

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

**BRUNA TAMARA DE SOUZA FERREIRA**

**O PAPEL DO “TERCEIRO SETOR” NAS  
FORMULAÇÕES DOS GOVERNOS FHC (1995 – 2002)**

**UBERLÂNDIA**

**2017**

**BRUNA TAMARA DE SOUZA FERREIRA**

**O PAPEL DO “TERCEIRO SETOR” NAS FORMULAÇÕES DOS  
GOVERNOS FHC (1995 – 2002)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Patrícia Vieira Trópia

**UBERLÂNDIA**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

F383p  
2017      Ferreira, Bruna Tamara de Souza, 1991-  
            O papel do "terceiro setor" nas formulações dos governos FHC  
(1995-2002) / Bruna Tamara de Souza Ferreira. - 2017.  
            180 f. : il.

            Orientador: Patrícia Vieira Trópia.  
            Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.  
            Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.26>  
            Inclui bibliografia.

            1. Ciências sociais - Teses. 2. Cardoso, Fernando Henrique, 1931- -  
Teses. 3. Brasil - Política e governo - 1995-2002 - Teses. 4.  
Neoliberalismo - Teses. I. Trópia, Patrícia Vieira. II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.  
III. Título.

---

CDU: 316

**BRUNA TAMARA DE SOUZA FERREIRA**

**O PAPEL DO “TERCEIRO SETOR” NAS FORMULAÇÕES DOS  
GOVERNOS FHC (1995 – 2002)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Patrícia Vieira Trópia

Uberlândia, 31 de outubro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>.**

---

**Patrícia Vieira Trópia - UFU Orientadora**

---

**Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva – UFU**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vera Alves Cepeda - UFSCar**

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Uma das partes tão difíceis quanto o trabalho são os agradecimentos. Pois eles são incapazes de expressar nossa gratidão por aquelas pessoas que dia a dia estiveram conosco compartilhando de nosso afinho, sofrimento e dedicação para que o trabalho acontecesse.

No entanto, faço um esforço de deixar registrado o meu obrigado a vocês que me acompanharam sempre com a força e as palavras necessárias a cada momento.

Agradeço em primeiro lugar a minha família. Sem meus pais, Itamar e Cássia, eu não teria o privilégio de estar em um mestrado em uma Universidade Pública. Não só pelas condições materiais, mas por não me deixarem desistir dessa empreitada. Por me fazerem acreditar que eu era capaz e pelo apoio incondicional desde o início da minha jornada acadêmica.

Agradeço também aos colegas da Pós-graduação que sempre descontraíram os momentos mais difíceis com uma boa conversa de bar e na troca de experiências.

Aos amigos da biblioteca que conheci nos últimos meses de trabalho, mas que fizeram uma diferença enorme nos meus dias, seja me escutando, dando conselhos, incentivando e dividindo a dor que é lidar com a responsabilidade acadêmica num prazo reduzido. Mesmo entre um café apressado e outro a amizade de vocês foi essencial para a conclusão deste trabalho.

À Universidade Federal de Uberlândia que se tornou minha casa desde 2009 e abriu portas para minha formação profissional e acadêmica.

À Dr<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Elcy a qual devo a persistência e confiança necessárias para chegar ao fim desse processo.

Aos professores Leonardo e Patrícia por acreditarem no meu trabalho e possibilitarem meu crescimento acadêmico.

Por fim, à Heloisa que trouxe em 2017 a alegria que é a renovação da vida. Um pinguinho de gente que com sua carinha sempre aliviava os dias mais difíceis.

*Desconfie do mais comum. Examine o que parece habitual. Não aceite o óbvio como coisa natural, pois em tempo de desordem, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar. Estranhe o que não for estranho. Tome por inexplicável o habitual. Sinta-se perplexo ante o quotidiano. Trate de achar um remédio para o abuso, mas não se esqueça de que o abuso é sempre a regra.*

*(Bertold Brecht)*

## RESUMO

Após um contexto de crise nos anos 1970, do fim do Estado de Bem-Estar e da globalização, será observado um movimento em nível mundial de mudanças com relação ao Estado e redefinição do seu papel. Assim, o novo trato à questão social se dá a partir do contexto da reestruturação produtiva e do movimento neoliberal gestado no Brasil na década de 1990. Esse período também marcaria o surgimento de um novo setor, o “terceiro”. A importância de se analisar o tema do “terceiro setor” se deve, não só ao seu crescimento e expansão em vários países do mundo, mas também, pela forma que governos e empresas têm se apropriado do termo em suas práticas, como – se este fosse

– uma alternativa verdadeiramente eficaz na resolução dos problemas sociais. Composto por um elenco de entidades que se agrupam sob esta legenda e que não seriam nem Governo e nem as organizações clássicas da economia, tudo indicaria se tratar de uma contraposição à sociedade civil. Nesse contexto de reorganização do capital e da contrarreforma do Estado, o “terceiro setor” se torna funcional ao projeto neoliberal.

Diante disso, é imprescindível para se compreender este fenômeno no Brasil, uma análise dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), os quais foram responsáveis pela disseminação do termo e incentivo de suas práticas. Num movimento reformista, os princípios da Nova Administração Pública serão postos em prática sob a direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Dentre as principais mudanças, temos: a criação do princípio da eficiência (EC nº 19/98), das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Sob o tom de uma ideologia modernizante, veremos um discurso que pretende nos convencer que estas “parcerias” seriam essenciais para superar o atraso do nosso Estado marcado pela burocracia, pela corrupção, pelo patrimonialismo e fisiologismo existente. No entanto, o que esse discurso tenta esconder é que, na verdade, a modernização se trata de um alinhamento ao ideário do grande capital, operando um desmonte em todos aqueles direitos conquistados na Constituição de 1988. Por isso a centralidade da categoria de “terceiro setor” na análise.

**Palavras-Chave:** Governo, Fernando Henrique Cardoso, Reforma do Estado, Neoliberalismo, Nova Administração Pública, Terceiro Setor.



## ABSTRACT

After a context of crises in the 90s, after the Welfare State and the globalization, it will be noted in a worldwide level the changes related to the State and the redefinition of its role. Therefore, the new deal to the social matter comes from the context of the productive reorganization and from the neoliberal movement conceived in Brazil during the 90s. This period also would also highlight the appearance of a new division, the “third”. The importance of analyzing the theme of the “third sector” comes, not only from its growth and expansion in several countries in the world, but also, from the way governments and companies have used the term in their practices, - if it was – an alternative truly effective to solve the social problems. Composed from a cast of entities that gather themselves under this legend and would not be neither Government nor classic economy organizations, everything points to a contrast to the civilian society. In this context of rearrangement of the capital and the State’s counter reform, the “third sector” becomes functional to the neoliberal project. Accordingly, it is mandatory to comprehend this phenomenon in Brazil, an analysis from Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), which were accountable for the spread of the term and its practices. In a reform movement, the values of the New Public Administration will be put into effect under the “Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado” (MARE). Among the main changes, we have: the creation of the principle of efficiency (EC nº 19/98), from the Social Organizations (OS) and from the Civilian Society Organizations and Public Interest (OSCIP). Under the pitch of a modernizing ideology, we’ll see a speech which intends to convince ourselves that these “partnerships” would be essential to surpass the delay of our State, characterized by the bureaucracy, corruption, patrimonialism and physiology existent. However, what this speech tries to hide is that, in fact, the modernization means one alignment to the great capital’s ideology, operating a dismantle in all those rights attained in the Constitution of 1988. Therefore, the centrality of a “third sector” in the analysis.

