federal o número se coloca entre 18 mil e 20 mil funcionários nesta condição¹⁶.

Como se sabe, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e sua legislação complementar abriram importantes janelas para a redução do quadro de servidores (BARBOSA E SILVA, 2006). A quebra da estabilidade e as novas condições especiais para a demissão (baixo desempenho, excesso de quadros e de despesas) promoveram uma redução no contingente servidores civis no Poder Executivo em 108.368 cargos, conforme demonstra a tabela (3). Isso corresponde a uma redução de 19%. Já seria um número em si significativo, mas ele transborda sua relevância quando se lembra que o MARE reconhecia que o problema não era a quantidade, mas a alocação do servidor (BRASIL, 1995).

Tabela 03 - Evolução do Quantitativo de Servidores Civis

Ano	Civis no Poder Executivo
1994	583.020
1995	567.689
1996	545.656
1997	531.725
1998	520.165
1999	497.125
2000	486.912
2001	458.743
2002	459.321

Fonte: MARE apud ABRUCIO & COSTA, 1999 e MARCONI, 2003.

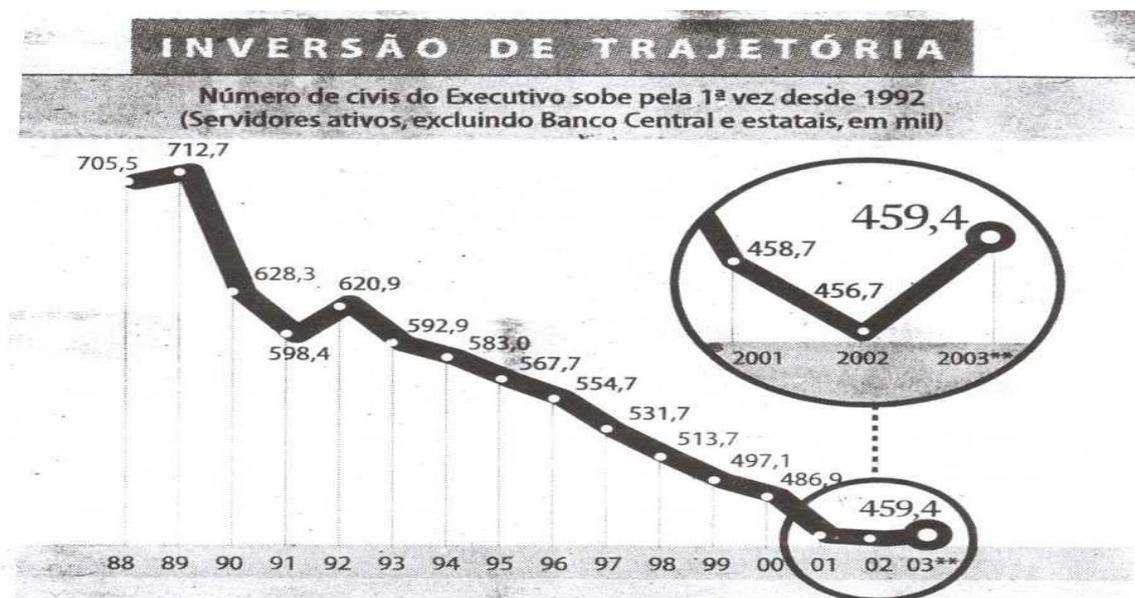
¹⁶ Cf. Jornal Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, p. B4, 15/07/2005.

Diante da redução intencional do quantitativo de servidores públicos federais, torna-se relevante o fato de que em 2003 foram criados 18.994 cargos¹⁷ e autorizados concursos para o preenchimento de 24.808 vagas ociosas ou abertas por aposentadorias (BRASIL, 2004). Já em 2004, o governo federal autorizou o provimento de 12.466 cargos (BRASIL, 2005), em sua maioria para o Ministério da Justiça (25,35%), o Ministério da Previdência Social (12,43%), o Ministério da Defesa (8,90%), a Presidência da República (8,66%), o Ministério da Fazenda (8,24%) e o Ministério da Educação (7%). Destaque deve ser dado à reversão das terceirizações, inclusive nas Agências, visto que os terceirizados e temporários foram substituídos por efetivos graças à lei 10.871 de 20 de maio de 2004.

Os concursos públicos represados na gestão do PSDB traziam certo pânico para o setor, em virtude da necessidade de recomposição derivada das aposentadorias, afastamentos e óbitos. Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) o drama pode ser sentido na elevação do trabalho dos professores efetivos e na contração volumosa de substitutos. Esse cenário não sofreu uma alteração considerável dado que um número ainda elevado de concursos é necessário, mas pode-se dizer que a tendência foi revertida. Isso quer dizer que, além de recuarmos na precarização e na defasem de pessoal, não mais observamos o discurso que faz o funcionalismo responsável pelo déficit público, tampouco uma política de ajuste centrada no seu enxugamento.

¹⁷ agentes penitenciários federais (Ministério da Justiça), delegados, peritos etc. (Polícia Federal), especialistas em recursos hídricos e geoprocessamento (Agência nacional das Águas), auditores, analistas e técnicos do INSS, entre outros

Figura 01 - Inversão de trajetória no número de servidores civis do Executivo



Fonte: PT (2005)

Alexandre Kalil, em entrevista já citada, confirmou que a busca pela contenção de gastos sobre o volume de recursos destinados ao funcionalismo acabou, em boa medida, em decorrência dos resultados auferidos pela reforma da previdência. Isso quer dizer que o peso do funcionalismo nas contas públicas estava diretamente relacionado às condições oferecidas pela aposentadoria no setor público.

Esta pesquisa discorda de Kalil por entender que ele restringe o peso fiscal do serviço público à questão previdenciária. Como se viu no capítulo 2, as transformações presentes na Emenda Constitucional 19/98 revelam a determinação do MARE em, não só reduzir o peso orçamentário, mas trazer para o serviço público a ação negativa e punitiva da insegurança do mercado de trabalho privado. Foi-se muito além da questão previdenciária. Por isso, o abandono do ajuste sobre o funcionalismo deve ser visto como um recuo na agenda dos anos 1990 e não como passo natural após termos supostamente sanado o peso fiscal do funcionalismo. Esta leitura pode ser confirmada pelo texto do GPBT, no qual se identifica como ponto de partida dos estudos e da política da SEGES o déficit institucional.

As Agências Executivas e Reguladoras

Em relação às Agências, especialmente as reguladoras, pois se efetivaram em maior número, houve uma mudança sutil, mas importante. Mudança essa que alterou em alguns momentos o humor do mercado beneficiado pelas privatizações dos anos 90. Sabe-se da autonomia desejada pelos reformadores para tais autarquias, objetivando órgãos insulados em relação aos programas políticos de governos eleitos ou mudanças bruscas dos dirigentes do Executivo resultantes de processos eleitorais. Sabe-se também que as agências representam importantes pontos de ação das grandes empresas para a regulação de seus mercados e para a definição de seus lucros e investimentos (BARBOSA E SILVA, 2006). Seus presidentes são indicados pelo representante do governo federal e possuem mandatos superiores ao de seu indicador. A autonomia aparece logo após a indicação. Na gestão tucana as Agências eram presididas por pessoas de notório saber e envolvimento com o mercado a ser regulado. No governo Lula, os indicados tinham origem sindical e eram do círculo restrito da confiança presidencial. Isso denota um nível de politização dos cargos que: a) não respeita, a priori, as noções de mérito técnico; b) não rompe com a existência das Agências, nem mesmo com seus princípios gerais; c) mas quebra em parte a relação de completa tranqüilidade que os setores privados regulados tinham com os órgãos em questão.

Acrescenta-se a isso o fato de o governo ter lançado em 2004 o Projeto de Lei nº 3337¹⁸ para tornar mais claras as regras das Agências Reguladoras. Em síntese, o projeto previa a extensão dos contratos de gestão a todas as agências, a vinculação do mandato do presidente da agência ao mandato do presidente da República, a criação de mandatos fixos para a presidência da agência, a criação do cargo de ouvidor e a transferência do poder de convocação de licitações para os Ministérios a que elas se vinculam.

É possível perceber no PL 3337/2004 a ambigüidade que marca o governo, visto que de um lado rompe com parte da lógica anterior, de outro mantém a figura institucional com sua função original. Com efeito, as figuras institucionais, como o contrato de gestão, não só foram mantidas como ampliaram sua cobertura sobre as demais agências. O próprio Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, confirmou ao jornal Folha de São Paulo¹⁹ que "o contrato de gestão, por si mesmo, é um avanço, de planejamento, de controle, um avanço técnico. [...] O problema é avaliar se há uma interferência na independência das agências. A nossa avaliação é que não há".

A reação do mercado, especificamente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), no mesmo artigo citado foi imediata e no sentido de exigir que as agências

¹⁸ Ainda esperando aprovação nas duas casas do Congresso Nacional

¹⁹ Cf. jornal Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, p. B6, 02/09/2004.

tenham maior liberdade em relação ao governo para evitar que sejam contaminadas pela política. Isso porque as agências perderiam liberdade em razão dos contratos de gestão e da vinculação dos mandatos das agências ao do chefe do Poder Executivo.

O deputado federal José Carlos Aleluia, do PFL (Partido da Frente Liberal) da Bahia, reforça essa idéia quando alerta, no mesmo veículo²⁰:

Creio que estamos assistindo a um processo de captura das agências reguladoras, um processo que reflete o perpétuo incômodo do governo do PT com a adoção de práticas administrativas pautadas pela imparcialidade e pelo rigor técnico. Devemos estar todos atentos: não podemos permitir que as agências sejam vitimadas pelo anacrônico projeto político petista.

Mas o contraponto aparece na fala do Deputado Carlito Merra, do PT (Partido dos Trabalhadores) catarinense, ao afirmar que

Há uma questão ideológica aí: PSDB e PFL transformaram as agências em escritórios de representação das empresas privatizadas. Nós não vemos assim²¹.

Apesar da polarização em termos, entre governo e oposição, ambas partem da necessidade da agência como garantidora de marcos regulatórios fundamentais para o investimento. Essa necessidade é questionável em virtude do que o investimento depende de condições que não são intrinsecamente aquelas respondidas pelo insulamento de agências. Sua despolitização significa muito mais a destruição da capacidade de o Estado formular políticas públicas e, nessa medida, a ampliação da ação livre do mercado, do que propriamente a constituição de um cenário propício para o desenvolvimento desejável, tal como atesta Carlos Lessa (2006).

As privatizações

A natureza ambígua dessas políticas administrativas se expressa também em áreas afins, apesar de fora do alcance da SEGES, como é o caso das privatizações. Durante o primeiro mandato, o governo Fernando Henrique Cardoso privatizou, de acordo com o BNDES, 22 estatais. Até 2002, mais de duas dezenas de leilões para venda ou concessões federais ou estaduais foram feitos. Nenhuma das transações foi revista, nenhuma agência

²⁰ Cf. Jornal Folha de São Paulo, Caderno Opinião, p. A3, 26/10/2005.

²¹ Cf. Jornal Folha de São Paulo, Caderno Brasil, p. A8, 23/09/2005.

reguladora desativada, nenhum processo aberto para apurar as ilicitudes das vendas. Mas o processo foi em parte interrompido no governo Lula, exceções feitas ao Banco do Estado do Maranhão, vendido em janeiro de 2004 ao Bradesco e ao Banco do Estado do Ceará no ano seguinte. O argumento que entende a interrupção como resultante do esgotamento do leque de estatais interessantes ao mercado é frágil²². Maria da Conceição Tavares lembra que havia no horizonte tucano o desejo de tornar privados o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, e ele não desapareceu (TAVARES, 2005).

Na verdade, o número de estatais é maior do que se imagina. São ainda 132 estatais, conforme atestam a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br) e a tabela (6). Uma observação rápida nos permite perceber que uma parcela considerável dessas estatais é subsidiária do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, da Petrobrás ou da Casa da Moeda. Mas não sua maioria. São 18 empresas do grupo Eletrobrás, membros de um setor econômico rentável e estratégico. São 15 do setor de transporte, ai inclusa a Infraero. Além delas, Radiobrás, Correios, Embrapa, Serpro, entre outras no sistema financeiro, de saúde, bélico, nuclear etc. Por uma perspectiva liberal, haveria ainda tanto gordura para queimar (estatais interessantes ao mercado para serem vendidas), quanto haveria sustentação parlamentar (dada a ampla base de apoio com que conta o governo).

Ainda pela mesma perspectiva, as dívidas públicas estaduais e federal, que continuam altas apesar da mudança de parte de seu perfil, poderiam ser abatidas pela alienação do patrimônio público. Nesses termos, continuam presentes as condições para que se reeditasse o Programa Nacional de Desestatização da década passada. Assim, o que é relevante é que o processo que teria condições de se desenrolar por anos, foi paralisado, representando um recuo claro. Não se trata de um recuo esperado pela esquerda, se se levar em conta as bandeiras reivindicações por reestatização, auditoria sobre os processos de privatização e plebiscito. Porém é considerável.

²² As pistas do contrário foram expostas no sítio da Agência Carta Maior, sob o título: Agenda de Alckmin prevê retomada da ALCA e privatizações

Tabela 04 - Evolução do Número de Estatais (posição em setembro/2004)

ANO	N° DE EMPRESAS
2004(setembro)	132
2003	130
2002	106
2001	105
2000	103
1999	96
1998	93
1997	127
1996	136
1995	138
1994	145
1993	155
1992	160
1991	174
1990	186
1989	202
1988	258
1987	255
1986	254
1985	252

Fonte: MPOG /SE/DEST

Síntese

Dois foram os caminhos argumentativos escolhidos para justificar a idéia de que o governo Lula apresenta, em relação ao legado da Reforma do Estado, uma posição ambígua. No primeiro demonstrou-se que a Secretaria de Gestão assistiu aos conflitos internos determinantes do abandono ou da lateralização do documento-guia da nova reforma (GPBT). Este documento continha leituras contrapostas àquelas consagradas pelo Plano Diretor do MARE. No outro, evidencia-se o convívio de políticas contraditórias: algumas revigoram os pilares na Nova Administração Pública e carregam para dentro do Estado os procedimentos privados; outras fazem recuar as terceirizações, abrem concursos (nesses casos ampliam o gasto público e desafiam o ajuste fiscal), minam a independência das agências reguladoras e, por fim, paralisam as privatizações.

A ambigüidade impede-nos, portanto, de caracterizar o governo Lula como mera continuidade, mas, ao mesmo tempo, proíbe-nos de pensá-lo como representante de uma ruptura em relação à agenda de reformas inaugurada nos anos 1990. Não há um equilíbrio entre os dois pólos da ambigüidade, que poderiam expressar forças sociais igualmente representadas no interior do governo. No limite, ficamos aqui com a constatação de que se trata de um governo cuja personalidade é marcada pela ambigüidade, pelo menos no que tange a dimensão da reforma do Estado.

Ainda se faz necessário algum estudo para que se possa formular uma noção mais bem acabada acerca do Estado que tem origem no governo Lula. Refiro-me, de maneira central, à posição intermediária – entre liberais e antiliberais - em que se podem colocar as políticas de gestão e sua representação na forma de manifestações de um condomínio de interesses ou de uma consolidação recuada da agenda dos anos 1990. Do ponto de vista do diagnóstico, o GPBT não parte da constatação de uma crise do Estado, na verdade a ausência de menções a este respeito pode sinalizar a compreensão de que ela simplesmente nunca existiu. Tampouco se parte de um Estado-problema, cujas inaptações fazem resumir em si a causa do baixo crescimento, da baixa ineficiência do serviço prestado e dos sérios problemas fiscais. Não obstante tais diferenças emergirem com força, a concepção adaptativa em relação à conjuntura atual aproxima os dois documentos e as duas gestões. Tanto o PDRAE quanto o GPBT reconhecem as exigências feitas pelo mundo globalizado e pela exigüidade de recursos ao Estado.

O reconhecimento de que a globalização altera a relação entre a sociedade política e a sociedade civil leva ambas as gestões a apostarem na modernização de seus aparelhos. Para tal aposta, as ferramentas da NAP foram amplamente utilizadas nos dois mandatos, fazendo-os, nesses termos, contínuos. A dependência da escassez de recursos também os aproxima, sobretudo porque são encaminhados a pensar políticas ambíguas sustentadas na máxima “fazer mais com menos”.

Em se tratando particularmente da execução das políticas, o MARE e o governo em que se inseria, empenharam-se em reduzir o Estado, enfraquecê-lo, reduzir seus papéis, privatizá-lo e reduzir direitos sociais, tal como se tentou provar neste trabalho. Das políticas para o funcionalismo à qualificação das OSs, das privatizações à criação de agências, todas estas foram políticas que colaboraram para tornar o Estado e a política menores. Os recuos no governo Lula são evidentes. A começar pelo diagnóstico presente no GBPT que reconhecia um déficit institucional. Dele deriva o deslocamento da política de recursos humanos da gaveta do ajuste fiscal para a da recomposição do Estado. Tanto quanto derivam as alterações nas regras das agências que caminham no sentido de devolver poderes aos ministérios e politizar as agências, ainda não em vigor, mas claras em suas intenções materializadas no Projeto de Lei 3337 ainda em tramitação.

Tais recuos são significativos, no entanto insuficientes para representar uma guinada ou uma ruptura. No máximo fazem conviver, não raro, conflituosamente, itens da agenda passada com itens de uma agenda desorganizada e sem coerência, nitidamente dissonante. Talvez seja imprudente tratá-la como uma nova agenda enquanto representar pontos soltos e sem articulação. Disto resulta a dificuldade de compor uma noção de Estado para a gestão Luis Inácio Lula da Silva. Ela cede a apelos minimalistas e recua, sem guinar para um nacionalismo estatista, seja renovado ou varguista. É liberal em termos bem mais moderados do que seu antecessor, sem a gana fiscal em termos administrativos, mas dando sobrevida às figuras institucionais que foram erguidas para esse fim. Em dimensões próximas, poder-se-ia afirmar que as privatizações foram estancadas, mas não revistas. Que o crédito foi expandido, mas sem corrosão da tesoura da Fazenda e do Banco Central.

Paradoxos que sinalizam desajustes e incongruências merecedores de um exercício reflexivo mais substantivo. Resta-nos, portanto, buscar algumas possibilidades explicativas para estas ambigüidades.

Parte 3 – Algumas possibilidades explicativas para as ambigüidades

Sobre as possibilidades explicativas

O objetivo central deste trabalho é mostrar que as políticas públicas foram empreendidas pelo governo Lula, em boa medida, de forma dual, visto que por um lado consolidaram a agenda conservadora dos anos 1990, e por outro recuaram na mesma agenda, não raro em rota de colisão. O recorte escolhido destaca a trajetória recente das políticas de gestão e expõe como baliza a adesão ou não aos princípios da Nova Administração Pública. Acredito que a dualidade foi expressa, e é necessário compreender suas causas e determinações.

Todavia, é preciso reconhecer que toda tentativa de pensar a continuidade ou descontinuidade em governos, em algum grau, dialoga com grupos teóricos consolidados nas ciências sociais (*path dependency*, modernização conservadora, revolução passiva, etc.) que detectam macro-tendências, assimilando-os ou não.

Do mesmo modo, seria inteiramente viável explicar a ambigüidade em questão em função das grandes transformações que o mundo e o Brasil em particular sofreram nos últimos trinta anos. A reestruturação produtiva e seus vários desdobramentos oferecem reconfigurações culturais impactantes na vida partidária. Tanto quanto a queda do socialismo real e a emergência do neoliberalismo. De modo geral, tais transformações foram acompanhadas por um arrefecimento da conduta aguerrida de partidos europeus de esquerda. Produziram paradoxais governos socialistas que, curiosamente, foram responsáveis por introduzir as políticas monetárias ortodoxas aconselhadas por instituições multilaterais como o FMI e o BIRD (Anderson, 1994).

No Brasil, a crise do nacional-desenvolvimentismo (Fiori, 2003) ainda não foi digerida pela esquerda brasileira e a transição para a democracia anima muita análise sobre os partidos políticos nacionais. Certamente, ambas colaboraram para a definição e a transformação das legendas do país. Conjugados os fatores internacionais e nacionais, ter-se-ia muita matéria prima para igualmente explicar as transformações sofridas pelo PT.

Entretanto, não foi esse o caminho escolhido. Opto pela busca de causas internas, relativas à estrutura (organização e programa) do Partido dos Trabalhadores e do governo Lula, sem a pretensão de abrir uma nova corrente ou ignorar as tradicionais. Simplesmente serão buscados elementos que componham uma possibilidade explicativa, resultante de impressões com correspondência empírica.

Parto de quatro hipóteses, algumas mutuamente influenciáveis, explicativas da dualidade consolidação e recuo na agenda política dos anos 1990. São elas:

1. a trajetória recente de deslizamento do Partido dos Trabalhadores para o centro político permitindo menor resistência a temas conservadores;
2. a existência de uma forma particular de acomodar interesses conflituosos no interior de um governo alcunhado de “condomínio de interesse”, que permite que grupos menores e críticos à tendência majoritária instalada possam, com liberdade considerável, desenvolver políticas públicas contrárias às dominantes. Deste modo, parte da agenda anterior é desenvolvida pelo grupo majoritário, parte é negada e recuada pelo grupo minoritário, sem que isso represente um conflito fatal e exija o disciplinamento e a conseqüente centralização;
3. a ausência de um projeto de sociedade que oriente o governo para um determinado horizonte. Carente de referenciais maiores e, portanto, de um caminho claro de superação, o governo é levado a reproduzir o arsenal de políticas herdadas;
4. a existência de uma conduta apologética da sociedade civil (sociolatria) e de suas organizações, normalmente, em detrimento das ações estatais, determinando uma certa adesão a parte das propostas da NAP no que concerne ao apelo à sociedade civil para que esta assuma papéis cada vez mais gerenciais.