**Key-words:** Government, Fernando Henrique Cardoso, State’s Reform, Neoliberalism, New Public Administration, Third Sector.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>CAPÍTULO 1 – O “TERCEIRO SETOR” E O NEOLIBERALISMO</b>	16
1.1. O “TERCEIRO SETOR” – HISTÓRIA E POLÊMICA DO TERMO	16
1.2. “TERCEIRO SETOR” E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL	19
1.3. REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E NEOLIBERALISMO	27
1.4. HISTÓRICO GERAL DO NEOLIBERALISMO	33
1.4.1. Neoliberalismo no Brasil	40
<b>CAPÍTULO 2 – A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O “TERCEIRO SETOR”</b>	81
2.1. UM POUCO DA HISTÓRIA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	81
2.2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	90
2.2.1. A história da administração pública no Brasil	90
2.2.2. Os Anos 1990 e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)	114
2.2.3. Plano Diretor da Reforma do Estado	118
<b>CAPÍTULO 3 – O “TERCEIRO SETOR” E O GOVERNO FHC</b>	137
3.1. O “TERCEIRO SETOR” NOS CADERNOS DO MARE E NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	137
3.2. O “TERCEIRO SETOR” PARA BRESSER PEREIRA	142
3.3. O “TERCEIRO SETOR” NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PÓS-1995	149
3.3.1. A emenda Constitucional 19/98	149
3.3.2. A legislação infraconstitucional: Leis Federais nº 9637/98 e 9790/99	152
<b>CONCLUSÕES</b>	171
<b>REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	173

## INTRODUÇÃO

O governo no Brasil iniciou, na década de 1990, a rediscussão sobre os princípios do modelo de Estado vigente e suas funções público-administrativas, e passou a reformular as parcerias público-privadas. Sendo assim, o fortalecimento do “terceiro setor” como forma e possibilidade de administração, no Brasil, surge a partir da pressuposta necessidade de uma Reforma do Aparelho do Estado, e que se estabelece a partir da percepção do esgotamento do modelo administrativo burocrático. Os dados pesquisados apontam que foi nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) que se disseminou o termo e se incentivou a prática deste “novo” setor em nosso país.

Assim, algumas questões sobre tal período e processo são pertinentes, tais como: “*Qual a função do ‘Terceiro Setor’?*”, “*Qual o papel do ‘Terceiro Setor’ no projeto FHC?*”.

Ainda entre as questões que nortearam o presente estudo estão: “*O papel cumprido pelo ‘Terceiro Setor’ expande o público ou expande o privado?*”, “*O papel cumprido pelo ‘Terceiro Setor’ guarda correspondência com o que o projeto neoliberal espera?*”, e sendo assim, “*Corresponde algumas das expectativas dos órgãos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, entre outros)?*”.

As discussões propostas aqui tiveram raízes no início da jornada acadêmica da pesquisadora. Ainda na graduação o tema do “Terceiro Setor” fez parte de um projeto de Iniciação Científica<sup>1</sup> intitulado: “*Programas De Voluntariado Nas Empresas e a Formação de Um Novo Tipo de Trabalhador*”. A pesquisa se deu na cidade de Uberlândia, a partir do contato com um programa de voluntariado de uma empresa “socialmente responsável”.

A chamada *Responsabilidade Social Empresarial* (RSE), forma empresarial vigente, que no Brasil emergiu em meados da década de 1990, e que passou a fazer da questão social, também, um mercado, é ao mesmo tempo prática e discurso da nova modalidade de atuação das empresas.

De acordo com Antunes (2009), no Brasil, país subordinado ao centro do capital, nas décadas de 1950 a 1970, vigorou a expansão de um capitalismo industrial pautado na superexploração do trabalho, caracterizado por baixos salários e intensificação de

---

<sup>1</sup> Coordenado pelo professor Edilson José Graciolli o grupo *Trabalhadores, Sindicalismo e Política* deu o suporte para a pesquisa financiada pelo CNPq/UFU, entre o período de Setembro de 2012 a Agosto de 2013.

extração de mais-valia absoluta e relativa. Só a partir dos anos 1980, esse padrão de acumulação começou a apresentar algumas modificações que vão ao encontro da flexibilização dos processos produtivos e das políticas neoliberais.

De encontro com a constatação supracitada, somente na década de 1990, com Fernando Collor e, mais precisamente com Fernando Henrique Cardoso, a política neoliberal foi tomada de forma efetiva pelos governos. E atualmente, ela está mais expressiva e suas consequências mais significativas. As mudanças se caracterizam pelas inovações tecnológicas e informacionais na gestão empresarial, enxugamento das empresas e intensificação das formas de superexploração do trabalho.

A análise pretendida neste trabalho reflete a busca das relações que podem ser encontradas entre o “novo setor” e o governo de Fernando Henrique Cardoso. Retomando os estudos produzidos que não associam a reforma do estado e o “terceiro setor” de forma mecânica, observaremos que existem problemas envolvendo essa nova categoria no processo de substituição das funções do Estado. A figura jurídica das Organizações Sociais (OS) representa uma das mudanças desse processo, pois ao considerarmos que o “terceiro setor” atende certos interesses, questiona-se a forma discricionária na escolha das entidades que recebem esta qualificação. A presente pesquisa revelou que a figura das OS foi criada como um instrumento que permitiria que fossem transferidas a elas certas atividades exercidas pelo Poder Público, a partir de uma concepção que seriam melhor executadas pelo setor privado. Se diferenciando em alguns aspectos das Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil e Interesse Público (OSCIPs) trarão uma compreensão renovada sobre a esfera pública social celebrando “termos de parceria” com o Estado.

A emenda constitucional 19/98 também constitui um dos marcos importantes para que a Administração Gerencial fosse implantada no Brasil, é ela que acrescentará ao texto constitucional o princípio da eficiência. A atenção dada à legislação traz indicações importantes sobre a ligação do “terceiro setor” com o universo privado e sua forma de administrar. E é nesse fato que se concentram as pistas sobre os interesses correspondidos pelo novo setor em relação a conjuntura internacional.

Em virtude da abrangência do tema, o texto foi dividido em três seções. O primeiro capítulo vai tratar da relação entre o “terceiro setor” e o neoliberalismo. Partindo do pressuposto que essa ligação tem uma funcionalidade nova no capitalismo, procuraremos salientar o porquê o seu discurso é ideológico. A escolha de Carlos Montañó para este debate se justifica, pois, sua obra não só se tornou um clássico contemporâneo para quem

estuda este tema, como possibilitou discussões fundamentais para elaboração deste trabalho. Após o entendimento das lacunas e contradições do termo, será verificada a relação do “terceiro setor” com a questão social no Brasil sob o olhar dos seus adeptos.

Este debate evidencia a instrumentalidade do “terceiro setor” para com o projeto neoliberal. Sua expressão aparece na desresponsabilização do Estado, no desmonte da Seguridade Social, nos meios de desoneração do capital, no direcionamento dos conflitos de forma despolitizada, na criação da cultura do possibilismo, no incentivo do voluntariado enquanto saída para o desemprego, e por fim, na auto-responsabilização dos sujeitos.

Levando em conta sua ligação com o contexto neoliberal, este capítulo ainda dará conta dessa questão numa subdivisão em três momentos: 1) A estrutura do novo modelo econômico; 2) A relação Estado-Sociedade no Contexto da Globalização; e por fim, 3) Gestão FHC.

O capitalismo enfrenta no século XX duas grandes crises, as quais recebem soluções em cada país de acordo com suas particularidades históricas e econômicas. A reestruturação produtiva, a mudança do padrão de acumulação e a nova relação entre capital e trabalho farão parte das maneiras encontradas de lidar com este quadro. Nesse contexto, há uma percepção de volta à ortodoxia que abre espaço novamente para as proposições monetaristas e neoliberais. Esse novo modelo social de resposta à crise será abordado neste trabalho por meio das análises de dois autores, Leda Maria Paulani e Perry Anderson. A primeira traz o histórico das raízes do termo e da nova doutrina, já o segundo vai fazer o resgate das origens da teoria e os motivos que permitiram sua implementação prática no presente. Essas duas discussões combinadas nos darão uma visão ampliada do quadro em que emerge este novo modelo econômico.

Em relação à subdivisão supracitada, existem certas especificidades de implementação do neoliberalismo no Brasil. A hipótese é que há uma alteração daqueles que se beneficiarão do novo modelo dentro daquilo que Nicos Poulantzas chama de “bloco no poder”. Esse processo de transição, que mudará a ordem do poder dos grupos hegemônicos, está bem delineado nos estudos de Armando Boito Jr (2007) e Luiz Filgueiras (2006). Os autores sinalizam quais elementos da nossa estrutura social entram em conflito com as premissas da nova ordem econômica que começa a vigorar em várias partes do mundo. Observaremos que existem algumas medidas requeridas pelo programa neoliberal que afetarão nossa economia, o câmbio, a balança comercial, além da redefinição do poder burguês.

Após esse entendimento, parte-se para a tarefa de compreender as categorias de Estado e Sociedade Civil nesse ambiente de reorganização mundial. Para Ivete Simionatto (2004) a globalização na periferia do capitalismo é traduzida enquanto financeirização, somado a questão da autonomia dos Estados-nacionais e os problemas de governabilidade, a abertura dos mercados será metamorfoseada em “verdadeiros simulacros de democracia”. Como veremos, tais redefinições acarretam o esvaziamento da sociedade civil, convertida cada vez mais em espaço do conformismo possibilista.

Por derradeiro, o último momento do capítulo que abre este trabalho faz referência ao governo de FHC. Numa perspectiva mais crítica, analisaremos a gestão do governo tucano a partir de quatro temas: 1) a política econômica; 2) a questão distributiva; 3) a política social; e por fim, 4) a seguridade social. Todos eles vão contribuir para que se possam desmistificar os discursos sustentados pelo governo, que entendemos serem falaciosos.

Assim, com a crise dos anos 1970, o contexto de globalização mundial, a queda do socialismo real nos países do Leste Europeu, o fim do Welfare State e com a vitória dos governos conservadores Reagan e Thatcher, a administração do Estado será conduzida por novos caminhos. Essa nova forma de gerir é conhecida mundialmente como “*New Public Management*”. Assim, no Capítulo 2 para apresentarmos a relação da Nova Administração Pública (NAP) com o “terceiro setor”, primeiro será feita uma análise do seu surgimento e das principais teorias econômicas que tentam explicá-la. As bases teóricas do gerencialismo podem ser compreendidas através de vários estudos anteriores, como a “nova economia institucional” de Douglas North, a teoria da escolha racional (TER) ou escolha pública (*public choice*), e o modelo “agente X principal”. A partir disso, entenderemos as inovações trazidas pela NAP da gestão empresarial para a gestão dos governos.

Num segundo momento, iremos atrás da reconstrução histórica do processo de formação e diferenciação do aparato estatal, indo desde a administração colonial até o período recente dos governos chamados de democráticos no Brasil. A esse respeito, será possível observarmos a evolução das técnicas de gestão que apontarão para os erros e falhas administrativos. Para nos conduzir nessa tarefa foi escolhido Frederico Lustosa da Costa (2010), que através de uma perspectiva temporal inicia a análise não somente a partir do período Vargas, como fazem a maioria dos trabalhos que abordam do mesmo tema. Ao tratar do período negligenciado de 1808 a 1930, o autor recupera pistas

importantes sobre as raízes da nossa forma de fazer política e administrar, e que evidencia aquelas marcas já conhecidas do clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo.

Ainda no segundo Capítulo, teremos a apresentação do que foi o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e das diretrizes centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrea) exposta de modo mais vasto. Nesta seção estarão explícitas as mudanças pretendidas no aparelho do Estado e a redefinição de suas funções. Partindo do pressuposto que há uma crise do Estado, Bresser-Pereira defende que a administração pública deve ser reformulada para se tornar mais flexível e eficiente, se readequando assim, às formas de gestão modernas.

Por fim, o terceiro capítulo tratará especificamente do tema do “terceiro setor” no governo de FHC. De início se explicará como o “terceiro setor” vai aparecer nos documentos governamentais: Cadernos do MARE e no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrea). A seguir se analisará como Bresser-Pereira, principal idealizador da reforma e ministro de FHC, entende o tema do “terceiro setor”. Tal apontamento é necessário para que se compreenda a consolidação do “terceiro setor” no governo tucano. Com a figura das organizações sociais, Bresser-Pereira (1998) afirma que há uma preocupação dele e de toda equipe envolvida na Reforma Gerencial de que esta se torne irreversível. É em sua fala que podemos captar todos os esforços para que o programa de publicização fosse efetivado.

E por último, será mostrado como na legislação pós 1995 o “terceiro setor” está presente. Com o auxílio de autores de grande relevância teórica no meio jurídico e acadêmico, como Tarso Violin, Maria Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, analisamos as implicações da Emenda Constitucional 19/98 e a legislação infraconstitucional das leis das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Após a explanação sobre o tema feita nos capítulos anteriores, as perguntas de pesquisa foram resgatadas a fim de que se pondere sobre a real funcionalidade do papel desempenhado pelo “terceiro setor”.

Para haver uma mudança nas raízes da forma de administrar, é preciso que se afastem os vícios e brechas para o clientelismo, o corporativismo, o patrimonialismo e fisiologismo do Estado. A relevância dessa pesquisa vai no sentido de entendermos nossas raízes conservadoras e lançarmos ao futuro possibilidades de outro projeto para a sociedade e para o Estado. Devido às ambiguidades dos governos subsequentes, devemos

nos empenhar na construção de uma outra agenda que leve em conta os temas relevantes para a esquerda e que dê conta das possibilidades e desafios que surgirão no futuro.



## CAPÍTULO 1 – O “TERCEIRO SETOR” E O NEOLIBERALISMO

### 1.1 O “TERCEIRO SETOR” – HISTÓRIA E POLÊMICA DO TERMO

Ao examinar a análise de Montaño (2010) sobre o “terceiro setor”, o debate é posto. A obra de Montaño é crucial para que se entenda a lógica da reestruturação do capital e o modo que as políticas neoliberais se instalam no Brasil, particularmente na sociedade brasileira e, ainda, como grande parte das ONGs e o chamado “terceiro setor” vão sucumbir à lógica do grande capital.

O autor vai desmistificar a imagem existente de um *Terceiro Setor* “bem intencionado”, anticapitalista e antiestatista. Longe de ser o salvador da pátria que findaria com a miséria humana e a exclusão social, coloca-se na tarefa de comprovar que, ao contrário do que se prega, tais organizações estariam reforçando e aumentando a indigência.

Parece haver um novo consenso com alcance mundial, que incide também em frações da sociedade brasileira, sobre as funções das Organizações Não Governamentais (ONGs). Seja por falta de informação ou por estarem realmente mal intencionadas, imputam-se a essas entidades funções salvacionistas, deixando ausente qualquer criticismo.

A maioria das pessoas, incluindo parcela significativa de profissionais da academia, carrega sem crítica a ideia, assaz bem difundida pelos meios de comunicação de massas e por seus financiadores (fundações vinculadas a grandes corporações econômicas internacionais e a governos), de que boa parte da solução da pobreza e miséria que assola o mundo atual, de forma mais perversa que em qualquer outro momento histórico, está nas mãos dessas organizações que profissionalizam a assistência social, exploram o voluntariado e contribuem para a destruição das políticas de cidadania embasadas nos direitos sociais construídos pela luta humana nos últimos trezentos anos, especialmente no mundo sociopolítico do Ocidente (SOUZA, 2003).

Essas organizações em conjunto com outras, vão compor um elenco de entidades que se agregam sob o rótulo de “Terceiro Setor”. Não são o Governo e não são as organizações clássicas da economia. São o que?

São um pretenso substituto da Sociedade Civil e desenvolvem ações que, em última instância, estão voltadas para destruir a Sociedade Civil, naquilo que se pode entender a partir do conceito de Gramsci, de que é construída a partir da ação política da população pela organização de base, que é a estruturadora do Estado por meio dos movimentos sociais, por exemplo (SOUZA, 2003).

Como ressaltado na obra de Montaño, “o *terceiro setor* não é um termo neutro”<sup>2</sup>, de procedência americana, este conceito foi cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*, isso quer dizer que ele não está isento aos interesses de classe, inclusive viabilizando àquelas transformações que são fundamentais para a alta burguesia.

Por meio de um recorte social em esferas, o termo é construído da seguinte forma: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”). Este recorte neopositivista e estruturalista desistoriciza a realidade social, “como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (MONTAÑO, 2010, p. 53).

Como elucida Montaño, o termo “terceiro setor”, possui algumas debilidades conceituais e teóricas, haja vista que, conceitualmente este setor não deve ser entendido como superador da dicotomia público/privado – o que é defendido por seus teóricos –, pois ao considerá-lo historicamente sociedade civil ele deveria aparecer como o “primeiro”<sup>3</sup>. Esta consiste então, na primeira grande debilidade conceitual.