Vejamos agora o desenvolvimento de cada uma dessas hipóteses para a composição de um quadro razoável de possibilidades explicativas.

Capítulo 5 - O deslizamento do partido ao centro

As definições daquilo que se chama de esquerda, centro e direita no campo político sofreram, no decorrer da história, razoável mutação e suas origens remetem-nos à própria origem dos partidos políticos. Apesar do longo debate sobre as definições, parece prudente apontar para a igualdade como um critério diferenciador dos posicionamentos (BOBBIO, 2001). Por esta perspectiva pode-se afirmar que o PT nasce como um partido claramente de esquerda e a bibliografia especializada confirma isso (MENEGUELLO, 1989; LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; KECK, 1991; GADOTTI, 1989).

Os estudos sobre os partidos políticos no Brasil consolidaram a visão de que o PT emerge como uma novidade visto que o sistema partidário nacional carrega uma história de debilidade e subdesenvolvimento. Afinal, desde o Império até o fim do primeiro mandato de Vargas, o Estado desdobrava-se na tentativa de evitar partidos fortes e enraizados. Além disso, nossa estrutura estatal ainda hoje centralizada e federativa apresenta-se como um grande estímulo à infidelidade partidária ao valorizar as negociações diretamente com o Executivo para responder às demandas das bases locais. Por fim, sofremos de uma debilidade inercial, cuja memória da instabilidade insiste em não se apagar, sobretudo porque a racionalidade política dos eleitos atua sobre uma legislação eleitoral e partidária permissiva que reproduz a instabilidade (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986).

Deste modo, a tradição partidária brasileira é representada por instituições erigidas de cima para baixo, sem base societária, sem definição ideológica e com um histórico fundamentalmente parlamentar, portanto de estruturas frágeis. O PT, como afirma Meneguello (1989) e utilizando-se do modelo de Duverger (1980), tem origem externa ao parlamento, mais especificamente no novo sindicalismo. Tende o partido, a partir dessa gênese, à constituição de uma estrutura organizacional mais rígida, com uma organização interna intensa e estruturada em seções ou células. Sabe-se também que a articulação entre as estruturas partidárias é forte, estabelecendo relações centralizadas, no entanto com possibilidade de veto das bases. Na mesma linha, pode-se atribuir ao partido um certo doutrinário de inspiração marxista ainda que sem contornos bem definidos. É a partir dele que se estabelecem os requisitos para o recrutamento ou a

filiação, normalmente impermeáveis a representantes das classes proprietárias. Por fim, sua origem externa e sua postura basista vão determinar, num primeiro momento, o condicionamento da vida parlamentar às demandas dos movimentos sociais. O parlamento é visto como um meio e não um fim, de modo que a atuação extra parlamentar seja priorizada. Nessa perspectiva, a democracia representativa perde centralidade e passa a exigir o complemento mais intenso da participação direta.

Ainda que na esquerda brasileira, outros partidos – como é o caso do PCB – possam se emparelhar ao PT em termos de distinção em relação à debilidade partidária, o PT singulariza-se em sua origem por uma orientação mais programática, pela forte democracia interna, pela estrutura de recrutamento impermeável (SAMUELS, 1997), pelo arco reduzido de suas alianças políticas que não se estendem para além da esquerda (BRANDÃO, 1997) e, fundamentalmente, pela novidade de sua proposta política.

Meneguello (1989) afirma que o PT traz ainda novidades em sua proposta política e em seu projeto difuso de socialismo e democracia. Sobre a proposta política, por um lado, pode-se notar a existência de uma demanda pela reorganização do sistema político com a inserção de novos atores tradicionalmente marginalizados e próximos à experiência do novo sindicalismo. Trata-se, claramente, de fazer uma administração pública dos trabalhadores, abrindo um espaço na arena política historicamente ocupada pela elite. Assim como demanda também a reestruturação da representação de interesses quando inaugura a noção de representação orgânica, exigindo compatibilidade social entre o eleito e o eleitor, numa fórmula tendente ao mandato imperativo.

Por outro lado, ao denominar-se socialista, o PT revela em seus textos fundadores o compromisso com uma sociedade sem explorados e exploradores, portanto marcada pela igualdade, conforme se pode ler nesse trecho de seu manifesto de fundação, aprovado no Colégio Sion em 10 de fevereiro de 1980:

Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o País só será efetivamente independente quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras. É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem as condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. O PT buscará conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, onde não haja explorados e nem exploradores (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980).

O caráter difuso pode ser percebido aqui e em outros textos iniciais, primeiramente por não descrever qual o processo de transição escolhido para tal estratégia (via revolucionária, eleitoral, etc.) e quais as características dessa nova sociedade. Sabe-se, somente, que o horizonte apontado se coloca entre aquilo que sonhou a social-democracia européia entre os anos 40-60 e aquilo que se pôs em prática no socialismo real. Então, sabe-se simplesmente o que não é o socialismo petista.

Na mesma linha, Osvaldo Amaral (2003) caracteriza o socialismo petista, em seus primeiros textos, como sendo tratado de forma tangencial, ambígua e indefinida. Percebe o autor que em vários momentos o socialismo é tratado como sinônimo de sociedade democrática, ou socialismo dos trabalhadores e até de socialismo democrático, sem jamais ser precisado. Lula, em seu discurso de 1981 na Primeira Convenção Nacional do Partido, admite que caminhamos para o socialismo, apesar de ainda não saber para qual. Na verdade, afirma o líder das greves do ABC, que o socialismo se definirá na luta diária dos movimentos populares, nas pelejas cotidianas, sem sistematização ou planejamento (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1981). Ressalta-se aqui o espontaneísmo com que se pensa o socialismo como marca indelével da indefinição dos horizontes. As causas dessa indefinição e do espontaneísmo, de acordo com Amaral (2003), podem ser encontradas, primeiramente, na presença majoritária dos chamados “sindicalistas autênticos” – em proporção superior aos setores mais radicais também chamados leninistas - e sua ação mais pragmática, bem como no momento em que se vivia, marcadamente caracterizado por uma abertura política lenta no país e a crítica cada vez mais forte à experiência socialista internacional. Seja como for, o socialismo petista era irresoluto e indefinido na sua forma e nos processos para ser alcançado. Nisso reside parte da singularidade ou novidade do partido.

Da mesma forma que a bibliografia parece convergir para o apontamento das novidades representadas pelo PT e pela indefinição de seu socialismo, ao mesmo tempo os /a autores /a se alinham na percepção de que o partido precisou enfrentar uma realidade nova e dura na medida em que passou a ser situação em vários municípios brasileiros. Alguns dilemas inéditos são colocados para o partido.

No balanço bibliográfico realizado por Leal (2005), é visível a mudança de tom dos textos que abordam o PT. As experiências em Diadema (1982), São Paulo (1988) e nas várias cidades do Rio Grande do Sul demonstraram a dificuldade de conciliar eficiência administrativa e competência com participação e organização social. A dificuldade expõe, na verdade, o choque entre a necessidade de demonstrar o uso

racional dos recursos e a necessidade de realizar no Poder Executivo uma administração popular com a moldura definida pelas demandas dos movimentos sociais.

Desse modo, o dilema pragmatismo versus convicções abre uma tensão interna que em vários momentos abalou a relação entre o governo e seu partido. Esse dilema foi parcialmente diluído pelo resultado das eleições presidenciais em 1989 e das municipais em 1992. Os balanços positivos sobre a derrota do candidato Lula puderam ser feitos em virtude de sua chegada ao segundo turno e da substancial votação alcançada. Entretanto, o PT não conseguiu eleger nenhum governador e ocupou uma única vaga no Senado Federal. Sua votação nos municípios se manteve muito próxima das eleições anteriores e demonstrou que o partido atravessava uma fase de interiorização.

A derrota nos municípios que governava – São Paulo, Vitória, São Bernardo e Santo André – produziu balanços que apontavam para a necessidade de profissionalização, pragmatismo e ampliação do arco de aliança para se eleger e de coalizão para governar. Desse ponto de vista, as exigências de cada processo eleitoral passam a ser determinantes no perfil dos programas, candidatos, alianças e coalizões. Esse momento pode ser visto como um ponto de inflexão, cujo elemento fundamental é a vitória da concepção pragmática em detrimento das convicções. Obviamente isso não pode ser visto como uma mudança abrupta e completa, mas deve ser tomada como a resolução de um dilema que atordoava as primeiras gestões municipais petistas.

Paulo Leal (2005) confirma a inflexão em seu balanço bibliográfico com o registro dos /as analistas sobre a crise de identidade vivida pelo PT nos anos 1990, fundamentalmente a partir do estabelecimento do dilema pragmatismo versus utopia socialista (convicções). De maneira geral, o dilema é apontado como marcante e visivelmente vencido pelas forças mais moderadas que ocupam o campo majoritário.

A institucionalização do partido foi notada por Sader (1998: p. 142) quando afirma que PT deixou de ser um partido presente em todas as lutas sociais como seu animador e que retirava sua força política dessa prática. Sua institucionalização foi profunda, com reflexos na redução do partido praticamente a uma estrutura organizativa central e outras em torno de mandatos conquistados. Utilizando a modelagem proposta por Duverger (1980), temos que não obstante ter origem externa e sua organização em boa medida refletir isso, o PT passa a ter comportamentos de partidos de origem parlamentar. Isso quer dizer que alterou suas práticas democráticas internas (poder de veto da base, intensa articulação estrutural, processo de recrutamento rigoroso, etc.) e

abriu espaço para alianças e propostas vinculadas exclusivamente às exigências conjunturais ou eleitorais.

Em várias dimensões da vida partidária poder-se-ia comprovar o que afirma Sader. Paulo Leal (2005), por exemplo, analisando a representação política da bancada do PT na Câmara de Deputados Federais no mandato 1999-2002, expõe o predomínio, entre os parlamentares, de princípios e condutas historicamente diferenciadores do PT em relação aos demais partidos. Em especial, a força do princípio da proporcionalidade (consensualismo) na representação política, a tentativa de ação disciplinadora sobre as correntes internas e a noção de mandato delegado conjugado com controle de bancada.

Contudo, tais princípios e condutas parecem perder espaço gradativamente em virtude de um movimento contrário recente na direção de questionar o mandato delegado. O analista encontra em alguns episódios a confirmação desse movimento. Primeiramente, a aprovação da tese do X Encontro Nacional que apontava para uma direção representativa que não estivesse amarrada à presença das tendências e suas proporções enquanto forças no interior do partido.

Mais adiante, em 2001, após o II Congresso do PT, foram realizadas algumas mudanças no novo estatuto (2001) que introduziam eleições diretas para todas as direções partidárias, com voto em separado para a presidência. Deste modo, a representação proporcional, respeitosa da composição dispare das forças ou correntes internas ao partido ou da vontade da minoria, foi substituída pela representação majoritária, com caráter plebiscitário e de menor densidade política.

Por fim, o último episódio está relacionado à aliança com o PL (Partido Liberal) para as eleições de 2002, que foi decidida de forma autônoma pela direção nacional sem consulta à base e, portanto, contrária à tradição do partido. Obviamente, a direção não precisa consultar sua base para todas as alianças eleitorais que por ventura se faça. Sobretudo se esta aliança estiver dentro do campo de forças sociais das quais o PT é tradicional aliado. O raio de ação das alianças é sempre estabelecido nos encontros nacionais e eles nunca sinalizaram para além da centro-esquerda. A aliança com o PL, partido de centro-direita, exigiria, então, o rompimento dos limites ideológicos consagrados como balizadores das alianças e, deste modo, não poderia ser feito em função de uma decisão de cima para baixo. O poder de veto das bases foi negado, tanto quanto a amplitude da democracia interna que sempre singularizou o partido. O apelo ao pragmatismo e a força da dimensão eleitoral sobre a dinâmica partidária invertem parte da novidade petista e demonstram a gradual desideologização.

Visitemos agora a esfera programática de onde se pode tirar mais elementos comprobatórios do processo de institucionalização do partido com efeitos sobre sua posição política. Já é sabido que os programas eleitorais do candidato Lula de 1989, 1994, 1998 e 2002 apresentam modificações relevantes. A abordagem feita em capítulos anteriores se focou na forma como os programas concebiam a reforma do Estado e, especificamente, a reforma administrativa, portanto o que se disse sobre o legado do MARE. Apesar disso, também foi possível notar uma perda de radicalidade e o abandono de temáticas relevantes para a esquerda em razão da necessidade de se tornar viável eleitoralmente. Essa é uma conclusão presente na obra de Amaral (2003). Aliás, a mesma obra conclui que o arrefecimento das proposições à esquerda foi acompanhado pela desideologização do programa, pela tentativa de mostrar-se como um partido governante e, por fim, pela diluição da tensão entre grupos leninistas e social-democratas, em favor dos últimos.

É curioso notar que o pragmatismo e a institucionalização são acompanhados por outro fenômeno elucidativo do deslocamento ideológico sugerido: a mudança da composição social dos filiados. Transparecem mudanças na faixa etária (militantes são cada vez mais velhos), no nível de renda médio (em elevação e superior à média nacional), no nível de escolarização (também crescente e com números volumosos de graduados e pós-graduados) e na função profissional (há uma queda significativa dos sindicalistas e uma elevação dos assessores). Tendência semelhante pode ser percebida no perfil dos parlamentares petistas, com destaque para a presença cada vez mais abundante de profissionais liberais. Na verdade, esses movimentos estavam sinalizados desde o final dos anos 1980. Em pesquisa de 1988, Leôncio Rodrigues já afirmava se tratar, o PT, de

Um partido de classe média assalariada, notadamente de profissionais liberais e outras profissões intelectuais, sendo minoritária a proporção de trabalhadores manuais como a de membros das classes altas, e praticamente inexistente a de proprietários (pequenos, médios e grandes) (RODRIGUES, 1990, p. 25).

Assim, é possível chegar a uma formulação geral da questão abordada neste tópico: o PT dos anos 1990 foi cada vez mais institucionalizado, menos operário, menos ideológico, mais eleitoral e menos esquerdista. Essa formulação foi absorvida na forma de balanço pela própria direção do partido, como comprova a reportagem da Agência Carta Maior de 30 de julho de 2007. Lá se noticia a preparação do III Congresso do PT, cuja manchete anuncia que o “Partido procura movimentos sociais para discutir

relação”. Na página pode-se encontrar a ressonância da formulação e as reações decorrentes dela.

Por outro lado, tanto o dirigente da CUT e secretário sindical do PT, João Felício, quanto Renato Simões defendem um posicionamento mais claro do partido sobre questões cruciais e bandeiras dos movimentos. “O PT nunca defendeu as fundações privadas, nem a reforma trabalhista. Às vezes nem o PT aprova as posições do governo”, diz Felício. Para ele, se é verdade que é necessário um governo de coalizão, há que se fazê-lo sobre projetos, não sobre partidos. “[O governo] tem tido idéias muito à direita”, afirma (Agência Carta Maior, 31/07/2007).

Chega-se, enfim, a um ponto relevante acerca da posição ambígua que o governo Lula tem em relação à agenda dos anos 1990. Na medida em que se operavam as transformações na organização e na proposta política do partido, percebeu-se o igual avanço de pontos importantes da agenda conservadora. Para mostrar-se viável e responsável, o PT precisou encampar a democracia representativa esvaziando o componente de participação popular, da mesma forma que absorveu como inevitáveis as ferramentas de controle da inflação inaugurados com o Plano Real. A distribuição da renda e da riqueza, que sempre ocuparam lugar privilegiado nas proposições petistas, fica condicionada ao crescimento e às condições de estabilidade econômicas. O deslocamento da questão da igualdade, baliza que orienta as concepções de esquerda e direita, para um patamar de menor vulto confirma a mudança ideológica e a absorção da agenda vigente.

Marco Aurélio Garcia (1994, p. 120), importante quadro do Partido dos Trabalhadores e do governo Lula, revelava em 1994 que a esquerda, fundamentalmente seu partido, enfrentava uma grande dificuldade na forma de dilema: ora a **contaminação de suas propostas por temas neoconservadores** e ora o rechaço dos mesmos a partir de um fundamentalismo doutrinário que a história se encarregou de enterrar. De modo mais ameno, esse dilema continua, permitindo que o PT (em alguma medida) e o governo Lula (em sua essência) possam ter em suas entranhas agendas ambíguas e conflituosas. As forças que agitam as agendas não trazem energias paritárias que poderiam fazer supor um duelo entre iguais. Sobretudo para o governo Lula, a agenda dominante é a dos anos 1990, mas ela divide espaço, sem ameaçar seu domínio, com outra agenda mais progressista, reflexa dos anseios populares e sem molduras bem definidas.

Capítulo 6 - O condomínio de interesses

Relendo o governo Lula a partir do presidencialismo de coalizão

Outra hipótese explicativa para a conduta ambígua do governo Lula é a forma como ele coordena os interesses conflituosos. Na verdade, qualquer governo, ainda que capitaneado por uma única força política, terá sua rotina atravessada por dissensos mais ou menos graves, resultantes das divergências acerca da interpretação e execução do seu programa. Ministérios, secretarias e grupos de burocratas respondem diferentemente às pressões sociais exercidas durante o mandato e, portanto, cabe à coordenação do governo aparar as arestas e articular os agrupamentos em torno de uma ação razoavelmente coesa.

O Brasil republicano encontrou uma solução singular para processar as tensões e pressões no interior de governos. Em que pese a deficiência da solução, ela caracteriza ainda hoje a resposta institucional à configuração heterogênea da nossa sociedade. Sérgio Abranches (1988) a chamou de presidencialismo de coalizão. Vejamos como se pode ler o governo Lula a partir desse traço peculiar da institucionalidade brasileira.

Em síntese, Abranches (1988, p. 7) toma como ponto de partida a constatação de uma enorme complexidade e diversidade nas estruturas econômicas e sociais brasileiras, profundamente recortadas pela desigualdade. Nessas condições, os interesses atingem maior amplitude e pluralidade, tornando o conflito mais acentuado em sua competitividade, escopo e dimensão. O elemento dramático, e que pode ser visto como dilema, é o fato de termos um Estado que “cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores”.

Atentando para as características institucionais das principais democracias ocidentais, percebemos que os conflitos são processados através de instituições que buscam evitar que crises possam levar ao limite a sustentação de um governo. A maioria das democracias ocidentais européias no Pós Guerra era parlamentarista. Esta é uma condição que facilita a resolução dos conflitos de interesses quando atingem o status de

crise, visto que o gabinete ou o ministério pode ser substituído, sem que o primeiro ministro ou presidente (dependendo do caso) seja fatalmente atingido.

O presidencialismo brasileiro é carente desses mecanismos, logo as tensões são irremediavelmente canalizadas para o chefe do Executivo sem que uma saída mais tranqüila seja encontrada. Além disso, há neste caso um agravante. O país desenvolveu um regime que combina, de forma inédita, algumas características institucionais: o presidencialismo, um regime de representação proporcional de lista aberta e o multipartidarismo. Como se sabe, em regimes multipartidários em que se encontram níveis de fragmentação partidária elevados e enorme diversidade social, é comum que os governos se sustentem em coalizões. O Brasil possui um nível de fragmentação elevado, afinal há na Câmara dos Deputados Federais um grande número de partidos políticos expressivos em sua representação, isto é, com um índice de ocupação das cadeiras maior ou igual a 5%. A partir da legislatura de 1951 (até a instalação do bipartidarismo em 1967 em decorrência do Ato Institucional nº 2) e a partir da Assembléia Nacional Constituinte dos anos oitenta, encontramos na Câmara pelo menos cinco partidos nessa condição. O que coloca o país no quadro daqueles com fracionamento mediano (ABRANCHES, 1988, p. 17). Os dados da tabela abaixo não só confirmam essa marca recentemente, como apresentam uma acentuação.

Tabela 05 - Composição Câmara de Deputados Federais 2003-2006

PARTIDO	ELEITOS	%
PT	91	17,7
PFL	84	16,3
PMDB	73	14,2
PSDB	72	14
PPB	49	9,5
PL	26	5
PTB	26	5
PSB	24	4,6
PDT	21	4,1
PPS	15	2,9
PC do B	12	2,3
PRONA	6	1,1
PV	5	1
PSD	3	0,6
PST	3	0,6
PMN	1	0,2
PSC	1	0,2
PSDC	1	0,2
PSL	1	0,2
Total	513	100

Fonte: <http://eleicoes.uol.com.br/2002/> (2002).

Como se pode perceber, são sete os partidos políticos (PT, PFL, PMDB, PSDB, PPB, PL e PTB) na Câmara dos Deputados Federais que alcançam pelo menos 5% de representação. Esse número nos coloca hoje próximos de países com elevado grau de fragmentação partidária e, portanto, extremamente propício à organização ministerial com base em grandes coalizões.