Outra debilidade, esta de cunho teórico, se refere a quais entidades o compõem?

São os movimentos de luta classista incorporados nesta categoria? O movimento dos Sem-Terra (MST), as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (Farcs), os movimentos indígenas de Chiapas, as greves de fábricas; são eles pertencentes ao chamado “terceiro setor”? E os movimentos “violentos” ou insurrecionais de massa (ocupação de fábricas ou prédios públicos, queimadas de ônibus e/ pneus) e as lutas civis, étnicas e raciais, integram elas o conceito? A princípio pareceria que, não sendo atividades estatais nem da órbita do mercado (“primeiro e segundo setor”), deveriam ser tratados como pertencentes ao “terceiro setor”. Porém, não apenas a maioria dos autores não trabalha com estes exemplos, como também, em alguns, eles são expressamente excluídos [...] (MONTAÑO, p. 56, 2010).

O que se apresenta é a falta de rigor na caracterização do novo setor. Embora esta dúvida conceitual seja significativa, não há nenhuma expressão de consenso sobre a sua conclusão. O autor já nos alerta, que tão incerto quanto a origem é a sua evolução conceitual.

Uma terceira debilidade, segundo o autor, é que se trata de uma formulação confusa. Em suas palavras, *um conceito que antes confunde do que esclarece* (MONTAÑO, 2010). O que o autor vai questionar, é como pode um conceito reunir, no

---

<sup>2</sup> Esta constatação pertence a Landim (1999).

<sup>3</sup> Para Montaño essa falta de rigor só faz sentido para quem ignora a história na construção de sua teoria.

mesmo espaço, “organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas, cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal?” (MONTAÑO, 2010, p. 56 - 57). Segundo afirma, parece se tratar mais de um constructo ideal, do que uma “categoria” ontologicamente constatável na realidade. Esta conclusão do autor pode ser entendida por nós como uma crítica a mixórdia que se encontra. Pois, para Marx as categorias vão exprimir modos de ser e determinações de existência, ao se misturar diferentes sujeitos – com espaços, interesses e significação social diversa, podendo ser até mesmo oposta e contraditória – se aproximaria de um constructo ideal que coloca tudo no mesmo saco antes de qualquer explicação e nada deixa claro.

Por fim, a quarta debilidade desta terminologia: o caráter “não-governamental”, “autogovernado” e “não-lucrativo” em questão<sup>4</sup>.

Com relação às *organizações não-governamentais* (ONGs), que muitas das vezes recebem financiamento para o desempenho das funções do Estado de forma *terceirizada*, Montaña irá tecer uma crítica à sua condição de “autogovernada”. A crítica do autor caminha no sentido de não haver neutralidade no processo de financiamento, pois quando o Estado escolhe uma ONG em detrimento de outra, está se desenvolvendo uma “tarefa *seletiva*, dentro e a partir da *política governamental*” (MONTAÑO, 2010, p. 57). Ou seja, a não-governamentalidade e a autogovernabilidade escondem que estas estão, na verdade, acopladas a uma política de governo, não sendo tão autônomas quanto se mostram ou almejam.

A conclusão a que se chega sobre o uso do termo “terceiro setor” é a falta de consenso existente, seja sobre sua origem, composição ou características. Montaña vai compreendê-lo enquanto conceito ideológico que não decorre da realidade social.

O “terceiro setor”, por meio de seus diferentes agentes – como organizações não governamentais (ONGs), organizações sem fins lucrativos (OSFL), organizações da sociedade civil (OSC), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), empresas cidadãs, instituições filantrópicas, culturais e religiosas, clubes, associações, comunidade, família, voluntários, dentre tantos exemplos –; transporta para o controle privado possíveis soluções para a questão social, dispensando o Estado de sua responsabilidade. Assim, se conformaria uma “teia de solidariedade”, de modo focalizado

---

<sup>4</sup> Nomenclatura do autor.

e descentralizado, visando conter os danos causados pela exclusão do capital, embora essa sentença não se apresente dessa forma.

Nesse contexto de reorganização do capital e da contrarreforma do Estado, o “terceiro setor” se torna funcional ao projeto neoliberal. Na qual a retirada da responsabilidade do Estado no que tange às ações e políticas sociais, se faz paulatinamente, levando à refilantropização da questão social. Ou ainda, ao ampliar sua influência, o “terceiro setor” contribui para a desorganização e desmobilização dos trabalhadores sobre as causas de reprodução das desigualdades (FERREIRA, 2015).

## 1.2 “TERCEIRO SETOR” E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

De início, para que se possa compreender a relação do “terceiro setor” com a questão social em nosso país, é preciso antes *compreender o fenômeno (real) por trás do conceito (ideológico) de “terceiro setor”*<sup>5</sup>.

Como foi explanado no tópico anterior, o “terceiro setor” é carente de rigor teórico e desarticulador do social. Se ele não é estatal (primeiro setor) e nem mercantil (segundo setor), tudo indica que, na lógica de seus defensores, faça referência à sociedade civil e suas organizações.

Numa perspectiva mais crítica que leve em conta a totalidade, o conceito se apresenta como ideológico e disfuncional ao real. No entanto, o autor não fecha os olhos para o movimento a que se assiste em que a sociedade civil toma a frente das atividades que antes eram incumbidas ao Estado. Esse reconhecimento aparece em seu argumento:

Negar levianamente a existência dessa novidade (por alguns chamada de “terceiro setor”) poderia nos levar a não considerar as mudanças em processo no trato da “questão social”. Porém aceitar sem mais nem menos o “terceiro setor”, tal como vem dos seus teóricos, como sendo as organizações de uma “sociedade civil”, autonomizada do Estado e do mercado e desarticulada do processo histórico de reforma do capital (como em geral está presente no debate), nos levaria a uma esquizofrênica visão romântica da realidade: “O neoliberalismo está reformando o Estado, mas os setores progressistas estariam dando a resposta na sociedade civil” (MONTAÑO, 2010, p. 183).

Longe de ignorar o conceito, devemos primeiramente entendê-lo. A proposta do autor é inteligente nesse sentido, pois ele não vai buscar o conceito para chegar à

---

<sup>5</sup> Faço referência aqui ao título do capítulo II do livro do autor.

realidade, mas sim, observará o que existe na realidade para então entender a nova categoria, baseado na premissa de totalidade. As mudanças em nossa sociedade vão agudizar o confronto existente entre projeto neoliberal e a luta dos trabalhadores, talvez esse seja o horizonte para entendermos a mudança das respostas à questão social.

De modo recorrente, o “terceiro setor” aparece na literatura que o adere como sendo “iniciativas privadas com sentido público”, “instituições sem fins lucrativos”, “intermediário”, “autoajuda” e “ajuda mútua”, “instituições com valores da solidariedade”, entre outros. Para Montañó (2010) o que se chama de “terceiro setor”, não é nem *terceiro*, e nem *setor*. Sua interpretação vai concluir que se tratam de “*ações que expressam funções a partir de valores*” (MONTAÑO, 2010, p. 184). Ou seja, o fenômeno real é nominado de forma equivocada. A ideia que um novo “setor” esteja desenvolvendo suas organizações enquanto respostas a uma crise, só servem para desarticular a realidade e transformar toda a questão em técnico-operativa. Essa *setorialização* se trata na verdade de uma *despolitização*, tanto do fenômeno do “terceiro setor” quanto do seu debate. Nos parágrafos seguintes olharemos para o mesmo fenômeno sob o ponto de vista daqueles que advogam a seu favor.

Na ótica dos defensores do “terceiro setor” Melo Melo Neto & Froes (1999)<sup>6</sup>, diminuir a pobreza e eliminar a miséria em nosso país, é o grande desafio social que temos pela frente. Logo de início eles são enfáticos sobre o seu papel, segundo afirmam: “não será com o cinismo dos políticos, a incompetência dos administradores públicos, a indiferença dos empresários e a alienação dos cidadãos de 1ª e 2ª classes, que vamos vencer este desafio e avançar na construção do nosso futuro” (MELO NETO & FROES, 1999). O “terceiro setor” aparecerá aqui como uma possibilidade, como um novo campo de atividade a ser descoberto e investigado pelas empresas que desejam desempenhar sua responsabilidade social, e desse modo, se tornar uma empresa-cidadã.

Isso fica evidente na seguinte asserção:

Para as empresas o social emerge como um novo campo de oportunidades onde elas poderão obter mais competitividade através da agregação de valor social aos seus negócios. Para a comunidade e entidades representativas e beneficentes, o social surge como um espaço institucional de afirmação da sua capacidade de mobilização e de eficiência operacional. Para o governo, a

---

<sup>6</sup> Esse debate foi melhor desenvolvido na monografia da autora, intitulado: “*Programas de Voluntariado nas Empresas e a Formação de um Novo Tipo de Trabalhador*” (FERREIRA, 2015).

mudança será ainda maior. É hora de desfazer-se de suas estruturas burocráticas e ineficientes, de suas práticas clientelistas e assistencialistas e de sua gestão perdulária. Mas a maior mudança virá das empresas. Muitas delas já estão surfando na onda do Terceiro Setor. Vêm atuando de forma inovadora através de ações sociais de grande impacto na sociedade. [...] Hoje, já não basta satisfazer os clientes, obter qualidade e agregar valor. Necessário se faz atender aos apelos da comunidade e obter o tão desejado “selo social” (MELO NETO & FROES, 1999).

Na tese defendida por Claus Offe de que “está em curso uma gigantesca reforma nas relações do cidadão com o governo”, ele tem o intuito de dizer que, ao lado do Estado e do mercado, entidades comunitárias como as ONG’s e as igrejas vão formar uma nova ordem social. Para Melo Neto & Froes, com a falência do Estado do bem-estar social e o apogeu do liberalismo, o Primeiro Setor (Estado) foi paralisado. Como resposta, os movimentos sociais, as ONG’s, as igrejas e os cidadãos mobilizaram-se para criar uma nova ordem social – “é o advento de uma mudança radical nas relações entre o Estado, as empresas e a sociedade civil” (MELO NETO & FROES, 1999, p. 52). Na concepção offiana, é a nova ordem social que surge, sendo a sua principal base à estruturação e o funcionamento do “terceiro setor”.

Nesta visão, a “nova ordem social” tem as seguintes características: predomínio da ação comunitária sobre a ação estatal e empresarial; mudanças profundas nas relações do cidadão com o governo; surgimento de uma nova concepção de Estado; substituição da prevalência dos interesses corporativos pela hegemonia do interesse social; surgimento de novas instituições sociais; diminuição da influência da burocracia estatal e aumento da influência das entidades comunitárias; abertura de novos canais de reivindicações sociais; e emergência de redes de solidariedade social. Logo, “a atuação de um Estado grande e de um Governo forte é substituída pelo surgimento de uma ação comunitária forte, atuante, reivindicatória e mobilizadora” (MELO NETO & FROES, 1999). Nessa lógica, a ação comunitária considerada capaz de assegurar os serviços sociais básicos, seria a substituta ideal da ação ineficiente e precária do Estado.

Pode-se identificar ainda, uma mudança (inversão da noção de direito) na concepção de cidadania diante da abordagem realizada pelos autores:

Neste novo contexto social, cresce a conscientização e a educação para a cidadania. Agora, o cidadão não mais depende do Estado para lhe conferir cidadania. Ele próprio exige cidadania, pois sabe que à falta de um Estado provedor de cidadania, ele pode contar com os serviços comunitários provedores de cidadania. [...]. Não é aquela cidadania antes conferida e legitimada pelo Estado, carente das ações do governo. Mas, sim, a cidadania, que é obtida e assegurada através das ações efetivas da comunidade. Trata-se de uma “cidadania conquistada”, participativa e autossustentável, pois não

depende de diretos assegurados, mas que nasce da luta e mobilização constantes na defesa dos interesses do cidadão junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário (MELO NETO & FROES, 1999, p. 3 - 4).

Esta ordem social – da qual nos fala Claus Offe –, é nesta concepção, uma “ordem que supera em vitalidade, legitimidade e harmonia a ordem da burocracia estatal (Primeiro Setor), e a ordem econômica do mercado (Segundo Setor). Uma ordem que nasceu da desordem social vigente, e cuja expressão institucional encontra-se no “Terceiro Setor”” (MELO NETRO & FROES, 1999).

É importante ressaltar, que não só para os autores aqui citados, mas de modo geral, para grande parte dos adeptos a esta visão (senão todos), as entidades do “terceiro setor” são as principais promotoras desta nova ordem. Parece ficar claro que o espaço que é deixado pelo Estado começa a ser absorvido pela esfera do privado, mais especificamente, pelas empresas e demais entidades do “terceiro setor”.

A extensa difusão das ideias do “terceiro setor” na sociedade, e principalmente no mundo empresarial, faz os desavisados e os nem tão desavisados assim (seus promotores e adeptos) a crerem que realmente estão diante de um setor novo. Embora o fenômeno tenha existência concreta no real, isso não isenta que esteja havendo uma interpretação errada a seu respeito.

Montaño nos alerta, que o “terceiro setor” não deveria aparecer como um novo setor, mas sim, como uma nova “função” social<sup>7</sup>. Quando deslocamos o debate, temos a ideia que há uma briga entre setores e esquecemos que o que há na verdade é uma mudança das respostas dadas a questão social pelo fim do pacto keynesiano<sup>8</sup>. Essa concepção que divide a sociedade em frações, deixa oculto que o que está em jogo é a perda dos direitos e garantias conquistadas na Constituição. Não podemos enfrentar esse debate se não compreendermos que ele está inserido no processo de reestruturação do capital, com base nos princípios neoliberais e um novo tratamento à questão social. Segundo o autor, o que este debate tenta encobrir é justamente o fenômeno que abarca esse projeto de reestruturação social.

Esse crescimento do caráter intervencionista da sociedade civil nos levaria a imagem de que há uma *passagem* para a comunidade do que estava nas mãos do Estado.

---

<sup>7</sup> O que o autor compreende como “ações que vão expressar funções a partir de valores”, pode ser entendido como ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as *funções* de resposta às demandas sociais, que antes eram de responsabilidade do Estado (MONTAÑO, 2010, p 184).

<sup>8</sup> Não se trata de uma simples coincidência que os autores do “terceiro setor” estejam sempre buscando um “novo contrato social” para fundamentar seu projeto societário.

Com desresponsabilização do Estado se sustentaria que de outro lado há uma *compensação* orquestrada pelas atividades da sociedade civil. Sobre essa armadilha neoliberal o autor faz a seguinte constatação:

Se é verdade que a diminuição da atividade estatal na área social é acompanhada pelo aumento da atividade da sociedade civil (organizada ou não) na mesma área; se é verdade que aquelas políticas sociais deixadas de lado (diretamente eliminadas, diminuídas ou precarizadas) pelo Estado são, alguma delas privatizadas (assumidas pela iniciativa privada) e/ou terceirizadas; se é verdade que o Estado tem desenvolvido parcerias com organizações da sociedade civil para desenvolver políticas sociais e assistenciais, isto não justifica as teses da “passagem” e da “compensação”. [...]. Na verdade, a *função* das “parcerias” entre Estado e as ONGs não é a de “compensar”, mas a de *encobrir* e a de *gerar aceitação* da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É uma *função ideológica* (MONTAÑO, 2010, p. 224).

A função ideológica consiste assim, em fetichizar como “transferência” aquilo que na verdade é uma estratégia de reestruturação do capital. Ao se falar na possibilidade de firmar parcerias junto ao Estado, esconde-se que o que está verdadeiramente em jogo é uma mudança de percepção e perda dos direitos sociais antes garantidos.

Feita as devidas considerações, se faz necessário agora entender a funcionalidade do “terceiro setor” para com o projeto neoliberal. Assim como Montañó, entendemos sua natureza enquanto “instrumento” que viabiliza sua efetivação.