Não se pode esquecer, no entanto, a existência de elementos na tradição institucional brasileira que podem reforçar essa tendência. Devemos recordar que as constituições federais são, em regra, extensas, cobrindo um raio de ação muito além dos direitos fundamentais. Seus níveis de detalhamento e cobertura estimulam uma atividade constituinte regular e exigem do Executivo o controle de uma maioria parlamentar qualificada para bloquear ou empreender mudanças na Carta Magna. Desse modo, a fragmentação partidária, a diversidade econômica e social e o padrão constitucional brasileiro, são, em conjunto, elementos suficientemente fortes para moldar governos sob amplas coalizões.

O governo Lula confirma essa tendência. A esse respeito, pode-se dizer, antes de tudo, que houve a ampliação generosa do arco de alianças eleitorais do Partido dos Trabalhadores. Em relação aos partidos que compuseram as frentes de esquerda nas

eleições de 1989, 1994 e 1998, pode-se dizer que em 2002 rompe-se com a tradicional coligação de centro-esquerda. A nova chapa buscou na direita, no PL (Partido Liberal), forças para viabilizar a vitória. A força, obviamente, é muito mais simbólica, afinal o PL era um partido de pequenas proporções e de baixa representatividade parlamentar. No entanto, tê-lo ao lado representava para a opinião pública a perda da radicalidade do PT, sua “maturidade” ao conseguir quebrar com o sectarismo e a abertura ao diálogo (inclusive de classes) para um pacto em favor do Brasil. Talvez a figura do candidato a vice-presidente, José Alencar, grande empresário mineiro, colabore mais para essa representação do que o próprio PL. Os velhos aliados (PDT e PPS) se integraram a chapa vencedora somente no segundo turno.

Essa mudança se reproduzirá na montagem do ministério. A partir do quadro (8) é possível visualizar a composição do primeiro escalão do governo Lula, destacando a pasta, o nome de seu ou sua ocupante, o tipo de ministério que ocupa²³, o partido ou atividade de origem do ou da titular e, finalmente, a região que representa. O quadro não é preenchido somente por ministérios, como se verá. Ele envolve também secretarias, o Banco Central, a Corregedoria Geral da União, a Advocacia Geral da União e o Porta-voz. Isso se deve, fundamentalmente ao fato de: a) algumas secretarias terem status de ministério; b) o cargo de presidente do Banco Central estar, desde os anos noventa, em destaque na formulação de políticas públicas com vistas a limitar gastos das demais pastas sob a orientação do ajuste fiscal e das políticas de estabilização monetária; e c) a Corregedoria, a Advocacia e o Porta-voz desempenharem papéis importantes na configuração dos conflitos internos do governo.

São ministérios de direção política a Casa Civil, a Fazenda, o Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Comunicação, a Secretaria Geral da Presidência da República, a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência e a presidência do Banco Central. O Ministério da Fazenda e a presidência do Banco Central poderiam facilmente estar alocados como estratégicos política e economicamente, mas desde a vigência do neoliberalismo eles são centrais na deliberação do conjunto das outras políticas públicas. Por seu turno, as secretarias de Comunicação e de Imprensa se colocam aqui como de direção política tendo em vista os seus componentes. Gushiken e Kotscho foram, desde o início, do núcleo fundamental da campanha e do governo.

²³ A classificação por tipo reproduz aquela utilizada por Abranches (1988: p. 25-26), na qual se estipulam três grupos de ministérios: os de direção política, centrais na definição dos rumos governamentais, os de gasto ou clientela, utilizados para a reprodução da legitimidade, e, por fim, aqueles política e economicamente estratégicos.

Membros daquilo que se convencionou chamar de núcleo duro, como referendado por Frei Betto em seu diário sobre o período em que participou do governo:

A rotina do presidente é tão agitada como a de todos que aqui trabalham. De repetitivo, as reuniões com a equipe de imprensa (Ricardo Kotscho e André Singer), que por vezes incluem a presença de Luiz Gushiken. Quase todos os dias o presidente se reúne com o “Birô Político”, conhecido também como núcleo duro, a coordenação do governo: Zé Dirceu, Palocci, Dulci, Gushiken, Gilberto e, ocasionalmente, José Genoíno, presidente do PT (BETTO, 2007, P. 114).

Vejamos, então, a composição ministerial do governo Lula.

Quadro 05 - Composição ministerial descrita por titulares, tipo de ministério, partido ou ocupação e região do titular.

MINISTÉRIO	TITULAR	TIPO	PARTIDO	REGIÃO
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	João Roberto Rodrigues	Estratégico	Empresário do Agronegócios e cooperativismo	SP
Casa Civil	José Dirceu	Direção	PT – campo majoritário	SP
Cidades	Olívio Dutra	Gasto	PT – DS	RS
Ciência e Tecnologia	Roberto Amaral	Estratégico	PSB	CE
Comunicações	Miro Teixeira	Estratégico	PDT	RJ
Cultura	Gilberto Gil	Gasto	PV	BA
Defesa	José Viegas Filho	Estratégico	Diplomata	MS
Desenvolvimento Agrário	Miguel Rosseto	Gasto	PT – DS	RS
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Luiz Fernando Furlan	Estratégico	Empresário da Sadia	SP
Educação	Cristovam Buarque	Gasto	PT – campo majoritário	DF
Esporte	Agnelo Queiroz	Gasto	PC do B	DF
Fazenda	Antônio Palocci	Direção	PT – campo majoritário	SP
Integração Nacional	Ciro Gomes	Gasto	PPS	CE
Justiça	Márcio Thomaz Bastos	Estratégico	PT	SP
Meio Ambiente	Marina Silva	Gasto	PT	AC
Minas e Energia	Dilma Rousseff	Estratégico	PT – DS	RS
Planejamento, Orçamento e Gestão	Guido Mantega	Direção	PT – campo majoritário	SP
Previdência e Assistência Social	Ricardo Berzoini	Gasto	PT – campo majoritário	SP
Relações Exteriores	Celso Amorim	Estratégico	Diplomata	SP
Saúde	Humberto Costa	Gasto	PT - campo majoritário	PE
Trabalho e Emprego	Jaques Wagner	Estratégico	PT – campo majoritário	BA
Transportes	Anderson Adauto	Estratégico	PL	MG
Turismo	Walfrido Mares Guia	Gasto	PTB / Sinepe	MG
Advocacia Geral da União	Álvaro Ribeiro Costa		Advogado	CE
Corregedoria Geral da União	Waldir Pires		PT	BA
SECRETARIAS				
Assistência e Promoção Social	Benedita da Silva	Gasto	PT – campo majoritário	RJ
Comunicação de Governo	Luiz Gushiken	Direção	PT – campo majoritário	SP
Desenvolvimento Econômico e Social	Tarso Genro	Estratégico	PT – DS	RS
Direitos Humanos	Nilmário Miranda	Gasto	PT – campo majoritário	MG
Direitos da Mulher	Emília Fernandes	Gasto	PTB / PT	RS
Geral da Presidência da República	Luiz Dulci	Direção	PT – campo majoritário	MG
Imprensa e Divulgação da Presidência	Ricardo Kotscho	Direção	PT – campo majoritário	SP
Nacional da Pesca	José Fritsch	Gasto	PT	SC
Segurança Alimentar e Combate à Fome	José Graziano da Silva	Gasto	PT – campo majoritário	SP
Segurança Institucional da Presidência da República	Jorge Armando Félix	Estratégico	General	RJ
Porta-voz	André Singer	Estratégico	PT	SP
AUTARQUIA				
Presidente do Banco Central	Henrique Meirelles	Direção	PSDB / Diretor do Banco de Boston	GO

Fonte: www.vermelho.org.br/governo_lula/27.asp.

e

http://www2.uol.com.br/JC/sites/POSSE_LULA/.

Nota-se que a composição ministerial do governo Lula é ampla; possui oito partidos (PT, PV, PL, PC do B, PDT, PPS, PSB e PTB). Este número elevado pode

sinalizar, a princípio, uma grande fragmentação governamental em face da diversidade de partidos. Vale recordar que Abranches considera como grande coalizão aquela que é preenchida por quatro ou mais partidos. Com efeito, oito partidos é um número consideravelmente alto.

Nestas condições, alerta o autor, haveria a possibilidade real de que o presidente da República ficasse refém da diversidade, ou, em outras palavras, prisioneiro dos compromissos variados que se firmaram para a composição governamental. Afinal

tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro dos compromissos múltiplos, partidários e regionais (ABRANCHES, 1988, p. 26).

As negociações para firmar a aliança e a composição ministerial envolvem, necessariamente, elementos programáticos e ideológicos oriundos de cada uma das forças da coalizão. Mais do que isso, as decisões presidenciais, sustentadas pelo amplo acordo, em alguma medida, dependeriam de consenso. Para o caso de um governo de características opostas, isto é, de baixa fragmentação e de coalizão mínima, haveria a possibilidade de o Executivo desfrutar de razoável autonomia, sem a necessidade de negociar *ad nauseam* seu programa. Talvez, a única ranhura na autonomia resultasse da própria fragmentação do partido majoritário. No caso do governo Lula, o presidente encararia múltiplas dependências.

A diversidade de forças na coalizão é uma importante condição para a expressão confusa de interesses. Tem-se a possibilidade de abertura de janelas para a manifestação de programas específicos e de demandas particulares de cada um dos partidos ou grupos ocupantes de cadeiras do primeiro escalão do poder Executivo. Caso se garanta um mínimo de autonomia a cada um deles, ou caso a coordenação do governo não se faça com absoluta eficiência, teremos interesses dissonantes ou até divergentes no mesmo governo. Autorizadas ou negligenciadas, as dissonâncias permeariam o governo tirando-lhe o foco. Seríamos impedidos de pensá-lo enquanto síntese articulada, coesa e coerente, se que cada uma das peças do jogo de xadrez governamental desfrutasse de um domínio compartilhado e minimamente desorientado da máquina governamental. Algo como um condomínio sem síndico.

Este raciocínio pode ser relativizado, em parte, pela forma como os ministérios foram distribuídos. Há uma lógica partidária, política e ideológica no loteamento das pastas. De início é válido salientar que das 37 pastas, secretarias ou cargos possíveis no quadro da composição ministerial, o PT possui 23. Isso significa enorme predomínio com 62% dos postos. Os demais partidos, PTB, PPS, PSB, PC do B, PV, PDT, possuem uma pasta cada; com destaque ao PL que igualmente possui uma, todavia ocupa também a vice-presidência. Os outros cargos são preenchidos por representantes de categorias sem filiação partidária (empresários rurais ou urbanos), advogados, funcionários de carreira, militares e diplomatas.

Isso quer dizer que, não obstante haja no interior do governo uma elevada fragmentação devido aos oito partidos que ocupam ministérios, os cargos estão concentrados essencialmente em um, no PT. Nessa linha, o presidente da República contaria com uma base suficiente para não ter que flexibilizar em demasia o programa original em função de demandas paralelas. Adido a essa situação o fato de que os ministérios centrais, aqueles que são de direção política (7), estão, quase todos (6), nas mãos do PT.

Entretanto, a presença majoritária de ministérios petistas não é garantia de homogeneidade ou coerência na gestão. Primeiramente, porque o PT em si é heterogêneo. E, segundo, porque, recortado por correntes ou facções desde sua fundação, o partido foi dirigido até recentemente de forma proporcional. Deste modo, os diferentes setores ocupavam secretarias nos diretórios e executivas conforme sua maior ou menor presença nos encontros partidários. Enquanto o campo majoritário abocanhava a presidência, a tesouraria e outras secretarias de maior importância, as demais se acotovelavam pelas satélites. E, mediante considerável autonomia para cada corrente desenvolver sua política nos cargos ocupados, o PT refletia em boa medida os interesses do campo majoritário, sem anular a presença e a ação dos demais grupos.

Assim, quando montado, o governo Lula parece refletir a mentalidade da representação proporcional. Não significa que os ministérios distribuídos são compatíveis com a presença das forças que compõem a coalizão, mas que cada uma das pastas parece ser dirigida com certa autonomia. Buscando observar a relação entre a composição do ministério e da Câmara, veremos que, tal como nos mostra o Quadro (8), a proporcionalidade quantitativamente não foi respeitada. Os partidos da coalizão possuem, somados, 42,7% das cadeiras da Câmara. Um número insuficiente para a aprovação de leis. Desse montante, o PT participa de algo em torno de 41,5%. Ou seja,

o PT não possui nem a metade das cadeiras parlamentares da coalizão e, ainda assim, possui 62% dos ministérios. Por seu turno, PL e PV têm, respectivamente, 26 e 5 deputados, representando 5% e 1% da Câmara. Mas estão alocados em um ministério cada. Esse retrato confirma novamente as análises de Abranches (1988), nas quais aponta para o fato de que o controle partidário dos ministérios nem sempre reflete o peso que o partido tem no parlamento.

Então haveria outras lógicas implícitas nas escolhas da equipe. Uma, apontada pelo autor, é a regional. Se na República Velha, a política dos governadores influenciava os governos centrais, ainda hoje se pode sentir parte de seu legado. Há, na montagem dos ministérios uma composição regional curiosa, normalmente representada pelos principais estados do país ou pelos representantes das macro-regiões nacionais. Dessa forma, o Sul seria representado pelo Rio Grande do Sul, o Sudeste-Centro Oeste pela tríade Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (ou Distrito Federal ou Guanabara, dependendo do momento histórico), e o Norte-Nordeste por Pernambuco e Ceará.

A tabela de composição ministerial reforça essa tese de Abranches (idem). Os estados do Sudeste-Centro Oeste, na sua tríade principal, estão representados de modo que São Paulo tinha doze (12) pastas, Minas Gerais quatro (4) e o Rio de Janeiro três (3), entretanto encontramos também o Distrito Federal com dois (2) e Goiás com um (1). No sul do país, dois estados possuem ministérios, o Rio Grande do Sul com quatro (4) e Santa Catarina com um (1). A região Norte-Nordeste está assim configurada, Pernambuco possui um (1) ministério, Bahia três (3), Ceará três (3) e o Acre um (1).

Para o autor, os ministérios de direção política normalmente são compostos a partir de uma lógica partidária. Isso pode ser confirmado no primeiro mandato do governo Lula ao se notar que dos sete ministérios nessas condições, a distribuição regional não é atendida, pois a partilha apresenta São Paulo (5), Minas Gerais (1) e Goiás (1), sendo que seis (6) são membros do PT e, particularmente, do campo majoritário. Já os ministérios estratégicos política e economicamente são formados por uma dupla lógica partidária e regional. Com efeito, temos para esse tipo São Paulo com cinco (5), Rio de Janeiro com dois (2), Mato Grosso do Sul com um (1), Rio Grande do Sul com dois (2), Bahia, Ceará e Minas Gerais com um (1) cada. Neste caso, dos treze (13) ministérios, o PT possui cinco (5), o PL, o PDT, o PSB, dois empresários e um general possuem um (1) cada e os diplomatas dois (2). A diferença entre o PT e os demais partidos e segmentos sociais é grande e nos possibilitam pensar que a lógica partidária ainda tem peso substantivo na composição desse tipo de ministério.

Enquanto aqueles destinados à montagem de redes de clientela, chamados de ministérios de gasto, são ocupados a partir de uma lógica regional. No caso do governo Lula temos São Paulo com dois (2), o Distrito Federal com dois (2), o Rio Grande do Sul com três (3), Minas Gerais com três (2), Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pernambuco, Acre, Ceará e Bahia com (1) cada. Neste tipo de ministério temos uma presença menor de São Paulo e, portanto, uma distribuição mais equânime por vários estados da federação. Isto confirmaria a tese de Abranches, mas não se pode desconsiderar o fato de o PT ocupar dez dos dezessete ministérios de gasto ou clientela. Deste modo, não se trata somente de lógica regional. A concentração de pastas num único partido e coincidentemente o partido que encabeçou a chapa nas eleições de 2002, demonstra também a existência do critério político-partidário para a montagem da equipe ministerial do governo.

Chegamos a uma possível síntese, a partir do que foi visto acima. Primeiramente constata-se que o governo Lula tem uma composição extremamente ampla e numerosa. É ampla, pois está composta por membros da esquerda, centro esquerda e direita. E é numerosa visto que possui uma coalizão com oito partidos políticos. Em segundo lugar, o PT utiliza-se intensamente do critério partidário para compor o ministério, diferenciando-se, em parte, da caracterização de Abranches (1988) quanto aos critérios regionais para a composição de sua equipe. Na verdade eles foram usados, mas não ofuscam o brilho nem se aproximam da importância do critério político-partidário, inclusive para aqueles destinados a montarem redes de clientela. Sejam ministérios de caráter direcional, estratégico ou legitimador, eles foram pensados com centralidade dada ao Partido dos Trabalhadores, fundamentalmente ligados ao campo majoritário. Porém, isso não nos permite inferir que o governo tinha uma equipe fechada e coerente. A própria heterogeneidade petista trouxe à composição mais elementos de diversidade de interesses.

Dar uma coesão mínima para esses interesses não seria uma tarefa fácil. Fazê-la no Executivo ou no Legislativo dependeria de muitos fatores, dentre eles uma ótima articulação política. Ainda que não sejam conclusivos os inquéritos, o caso do “Mensalão”, tal como foi noticiado pela mídia, parecia responder a essa necessidade.

Importa, neste momento, demonstrar como essa diversidade de interesses se manifestou durante o governo e, a partir dela, comprovar a relativa autonomia que cada pasta desfrutava. Só assim será possível caracterizar o tratamento dado aos conflitos governamentais como um condomínio, sem a devida articulação capaz de evidenciar um

sentido uniforme das políticas públicas implementadas. Vejamos então as ambigüidades na execução do governo. A perspectiva adotada admite que, diferentemente de outras gestões que possuíam conflitos internos, o governo petista foi conduzido sem que os conflitos cedessem a um interesse único ou comum e que, portanto, as políticas públicas puderam existir, em número considerável, em rota de colisão. Assume-se, então, que

Embora o que mais chame a atenção no governo Lula seja a subordinação de sua política macroeconômica à cartilha liberal e à ortodoxia fiscal e monetária, o que o singulariza não é tanto isso [...], **mas a notável heterogeneidade de orientação com que atuam os vários segmentos do governo e a visível falta de coordenação estratégica e de diretrizes gerais com que eles atuam.** [...] Ao longo do primeiro ano e meio da administração Lula, ficou evidente que **o governo funciona com vários braços atuando de forma desencontrada** (SALLUM JR.; KUGELMAS, 2004, 273-275) [grifos meus].

O que é mais curioso não é a adesão do governo Lula à agenda dos anos 1990, tão denunciada por críticos à esquerda e à direita. Mas o fato de que, dentro de um mesmo governo, ou até dentro de um mesmo ministério ou secretaria, tal agenda convivia com o seu contrário. Com o agravante de o núcleo duro do governo não centralizar, acomodar e conduzir as partes conflitantes para um campo de coerências. De maneira geral, poder-se-ia afirmar que as políticas de recorte neoliberal, focadas na estabilidade econômica, no reforço do papel regulador do Estado em detrimento do papel promotor do desenvolvimento, de inspiração na gestão privada e com ênfase no ajuste fiscal, coabitavam ou eram congêneres das mesmas instâncias do poder Executivo em relação às políticas de conotação mais progressista, normalmente exigentes de um Estado mais forte, mais atuante, mais solidário e de mais gasto.

Destarte, outra hipótese, que não aquela que percebe a simples adesão, deve ser formulada para tentar apreender o mais fielmente possível a natureza do governo. A proposição aqui apresentada sugere que o governo Lula se configurou como um *condomínio de interesses*, um *complexo não articulado de posturas e ações contraditórias e não raro antagônicas entre si* (BARBOSA E SILVA & SÓRIA-SILVA, 2006). Por mais que a expressão nos remeta às formas condominiais urbanas ou rurais, normalmente dirigidas por síndico /a representante da vontade majoritária e, portanto, uma síntese da coletividade, aqui ela é concebida pelo viés etimológico, ou seja, pelo fato de expressar somente o domínio compartilhado, dividido com outros.

Esse é um elemento fundamental e distintivo em relação às demais caracterizações acerca do mesmo governo. Não se percebe um sentido único e maior que marque as políticas da gestão. Isso está claramente relacionado à ausência de um projeto de Estado para o Partido

dos Trabalhadores e para a gestão Lula, mas significa mais. Significa que cada Ministério, Secretaria, grupos ou subgrupos alojados na burocracia estatal por indicação, desenvolvem políticas não direcionadas para o funil de um projeto. Seus vetores apontam para múltiplas direções sem que um centro os arraste, os atraia ou os dirija. Significa que os interesses campeiam razoavelmente livres e seus prováveis choques são imperceptíveis para o núcleo do governo.

Foi exatamente isso que se presenciou na Seges (como foi visto anteriormente) a partir de 2003 e, provavelmente, como regra, em todo governo. Sendo assim, a presença, no governo Lula, de elementos de continuidade e de descontinuidade em relação à agenda dos anos noventa, conduz à noção de “condomínio”, contudo não pode significar equilíbrio entre os interesses. Essencialmente pelo fato de o domínio ser compartilhado em proporções distintas ou com capacidades decisórias díspares. Havia certamente um interesse dominante, presente em grande volume na gestão macroeconômica – na política monetária e parte da política fiscal – e representado pela Fazenda e o Banco Central. É ele que almeja a manutenção de um ambiente econômico favorável ao rentismo financeiro, ambiente que requer ações ortodoxas no câmbio, nos juros e no gasto. E, então, revitaliza o instrumental macroeconômico do Plano Real em suas âncoras de estabilização e sinaliza simpaticamente ao mercado nacional e internacional com condições especialmente confortáveis e seguras de investimento.