Sobre essa definição, “a instrumentalidade remete à *mediação* entre *teologia* (pré-ideações) e as *causalidades dadas* (condições naturais existentes) e *postas* (relações e processos sociais)” (MONTAÑO, 2010, p. 229). O que se quer dizer, é que a instrumentalidade se traduz enquanto uma categoria fundamental para o entendimento, do que o autor vai chamar de “*funcionalidade* em relação a finalidades”, que remete justamente a sua *função social* [objeto, sujeito, instituição] (MONTAÑO, 2010, p. 230).

As mediações exigidas pelo sistema capitalista vai criar uma série de estruturas (instituições, práticas, políticas, relações sociais, valores) que servirão de alicerce para sua reprodução. O que o sistema capitalista faz é instrumentalizar (essas estruturas, valores, práticas e etc.), no sentido de tornar adequado, conforme seus planos. A diferença, é que no Estado de bem-estar social esta instrumentalidade, ainda que de modo contraditório, servia tanto para acumulação quanto para reprodução das relações sociais.



Já no Estado neoliberal a instrumentalização, ou re-instrumentalização<sup>9</sup> Estado, só servirá aos seus próprios interesses.

O capital, sob a forma do projeto neoliberal, deve re-instrumentalizar a sociedade civil, de espaço privilegiado de lutas sociais como nos contextos anteriores, para “setor” de atividade entre as classes “harmonicamente mancomunadas para o bem comum” – deve converter a sociedade civil em instância dócil, para tornar-se meio adequado aos fins da alta burguesia (MONTAÑO, 2010, p. 231).

Deste modo, Montaña (2010) vai elencar fatores que mostrem a funcionalidade do “terceiro setor” para com o projeto neoliberal. Cada um deles vai consistir em torná-lo um instrumento (ou meio), para:

*a) Servir de base legítima no desmonte da Seguridade Social e a consequente desresponsabilização do Estado*

Para que seja possível justificar o desmonte da seguridade social garantida na Constituição de 1988, e a consequente perda dos direitos conquistados, coloca-se as ações do “terceiro setor” como se fossem uma “nova conquista”. Ao ocultar a verdadeira funcionalidade para aqueles que serão diretamente afetados, o “terceiro setor” diminui o foco de resistência às reformas neoliberais e se articula no sentido de responsabilizar os próprios sujeitos por suas mazelas. Ou seja, num duplo movimento se desresponsabiliza o Estado e se auto-responsabiliza os sujeitos. Contudo, isso não significa que o Estado perderá sua importância, mesmo ao se afastar do papel de interventor da “questão social”, ele ainda irá promover e subsidiar esse processo.

*b) Desoneração do capital por meio da mudança do tipo de solidariedade e responsabilização dos atores*

Partindo das afirmações de Montaña (2010), quando entendemos o Estado ser o responsável por dar respostas à “questão social”, estamos dizendo que toda sociedade o é, uma vez que, a contribuição ocorre de forma compulsória, de acordo com o patrimônio dos atores. Quando serviços sociais começam a sair do alcance estatal, os sujeitos começam a ser responsabilizados por suas carências. Logo, a mudança de uma

---

<sup>9</sup> Conforme esclarece Montaña (2010), a **re-instrumentalização do Estado** no neoliberalismo se dá sob a chamada *reforma do Estado*. A **re-instrumentalização das relações de produção** é efetuada por meio do esvaziamento da legislação trabalhista e reorganização do processo de trabalho (terceirização, precarização dos vínculos, etc). E por fim, a **re-instrumentalização da sociedade civil** vai aparecer por meio da ideologização de um novo “setor” (o “terceiro”) [grifos meus].

“solidariedade sistêmica” (compulsória e diferencial), para uma “solidariedade individual e voluntária” (princípios de “ajuda mútua”), eximiria o capital de sua contribuição, sendo esta agora efetuada sob o nome de “responsabilidade social” (e todos os outros títulos empresariais recebidos por empresas socialmente responsáveis).

c) *Despolitização dos conflitos sociais*

Montaño vai nos alertar para instrumentalização da relação Estado/sociedade civil, convertida em meio para alterar as *lutas sociais*.

Ora, toda demanda social, atendida por essas “entidades” independentes, filantrópicas e voluntaristas, tende a ser, via de regra, transformada em *demanda emergencial* – isto é, retirada dos seus fundamentos sistêmicos e, eliminada as mediações, transformada em demanda imediata, apenas tratando a forma manifesta da questão de fundo –, portanto, tratada de forma *assistemática* e *assistencialista* – sem constituir direito, sem garantia de permanência e como atividade curativa. Assim, por um lado, cria-se dependência crônica do “necessitado” com esse serviço emergencial que, no entanto, não garante permanência na prestação. Por seu turno, tende a responder à demanda de forma precária, insuficiente para minimamente atender as necessidades do “demandante”. Finalmente, a atenção, por parte destas “entidades”, da demanda social, termina por calar as vozes desconformes com as condições de vida dessa ordem social. É, portanto, uma atividade ainda mais desarticuladora e inibidora do descontentamento e da tendência à rebeldia (MONTAÑO, 2010, p. 236).

Isso significa que, há uma mudança do direcionamento do conflito. Segundo o autor, os confrontos passariam de “contra o sistema” para confrontos “dentro do sistema”. Com o “terceiro setor” frente às estas ações, acaba por desviar o embate existente entre as classes sociais e o Estado, deixando este conflito encoberto por uma nuvem de fumaça solidária. Fora do cerne do conflito, o Estado ficaria livre para ser cooptado e redirecionado pelas necessidades do capital.

d) *Instituição da cultura / ideologia do “possibilismo”*

Para que se crie uma cultura do *possibilismo* é preciso antes desacreditar tanto o projeto socialista, quanto o modelo socialdemocrata. Junto ao consenso de que estes falharam, vem uma falta de esperança nas instituições democráticas ou ligadas ao Estado. Nesse cenário se eleva a fé que a atividade local, a ajuda mútua (e formas de solidariedade em geral), ou até mesmo a ajuda celestial, possuem mais crédito do que o suporte estatal. Essa “cultura” induz que os debates em torno dos temas da reforma do estado, das mudanças produtivas, do neoliberalismo e da globalização são inférteis. Sendo assim, “deveria se dedicar a fazer o que é possível de ser feito dentro das margens permitidas

pelas “naturais” tendências atuais” (MONTAÑO, 2010, p. 238). É assim que é fundada a “ideologia do *possibilismo*”.

e) *Amortecer os choques causados pelo crescimento do desemprego*

O “terceiro setor” tem escondido uma funcionalidade que serve aqueles que fazem parte dele, ser uma fonte de emprego. Pesquisas vão mostrar que a maior parte dos gastos de projetos sociais é com relação a salários <sup>10</sup>. Assim como Montaña, entendemos o mérito de se absorver trabalhadores em condição de desemprego. A crítica se direciona a instrumentalização que se faz disso. Pois, além de compreendermos que os postos de trabalho não fornecem segurança (por dependerem de subsídios que podem ser interrompidos a qualquer momento), assiste-se a uma investida no campo ideológico de nomear o tempo não pago pelo capital de “tempo livre” e “ócio criativo” <sup>11</sup>. Assim, a utilização desses momentos para o exercício de atividades voluntárias amorteceriam o desamparo e a miséria existente.

f) *Trivialização da “questão social” e a auto-responsabilização dos sujeitos*

Para que se processe uma mudança no “padrão de respostas às sequelas da ‘questão social’” (MONTAÑO, 2010, p. 239), em que o “terceiro setor” é seu instrumento, realiza-se uma substituição de um sistema de solidariedade universal para um sistema de solidariedade individual. Ou seja,

O que era de responsabilidade do conjunto da sociedade passa a ser de (auto-) responsabilidade dos próprios sujeitos afetados pela “questão social”; o que era sustentado pelo princípio da solidariedade universal passa a ser sustentado pela solidariedade individual, micro, o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado no espaço local, o que era constitutivo de direito passa a ser atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia, passa a ser um não-direito do cidadão (MONTAÑO, 2010, p. 239).