Sua prevalência comprova-se, especialmente, pelo fato de os representantes do Ministério da Fazenda e do Banco Central foram absolutamente rigorosos com a manutenção da política macroeconômica anterior. São dois cargos especiais e reveladores do peso que o ideário conservador tem no governo. Afinal, é a Fazenda que tem a última palavra sobre o gasto em qualquer área ou de qualquer outra pasta. Além disso, e juntamente com o Banco Central, define a política econômica. É esta a norteadora do investimento e, por conseguinte, do crescimento econômico. Em suma, definem quanto o governo gastará e, para o restante da economia, quais os setores estratégicos serão incentivados. Nesses termos, a relação de todas as pastas com a Fazenda será de constante desigualdade em virtude da necessidade do aval para o gasto setorial e, definitivamente, o governo Lula terá um perfil preferencialmente continuísta.

Porém, também se fazem valer interesses diversos no interior do complexo governamental. Estes, ocupando áreas não desprezíveis do Executivo, são animados muitas vezes por concepções teóricas ou ideológicas divergentes em relação ao “interesse dominante” situado no núcleo da política econômica. Nesta dinâmica conflituosa, o interesse

liberalizante pode se ver representado em outras áreas do governo, como fruto de seus esforços expansionistas, e nestas áreas se baterá com interesses distintos ou contrários. Por outro lado, a própria área econômica do governo encontra-se sujeita a fissuras ou disputas em seu interior, como parte da tentativa de avanços feita pelos interesses periféricos ao interesse dominante.

Não nos deve escapar a certeza de que o conflito está presente em qualquer governo, como nos mostra nossa história recente. A título de ilustração, mesmo no governo Fernando Henrique Cardoso, como se sabe (BARBOSA E SILVA, 2003b E 2005b; MARTINS, 2003a; BRESSER-PEREIRA, 1998), duelos entre o MARE e os ministérios do núcleo duro foram comuns, mas não havia um duelo aberto em relação ao ajuste fiscal e à política macroeconômica, por exemplo. O MARE foi um colaborador, apesar da relutância, da obtenção dos valores estabelecidos para o superávit primário. Aquilo que não colaborava com o ajuste não avançou, como demonstraram Andrews e Kouzmin (1998), Rezende (2004), Nogueira (1998, 2003a, 2003b e 2004), Behring (2003). Como se verá a seguir, os conflitos no governo Lula tinham outra natureza e foram administrados de outra forma.

Para caracterizar o condomínio de interesses dois caminhos serão utilizados. O primeiro será trilhado com o objetivo de reportar os conflitos interministeriais que polarizavam posições conservadoras e progressistas. Importa sobremaneira a forma como foram administrados. Dar-se-á ênfase ao fato de que as pastas operaram com uma autonomia relativa, permitindo que os conflitos se manifestassem sem que uma unidade fosse buscada. Somente nos momentos de tensão, já quando a saúde do governo estava ameaçada, é que a substituição de ministros era feita. O segundo percurso enfatizará o choque das políticas, comprovando que as pastas puderam produzir ações não coordenadas e de interesses colidentes.

Condomínio de interesses: os conflitos ministeriais

Objetiva-se neste instante, abordar o ministério montado a partir de 2003 sob o prisma da filiação ideológica de seus componentes, expondo a existência de incompatibilidades que redundariam, inevitavelmente, em conflitos irresolutos, a não ser que nova composição fosse dada às pastas. Como isso não aconteceu, ou se efetivou em pequenas proporções e tardiamente, poder-se-á concluir pela composição condominial do governo.

Inicialmente é possível visualizar na montagem da equipe ministerial a construção de pontos de atrito de interesses inconciliáveis. Um caso emblemático é a combinação inflamável do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O primeiro é dirigido por João Roberto Rodrigues, empresário rural, professor universitário e um dos mais importantes representantes do agronegócio²⁴ e cooperativismo no país. O segundo por Miguel Rossetto, um militante da esquerda petista, ligado à corrente Democracia Socialista (ex-corrente a que pertencia Heloisa Helena) e simpático a uma ocupação dos cargos estatais ligados à reforma agrária por militantes da causa, fundamentalmente do MST. Perguntado pelo jornal *Correio Brasiliense* sobre o critério de preenchimento dos cargos do Incra e a possibilidade de acirramento dos conflitos do campo, o ministro responde que:

O MST elegeu o presidente da República. A Contag, a CUT, também. Esses movimentos uniram-se ao PT na campanha para eleger um projeto alternativo para o país. Nós temos quadros identificados com os movimentos sociais do campo? É verdade. Por quê? Porque são quadros historicamente comprometidos com a reforma agrária. Isso é ruim? Claro que não. Isso é bom. Qual é o papel institucional do Incra? Fazer a reforma agrária. Não consigo compreender a reivindicação de alguns para que o Incra seja neutro. O Incra tem um responsabilidade institucional de fazer a reforma agrária. (http://resistir.info/brasil/miguel_rossetto.html).

O embate entre o agronegócio, suas entidades, seus representantes e a política de reforma agrária que agrada ao MST é nítido e dispensa muitas palavras. O fato de trazer ao Incra militantes egressos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, colocaria a política do Ministério do Desenvolvimento Agrário em rota de colisão com aquelas empreendidas pelo Ministério da Agricultura. Seus personagens polarizam suas posições e discursos, que na prática podem ser arrefecidos pela tesoura da Fazenda, levando ambos a

²⁴ Preside a ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio) e uma série de outras entidades ligadas ao cooperativismo.

frustrarem os setores sociais demandantes de políticas setoriais rurais. Ainda que o resultado não tenha demonstrado conflitos que inviabilizassem o governo, provavelmente isso se deu em função das possibilidades de execução dos propósitos, sempre restritas pelos limites orçamentários. Mas, inegavelmente, a montagem do ministério traz uma contradição a princípio, detectada por Frei Betto, mas não pelo governo que ele compunha:

Lula afirmou na campanha que, antes de exportar alimentos, era preciso matar a fome do povo brasileiro. Ao chegar ao Planalto, mudou o enfoque, sobretudo porque a bóia de salvação econômica do governo, hoje, são as exportações agrícolas. O presidente acredita que entre a agricultura familiar e o agronegócio não há conflito de interesse. (BETTO, 2007, p. 102)

Outra composição explosiva pode ser vista no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MD). Para dirigi-lo foi chamado o empresário da Sadia, Luiz Fernando Furlan. O empresário é um especialista em mercado internacional e consultor de um sem número de grupos empresariais. Entrou no governo defendendo as empresas nacionais, o Mercosul e as exportações como portas de entrada do país no Primeiro Mundo. Na outra ponta está Carlos Lessa, nomeado presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) com vínculos institucionais hierárquicos em relação ao MD. Lessa é um dos principais representantes do grupo de desenvolvimentistas do governo Lula. Crítico ostensivo da ortodoxia neoliberal, o professor carioca classificava a condução do Banco Central como pesadelo. Opostos estavam em relação à condução da política macroeconômica, à ênfase nas exportações e ao papel desempenhado pelo BNDES.

As tensões e os conflitos foram permitidos, sem que nenhuma das partes reconduzisse a gestão do Ministério ou do Banco para uma condição de sintonia. Até que o limite da convivência foi transposto e Lessa exonerado. Conforme anunciam os jornais de 14/11/2004, a demissão de Lessa representa uma vitória do grupo monetarista do governo (Palocci, Meirelles e Furlan, etc.) sobre o grupo desenvolvimentista, ao ponto de a oposição, na figura do deputado José Carlos Aleluia (PFL), comemorar a decisão e ainda considerá-la tardia²⁵.

Nessa linha, Chico de Oliveira (2006), ao tentar retratar a composição ministerial do governo Lula, acredita que a lógica que conduziu a montagem da equipe foi a do pacto social, a da negociação. Lula deu ao núcleo do PT o núcleo do governo; para a pasta da Fazenda e para o Banco Central convocou pessoas da sua confiança e simultaneamente do mercado, demarcando forte posição conservadora; e distribuiu entre os vencidos nas eleições estaduais, outros partidos da base do governo e representantes da sociedade civil, as demais pastas.

²⁵ Conforme sinopse da Radiobrás (http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2004/sinopses_1911.htm). Acesso 10 fev. 2005.

Algumas sem grande expressão. O autor destaca a inexpressiva presença de intelectuais e expõe assim o conflito entre Furlan e Lessa:

O CDES [Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social] não atua em dobradinha, por exemplo, com o BNDES, cuja direção foi entregue de início a Carlos Lessa, um sobrevivente dos tempos desenvolvimentistas, representante da corrente que tem em Maria da Conceição Tavares sua liderança incontestada. Lessa foi, dizem, escolha pessoal de Lula, seu lado produtivista-desenvolvimentista, e foi sempre ligado ao PMDB na sua vertente ulissista, que perdeu a liderança com a morte do velho e bravo comandante dos tempos da ditadura militar; o PMDB oficial fez questão de deixar claro que ele não representava o partido, que foi contemplado com mais dois importantes ministérios, o das Comunicações e o da Previdência. Mas não há, perceptivelmente, uma clara articulação entre o pólo do BNDES, o do CDES e lideranças empresariais. Lessa foi indicado contra a vontade do ministro Furlan, a quem era subordinado, e alguns atritos entre os dois marcaram essa curta história de convivência. Noticiou-se freqüentemente também a implicância ou insatisfação de lideranças empresariais com o presidente do BNDES, a quem se atribui doses muito altas de nacionalismo e até de estatismo. O personagem foi talvez o membro de posições mais claras dentro do governo Lula e nunca negou seu ideário nacional-desenvolvimentista (OLIVEIRA, F, 2006, p. 33).

Sabe-se que o BNDES teve seu papel reformulado, ou retomado como prefere Lessa, desde 2003. Deixou de atuar como um ponto de apoio às privatizações para ser de novo um banco de desenvolvimento. As transformações representadas por esta retomada colidiam com o núcleo do governo e com dirigentes mais conservadores. Mas o conflito foi tolerado até novembro de 2004. Poder-se-ia concluir que, a rigor, a fração conservadora obtivera nova vitória. No entanto, deve-se considerar igualmente que o presidente resistiu por quase dois anos, dando fôlego ao conflito, sem submeter o dirigente do banco ao do Ministério do Desenvolvimento, ao qual estava ligado. E, durante esse período, o Ministério do Desenvolvimento e o BNDES (principal banco de desenvolvimento do país e principal ferramenta do próprio ministério) produziam políticas polarizadas. E, como no caso do conflito entre as pastas da agricultura e reforma agrária, o presidente não reconhece a existência de choque. A revista *Veja*, em julho de 2004, demonstrava que Lula estava insatisfeito com as provocações públicas de Lessa a Furlan, mas não pareciam conflituosas as políticas. Afirma a revista que “Nem Lessa nem Furlan deixarão o governo. Essa é a decisão de Lula – bem, exceto se Lessa não se controlar. Lula considera que a política de ambos é a que o governo quer ver implementada” (<http://veja.abril.com.br/070704/radar.html>).

Outro conflito relevante se deu entre o ministro da Educação, Cristovam Buarque, e a equipe econômica, incluindo parte considerável do núcleo duro do governo. O conflito resultou na demissão de Buarque, por telefone, mas o episódio descortinou para a mídia parte da rotina de choques no interior do governo. Em 1º de janeiro de 2004, Buarque escreve ao seu colega da Secretaria de Comunicação do Governo, Gushiken, reclamando do tratamento dado pela equipe econômica às políticas sociais e, de carona, queixa-se da falta de entendimento das áreas econômicas e sociais. O episódio foi relatado pelo jornal Folha de São Paulo:

No início de janeiro, o ex-ministro da Educação Cristovam Buarque enviou uma carta ao ministro-chefe da Secretaria de Comunicação do Governo, Luiz Gushiken, do chamado núcleo duro do governo, fazendo duras cobranças por uma maior atuação do governo Lula na área social. Cristovam criticou o **fato de o governo ter priorizado a política econômica, deixando em segundo plano a política social**. Reforçando as queixas mantidas durante todo o ano passado e os pedidos de mais verbas para a educação, que tanto desagradaram ao governo, ele alertou ainda que 2004 exigirá do governo “sair da confiança para a mudança”. “Fracassaremos se formos apenas os guardiões da moeda e da economia”, alertou. [grifos meus]

Ao mesmo tempo, noticia que, na opinião de Buarque

o governo deveria priorizar este ano o combate à pobreza, com geração de emprego e distribuição de renda, “sob pena de ficar numa situação muito incômoda”. “**Até aqui agimos como se o social e o econômico disputassem**. Ministros da área social reclamando, como se não tivessem responsabilidade com a estabilidade, e ministros da área econômica controlando os recursos como se nada tivessem a ver com o social”. (<http://www1.folha.uol.com.br/fohla/dimenstein/noticias/gd260104d.htm>, 2004) [grifos meus]

Tal como se pode perceber, as áreas sociais e econômicas do governo relacionam-se em regime de disputa, sem se comprometerem com os projetos setoriais alheios. É inegável, na fala do ex-ministro, não só o predomínio das políticas que guardam a moeda, mas a incompatibilidade ou o dissenso entre as pastas do governo. A ausência de acerto parece colocar todo um conjunto de ministérios de gasto ou estratégicos política e economicamente contra o núcleo essencialmente econômico-financeiro. Tanto no caso Ministério do Desenvolvimento versus BNDES, quanto no caso Ministério da Educação e núcleo econômico, a vitória – representada pela demissão dos rivais – foi do grupo dominante. No entanto, o conflito foi aceito durante dois anos nesses casos e, até o final do governo, se manifestará com outros personagens, ainda que com o mesmo conteúdo. Prova disso, tem-se a fala da ex-ministra adjunta do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato, em entrevista à

página da Agência Carta Maior, quando rebate a acusação de suposta “gastança” da gestão em que trabalhou e alfineta seus colegas de governo:

Não há excesso de gasto em pessoal no governo federal! Os ministérios, em grande parte, têm carências de pessoal, de equipamento e até de papel higiênico. As despesas dessa natureza não são nada perto dos gastos com juros da dívida pública, definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em 2006 eles chegaram perto de R\$ 200 bilhões. Sabe quanto o Bolsa-família – o único programa social que não sofreu contingenciamento de recursos – tem de orçamento? R\$ 18,4 bilhões! O que se percebe, no aparelho de Estado, é que 25 anos de cortes levaram a uma inação completa! O que sustenta os pobres deste país é a Previdência Social. Há muitas pequenas cidades que se mantêm com isso. Quando se fala em cortes de gastos, é preciso ver onde se corta. Logo querem reformar a Previdência, para reduzir mais orçamento. **Lamentavelmente, uma parte daqueles que estão no aparelho de Estado e nos quadros das universidades tiveram a cabeça feita pelo Consenso de Washington.** O Ministério da Fazenda, por exemplo, não convive com o fator pobreza. E eu fico vendo a imprensa – especialmente a Globo News – uma postura militante de jornalistas e colunistas na defesa de cortes e mais cortes nos gastos públicos! Mas não há onde cortar (MARICATO, 2006). [grifos meus].

Quanto aos gargalos ou travas para o desenvolvimento do país, ela afirma que

As grandes metrópoles são as cidades com as piores condições de vida. São Paulo, nesse sentido, é um desastre. O trânsito vai contra tudo o que se quer de uma metrópole competitiva. E aqui se manifesta a parte perversa da política de cortes constantes. São os custos do não-investimento. A piora nos serviços de transporte público foi acompanhada da opção pelo automóvel. O que se perde em combustíveis e horas-trabalho, em poluição do ar nos congestionamentos e em acidentes de trânsito é algo incomensurável. **Esse custo do não-investimento não é levado em conta pela área econômica. No Ministério das Cidades, várias vezes nós nos deparávamos com aquele muro intransponível que é o Joaquim Levy.** Ele não leva estes fatores em conta. Lamentavelmente o Levy será Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro. Não sei o que o povo de lá fez para merecer isso (MARICATO, 2006). [grifos meus].

Maricato admite uma composição neoconservadora de parte do governo, bem como sua capacidade de condicionar as demais políticas públicas. Mas revela igualmente a coexistência pouco pacífica entre interesses divergentes. Note-se a denúncia da segunda rodada da reforma da previdência pretendida pelo núcleo econômico-financeiro do governo, do peso do ajuste fiscal e o custo social decorrente de sua implementação. Ela anuncia a cisão e sua preservação.

Assim, e de maneira geral, temos então que a gestão Lula se desenvolveu com choques entre pastas que expressavam conflitos de perspectivas ou de interesses. De um lado,

dominante, o interesse conservador de franca simpatia pelas políticas econômicas de recorte neoliberal, e, de outro, os grupos laterais e mais progressistas que espelhavam os interesses mais nacionalistas ou “focados no social”. Alguns desses conflitos foram tolerados ou ignorados até os limites da sobrevivência do próprio governo, outros, que ainda não atingiram seu limite ressoam até o hoje. Importa perceber que havia resistência em fazê-los cessar em prol de uma conduta mais uniforme. Contudo, além dos conflitos diretos entre a equipe ministerial, também é possível constatar a existência de políticas igualmente conflituosas.

Condomínio de interesses: o conflito entre as políticas

Nota-se que, a exemplo das relações ministeriais, as políticas ambíguas ou até antagônicas atravessam todo o governo, polarizando as pastas de origem, ou até mesmo criando pólos em uma mesma área ou ministério. Este é o caso da política macroeconômica, tipicamente ortodoxa e o carro-chefe das políticas conservadoras. Seu núcleo está definido por um conjunto de medidas de estabilização da moeda originárias do Plano Real. Desse conjunto, ainda se faz uso sistemático da política monetária ortodoxa e de um rigoroso ajuste fiscal. Ambas traduzem o risco inflacionário pelo gasto e conduzem a economia à contração. Essas políticas são, ao mesmo tempo, a garantia que o mercado exige para o investimento (produtivo ou não) e, portanto, interpretadas por seus apoiadores como condição para o combate da crise. A importância da política macroeconômica, na verdade, extrapola a mera questão inflacionária, porque define, determina, orienta e conduz a síntese das políticas públicas do Estado brasileiro. Ela tem a capacidade de definir a prioridade e o gasto, dessa forma definir a política. Significa, dito de outra forma, que o ritmo da desapropriação de terras, o investimento em infra-estrutura ou a rede de proteção social estatal terão seus limites estabelecidos pelo esforço decidido pela Fazenda.

Não obstante seu claro predomínio, a ortodoxia macroeconômica coexistiu com outras políticas bem distantes de suas matrizes teóricas. Isso se processou até mesmo dentro dos setores econômicos do governo. Esse é o caso da política de crédito. Nestes termos, os grandes bancos públicos como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desempenharam funções antagônicas àquelas exigidas pelo núcleo econômico-financeiro do governo. Usaram correntemente uma política de crédito heterodoxa, expandindo a base monetária e estimulando o investimento, na contramão das recomendações dos organismos multilaterais como FMI e Banco Mundial. De acordo com Aloísio Mercadante (2006), o BNDES nos primeiros dois anos de governo Lula concedeu quase 4 vezes mais crédito aos setores produtivos do que no mesmo período do segundo mandato de FHC, com recorde histórico em 2005. Nessa trajetória vão a CEF e o Banco do Brasil.

Na mesma linha de choque com a ortodoxia, se colocam igualmente as políticas setoriais, como é o caso da valorização do salário mínimo e da política assistencial. Sabe-se que a ampliação do poder de compra do salário é um elemento fundamental para estimular a atividade econômica como um todo. Assim, a ampliação do poder de compra dos assalariados

tem um reflexo na demanda e, portando nos preços. Para a ortodoxia, a inflação tem uma origem essencialmente na demanda, por isso suas políticas são irremediavelmente contracionistas. O ritmo de crescimento do salário mínimo superou o ritmo de crescimento do PIB per capita, resultando em melhor distribuição de renda – ainda que discreta -, como comprovam os dados da FGV relatando as menores proporções de pessoas abaixo da linha da miséria²⁶ desde 1992, quando foram lançados os primeiros dados da PNAD (www.fgv.com.br/ibre/cps). Da mesma forma, no governo Lula as negociações salariais superaram a inflação, possibilitando ganhos reais para 86% dos trabalhadores como informa o Dieese (cf. página do portal G1 - http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL13024-9356,00.html). Por associar diretamente a base monetária à inflação, os conservadores do pensamento único opõem-se a tais iniciativas. E o mais importante, conviveram contraditoriamente com elas.

Por seu turno, a política assistencial do governo Lula, é capitaneada pelo Bolsa Família, unificação de vários programas assistenciais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás) herdados do governo anterior. Atualmente, o programa cobre 45,8 milhões de brasileiros, algo como 25% da população do país, com um desembolso que varia dos R\$ 18 aos R\$ 112 e um orçamento para 2007 de R\$ 8,75 bilhões (<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL91371-5601,00.html>). Juntamente com outras políticas, como a ampliação do crédito e redução de juros para financiamento de habitações populares, a desoneração da cesta básica, o Fome Zero etc., o governo obtém resultados importantes na redução da miséria.

No mesmo veículo de comunicação, o coordenador do estudo que indica a queda da miséria no Brasil, o economista Marcelo Néri (FGV), explica que parte desse resultado é consequência da nova geração de programas sociais desenvolvidos pelo governo que alcançam os bolsões de pobreza das zonas mais distantes dos grandes centros.

Como não cabe no escopo deste trabalho uma análise mais detida dos programas e seus efeitos, bem como de sua eventual incapacidade de ir além da assistência social (BETTO, 2007), destaca-se nesse sentido o anúncio de um choque entre o volume de recursos, seu impacto monetário, seu peso no orçamento e a austeridade fiscal que norteia a fatia conservadora e dominante do governo Lula. Em que pesem os limites de tais políticas e seu caráter focalizado, elas produzem um impacto considerável nas contas do governo e na base

²⁶ Valores de referência são R\$ 115 mensais.

monetária da economia, com viés inflacionário, não obstante a variação de preços não se confirme. Mas, de qualquer modo, a ortodoxia não aprova tais políticas de natureza expansiva.

Mas não é somente com relação à política macroeconômica que os conflitos se colocam. Como já se viu anteriormente, na abordagem da política administrativa do governo Lula, podem-se perceber várias ambigüidades similares às apresentadas em outras áreas. Para dar mais clareza à reflexão em curso, vale a pena retomar sucintamente a forma como foram tratadas as privatizações, as Agências Reguladoras, os princípios gerais da NAP e o funcionalismo.

Como já se sabe, as privatizações foram importantes para o esvaziamento da ação estatal e tinham um papel relevante para a estabilidade econômica (BIONDI,1999). Desse modo, as privatizações retiraram parte da capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e não reduziram o endividamento público. Importa particularmente o fato de a entrada de um novo governo no século XXI não ter revertido esse processo, seja com a auditoria dos casos suspeitos de ilicitude, seja com a anulação dos leilões daquelas que ainda representam atores importantes do desenvolvimento nacional. Além disso, como já se viu, para todos aqueles mercados anteriormente monopolizados pelo Estado, criaram-se Agências Reguladoras. As agências foram mantidas, e juntamente com elas o ideário que as sustenta, qual seja a regulação de mercados privatizados por agências independentes que possibilitem os marcos regulatórios necessários ao investimento oriundo da Nova Administração Pública. No entanto e contraditoriamente, vimos o estancamento dos leilões mesmo com várias estatais interessantes ao mercado passíveis de serem vendidas. Assim como se pode verificar que as Agências tiveram seu funcionamento politizado e outras tentativas de reduzir sua autonomia estão em tramitação no Congresso Nacional, como é o caso do supracitado projeto de lei 3337/2004.

Em se tratando especificamente de política administrativa, já se pôde observar que boa parte dos marcos institucionais originários do MARE foram mantidos. Não só as Agências Reguladoras, mas as Executivas de maneira geral, as OS e OSCIPs, o foco no cidadão, o uso de ferramentas de Qualidade Total, a gerência horizontal o controle por resultado, etc. sobreviveram na gestão petista.

Sobre a reforma da previdência, bandeira cara nos anos noventa, seu conteúdo previa a separação da seguridade, a modificação do fator previdenciário, a cobrança de inativos, a instituição ou aumento da idade para aposentadoria, a redução ou isenção das contribuições previdenciárias patronais, o estímulo à previdência privada, entre outras ações. Em boa

medida a Emenda Constitucional 20/98 logrou relativo sucesso, restando a contribuição dos inativos, a equiparação do regime dos servidores públicos e os celetistas e o regime de capitalização, que ficaram de fora da reforma tucana.

Mas o governo petista a completou. Primeiramente retomou o diagnóstico de déficit da previdência. Esse déficit já foi inúmeras vezes desmentido (ANFIP, 2003; MOTA, 2000; BEHRING, 2003; SOARES, 2003), mas foi usado como mobilizador do argumento reformador. No entanto desta vez, o foco não foi o RGPS (Regime Geral da Previdência Social), mas sim a previdência do servidor. Foram modificados os critérios para aposentadoria, acrescentando-se aqueles já válidos para os celetistas (idade e tempo de contribuição), foi estabelecido um teto para as pensões (R\$ 2.400,00), foi incluída a contribuição sobre inativos de 11% sobre a pensão que exceder R\$ 1.058,00, etc.

Na contramão dessas iniciativas descritas no universo da gestão ou da previdência, houve uma mudança substantiva na política para o funcionalismo. Ela não significou a recuperação salarial de todas as categorias, mas reabriu concursos e contratações, invertendo a tendência de enxugamento da máquina pública. Na mesma direção, as terceirizações foram revertidas e para o seu lugar foram efetivados funcionários concursados. Se de um lado avançam as reformas administrativa e previdenciária de recorte conservador, contra elas se colocam as políticas de ampliação do funcionalismo, redundando em ampliação da folha de pagamento e, portanto, em choque com a política fiscal ortodoxa.

Segundo um levantamento feito pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o ensino superior público perdeu, entre 1995 e 2003, 24% dos recursos para custeio (pessoal, água, luz, etc.) e 77% dos recursos para investimentos em salas de aula, laboratórios, acervo bibliográfico, etc. Em contrapartida, o orçamento do MEC sob o governo Lula, rompendo a trajetória de contração relativa da gestão anterior, teve nova elevação, atingindo, em 2005, 8,9 bilhões de reais, o maior incremento orçamentário para universidades federais em dez anos (BRASIL, 2005b). No que diz respeito ao número de docentes, nos três últimos anos abriu-se uma série de concursos para preenchimento de 6 mil vagas para professores efetivos, um número maior do que o ofertado nos oito anos da gestão anterior. Finalmente, no governo atual foi iniciada a constituição de 3 novas universidades federais e de 48 novos campi nas universidades já existentes, como parte do esforço – declarado no Plano Nacional de Educação – de se alcançar a meta de 40% de vagas no ensino superior público, a partir dos atuais 29%, obtidos quando da expansão do ensino superior privado na gestão anterior (BRASIL, 2005b). O processo de expansão do

ensino superior público, por sinal, foi reconhecido pelo presidente da Andifes, que elogiou o aumento, “em muitos anos”, do orçamento das IFES (ANDIFES, 2006).

Por fim, como derradeiro exemplo de ambigüidade no governo Lula, pode-se destacar a forma como foram tratados os movimentos sociais. Foi notória a criminalização sofrida por vários deles nas gestões tucanas, com realce para o tratamento dado à greve dos petroleiros em 1995 e aos militantes do MST, no último caso institucionalizado pela Medida Provisória 2027-38, de maio de 2000, que impedia a vistoria e desapropriação de propriedades ocupadas, além de excluir do programa de reforma agrária quem tomasse parte nas ocupações. Por outro lado, algumas medidas sinalizam um tratamento diferenciado destinado pelo governo aos movimentos sociais. Cite-se como exemplo, no caso do movimento negro, da criação de uma Secretaria com status de Ministério (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial), e a inclusão de políticas de cotas ou de ação afirmativa na pauta de projetos a serem convertidos em lei. É simbólico o fato de a primeira lei aprovada na gestão de Luis Inácio Lula da Silva ter um conteúdo anti-racista. A lei em questão de número 10639/2003, versava sobre a obrigatoriedade de abordagem no ensino básico dos conteúdos de história e cultura da África.

Particularmente sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), sua relação com o governo foi claramente ambígua ou contraditória. Por um lado, o movimento reconhece, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, um “aliado”, ainda que enfraquecido; por outro, destaca o maior poder do Ministério da Agricultura em sua “defesa” do *agrobusiness* (REPORTESSOCIAL, 2005). Do mesmo modo contraditório age o governo Lula: por um lado manteve vigente a MP que impedia a desapropriação de terras ocupadas; por outro lado, parece fazer “vista grossa” à escalada das ocupações, que não cessaram no governo atual, e que voltaram a crescer, em comparação ao período 2000-2002. Ao mesmo tempo, o governo Lula destinou, em 2005, 9,5 milhões de reais a entidades ligadas ao MST, quantia quatro vezes maior do que a repassada pelo governo FHC em seu último ano. A média anual de recursos repassados pelo governo Lula ao MST aumentou 76% em relação à média dos três últimos anos do governo FHC.

Ainda sobre a relação entre o movimento dos sem-terra e o governo Lula, Andrioli aponta que,

A posição do MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] **está em frontal contradição com a política da “área econômica” do governo**, de acordo com as concepções do MST e inclui a agricultura familiar como prioridade, com o objetivo de reduzir o número de agricultores que perdem suas terras. **Pela primeira vez na história, um governo brasileiro reconhece a legitimidade das ocupações de terra e sua contribuição**

para a implementação da reforma agrária (ANDRIOLI, 2003, p. 4).
[grifos meus]

Por último, o movimento sindical também não assistiu, desde 2002, a sua criminalização. A tática do embate frontal típica de governos neoconservadores, como foi o caso dos mineiros britânicos e o governo Thatcher, se exauriu. Os sindicalistas estão no governo, ocupando cargos nos mais diversos escalões. Em que pese a crítica de domesticação dos sindicatos impetrada pelos setores mais extremos da esquerda, o fato é que a relação com o governo deixou de ser de franca oposição. Desse modo, o novo nível em que se estabelecem as relações entre o governo e os movimentos revela a assimilação de interesses estranhos à ortodoxia que ocupam postos decisórios e orientam parte das políticas públicas do governo em questão.

Capítulo 7 - A ausência de um projeto do PT

Há uma terceira possibilidade explicativa para a ambigüidade das políticas empreendidas pelo governo Lula na área administrativa e, porque não dizer, em todo o governo. Ela está vinculada à ausência de um projeto de sociedade ou de uma estratégia bem definida que organize as ações e os planos do partido e do governo e lhes dê direção.

Um projeto de sociedade não se limita a um programa de governo. O programa expressa um conjunto de metas setoriais condizentes com uma concepção política. Ele deve ser razoavelmente concatenado e coerente, dando a cada uma das metas uma sintonia para que suas forças somadas permitam alcançar um objetivo. Poder-se-ia pensar que um programa de governo comprometido com a redução das desigualdades sociais teria em seu conteúdo políticas tributárias, infra-estruturais, educacionais, entre outras, articuladas pelo efeito esperado. Elas deveriam, em conjunto e complementarmente, atuar elevando o nível do acesso a serviços sociais (lazer, saúde, segurança, educação, cultura, etc.) das camadas menos assistidas, ao mesmo tempo que deslocaria renda e riqueza dos mais abastados para os estratos inferiores. Mas, em que pese a unidade das políticas entorno de um objetivo único, isso não significa, necessariamente, a existência de um projeto de sociedade.

Num projeto de sociedade se define, em linhas gerais, o novo tipo de Estado (conceito ampliado), portanto o padrão de relação social que se deseja na sociedade civil e o padrão de conduta do Estado (sentido estrito) para com a mesma sociedade. Nesses termos é possível entender o neoliberalismo como um projeto de sociedade que carrega implícito um tipo de Estado. Assim como o nacional-desenvolvimentismo e o socialismo soviético. Todos se definiram como estratégias que trançavam inúmeras linhas programáticas organizadas em feixe. Para o neoliberalismo, as privatizações articulam-se com a Nova Administração Pública que, por seu turno, complementa a política macroeconômica ortodoxa. Em jogo está a formatação de uma sociedade civil tratada como recurso gerencial (NOGUEIRA, 2003a), hipostasiada e despolitizada (LIGUORI, 2000; BARBOSA E SILVA, 2003a), e um Estado (sentido estrito) fraco no aspecto social (Anderson, 2003), desmontado, privatizado e desorganizado (NOGUEIRA, 2003b e 2004).

Todavia, quando não se tem um projeto de sociedade, as proposições programáticas podem até apresentar em seu conteúdo vestígios disso, mas não prometem uma nova sociedade. E quando são submetidas às tensões de um mandato executivo correm o sério risco de não conseguirem mais conectar o presente e o futuro, ou seja, podem não mais orientar o mandatário a responder ao cotidiano com políticas que extrapolam as contingências. Assim, agir no presente, com a riqueza das variáveis de cada momento, mas com os olhos voltados para o futuro, passa a ser um exercício improvável numa gestão desprovida de horizontes claros. Que alternativa restaria aos que não operam com projetos? Possivelmente, implementar seu programa de governo quando a sorte lhe permitir, sem nunca enfrentá-la, e, quando seu programa não for capaz de responder aos problemas instantâneos, a alternativa é aplicar os remédios que estão à mão, consolidados na burocracia ou cristalizados pelos mandatos anteriores.

Teríamos uma gestão esquizofrênica, retalhada e com remendos destoantes. Acredito ser esse o caso do governo Lula, na combinação de políticas progressistas espalhadas entre doses consideráveis de continuismo neoliberal. Muitas outras alternativas poderiam ser colocadas como saídas. Uma delas seria a reedição de seu programa de 1989, com vistas a constituir um governo democrático e popular. Entretanto, a trajetória recente de deslocamento ao centro e a coalizão formada a partir de um condomínio de interesses impediriam seu desenvolvimento. Destarte, há uma compatibilidade entre o que ocorre com o PT no espectro político, a forma de administrar os conflitos na gestão e a ausência de um projeto de sociedade. De forma mais direta, pode-se afirmar que deslocado ao centro e permitindo a coexistência de grupos opostos, o governo Lula pode, diante da ausência de um projeto de sociedade, assumir em alguma medida a política e as instituições vigentes.

Tentemos agora explicar e ilustrar a ausência do projeto de sociedade do PT e do governo Lula.

Há analistas da história do Partido dos Trabalhadores que admitem que, desde o seu nascimento, a agremiação política não conduz e não é conduzida por um projeto de sociedade. Algo como um vício de origem, resultante da conjuntura internacional marcada pela reestruturação produtiva, pela emergência do neoliberalismo e a pela crise do socialismo real, além da especificidade brasileira e as condições especiais estabelecidas pela transição da Ditadura e o aparecimento do novo sindicalismo. Somadas, tais peças cenográficas condicionaram o nascimento de uma nova esquerda avessa ao estatismo socialista e populista, Bem como à idéia de projeto implícita neles.

Nesse campo, Marco Aurélio Garcia (1994, p. 120-125) registra um descompasso marcante na esquerda latino-americana em geral, e brasileira em específico. Trata-se do crescimento eleitoral não acompanhado pelo aprofundamento democrático. Esse descompasso poderia ter uma explicação conjuntural, mas no texto montam-se relações com as origens dos novos partidos de esquerda surgidos numa terceira geração, chamada de esquerda social. Essa nova esquerda, nascida da emergência de uma série de movimentos sociais, supera a primeira geração capitaneada pelo PCB e contaminada pelo nacional-desenvolvimentismo que se esgota com o golpe de 31 de março de 1964, bem como supera a segunda geração revolucionária e catastrofista que emergiu com força nos anos de chumbo. A nova esquerda, mergulhada num momento de crise do nacional-desenvolvimentismo e o socialismo real, não guarda referências doutrinárias internacionais e é ideologicamente heterogênea. Deste modo, é muito difícil que ela seja portadora de um novo paradigma de sociedade.

Desprovido de tais referências doutrinárias, o partido fica a mercê do voluntarismo de sua base e da experiência administrativa cumulada em gestões locais, ambas capazes de responder ao curto prazo, apagando os incêndios do dia-a-dia, no entanto incapazes de constituir uma estratégia maior e responsável por uma mudança mais substantiva. Na medida em que o PT começava a revelar seu deslocamento político, analistas se debruçavam sobre a sua natureza e o seu papel.

Com efeito, notando a perda do impulso inicial mudancista do PT, Emir Sader (1998: p. 141) aponta para o esgotamento das energias do partido. Para ele, “a luta por justiça social, contra a corrupção, por um Estado de direito, embora vigentes, são insuficientes para constituir um projeto alternativo de sociedade”. Em boa medida, isso se deve a incapacidade do PT de incorporar o marxismo como método de análise. A partir dessa ausência, as capacidades criativa, de constituição de uma produção intelectual e, até mesmo, de uma intelectualidade à altura do desafio da crise brasileira foram minadas. Seria necessário um grande empreendimento intelectual para ir além da abordagem genérica da natureza do Estado capitalista. A singularidade de nossa sociedade e de nosso Estado, mormente após as transformações dos últimos anos, não foi suficientemente capturada. Conclui-se, portanto, que o pensamento político de esquerda, especificamente petista, tem sido pobre. Sobretudo por confundir o regime político com o Estado e, não arquitetar um projeto amplo de transformação deste.

A ausência de definição de uma matriz doutrinária e, por conseguinte, de uma estratégia pode se justificar também pela forma como se compõe o próprio partido.

Leôncio Martins Rodrigues, ao revelar os contrastes na composição social do Partido dos Trabalhadores, argumentará que a diversidade e a composição inéditas produzem, no plano ideológico, a existência de concepções socialistas vagas e que se fossem tensionadas a se unificarem poderiam colocar em risco a unidade do partido (Rodrigues, 1990, p. 23). Isto significa que se o Campo Majoritário exigisse das correntes mais à esquerda – tais como a Democracia Socialista, a Força Socialista ou O Trabalho – que assumissem para si um socialismo brando, necessariamente as faria abandonar a sigla. O preço da unidade foi, então, a tolerância da diversidade e a ausência de uma unidade no projeto.

Pode-se aferir a partir daqui, que além de explicar a ausência de um projeto unificador, a composição diversa pode também nos levar a pensar em um convívio de matrizes ideológicas distintas sob uma coordenação que garanta sua mútua sobrevivência. Tal coordenação não poderia impor um consenso estratégico e deveria agir construindo zonas de ação relativamente livres para que cada corrente exercesse sua particularidade, na forma de um condomínio. Mas, de todo o modo, o que parece comum entre as abordagens mencionadas acima é que a ausência de um projeto reflete a defesa de um socialismo vago.

Como já se discutiu neste trabalho, o socialismo petista carecia de definição. Desde os primeiros documentos do partido, os textos de fundação, escritos entre 1979 e 1981, pode-se perceber como a marca é de origem. Neles fica evidente como o socialismo é tratado de forma tangencial, ambígua e indefinida. No limite se desejava o socialismo como sociedade democrática ou como sociedade sem explorados e exploradores, mas nunca se detalhava como seria e como a ele se chegaria. Com frequência a tensão entre uma passagem violenta – resultante da acumulação de forças – e uma passagem pacífica – resultante de processos eleitorais – dividiam suas lideranças e atingiam os programas de governo.

Nos textos e resoluções seguintes, a indefinição foi mantida, reforçando a relação indissolúvel entre o socialismo e a democracia. Todavia, a análise dos programas de governo comprova que a indefinição acerca do conteúdo do socialismo continua, entretanto a sua presença como bandeira e a forma para se alcançá-lo foram definitivamente resolvidas. Em síntese, do programa de 1989 até o de 1998 pode-se perceber que a palavra socialismo foi perdendo presença na mesma proporção em que a via eleitoral ou institucional se afirmava como única possibilidade para a transformação

desejada. Esse movimento foi acompanhado pela desideologização e a opção por maior pragmatismo, como é possível visualizar no quadro abaixo.

Quadro 06 - Transformações nos programas de governo do candidato Lula: 1989, 1994 e 1998.

Programa	1989	1994	1998
Momento	Faz uma leitura histórica da crise e se mostra opção de esquerda;	Perdido em relação ao Plano Real; se mostra opção de esquerda;	Ataque ao governo FHC; se mostra opção de oposição;
Socialismo e democracia	Indefinido e muito presente; Crítica ao socialismo real e à social-democracia; Entende o socialismo como inevitável;	Defende revolução democrática: há dualismo entre o jogo democrático e a acumulação de forças para a revolução; Socialismo não é mais inevitável;	Dilui tensão entre via eleitoral e via revolucionária, claramente vencida pela primeira;
Perfil	Demarca posição de esquerda: distribuição de renda e riqueza e Estado forte e planejador;	Reafirma ser opção de esquerda;	Demarca posição de oposição
detalhamento	Falta detalhamento nas propostas específicas importantes	Maior detalhamento e busca para mostrar viabilidade e concretude das propostas; Aponta recursos orçamentários necessários;	Maior concretude, mas ainda com baixo nível de detalhamento
Experiência administrativa	Inexistente e não incorporada ao programa	Incorporada a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre	Amplamente incorporadas saúde em casa, bolsa escola, cieps, banco do povo e economia solidária;

Fonte: PARTIDO DOS TRABALHADORES (1994) e AMARAL (2003)

Indefinido o horizonte e afeito a um pragmatismo crescente, o PT abandona a possibilidade de empunhar um projeto para o país. Nesse sentido, a tentativa original de se diferenciar enquanto uma nova esquerda foi vitoriosa, contudo num aspecto que aprisiona o partido ao presente, às contingências e ao curto prazo. Conforme vimos, sem projeto o partido cede mais facilmente à agenda vigente e dobra-se ao sabor dos ventos eleitorais.