Quando entendemos ser um “não-direito” do cidadão, parece ficar claro de qual cidadão estamos falando, aquele que foi deixado a própria sorte, o “cidadão-pobre”. É

---

<sup>10</sup> Assim, conforme Petras mostra para o caso boliviano, “para cada 100 dólares gastos nos projetos de desenvolvimento social realizados pelas ONGs, somente de 15 a 20 dólares chegam até os seus beneficiários finais”. (PETRAS, p. 87, 1999 *Apud* MONTAÑO, p. 238, 2003.). In: PETRAS, James. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. Blumenau, Furb, 1999. Col. Sociedade e Ambiente, nº 3.

<sup>11</sup> Embora não expressem nosso entendimento, essas nomenclaturas dizem respeito aos postulados de Lipietz, De Masi e de Rifkin.

impossível que a cidadania e a democracia sejam postas em prática, quando todo o processo vai na direção contrária.

Mistificado pela ideia de transferência, o Estado é posto como corrupto e ineficiente, enquanto o novo setor é compreendido como competente, ágil e democrático. O debate se esvazia, na medida em que é colocada em primeiro plano a questão das medidas compensatórias (combate à miséria, à pobreza, a exclusão). Não se trataria então, de uma questão de eficiência ou uma questão de contenção econômica, como afirma Montaña, “o motivo para isto é fundamentalmente *político-ideológico*” (MONTAÑO, 2010, p. 241). Três fluxos são encaminhados nesse momento: 1) Se culpabiliza os sujeitos; 2) Se desobriga o Estado da sua responsabilidade; e 3) Abre-se um mercado para o setor empresarial.

É possível concluir então, que a instrumentalização do “terceiro setor” nos mostra ser fulcral na tática neoliberal de legitimação e justificação desse processo. Cabe pontuar: desmonte da Seguridade Social; desvio dos impactos das taxas de desemprego; esvaziamento das lutas sociais; mudanças das respostas à questão social; tendo como consequência minorar os antagonismos entre as classes, além do abafamento das lutas sociais, tudo isso para obter mais consentimento e menos retaliação ao projeto neoliberal operado pelo capital.

De forma imediata e desarticulada numa sociedade despolitizada e sem história, o “terceiro setor” opera no aqui e agora, sem qualquer crítica ou desejo de uma verdadeira transformação.

### **1.3 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E NEOLIBERALISMO**

Como enfrentamento da sua própria crise, o capital irá iniciar um processo de reorganização, que além de mudanças dos seus sistemas de dominação ideológico e político, ficará visível também no surgimento do neoliberalismo.

A crise do taylorismo e do fordismo é um desdobramento da própria crise estrutural do capital. Assim, alguns padrões mantidos durante os “anos dourados” do capitalismo começam a mostrar certo esgotamento, como por exemplo: i) queda da taxa de lucro, devido a diminuição dos níveis de produtividade, aumento do pagamento pela força de trabalho, e o crescimento das lutas sociais dos anos 1960. Esses fatores conjugados contribuiriam para o declínio das taxas de lucro; ii) inabilidade de dar respostas à retração do consumo, mostrando o próprio esgotamento do

taylorismo/fordismo; iii) hipergênese da *esfera financeira*, resultado do próprio processo de internacionalização que dá primazia ao capital financeiro; iv) colapso dos mecanismos de realização do “Estado de bem-estar social”, o que é dado como responsável pela crise fiscal do Estado capitalista; v) crescimento vertiginoso das privatizações, com uma tendência a flexibilizar e desregular o processo de produção.

Uma crise capitalista representa o rompimento com um padrão de dominação de classe que se encontra estabelecido. Nessa conjuntura, o Estado e o capital agem numa ofensiva contra a classe trabalhadora e num ataque a todas aquelas condições do auge do fordismo. Ao se fechar o ciclo expansionista do pós-guerra, parece ficar claro que a desregulamentação dos capitais produtivos transacionais, em conjunto com a liberdade dada ao capital financeiro, se deu de forma totalmente excludente. Concentrado nas potências EUA, Alemanha e Japão, esse processo não incluía os países periféricos, que só se incorporavam de forma subalterna e dependente. Assim, a competição intercapitalista além de eliminar os países pós capitalistas do Leste Europeu, vai dismantelar grande parte dos países subordinados, reverberando fortemente nas formas do desemprego e da precarização da força de trabalho.

Nos anos 1960 já havia alguns sinais de problemas no fordismo. Se por um lado, a Europa Ocidental e o Japão estavam recuperados e buscando meios de criar mercados para exportação, de outro, os Estados Unidos lidavam com a diminuição da demanda efetiva. Com a criação do eurodólar, a política de substituição de importações nos países da periferia capitalista, e o acirramento da competição internacional em que o Japão despontava na corrida tecnológica, os Estados Unidos via sua hegemonia fordista ruir<sup>12</sup>. Essa retrospectiva nos mostra, que a crise dos anos 1970 foi enfrentada apenas na sua superfície.

David Harvey (1992) sintetiza o quadro da seguinte forma:

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: **rigidez**. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável de mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. A rigidez

---

<sup>12</sup>Embora se recuperasse nos anos 1990, a crise passou a atingir então o Japão e os Países Asiáticos.

dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E, assim, começou a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra. Por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir a acumulação do capital (HARVEY, 1992, p. 135-136; *grifo meu*).

As constatações de David Harvey estão tratando justamente dos limites do taylorismo/fordismo e do compromisso social-democrático. Havia uma ilusão que sistema capitalista poderia ser controlado e regulado fundando um compromisso permanente entre capital e trabalho com mediação do Estado. Nessa conjuntura, a luta de classes parecia estar contida sob a ótica desse “compromisso”, pois se dava aos trabalhadores aqueles elementos existentes no Welfare State, barganhando que eles abandonassem seu projeto societal. Segundo Alain Bihr (1991), o “compromisso fordista” geraria uma subordinação dos organismos institucionais, sindicais e políticos em “verdadeiros co-gestores do processo global de reprodução do capital” (BIHR, 1991, p. 48-49) <sup>13</sup>. Este quadro pode ser resumido por Ricardo Antunes, que afirma que além de toda conjuntura que explicitamos, há um outro fator decisivo para a crise do fordismo: “*o ressurgimento de ações ofensivas do mundo do trabalho e o consequente transbordamento da luta de classes*” (ANTUNES, 2009, p. 42).

O transbordamento da luta de classes ocorre no centro dessa antítese entre autonomia e heteronomia, pois, se a primeira geração do fordismo aceitava suas condições, a segunda geração do operário-massa não estava afeita a se privar do “ser” pelo “ter” <sup>14</sup>. Todavia, ao não conseguir transpor as barreiras existentes, o movimento dos trabalhadores teve um refluxo o que foi preponderante para a crise dos anos 1970, e para que vissem suas temáticas sendo apropriadas pelo sistema capitalista. Assim, ao

---

<sup>13</sup> O movimento operário gestado nessas condições (do compromisso social-democrata) difundiu também uma concepção estatista. “A ideia de que a conquista do poder do Estado permite, se não a libertação do domínio do capital, pelo menos uma redução de seu peso, recebeu grande reforço no contexto socioinstitucional do fordismo” (BIHR, 1991, p. 50-51). Ou seja, como nos afirma Bihr, legitimava-se o “estatismo” criando um “fetichismo de Estado”, como se o Estado tivesse o poder de arbitro nos conflitos entre capital e trabalho.

<sup>14</sup> Nos anos 1960-70 havia na ação operária o objetivo que os trabalhadores tivessem o controle social dos meios materiais de produção. No entanto, não conseguiu romper algumas barreiras, como: i) não se converteu num projeto societal hegemônico contra o capital; ii) não se articulou com novos movimentos sociais; iii) não pôs formas alternativas de organização frente aquelas existentes (sindicatos e partidos).

mostrarem possuir inteligência e capacidade de se organizar no movimento operário frente ao capital, deixaram as pistas necessárias que permitiu aos capitalistas entenderem que poderiam utilizar não somente a força bruta dos trabalhadores, mas também, sua capacidade intelectual, criatividade e dotes organizativos. É nesses marcos, e em conjunto com o desenvolvimento tecnológico que se forma o trabalhador polivalente do toyotismo.