Isso foi constatado por Frei Betto em seu *Calendário do Poder* (2007), no qual relata suas impressões acerca do governo Lula durante seus dois anos como Assessor Especial da Presidência. Sobre os primeiros cem dias, ele diz:

Algo, entretanto, me inquieta: a desconfiança de que o governo não tem um projeto Brasil. Atua mais no varejo do que no atacado. E, de fato, não há política econômica, e sim financeira ou monetarista. Não sou do ramo, mas vejo na Fazenda um Ministério de boas relações entre governo e credores, cuja principal política é a do endividamento sustentável (BETTO, 2007, p. 104).

Mais a frente, mostrará como o núcleo duro do governo (Dirceu, Palocci, Gushiken, Dulci, Gilberto e, eventualmente, Genoíno) administra contingências, apaga incêndios sem projeto político, nem mesmo visão de longo prazo: “A coordenação em geral pratica, não a análise política, mas o positivismo gerencial. Com frequência deixa-se pautar pela mídia e, assim obliteram-se a visão estratégica e os projetos de longo prazo” (BETTO, 2007, p. 114). Assim como relata que “o governo parece uma nau sem rumo. Faltam debates e políticas estratégicas. Quase tudo cheira a um grande improviso, exceto a fortuna que o superávit suga da nação para entregar aos credores” (BETTO, 2007, p. 325).

Por fim, fazendo um balanço sobre todo o ano de 2003, afirma:

Este foi um ano de muito aperto fiscal, de forte arrocho no orçamento dos ministérios. O Brasil encerra 2003 com uma sangria de R\$ 145,2 bilhões pagos aos credores, o que significa que a cada dia do ano o governo canalizou, para fora dos seus cofres, cerca de R\$ 395 milhões. Se 10% fossem contidos para o Fome Zero, este teria tido um orçamento de R\$ 14,4 bilhões. Governar é fazer escolhas. E as nossas não têm sido as mais justas. O medo parece ter vencido a esperança. Embora derrotado nas urnas de 2002, o modelo neoliberal, monitorado pelo FMI, ainda predomina no governo. O receituário consiste em repetir o que fez a gestão anterior: controle da inflação através de juros e da elevação do superávit primário (BETTO, 2007, p. 215).

Todos esses relatos somam-se a outras impressões de quem está dentro²⁷ e fora do governo para confirmar aquilo que se acredita marcar a gestão Lula: está-se diante de um governo esquizofrênico. Desorientado pela ausência de um projeto, o governo se alterna entre políticas neoliberais trazidas de gestões anteriores e outras de conteúdo mais progressista.

²⁷ É o caso de Paul Singer, Secretário Nacional da Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho em reportagem do Jornal Folha de São Paulo (FSP, 2007).

Capítulo 8 - A sociolatria

A quarta, e última, hipótese explicativa para a ambigüidade das políticas do governo Lula relaciona-se a uma marca de origem que insiste em acompanhar o Partido dos Trabalhadores por toda a sua história e também a sua gestão à frente do Poder Executivo Federal. Trata-se de uma inclinação ou forte simpatia pela sociedade civil, normalmente em detrimento da esfera estatal. Construiu-se no PT, desde sua fundação, a crença de que a sociedade civil carrega consigo virtudes inatas e contrapostas aos vícios estatais, sucede daí a preferência pela transposição das funções estatais para as mãos da sociedade civil, bem como e em decorrência disso, a incapacidade de encampar o Estado como parte de um projeto de transformação da sociedade. Esta hipótese também nos permitirá explicar, em parte, a adesão do governo a algumas políticas de gestão pretéritas e de inspiração privada.

Antes de tudo, fazendo uso de Gramsci, pode-se entender por sociedade civil o conjunto de aparelhos privados de hegemonia, tais como a igreja, os sindicatos, as escolas, os partidos e a mídia. Todos mediadores das relações entre a estrutura econômica e o Estado *strictu senso* (burocracia, militares e polícia). Neste espaço se elabora e se difunde a hegemonia, forjando-se o consenso necessário para sustentar a dominação de classe para além do uso da violência física. Desse modo, não se trata do estado de natureza organizado e governado pelas leis, como supunham os liberais, ou o reino da dissipação da miséria e da corrupção física e ética, como imaginava Hegel, ou, por fim, o terreno infra-estrutural das relações sociais de produção, no universo marxiano. Trata-se, sim do terreno em que se criam as ideologias e em que se manifesta a catarse. Lugar em que a idéias de uma classe se transformam em idéias de toda uma sociedade.

Apesar de parecer muito claro o limite entre a sociedade civil e a sociedade política, o conceito ampliado de Estado permite-nos a correção dessa aparência quando nos ilustra a dialética relação entre coerção e hegemonia (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p. 138-139). Para este trabalho, e especificamente para o caso do PT, a sociedade civil encampa o conjunto de instituições de que o partido se origina e / ou com o qual se relaciona durante toda a sua existência. Mais claramente teríamos os sindicatos de trabalhadores públicos e, principalmente, privados num primeiro patamar, em seguida

os movimentos de luta pela terra, as pastorais e comunidades eclesiais de base, os movimentos de minorias, as ONGs no campo da cidadania, etc. Foi desta fonte que o PT retirou os elementos para sua orientação, para a sua prática e a perspectiva. Vejamos agora como essa marca de origem pode ser pensada.

Como partido nascido do novo sindicalismo e claramente colocado à esquerda, seria natural que o PT depositasse suas esperanças na ação dos movimentos sociais (sindicais e populares) e desenvolvesse certa desconfiança em relação às vias institucionais, sobretudo a parlamentar. Seria habitual, pois este posicionamento se repetiu em vários lugares e momentos no mundo como nos comprova Duverger (1980) em sua análise sobre a origem dos partidos (interna e externa). Entretanto, o que ocorreu no PT foi mais profundo. Não se tratou simplesmente de reconhecer o protagonismo dos movimentos e sua relevância para a mudança social. O que de fato ocorreu foi a adesão à tese de que tais movimentos substituiriam, em sua ação ou naquilo que eles representam, o Estado. Deste modo, os movimentos seriam, em si, soluções finais para os mais diversos problemas com que o país se defronta, sem que o Estado fosse parte dessa solução. Nesse esquema ilustrativo daquilo que se pretende chamar de apologia à sociedade civil ou sociolatria, a sociedade civil e o Estado parecem imiscíveis e incompatíveis.

A gênese dessa marca de origem do PT está na convergência de transformações históricas vivenciadas pelo Brasil que deságuam no final dos anos setenta. Várias podem ser as causas apontadas para a sua cristalização e com certeza a essência do novo sindicalismo consegue responder a parte delas. O novo sindicalismo, como acredita Meneguello (1988), é resultado da industrialização recente do país e da presença conseqüente da indústria multinacional, fundamentalmente a automobilística. Animados pelo combate ao arrocho salarial, o sindicalismo do ABC tenta se diferenciar do chamado *establishment* sindical representado pelas forças tradicionais do PCB, PTB e PMDB. Cada um a seu modo, vinculavam-se a uma estratégia que vislumbrava o Estado como peça fundamental na transição esperada. Nas suas diferentes trajetórias um mesmo resultado: representaram a falência das alternativas dadas pela esquerda ao nacional-desenvolvimentismo e à Ditadura Militar. A necessidade de um novo sindicalismo implicava, então, a negação de várias características marcantes da tradição da esquerda brasileira: sua associação à burguesia nacional, sua luta tutelada pelas mãos do Estado ou a ausência de uma perspectiva que supere a democracia formal ou as conquistas da social-democracia européia.

O que sintetizará o novo pode ser descrito pela demanda do emergente sindicalismo: democratização e autonomia sindical. Suas bandeiras se contrapuseram à legislação trabalhista vigente, à política salarial de arrocho, à proibição das greves e à participação do Estado nas negociações coletivas. À luz da independência sindical, tão importante para negar a tradição pelega, o novo sindicalismo enxergará na ausência do Estado a possibilidade do exercício de sua liberdade e abertura de uma janela de esperanças quanto aos rumos do país. É importante destacar que o rival não se coloca como dirigente do Estado, simplesmente, mas como o próprio Estado, não importando quem o dirige. Não por acaso, Sader (1998 e 2003) afirmará que o PT confundiu, desde sua fundação, Estado e regime autoritário. Sem conseguir distingui-los o partido operará na negação das ações estatais, pois viciadas, autoritárias a priori e sem compromisso social. Como alternativa se ergue a própria prática sindical. Será dela que o PT tirará sua inspiração para pensar sua ação dentro e fora de um governo. Ou seja, o novo para o PT significava abrir um corredor entre o peleguismo e o stalinismo que se apoiasse em pilares tão distintos que impossibilitassem sua confusão com a tradição sindical brasileira. E esses pilares estavam assentados na vida daqueles que nunca tiveram voz (MENEGUELLO, 1988), os trabalhadores. Em suma, fazer da vida sindical um modelo para a atuação partidária e governamental.

As virtudes intrínsecas à sociedade civil e, mais especificamente, ao sindicalismo que guiaram os petistas a partir de então são extraídas da organização, da legitimidade, dos valores e da competência. A organização dos movimentos se dá a partir da ação voluntária e compromissada de seus militantes. São eles que no cotidiano emprestam suas energias para a organização coletiva. Em muito se depende do discurso, da retórica, da negociação e da pactuação. Com efeito, as soluções não derivam do respeito aos procedimentos metódicos e aos estatutos como se exigiria a burocracia weberiana, mas brotam do esforço não institucional para a obtenção de recursos (financeiros, humanos e de mobilização). Assim, a vida privada dos movimentos, mergulhada em voluntarismo, possui uma dinâmica cujas soluções são obviamente estranhas à institucionalidade estatal. Desse modo, a negociação se sobreporá aos demais mecanismos de pactuação manejados pelo Estado, tal como o informal sobre o formal, o acordado sobre o legislado.

Por outro lado, os movimentos tendem a agir a partir de uma base de apoio, uma categoria ou classe. O grau de democracia e de representatividade pode variar muito entre eles, mas todos estão revestidos de certa legitimidade. Entre dirigentes e base, de

algum modo, as relações precisam ser recíprocas. Aqueles que dirigem precisam responder às demandas da categoria e, da mesma forma, serem respaldados por suas atitudes nos momentos de embate. Portanto, só é legítima a ação ou o agente que, de algum modo, esteja representando categoria, classe ou fração de classe. Levado ao extremo esse raciocínio, os procedimentos burocráticos (racionais legais) são ilegítimos e devem ser superados por aqueles que foram convencidos na vida privada do sindicato, normalmente amarrados por compromissos éticos comungados na categoria.

O PT reconheceu nos movimentos a transpiração de valores éticos (como a honestidade, a participação, o compromisso público e social etc.) e competências (como o envolvimento, a iniciativa, a agilidade, a eficiência etc.). Seus documentos de fundação estão recheados desse reconhecimento inclusive quando transferem para os movimentos sociais a responsabilidade de construir um projeto de socialismo, em seu dia-a-dia, ou quando tentavam responder sobre a origem pouco acadêmica de seu maior representante com a afirmação de que seria um governo dos trabalhadores (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1981). Confia-se, a priori, na vocação histórica dos movimentos em desempenharem condutas acertadas para a construção do futuro, para que o norte se desnude automaticamente. Portanto, tais convicções desdobram-se em atitudes partidárias e governamentais, ao ponto de podermos afirmar que num embate em que se discuta qual instância se responsabilizará pela fiscalização de determinado projeto, entre a ação do poder público e a da iniciativa privada, na forma de ONGs e movimentos sociais, o Partido dos Trabalhadores se inclinará favoravelmente à segunda alternativa. Assim como ao decidir entre a centralização e a descentralização, ou como deve ser a composição dos conselhos do programa Fome Zero, se paritária ou se majoritariamente ocupado por representantes da sociedade civil – tal como se pode confirmar no *Calendário* de Frei Betto (2007).

Seja como for, o PT optou pela organização, legitimidade e valores da sociedade civil em oposição à institucionalização, à legalização, à intervenção, à burocratização, ao tempo do Estado, às “coisas” do Estado. Ainda que historicamente essas condutas possam variar, ora sendo mais contundentes (a exemplo da crítica à CLT), ora mais relativas (a exemplo do combate à flexibilização da legislação trabalhista), há uma simpatia original do partido pela sociedade civil e, advoga-se ser ela parcialmente responsável pela ambigüidade da agremiação na sua história e no governo Federal desde 2003.

Tomando como ponto de partida a posição apologética da sociedade civil sempre em prejuízo do Estado, poder-se-ia compreender que se tornaria muito difícil para o PT construir um projeto de sociedade. Afinal, os projetos de sociedade encaminham uma reconfiguração das instituições do Estado (em sentido ampliado), seja com uma perspectiva de transformação mais moderada, seja radical. De qualquer forma, o objetivo de transformar a sociedade implica modificar suas instituições. Mas para tanto, se fará necessário alterar a relação delas com o Estado estrito, sobretudo porque parte dele a regulação, a fiscalização, os seus marcos legais de funcionamento. Não é possível pensar uma reforma da sociedade sem uma reforma do Estado (NOGUEIRA, 2004). A sociolatria, nesses termos, condenaria o PT a abdicar de um projeto. E, por conseguinte, à incapacidade de projetar horizontes e pensar o longo prazo. O partido seria aprisionado no presente e obrigado a enfrentar a contingência e o circunstancial.

O Estado, para um partido como o PT, não carece de ser pensado. Sua origem e sua história, reveladoras de sua natureza podem ser negligenciadas, uma vez que foram trocadas pela crítica dura e atemporal de que o Estado se identifica com vícios. Não por outro motivo, as questões que envolvem a administração e a burocracia estatais não freqüentam os textos da inteligência petista. Não saberiam, por isso, que legado neoliberal enfrentar, com quais ferramentas e pelo quê substituí-lo. No seu lugar, trazem para o governo a prática sindical e dos movimentos sociais, buscando compatibilizá-las aos processos típicos do Executivo Federal.

Com efeito, não poderia ser outra a conduta do governo que não a do pragmatismo. Este o encaminha a assumir, em parte, o instrumental da NAP, como solução para a ausência de alternativa e como novidade compatível com a sociolatria. A tarefa mais difícil na assimilação dos tópicos da agenda da década passada é compatibilizá-los à fração do programa petista que ainda carrega políticas progressistas. A saída, como se viu, foi dar aos interesses conflitantes áreas de ação relativamente autônomas, para que se manifestem.

Portanto, e de forma geral, aqui se aposta que a apologia à sociedade civil levou o PT a: a) não construir um projeto de país; b) não pensar no longo prazo; c) optar pelas negociações, câmaras, conselhos e pactos sociais; d) ausentar-se na reflexão sobre o Estado brasileiro e a sua administração pública; e) simpatizar-se com formas privadas (empresariais, sindicais ou populares) de administração de recursos e instituições; e, por fim, f) assimilar parte do instrumental da Nova Administração Pública e fazê-lo conviver com políticas mais progressistas.

A percepção deste trabalho acerca da sociolatria petista encontra respaldo em vários analistas da vida política do país. Como vimos, Marco Aurélio Garcia (1994) considera que o PT representa uma nova esquerda, distinta da nacional-desenvolvimentista (PCB) e da catastrofista (simpática à luta armada). Entretanto, ele avança na caracterização e afirma se tratar de uma *esquerda social*, que traz uma tendência basista, referenciada na prática dos movimentos sociais e que subestima ou desvaloriza a política institucional. O atual assessor especial da Presidência da República já reconhecia, ainda na primeira metade da década de 1990, a ausência de projeto e a preferência pela sociedade civil desenvolvido por seu partido.

Vimos também que, de acordo com Sader (1998), a essa mesma esquerda faltou incorporar o marxismo a sua compreensão de mundo e fazer uso dessa ferramenta teórica para compreender a especificidade da sociedade civil e do Estado brasileiros. No limite, suas interpretações apontavam o caráter classista do Estado, sempre norteadas por textos clássicos como *Estado e Revolução*, *Manifesto Comunista* e *Dezoito de Brumário*. Estacionavam para a caracterização genérica que, obviamente, aproxima todos os Estados no capitalismo. No entanto, a natureza específica do getulismo e do Estado da Ditadura passaram longe da compreensão da esquerda brasileira, provocando em sua conduta muita confusão. Não por outro motivo vimos o PCB junto a Vargas e JK nos anos 1950 ou o PC do B e parte da esquerda mais radical acreditando poder derrubar o regime autoritário, mesmo diante de um cenário extremamente adverso. O PT não rompeu com tal déficit de interpretação. Como no passado, a esquerda ainda deve uma compreensão de sua sociedade civil e política. É por isso que Sader afirma, abordando especificamente a história petista, que “a esquerda não foi capaz de se impor hegemonicamente, antes de tudo porque não dispunha de uma concepção que abordasse em toda a sua amplitude a crise do Estado e do capitalismo brasileiro” (SADER, 1998, p. 140).

Além de não erguer uma concepção própria e necessária para apontar saídas à crise brasileira, a visão de esquerda construída tentava, a todo custo, se diferenciar das outras tradições brasileiras com as quais havia discordância (PCB e PTB). Como ambas mantinham com o Estado uma relação íntima e, aos seus modos, estavam intimamente conectadas com o fracasso do varguismo, o PT as rejeitava negando fundamentalmente o Estado. Decorre daí uma perspectiva de esquerda, mas liberal. Nela encontramos o rechaço ao Estado na mesma proporção em que se vê suas esperanças depositadas

unicamente na ação dos movimentos sociais. É na esfera privada que os embates se resolvem. Então Sader prossegue afirmando que:

Sua visão democrática radical se limitava aos marcos do liberalismo, do antiestatismo. [...] [Sobre as concepções cutistas de livre negociação] Confundia-se Estado com regime. Queria-se afastar a ditadura e sua política de arrocho salarial, desembocando numa visão *laissez-fairiana* das relações sociais. Apostava-se numa autonomia dos movimentos sociais que desobrigava a pensar o formato de Estado compatível com a democracia com alma social que o Brasil requeria e continua a requerer (SADER, 1998, p. 140).

As afirmações de Garcia e de Sader são diretas e claras na caracterização do Partido dos Trabalhadores. Mas podemos encontrar em Luis Werneck Vianna (2006) uma abordagem mais detida sobre as mesmas noções. Para o autor, a natureza do PT se revela na conjuntura de sua fundação, especificamente no período de Transição. Registra que a oposição à Ditadura Militar se fazia com base numa coalizão cujo eixo reivindicativo estava representado na síntese da democracia política (liberdade) e democracia social (igualdade) até 1982. A partir das eleições estaduais o fracionamento do eixo acompanha o fracionamento da própria esquerda. Duas são as causas da separação.

No campo das idéias o público ou o estatal passam a ser vistos como um mal. Em boa medida isso decorre da recepção da obra de Weber no Brasil durante a Ditadura. Em qualquer das duas leituras predominantes no país, o atraso brasileiro tinha como causa o patrimonialismo, seja na forma da herança ibérica, seja como consequência do exclusivo agrário. Em ambas emerge o diagnóstico sobre a patologia da modernização brasileira: “a subordinação do interesse das classes sociais a uma esfera pública tida como isolada, contraposta à sociedade civil e orientada, em última análise, para o favorecimento do interesse próprio das elites que a controlavam” (Vianna, 2006, p. 55).

Na verdade a própria realidade reforçava as teses, na medida em que a Ditadura concentrava renda e controlava as instituições da sociedade civil, como partidos e sindicatos. Desse modo, a ruptura viria necessariamente de baixo, sem compromisso com essa ordem, sem alianças, sem concessões e pela sociedade civil.

Até mesmo aqueles que foram vítimas da Ditadura, como é o caso do PCB, foram identificados com o regime. Afinal, decorreu do fracasso das lutas do sindicalismo republicano – assim chamado por Vianna o movimento sindical com ligações com o PCB e referência nacional entre os anos de 1946 e 1964 - o golpe de 1964.

Já no campo da ação a separação relaciona-se ao surgimento do novo sindicalismo. Sua origem está conectada à indústria privada multinacional, bem diferente da representação do PCB ligada à indústria nacional e ao funcionalismo. Dessa forma, o PT funda-se a partir de noções não nacionais de luta de classes e estranhas à agenda republicana. Necessariamente o novo movimento caracteriza-se por ser de um sindicalismo de mercado, cujas categorias recorrentemente utilizadas – salário, gatilho etc. – são, na essência, privadas.

Na mesma direção, as relações que o Partido dos Trabalhadores busca estabelecer com o mercado são puras, sem a presença do Estado, tal como se pode comprovar pelas posições inaugurais da CUT e a proposta de livre negociação. É imersa nesse universo que surge a fábula: a vida privada traz em si as possibilidades da melhor sociedade. Ficaria difícil, a partir de então, que tal sindicalismo entendesse o papel do Estado e da política. Foi com enorme resistência que ele marcou sua presença nas esferas eleitoral e parlamentar e, não de outra forma, elas foram atravessadas por uma prática avessa às alianças e, portanto, por enorme isolacionismo.

O isolamento impede o PT de se aproximar dos demais partidos do seu campo, habituados aos processos institucionais e menos resistentes à presença no Estado. Sua iniciativa parecia resumir-se a verbalizar os clamores das massas, com um conteúdo social explícito, mas com elementos políticos atrofiados. Com efeito, o PT, principal partido da esquerda brasileira após a reforma partidária de 1979, aparta-se do centro e da própria esquerda ao dissociar os operadores políticos dos operadores sociais. Assim, a dimensão do interesse, típica das relações privadas e do mercado de onde o novo sindicalismo surge, sobrepõe-se à dimensão política de onde operavam o centro e parte da esquerda durante a Ditadura. Os danos foram generalizados. Para o centro, o operador político torna-se vazio de substância social e, por seu turno, o operador social isola-se. A fratura produz uma Constituição desprotegida e alvo fácil para os liberais e também as condições para a eleição de Collor de Mello.

Após uma seqüência de governos neoliberais, o enfrentamento produzido pela esquerda petista parece ter aprendido algumas lições, conforme aponta Vianna

Nesse contexto, levar adiante a reforma neoliberal importava, pois, derruir a ordem constitucional, enquanto pôr-se em sua defesa significava retornar a idéia de República, sobre a qual ela se assentava. Tem sido dessa resistência, nesses quase dez anos de um Executivo empenhado na realização do ideário do neoliberalismo – salvo o interregno Itamar Franco -, que a esquerda, a partir de seu aprendizado de hoje, começa a rever sua própria história no período da Transição.

Enfrentar, nas lutas práticas e em teoria, a poderosa coalizão que vem sustentando a reforma neoliberal, além de levar a esquerda à revalorização do tema republicano e da questão nacional, tem-lhe demonstrado a importância das alianças, principalmente com o centro político (VIANNA, 2006, p. 65).

A despeito de representar uma mudança na esquerda e no PT, a conexão deste partido com seu maior rival, o PSDB, é, para Vianna (idem), indelével e de berço. O fato de terem nascido em São Paulo, originários da Transição e num clima de crítica ao socialismo real e ao populismo, permitiu que ambos: a) utilizassem uma linguagem comum, a da sociedade civil; b) se opusessem à “Era Vargas” e suas representações; c) se apresentassem como portadores da nova história sem vínculos com o passado; e mais importante, d) concebessem o Estado como um problema destravado exclusivamente pela sociedade civil.

O fato de pensá-los como irmãos siameses não leva o autor a ignorar a distância que os separa. Quando igualmente abraçam a sociedade civil como solução, o fazem a partir de perspectivas diferentes. O PSDB pelo mercado e o PT pelos movimentos sociais. Afinal,

A chamada Era Vargas faria parte desse fardo negativo, e tanto a retórica do PT como a do PSDB passam a reforçar um viés anti-Estado, identificado como sede de uma burocracia parasitária e de relações perversas entre o público e o privado. A depreciação do Estado vai se fazer acompanhar pelo esvaziamento de sentido do tema nação, um dos valores de referência das antigas elites republicanas. A linguagem comum dos dois grandes partidos que surgem em São Paulo a partir de [sic] redemocratização do país – o PT e o PSDB – é a da sociedade civil. Para o primeiro, dominada pela gramática social, e pela do mercado, a do segundo (VIANNA, 2006, p. 09).

A proximidade, então, pode ser precisada na postura avessa ao Estado. Ainda que contrastes sejam percebidos, igualam-se na oposição através da apologia da sociedade civil. Nessa linha teríamos de um lado uma direita liberal portadora do projeto neoconservador e, de outro, uma esquerda liberal sem projeto. Marco Aurélio Nogueira reconhece o compartilhamento do liberalismo entre os pólos políticos quando afirma que

De todos os cantos do espectro político dispara-se contra o Estado: não apenas contra o Estado como aparato de intervenção, mas contra o Estado como instância de articulação societal, espaço de construção de um interesse público. Ao passo que a direita pede ‘menos Estado’ mas não vislumbra mais nenhuma sociedade civil, a esquerda pede ‘mais sociedade’ mas não concebe nenhum vínculo orgânico com o Estado (NOGUEIRA, 1998, p. 233).

Sem vínculo orgânico entre sociedade civil e Estado, a esquerda abandona a disputa pelo futuro e a luta pela hegemonia perde o sentido. Entretanto, a trajetória histórica do PT ganhou novos contornos a partir dos resultados eleitorais. Como se sabe, à medida que as derrotas para o Executivo Federal foram se acumulando e as vitórias nos Executivos locais e nos Legislativos nas três dimensões foram logradas, o partido inaugura uma nova fase. Institucionaliza-se e burocratiza-se (SADER, 1998; AMARAL, 2003; DEMIER, 2003), perdendo, gradativamente, o enraizamento social.

O afastamento das bases pode ser compreendido como o afastamento de suas fontes, do ânimo que sustenta a própria sociolatria. Como esse processo resulta necessariamente em institucionalização do PT, seria de se esperar que uma revisão de sua postura em relação ao Estado e à sociedade civil fosse feita. Isso significa que quanto mais institucionalizado, mas ele freqüentaria os Poderes Executivo e Legislativo, necessitando entendê-los e analisar sua atuação em seus interiores. Não se quer dizer que um partido de massas seja necessariamente sociólatra, nem que, na medida contrária, a institucionalização o faz reconhecer o papel do Estado na luta de classes.

O que se quer pensar diz respeito aos impactos da vida institucional num partido que sofre de sociolatria. Poder-se-ia, portanto, esperar uma ação mais republicana, mais interessada em promover uma reforma do Estado de grande amplitude, ou até mesmo a elaboração de um projeto de sociedade. Mas nada disso ocorreu, ou pelo menos não na proporção desejada. A institucionalização do partido não foi acompanhada de uma análise das instituições do Estado, o que ratifica aquilo que já se afirmou: o PT continua sem uma abordagem mais profunda sobre o Estado e a sociedade brasileiros e, por isso, ainda carentes de um projeto. Tem-se, por fim, um partido que vagarosamente perde seu conteúdo social e seu contato com as lutas das categorias que entende representar, mas que nem por isso pensa o Estado e sua intervenção nele.

Com efeito, sobra o pragmatismo, a abordagem conjuntural, circunstancial e de curto prazo. Desse modo, a adesão às concepções já estabelecidas ou em exercício pode ser uma alternativa relevante para um partido que abriu mão de formular seu projeto e precisa se viabilizar eleitoralmente e governamentalmente. Acrescenta-se a simpatia por soluções oriundas da sociedade civil e temos, como resultado, proposições e planos que tomam emprestado abordagens hegemônicas com adereços de justiça social. É nesse caso que se insere, por exemplo, as análises do PT sobre a administração pública, pelo menos por parte daquele que se responsabilizou pela formulação do programa de governo de 2002 especificamente nesta área. Estou me referindo aos textos de Celso

Daniel (2002) que refletem sua experiência à frente da Prefeitura de Santo André e suas concepções acerca da modernização da administração pública. Celso Daniel, como vimos anteriormente, assume parte do instrumental da NAP, todavia a partir de uma análise de conjuntura internacional que revela o protagonismo da sociedade civil e do ambiente local em detrimento da importância do Estado e do ambiente nacional.

Vejamos, a este respeito o artigo de Manoel Castells (Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições política na era da informação) publicado em 1999 e apresentado num seminário sobre Reforma do Estado, relacionando dois conceitos: o local e a reforma administrativa. De um modo geral, Castells entende que a globalização, vista como um processo em que as atividades decisivas num âmbito de ação determinado funcionam como unidade de tempo real em todo o planeta, reduziu o poder do Estado, ao mesmo tempo que esfacelou identidades. O poder estatal foi abalado pelo avanço das tecnologias de informação e seu fluxo de dados que permitiram que o Estado perdesse o controle sobre as moedas, o comércio, o investimento, a própria informação e sobre o crime. As novas incapacidades do Estado levaram à perda de sua legitimidade, exigindo uma reforma. Partindo da idéia de que as novas identidades têm seu terreno particular na esfera local e que essa escala geográfica carrega capacidades endógenas de crescimento econômico, participação, controle social, relativamente autônomas em relação à esfera nacional, a descentralização seria uma importante ferramenta de reconstrução da legitimidade do Estado. No local ter-se-ia mais transparência, mais atendimento às demandas dos novos grupos e suas identidades, mais representação etc.

Por seu turno, algumas figuras do próprio PT aderiram à tese da endogenia do local e suas implicações na reformulação da administração pública. Em artigo de 1999 já analisado neste trabalho, Celso Daniel reconhece os efeitos da globalização apontados por Castells (enfraquecimento do Estado e estilhaçamento das identidades), assumindo a fatalidade de um conjunto de políticas nacionais. No entanto, crê na capacidade local de crescimento autônomo e, portanto, na superação desta condição. O caminho da superação passa, inegavelmente por uma modernização administrativa repleta de proposições contidas no Plano Diretor (controle de desempenho e produtividade, controle por resultado, descentralização, foco no cidadão, parcerias etc.). Nem mesmo o funcionalismo escapou ao fatalismo da crise fiscal e da condição de vítima primeira do ajuste necessário. No artigo de Daniel estão propostas que envolvem a criação de instituições regionais de desenvolvimento que apostem nas vocações locais e projetem

tais vocações até as vistas dos mercados internacionais. Deste modo, o Estado-Nação cumpriria sua função contemporânea reduzida a um nó da rede que conecta as escalas geográficas. Sua mediação é meramente potencializadora de um diálogo recente entre o local e o global.

Percebe-se que a dicotomia virtude e vício é recolocada, aceitando como seus portadores, respectivamente, a sociedade civil, o ambiente local, a descentralização, o cidadão, de um lado, e o Estado, o ambiente nacional, o gasto, de outro. Essa noção dicotômica revela não só a sociolatria, mas também sua proximidade estreita com certo “pensamento único localista”, de gênese conservadora.

A tese de livre docência de Carlos Antônio Brandão (2004) faz uma boa captura das noções mais gerais acerca das potencialidades inatas do “local”, denominadas por ele de “pensamento único localista”. Seu foco é o desenvolvimento econômico, mas é válida a identificação entre as análises que enxergam virtudes inatas na sociedade civil local. A referida tese desenvolve um balanço apontando que grande parte da bibliografia internacional contemporânea atesta que a globalização teria corroído a instância nacional, que media as escalas global e local, a ponto de ser negligenciadas as questões estruturais do país e as marcantes especificidades regionais em prol de um local que milagrosamente apareceria como capaz de reconstruir o desenvolvimento. Ao ressaltar os microprocessos e as micro decisões, o localismo nega a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional, todas instâncias de mediação entre o local e o global.

A corrosão da dimensão nacional teria extraído a centralidade do Estado reduzido-o a um contra-balanço das falhas do mercado, agindo para estimular o investimento, definindo os marcos regulatórios, etc. Enquanto isso no paraíso das virtudes, o ambiente local, as abordagens dos clusters, dos sistemas locais de inovação, das incubadoras etc. caminham no sentido de explorar o empreendedorismo e o voluntariado presentes no “marco natural” da atividade econômica. Deste modo,

O Estado pouco teria o que fazer neste contexto de “aprendizagem coletiva” e “atmosfera sociopolítica”, em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa. A ação pública deve prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas do mercado. [...] Posto o perfil virtuoso desse “tecido socioprodutivo” localizado, tudo passaria a depender da força comunitária da cooperação, da

“eficiência coletiva” e das vontades e dos fatores endógenos ao entorno territorial que tenham construído numa atmosfera sinérgica (BRANDÃO, 2004, p. 17).

Em consequência disso, a abordagem localista superestima as condições locais ignorando as heterogeneidades regionais que marcam os países em desenvolvimento. Assim como atropelam a constatação de que a acumulação de capitais ainda ocorra em bases oligopólicas e dependentes de decisões que derivam de relações de poder e hegemonia.

De tudo isso, o que nos importa particularmente é que na medida em que o PT se deslocou ao centro político, suas marcas de origem, especialmente a sociolatria e a ausência de um projeto de país, permitiram a sua aproximação de concepções dominantes conservadoras. As marcas mediam a aproximação. Enquanto o partido se postava mais à esquerda, sua sociolatria lhe permitia amplificar os sons advindos dos movimentos sociais, sugerindo que uma alternativa só seria possível através das ações deles. Contudo, hoje, desenraizado, o PT pode aproximar seu plano de ação aos novos atores sociais e sua cidadania empreendedorista. Tornam-se compatíveis a participação política, a democratização do Estado e a descentralização, o foco no cliente, o controle por resultado, a ação das ONGs no lugar do Estado, etc. Em síntese, a sociolatria petista produziu os encaixes para que, após vinte anos depois de sua fundação, a adesão às proposições de origem neoliberal, como é o caso da NAP, seja possível.

Síntese

Optou-se por quatro possibilidades explicativas, a partir do universo interno ao Partido dos Trabalhadores, que revelassem as causas para que o governo Lula aderisse a um conjunto de políticas de gestão de inspiração neoliberal. Como se viu, vários princípios gerenciais inaugurados pelo MARE se perpetuaram na Secretaria de Gestão (SEGES) ainda que sob a orientação geral de um documento razoavelmente crítico como foi o Gestão Pública de um Brasil de Todos (GPBT). Os avanços rumo ao aperfeiçoamento dos mecanismos de contratualização (contratos de gestão) destacam-se como provas claras da adesão. Entretanto, a continuidade conviveu com o seu contrário, e várias ações progressistas dirigiam-se na contramão do ajuste fiscal, da penalização do funcionalismo, das terceirizações, da autonomia das agências, etc.

A imagem do governo permite-nos ver uma identidade fracionada, parte cooptada e parte combatente, parte aderida e parte rompida, que em muito reflete a origem e a história recente do PT. Difícil negar que o deslizamento ao centro tenha possibilitado ao PT e ao seu governo a absorção de parte da agenda dos anos 1990. Essa agenda, que foi inaugurada com Collor de Mello em 1990, se consolida com nitidez a partir de 1995. Mas a sua travessia pelos anos 2000 não seguiu uma lógica meramente cumulativa, também não se permitiu que ela fosse rompida.

Quando tomou posse em 2003, o governo recebeu um legado conservador para digerir. O que apresentar como alternativa se o partido vitorioso nunca confeccionou seu próprio projeto de sociedade? A história não pode reservar nada mais cruel a um partido do que a ausência de horizontes. Sem rumo é difícil armar a crítica para fecundar o futuro. Então, resta incorporar em grande medida o que está posto e reproduzi-lo. Seria impensável a simples adesão por falta de projeto, se o partido não tivesse, há algum tempo abandonado as trincheiras mais à esquerda. Combinam-se, portanto, as condições.

Ainda assim, uma questão ficaria suspensa no ar: como tais interesses conflituosos, com a predominância dos mais conservadores, puderam conviver no governo? A resposta está na forma como o governo administrou o conflito, ou seja, garantindo aos grupos colidentes autonomia necessária para agirem. Essa forma, denominada neste trabalho de condomínio de interesses, parece ter sua origem na própria forma proporcional em que a direção do partido é composta. Mas também,

relaciona-se com a forma específica como o governo desempenhou o presidencialismo de coalizão. A coalizão que foi montada para governar o país era extremamente ampla (no seu número) e diversa (ideológica e politicamente) e contava com um partido vitorioso (PT) que concentrava boa parte das pastas ministeriais, mas atravessado por uma razoável heterogeneidade.

Resulta daí a administração permissiva dos conflitos tanto quando se compôs ministérios com ocupantes de interesses inconciliáveis, quanto na execução de políticas igualmente contraditórias. Caso houvesse a uniformização das políticas, encerrando o choque interno, provavelmente o governo teria enormes dificuldades de se manter. Tal como o PT comemorava a diversidade interna como sua marca mais democrática e rica, o governo manejou os interesses contrários preservando-os. Só assim seria também possível incorporar a agenda conservadora da década anterior ao mesmo tempo que alguns recuos nela eram promovidos. Ou seja, o condomínio de interesses foi uma das condições para que a ambigüidade se processasse.

Por fim, a sociolatria petista, ou a postura apologética da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais e sindical, levou o PT a não desenvolver seu projeto de sociedade, a mergulhar num universo pragmatista incapaz de pensar o longo prazo, a não teorizar sobre o Estado brasileiro, a simpatizar com soluções privadas para a gestão pública e, por conseguinte e mais importante para esta pesquisa, a incorporar parte do instrumental da NAP, fazendo-o conviver com outras políticas de natureza antagônica.

É possível perceber que as quatro possibilidades explicativas em alguns momentos relacionam-se de forma complementar, causal ou independente, mas o relevante é que se associam para apontar razões para a ambigüidade na política administrativa do PT e, com as devidas adaptações, poder também explicar a ambigüidade em todo o governo.

Conclusão

Durante mais de vinte anos, o PT se apresentou com o mais importante partido de esquerda do Brasil. Reuniu sob seu guarda-chuva dezenas de movimentos sociais, grupos de intelectuais, várias correntes internas e uma noção confusa de socialismo e democracia. Muita esperança se depositava em um mandato a frente do Poder Executivo Federal. Na medida em que as derrotas eleitorais iam se acumulando, o partido parecia estar mais próximo da conquista, como se pode observar pelo volume de votos que o candidato Lula recebia a cada final de pleito.

Sua trajetória, da fundação à eleição de 2002, levou os estudiosos a produzirem análises em bloco: ora interessados na novidade representada, ora pelo enfrentamento do dilema administração eficiente versus transformação social, ou ainda debruçados sobre a perda de identidade. É provável que estejamos vivendo mais um desses períodos, entretanto a novidade é que desta vez se reclama por um balanço completo. O açodamento ou a má impressão provocada pela continuidade de várias políticas da gestão anterior podem levar a interpretações por demais cruéis. Interpretações que desqualificam toda a história e descredenciam o partido como importante ator político da esquerda brasileira e sul-americana.

O momento parece solicitar balanços e a esquerda, principalmente aquela que está ou esteve no partido, não pode se recusar a revisitar sua teoria e prática nesses quase trinta anos de existência. Fugir ao balanço nos condena a abriremos novos partidos e novas centrais sindicais que recoloquem os velhos problemas, sem jamais pensá-los e superá-los. Situações semelhantes viveram os ex-militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Empreenderam enorme energia para refletir sobre sua história, erros e acertos. Parecem ter ativado uma auto-consciência extremamente útil para organizar suas atuações no presente. O mesmo exercício deve ser feito agora em relação ao PT. Refletir sobre ele é, a um só tempo, pensar a esquerda mundial sem a referência socialista do leste e em plena crise do movimento sindical. É pensar a crise do nacional-desenvolvimentismo e das suas formas correlatas de pactuação social. É também pensar o tipo específico de neoliberalismo desenvolvido no Brasil, seus impactos e as alternativas para reconstruirmos o Estado. Dessa forma, pensar o PT é recolocar na reforma do Estado o conteúdo que lhe foi retirado pelos modernizadores anglo-saxões, tal como postula Nogueira (2004).

Esse trabalho, na verdade, não tem a pretensão de responder a todas essas demandas. Entretanto, deseja somar-se a outros para atendê-las. Com esse espírito chega ao seu final advogando que:

1. o processo de reestruturação produtiva trouxe consigo uma nova fábrica, uma nova cultura e um novo Estado. A nova fábrica organiza-se pela flexibilidade a fim de controlar-se pelos seus resultados e focar-se no cliente. Além de imprimir na vida fora da fábrica inúmeras transformações – o risco, a incerteza, o pragmatismo, o empreimentismo e o individualismo – solapou as bases do sindicalismo e do quadro de compromisso fordista-keynesiano. Nesse ínterim, passou a clamar por um ativismo vazio da sociedade civil, não raro tratada como mero recurso gerencial. Sua participação (das ONGs, associações e sindicatos) foi despolitizada e apontada contra a legitimidade de partidos e governo. Há, inegavelmente, uma relação entre esse modelo de ativismo e aquele animado pelo PT. Em que pese a politização empreendida pelo partido, ela é decrescente, em certos momentos se aproximando das noções de participação da NAP e seus esforços normalmente se opõem ao mundo estatal. Retomando as transformações no Estado, a reestruturação produtiva abriu a temporada de caça à rigidez representada pela burocracia weberiana e sua proteção legal. Assim elegeu o funcionalismo como um dos grandes vilões da crise e alvo de suas críticas. Emerge daí um Estado de poucas responsabilidades, fundamentalmente a estabilidade monetária e abertura econômica, além de um conjunto de reformas (tributária, previdenciária, patrimonial, financeira, trabalhista e administrativa). Requeria-se, conseqüentemente, uma nova administração pública, síntese de todas essas transformações e emulada dos procedimentos da gestão privada. Suas principais características podem ser descritas pelo /a: foco no cidadão-cliente, terceirização, controle por resultado, criação de quase-mercados, descentralização, privatização, horizontalização da gerência, contratualização das ações de ONGs e Agências Executivas.
2. No Brasil, tais transformações demoraram a se efetivar. Mas a partir de 1995 elas ganharam organicidade e organização. O MARE, responsável pelo gerencialismo - como peça importante da reforma do Estado naquilo

que diz respeito, principalmente, ao ajuste fiscal - implementou como pode os princípios gerenciais da NAP. Um conjunto de figuras jurídicas foi criado, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998. O grosso da referida Emenda relacionava-se ao funcionalismo, mas é importante destacar a instituição de contratos de gestão e o acréscimo do princípio da eficiência como orientador da administração pública federal. Na dimensão gerencial e cultural, o MARE logrou importantes resultados ao semear pelo Poder Executivo, em todos os seus níveis, o gerencialismo como ideologia e institucionalizar os programas de controle de qualidade e desburocratização. Esse era o legado, pelo menos no escopo da política de gestão, com o qual o governo do PT deveria lidar.

3. O que o governo Lula fez desse legado foi trazido à tona nos capítulos três e quatro. Lá se pode notar que a ambigüidade marcou o tratamento dado às figuras jurídico-institucionais da NAP. Havia, a um só tempo, repulsa e assimilação, recuo na agenda dos anos 1990 e sua consolidação. Foram escolhidos dois caminhos para abordar tal ambigüidade. Um primeiro selecionava os documentos do próprio governo e do Partido dos Trabalhadores e encontrava em ambos posturas que: ora sacava uma ácida crítica ao desmonte, privatização e desorganização do Estado brasileiro representados pela reforma do MARE, associando-a ao neoliberalismo; ora assimilava a necessidade do ajuste fiscal e de parte dos princípios gerencialistas defendidos pela gestão de Bresser-Pereira. E outro caminho aborda exclusivamente a prática do governo, na qual se pôde observar, num primeiro plano, a Secretaria de Gestão como cenário de conflitos responsáveis por lateralizar os elementos críticos do documento Gestão Pública de um Brasil de Todos, e num segundo, o convívio conflituoso entre políticas simpáticas e antipáticas ao ideário hegemônico. Seja por seus documentos, seja por suas políticas, o governo Lula, naquilo que concerne a questão administrativa, atuou ambigüamente. Foi, como já dito, predominantemente reprodutor das práticas e princípios ativados no Brasil pelo MARE, como o foi para a política macroeconômica. Entretanto, o que se pretende destacar é a existência de pontos relevantes de choque que foram tolerados, negligenciados ou até estimulados, sem que a coordenação do governo

pusesse fim à confusão e uniformizasse a feição do mandato. Restava, ainda, saber as razões dessa postura ambígua.

4. Elencaram-se quatro possibilidades explicativas para responder às razões da ambigüidade. Todas elas escavadas de dentro do próprio Partido dos Trabalhadores, ligadas à sua origem e sua trajetória. Elas conseguem dizer muito sobre o que foi o PT nos seus vinte e sete anos de existência e o que está sendo o governo Luis Inácio Lula da Silva. Sobre a sua trajetória foi possível perceber o deslizamento gradual do partido em direção ao centro político, expresso no abandono de bandeiras tradicionais, nas mudanças nos programas de governo e na ampliação do leque de alianças. Na medida em que deslizava, absorvia pontos conservadores da agenda dos anos 1990. Mas esse fenômeno tem implicações noutras esferas da vida do partido. Da política de alianças à forma como se dirige a máquina pública, resolvendo pelas prioridades e seus prazos, o partido teve sua vida alterada. Até mesmo aprofundadas algumas das suas marcas de origem, que também conseguem explicar, em parte, a ambigüidade do governo, particularmente: a forma de administrar os conflitos internos ou o condomínio de interesses; a ausência de um projeto de sociedade; e a apologia da sociedade civil ou sociolatria. Sobre a forma como o governo compôs sua coalizão e tratou as divergências foi possível reconhecer que a coalizão foi ampla numericamente e diversa ideologicamente, em grau superior em relação à tradição de presidencialismo no Brasil. Entretanto, o mais representativo era a forma como o conflito de interesses foi tratado. Não obstante o conflito se reproduzir em qualquer governo, nesse em questão ele foi desenrolado em pólos bem distantes – tanto na composição ministerial, quanto na natureza da política formulada – sem que houvesse por parte da coordenação do governo uniformização, correção das arestas ou centralização. Os conflitos, portanto, foram tolerados, negligenciados ou incentivados. Por isso se podiam observar ambigüidades nítidas. Adido a isso, foi apresentada, paralelamente, a ausência de um projeto de sociedade como mais uma marca de origem e causa do diagnóstico que se fez sobre as políticas do governo Lula. O PT jamais definiu sua concepção de socialismo e, portanto, jamais sedimentou seu projeto de sociedade.

Enquanto o debate acerca de qual socialismo interessa ao PT se desenvolvia internamente, as experiências administrativas trataram de solidificar programas de grande legitimidade e sucesso administrativo, mas sem cumprir papel articulado para um futuro pensado. O PT se transformou numa vítima da conjuntura e das contingências. Enquanto tal, resta-lhe o pragmatismo no lugar do planejamento, e quando falta ao partido um programa ou uma experiência para enfrentar os problemas de um governo, a alternativa é preservar a trajetória recente, mantendo programas e projetos já instalados na máquina pública. Resulta daí a coexistência das políticas desarticuladas originárias do próprio partido e as políticas herdadas de mandatos pretéritos. Por fim, cumpre papel igualmente relevante a apologia que o PT sempre fez à sociedade civil. Trata-se de uma leitura que vislumbra nos sindicatos, associações, ONGs e, de maneira bem menos intensa, no mercado, formas de solucionar os problemas nacionais em detrimento de uma ação estatal. Em resumo, a sociolatria se aproxima, em termos, do esvaziamento que a NAP faz da administração pública, do Estado e, ao mesmo tempo, da convocatória à sociedade civil para que ela cumpra as funções anteriormente do Estado. A sociolatria petista, associada a um deslocamento ao centro, permitiu a identificação do governo Lula com pilares da NAP, entendendo que eles traziam conteúdos democráticos em função da suposta participação social que exigiam.

Por fim, qualquer caracterização que se faça do governo Lula, deve levar em consideração as contradições internas mais acidentadas. Tais contradições impedem uma rotulação açodada ou apaixonada. Esse governo carrega uma essência de continuísmo, mas não é só isso. Traz políticas progressistas, mas também não é só isso. É, atravessado por polarizações, sendo um pólo mais predominante do que o outro, mas nem por isso definível unilateralmente. As contradições são acentuadas o suficiente para não serem desprezadas. Na mesma medida, e em que pesem outros argumentos de igual validade para o mesmo fim, esse trabalho aposta que há uma relação direta entre a estrutura, origem e trajetória de um partido e o governo que ele dirige. É evidente que um governo, seja qual for, é muito mais do que um espelho do partido que o dirige. Sintetiza uma miríade de elementos conjunturais e estruturais, nacionais e

internacionais. O que se buscou aqui foi revelar que as vísceras de um partido também são responsáveis pela forma como ele manifesta seu governo.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizãp: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, nº1, 1988, p. 5-34.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública** – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRÚCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo. **Revista Pesquisa**, São Paulo, n. 12, p. 153-170, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2/** Organizadores: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. – Brasília : MP, SEGES, 2002. p. 57-102.

AMARAL, Oswaldo Martins Estanislau do. **A estrela não é mais vermelha** – as mudanças no programa de governo petista nos anos 90. São Paulo: Garçoni, 2003.

AMARAL, Roberto. **Uma agenda para o país**. 26/07/2007. Disponível em: <<http://www.psbnacional.org.br/artigo.php?idM=17>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: _____. **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDIFES. **Reitores pedem a Lula continuidade na expansão das Ifes**. [On Line]. 2006. Disponível: <<http://www.ufmg.br/online/arquivos/003041.shtml>>. Acesso em 28 jul. 2006.

ANDRIOLI, A. I. A reforma agrária e o governo Lula: entre a expectativa e a possibilidade. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 31, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/031/31andrioli.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2006.

ANDREWS, Christina Windsor.; KOUZMIN, Alexander. “Dando nome à rosa”: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, 1998.

ANDREWS, Christina. Reformas administrativas brasilenãs: el papel (i)real de la crisis económica y el Fondo Monetario Internacional. **Revista Política y Gestion**, Buenos Aires, v. 3, p. 9-29, 2002.

Associação Nacional dos Fiscais da Previdência. **Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil**. Brasília, 2003. Disponível em <<http://www.fundacaoanfip.org.br/download.php?opcao=2&id=85>>. Acesso 10 fev. 2004.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho** – ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. FHC e a despolitização do Estado e da sociedade civil. In: SOUZA, E. M. de M.; CHAQUIME, L. P.; LIMA, P. G. R. de. **Teoria e prática nas ciências sociais**. Araraquara: UNESP, FCL, Laboratório Editorial; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2003a. p. 91-106.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. **O governo Fernando Henrique Cardoso e o fim da “Era Vargas”** – acertando as contas com os modelos de Estado e desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2003b.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. Uma reforma contra o funcionalismo. **Perspectivas Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, p. 39-54, 2005a.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. Qual é o tamanho do MARE? In: XXV CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS), **Resumos**, Porto Alegre: ALAS, 2005b. páginas 288-289.

BARBOSA e SILVA, Leonardo; SÓRIA-SILVA, Sidartha. Para uma anatomia do governo Lula: a tese do condomínio de interesses. In: **ANAIS DO CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA**. Campinas: ALACIP, 2006. (CD).

BARRETO, Helena Motta Salles. **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.

BARRETO, Helena Mota Salles; DELGADO, Ignácio Godinho; OLIVEIRA JÚNIOR, L. B. Reforma administrativa: nova concepção do Estado e seu impacto sobre os gastos sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 24, 2000, Caxambu, MG. Anais. Disponível em: < <http://www.anpocs.org.br/encontro/2000/00gt12.htm>>. Acesso em: 14 jun. de 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERHING, E. R. **O Brasil em contra-reforma** – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BETTO, Frei. **Calendário do poder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BIONDI, Aloysio. **Brasil privatizado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda** – razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

BOITO JR. Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista Associação dos Docentes da USP**, n. 34, maio, 2005. p. 06-11.

BORÓN, A. A sociedade civil pós-dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-118.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre-docência – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2004.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **A esquerda positiva**: as duas almas do partido comunista (1920-1964). São Paulo: Hucitec, 1997.

BRANDÃO, Marco Antônio. **O socialismo democrático do Partido dos Trabalhadores**: a história de uma utopia (1979-1994). São Paulo: Annablume: FAPESP, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso de Despedida do Senado Federal** – filosofia e diretrizes de governo. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <https://200.181.15.9/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM>. Acesso em: 10 jan. de 2001.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 83 páginas.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Emenda Constitucional n. 19 de 1998**. Brasília, DF, 1998. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 10 fev. 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa de Qualidade no Serviço Público**. 2002. 03/12/2002. Disponível em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre_pqsp.aspx?url=apresentacao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Gestão pública de um Brasil para Todos** – plano de gestão do governo Lula. Brasília, DF: MP/SEGES, 2003. Disponível em:

<www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestao_publica_para_uma_brasil_de_todos.pdf>. Acesso em: 10/02/2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **MP: relatório de atividades 2003**. Brasília, DF: MP, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_03.pdf>. Acesso em 10 de fev. de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **MP: relatório de atividades 2004**. Brasília, DF: MP, 2005. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_04.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **MP: relatório de atividades 2005**. Brasília, DF: MP, 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacoes/Relatorio_atividade_MP_05.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Informativo MEC – Edição extra**. Brasília, DF: MEC, julho, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição de motivos – Anteprojeto de Lei da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, julho, 2005b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gespública contribui para a modernização da gestão em Sorocaba**. Brasília, DF: MP/SEGES, 2006. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias_2006/060908_sorocaba.htm. Acesso em 10 fev. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, nº 4, ano 50, p. 5-28, out.-dez 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CABRERA, José Roberto. **Os caminhos da rosa**: um estudo sobre a social-democracia no Brasil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP: Campinas, 1995.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; Wilhelm, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 147-172.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA, 23, set. 2000, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG: ANPED, 2000. 1 CD-ROM.

CHEIBUB, Zairo B. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Brasília: ENAP, 1999.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998. Disponível em www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf. Acesso 10 fev. de 2003.

COHN, Gabriel . **Crítica e resignação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: WARDE, Mirian Jorge et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; PUC/SP e Ação Educativa, 1996.

COSTA, Lúcia Cortez da. O Estado brasileiro em discussão – análise do plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Revista História Regional**, Ponta Grossa, v. 3, ano 1, verão 1998.

COSTA, Nilson do Rosário. Política social e ajuste macroeconômico. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 13-21, 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do estado: um balanço do período fhc In: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - Parte 2. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 9-56.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo milênio. In: MAGALHÃES, Inês et al. (orgs). **Governo e cidadania** – balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 182-243.

DEMIER, Felipe (Org.). **As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Brasília: UnB; Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP: UnB, 1999.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja** – para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FORTES, Alexandre (Org.). **História e perspectivas da esquerda**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Chapecó: Argos, 2005.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: UNESP, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GADOTTI, M.; PEREIRA, O. **Pra que PT** – origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Cortez, 1989.

GAETANI, Francisco. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 16, páginas 83-106, fev. 2000.

GARCIA, Marco Aurélio. Esquerdas: rupturas e continuidades. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político** – o horror não é econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

GONÇALVES, Reinaldo. **A herança e a ruptura: cem anos de histórica econômica e propostas para mudar o Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica**: cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 1986.

GUATTARI, Félix. **Revolução molecular**: pulsações políticas do desejo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2000.

HELD, David, MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

III CONGRESSO do PT: Partido procura movimentos sociais para discutir relação. In: AGÊNCIA CARTA MAIOR. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.com.br/templates/materia/Mostrar.cfm?materia_id=14556>. Acesso em: 31 jul. 2007.

KECK, Margaret E. **PT, a lógica da diferença**: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1991.

KREIN, José Dari. Reforma Trabalhista FHC: Efetividade e Conseqüências. In: VII Encontro Nacional da ABET, 2001, Salvador. **Anais do VII Encontro Nacional da ABET**. São Paulo: ABET, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática** – o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEAL. Paulo Roberto Figueira. **O PT e o dilema da representação política – os deputados federais representam quem?**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LESSA, Carlos. Importância das agências para garantir investimentos é questionada. Disponível em: <www.agenciartamaior.com.br>. Acesso em 19 jul. 2006.

LIGUORI, Guido. O pensamento de Gramsci na época da mundialização. **Novos Rumos**, São Paulo, Instituto Astrojildo Pereira/Instituto de Projetos e Pesquisas Sociais e Tecnológicas, n. 32, 2000; **Educação em foco**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 33-51, set. 2000-fev. 2001.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. (orgs.). **Governo e cidadania** – balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

MARCONI, Nelson. Perfil da burocracia federal (1995-2002). In: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 281-302.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão. Tese (Doutorado em Administração Pública) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa - FGV, Rio de Janeiro, 2003a.

MARTINS, Humberto Falcão. O Plano Gestão pública para um Brasil de Todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá. **Anais**: CLAD, 2003. Disponível em < www.clad.org.ve/fulltext/0047321.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. **Carta de Demissão**. Brasília, 9 de fevereiro de 2004.[mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <barbosaesilva.leonardo@gmail.com> em 12 nov. 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. Políticas de gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. nº 5, mar-mai 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MARÇO-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 13 nov, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MENEGUELLO, Rachel. **PT – a formação de um partido: 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: emenda constitucional nº 19/98 – revista, ampliada de acordo com a EC nº 20/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade sociais – um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política – idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético. Revista Del CLAD. **Reforma y Democracia**, Caracas, n. 25, p. 62-86, 2003a.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXIV, n. 76, p. 6-36, nov. 2003b.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OKAMOTO, Paulo. Oportunidade desperdiçada. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 16, p. 42-45, out./nov./dez.1991.

OLIVEIRA, Eurenice de. **Toyotismo no Brasil**: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

OLIVEIRA, Francisco. Prefácio. In: SILVA Jr, João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da educação superior no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II** – que Estado para que democracia? 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

OLIVEIRA, Francisco. Momento Lênin. **Novos estudos**. - CEBRAP. São Paulo, n. 75, p. 23-47, jul. 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicações, 1995.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Manifesto de Lançamento do PT**. São Paulo, 1980. Disponível em: <http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/80_manifest.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Discurso de Lula na Primeira Convenção Nacional**. São Paulo, 1981. Disponível em: <http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos.php>. Acesso em: 10 jul. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma revolução democrática no Brasil – bases para o programa de governo**. São Paulo, 1994. Disponível em: http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/94_revolução_democrática_brasil.pdf. Acesso em: 10 jul. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria de bancada do PT na Câmara de Deputados. **Resumo das principais modificações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98**. Em 24 de junho de 1998 - Elaboração de Luiz Alberto dos Santos. Disponível em: <www.pt.org.br/assessor/>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria de bancada do PT na Câmara dos Deputados. **Nota técnica - Reforma Administrativa**: efeitos imediatos e alternativas para sua efetivação. Em 16 de março de 1998. - Elaboração de Luiz Alberto dos Santos. Disponível em: <www.pt.org.br/assessor/>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo de 2002. São Paulo, 2002. Disponível em < www.lula.org.br/assets/programadegoverno.pdf>. Acesso 10 fev. 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Assessoria de Bancada do PT na Câmara de Deputados. **O governo lula e a reestruturação do serviço público federal**. Brasília,

2005. Disponível em www.pt.org.br/assessor/GovLulaServPublicoFev2005.pdf. Acesso 10 fev. 2006.

PIRES, Alexandre Kalil. Entrevista concedida a Leonardo Barbosa e Silva.. Brasília, 13 dez. 2005.

POCHMANN, Márcio. **A força da visão ideológica neoliberal**. 2006. Disponível em: <www.agenciartamainor.com.br>. Acesso em: 23 jan. 2007.

RAGO, Luzia Margareth; MOREIRA, Eduardo F. P. **O que é taylorismo**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

REFORMING Public Institutions and Strengthening Governance A World Bank Strategy. **Worldbank**, Washington. 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **O Brasil de Fernando a Fernando**: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2000.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos e sindicatos**: escritos de sociologia política. São Paulo: Ática, 1990.

SADER, Emir. A esquerda brasileira frente ao Estado. In: HADDAD, F. (Org.). **Desorganizando o consenso**: 9 entrevistas com intelectuais dissidentes. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 131-148.

SADER, Emir. A refundação do Estado e da política. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 309-321.

SAINT-PIERRE, Hector. **Max Weber** – entre a paixão e a razão. Campinas: UNICAMP, 2004.

SALLUM, B., KUGELMAS. Sobre o modo Lula de governar. In SALLUM, B. (Org.) **Brasil e Argentina hoje**: política e economia. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 493-535, 1997.

SANTOS, Luiz Alberto. Nota técnica reforma administrativa: efeitos imediatos e alternativas para sua efetivação. Assessoria de Bancada da Liderança do Partido dos Trabalhadores. Disponível em < <http://www.pt.org.br/assessor/admin.htm>>. Acesso em 10 fev. 2003. 1998a.

SANTOS, Luiz Alberto. Nota técnica Resumo das principais modificações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/98. Assessoria de Bancada da Liderança do Partido dos

Trabalhadores. Disponível em < <http://www.pt.org.br/assessor/admin.htm>>. Acesso em 10 fev. 2003. 1998b.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. São Paulo: Record, 2000.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>. Acesso em 12 dez. 2006.

SILVA Jr, João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da educação superior no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

SIMIONATTO, I. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998. p. 37-64.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. Sem o garrote do FMI. **Revista Carta Capital**, São Paulo, ano XII, n. 274. 2005. p. 22-25.

VIANNA, Luiz Werneck. **Esquerda brasileira e tradição republicana**: estudos sobre a conjuntura sobre a era FHC-Lula. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4ª Ed. vol. 1. Brasília, DF: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Jornais e outros periódicos

ALELUIA, José Carlos Aleluia. Agência encurralada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 out. 2005. Caderno Opinião, p A3.

ANTUNES, Ricardo. A desertificação neoliberal no Brasil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 7 jul. 2007. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/opiniao/2004/07/07/joropi20040707003.html>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A emergência de uma reforma. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jan. 1996. Caderno Mais!, p. 9.

DIEESE indica que 86% das negociações salariais foram acima da inflação em 2006. **G1** 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,MUL13024-9356,00.html>. Acesso em: 13 abr. de 2007.

ELEIÇÕES 2002. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 nov. mês. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-camara_dos_deputados.shtml>. Acesso em: 4 abr. 2007.

FHC diz: – Não vejo nenhuma inovação de base estrutural. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 abr. 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/04/13/295347133.asp>>. Acesso em: 24 abr. 2007.

FÓRUM pela Reforma Agrária destaca "opção" do governo Lula pelo agronegócio. **Reportersocial**, 2005. Disponível em: <<http://www.reportersocial.com.br/noticias.asp?id=1073&ed=terra>>. Acesso em 29 jul. 2006.

FRACASSAREMOS se formos só guardiões da moeda, alertou Cristovam. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jan. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd260104d.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2005.

III CONGRESSO do PT: Partido procura movimentos sociais para discutir relação. **Agência Carta Maior**, 20 jun. 2007. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14556>. Acesso em: 31 jul. 2007.

IMPORTÂNCIA das agências para garantir investimentos é questionada. **Agência Carta Maior**, 19/07/2006. Disponível em: <www.agenciartamaior.com.br>. Acesso em: 22 jul. 2006.

LESSA, Carlos. Importância das agências para garantir investimentos é questionada. **Agência Carta Maior**, 19 jul. 2006. Disponível em: <www.agenciartamaior.com.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.

MERRS, Carlito. Vetos de Lula geram atrito com Congresso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 set. 2005. Caderno Brasil, p.A8.

PAUL Singer diz que governo é ambíguo e esquizofrênico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1304200708.htm>>. Acesso em 13 abr. 2007.

POLÍTICA econômica impede investimentos sociais. **Jornal do MST**, São Paulo, 9 jan. 2006. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/jornal_pagina.php?ed=26&cd=2201>. Acesso em: 11 nov. 2007.