Criado no Japão após a Segunda Guerra Mundial (na fábrica Toyota pelo engenheiro Taiichi Ohno), o “toyotismo” ou “modelo japonês” surge no ocidente nesse contexto de reestruturação do capital, conhecido também como era da acumulação flexível. Esse sistema industrial passa a ser visto pelos países de capitalismo avançado do ocidente como uma alternativa à crise de acumulação do sistema do taylorismo/fordismo.

Diversas transformações são observadas no processo produtivo e na gestão organizacional, no entanto, parecem ter criado mais divergências do que consonância. Autores vão se dividir em caracterizar se existem mudanças sólidas que configurariam uma nova fase<sup>15</sup>, ou se na verdade se trata apenas de uma intensificação do que já era existente<sup>16</sup>. No meio dessas duas posições, David Harvey (1992) vai defender a ideia de que houve uma transição do fordismo para a acumulação flexível<sup>17</sup>.

Os termos “reengenharia”, “*lean production*”, “*team work*”, “qualidade total” entre outros, vão fazer referência à fábrica moderna. No novo tipo de empresa “enxuta” serão observadas várias mudanças como: a desregulamentação dos direitos dos trabalhadores; esfacelamento da integração da classe trabalhadora; crescente terceirização e precarização da força de trabalho; eliminação do sindicalismo de classe e sua mutação para um sindicalismo dócil ou de empresa. Assim, para que o modelo japonês, entendido como uma saída para a crise, fosse implantado no ocidente, uma série de adaptações

---

<sup>15</sup> Os autores Sabel e Piore (1984), vão defender que as “características inovadoras” dessa fase nova, estariam mais aptas a lidar com as interações entre capital e trabalho, podendo assim, superar as contradições que existem numa sociedade capitalista.

<sup>16</sup> Segundo Tomaney (1996) essas mudanças não representariam uma nova forma de organização do trabalho. Numa crítica a teoria da especialização flexível, o autor enfatiza que as mudanças são consequências de elementos históricos e geográficos, não estando restritas as novas tecnologias e processos de desenvolvimento organizacional.

<sup>17</sup> Para Harvey (1992, p. 179) “podemos, [...] referir muitas das mudanças superficiais do comportamento econômico e das atitudes políticas a uma simples mudança de equilíbrio entre sistemas fordistas e não fordistas de controle do trabalho associada com a imposição de uma dada disciplina aos primeiros, seja através da competição com estes últimos (reestruturações e racionalizações forçadas), do desemprego disseminado ou de repressão política (empecilhos ao poder sindical) e deslocamentos geográficos para países ou regiões “periféricos” e de volta aos centros industriais, num movimento de “serra” de desenvolvimento geográfico desigual”.

foram realizadas. Cada país se adequou ao receituário de forma singularizada, de acordo com aquelas já existentes em seu território.

Para compreendermos o significado da reestruturação produtiva no neoliberalismo é preciso diferenciar o novo modelo toyotista de seu antecessor, o fordismo. Fazemos destaque para as seguintes características: 1) Sua produção vai se vincular à demanda, de forma individualizada e heterogênea, diferente da homogeneidade fordista; 2) oposto ao trabalho parcelar que havia no fordismo, há no toyotismo a exaltação do trabalho em equipe; 3) o princípio fundamental é o *just in time*; 4) a flexibilidade vai possibilitar que um mesmo trabalhador manipule mais de uma máquina ao mesmo tempo; 5) ao contrário da estrutura verticalizada do fordismo, as empresas do complexo produtivo toyotista possuem uma estrutura horizontalizada. Isso quer dizer que grande parte da produção é repassada às empresas terceirizadas, ficando em sua sede apenas a parte central do processo produtivo; 6) utiliza o sistema de *kanban* para manter o modelo de estoque mínimo; 7) cria grupos de trabalhadores interessados na melhora da produtividade, os chamados Círculos de Controle de Qualidade (CCQs); 8) institui o “emprego vitalício” garantindo a estabilidade para uma parcela de 25 a 30% dos trabalhadores (somente homens), com vistas a ampliação da produtividade (ANTUNES, 2009, P. 56-57).

O entendimento que temos aqui, é que por trás dessa racionalização e da chamada “modernização” do processo produtivo, existem algumas funcionalidades que correspondem diretamente aos interesses do capital em detrimento de qualquer melhora efetiva para os trabalhadores. Podemos ressaltar, por exemplo, que a racionalização não só diz respeito à redução de trabalhadores<sup>18</sup>, como também faz referência à intensificação da exploração do trabalho. Com o aumento do contingente terceirizado, há uma combinação de extração de mais-valia absoluta e relativa, por meio do trabalho flexível e aumento das horas extras. O ajustamento do toyotismo no ocidente significou, para os trabalhadores que estão distantes do centro do capitalismo, a precarização em todos os níveis. Dessa forma, os trabalhadores mais qualificados, *polivalentes*, *multifuncionais* e melhor remunerados ficariam restritos as sedes dessas empresas. Nesse sentido, a

---

<sup>18</sup> A captura da subjetividade do trabalhador pelo capitalismo é importante nesse aspecto, pois ao usar suas habilidades e inteligência, se otimizaria o trabalho eliminando todo o tipo de desperdício (de tempo, de movimentos). Consequentemente, seria diminuída a necessidade de alguns trabalhadores para execução daquela mesma tarefa.



ideologia neoliberal vai se mostrar apta a gerar circunstâncias propícias para que os componentes elementares do toyotismo sejam implantados no ocidente.

Segundo David Harvey (1992) a acumulação flexível ainda é uma forma de capitalismo. O que o autor quer dizer, é que assim como nas formas anteriores haverá alguns princípios mais básicos que irão se manter. Desse modo, podemos de maneira resumida evidenciar três características essenciais do capitalismo: 1) O capitalismo é orientado para o crescimento, o qual traz a garantia dos lucros. A expansão é sempre a marca desse sistema. Logo, a crise sempre será vinculada a falta de crescimento; 2) Para haver crescimento é preciso que haja exploração do trabalho vivo. Assim, o crescimento será o resultado da diferença daquilo que o trabalho alcança e o que ele produz, por isso a importância do controle para a obtenção dos lucros capitalistas; 3) O capitalismo é um sistema dinâmico. Por isso, todas as suas inovações (organizacionais e tecnológicas) estão voltadas pela busca do lucro e para sua própria perpetuação. A ideologia dominante é que o “progresso” seria não só inevitável quanto bom.

Essas três premissas que são os pilares do modo de produção capitalista evidenciam seu caráter paradoxal. Marx já indicava a propensão desse sistema a crises devido às contradições inerentes ao seu próprio funcionamento. Sobre a leitura marxista, David Harvey vai afirmar:

[...] Não havia, em sua análise, uma maneira pela qual a combinação dessas três condições necessárias pudesse produzir um crescimento equilibrado e sem problemas; além de as tendências de crise do capitalismo apresentarem a tendência de produzir fases periódicas de superacumulação – definida como uma condição em que podem existir ao mesmo tempo capital ocioso e trabalho ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem esses recursos para o atingimento de tarefas socialmente úteis. Uma condição generalizada de superacumulação seria indicada por capacidade produtiva ociosa, um excesso de mercadorias e de estoques, um excedente de capital-dinheiro (talvez mantido como entesouramento) e grande desemprego. As condições que prevaleciam nos anos 30 e que surgiram periodicamente desde 1973 têm de ser consideradas manifestações típicas da tendência de superacumulação (HARVEY, 1992, p. 169-170).

Ou seja, Marx está ressaltando em sua análise que há um aspecto central no capitalismo, que é a sua vocação de superacumulação. Assim, o desafio é como evitar e administrar essa vocação de modo que a ordem capitalista não se veja ameaçada. Não cabe aqui dizer se a acumulação flexível, enquanto alternativa, é capaz de conter as contradições do capitalismo. Todavia, as consequências desse novo modo de acumulação sob o neoliberalismo têm deixado marcas profundas na classe trabalhadora.

## 1.4 HISTÓRICO GERAL DO NEOLIBERALISMO

O capitalismo vai enfrentar no século XX duas grandes crises. Após a primeira, em 1929, chega à década de 1980 a segunda, que se alastrará pela economia internacional, depois do hiato conhecido como “anos dourados”. Este novo cenário produzirá o fenômeno conhecido por *estagflação*, onde se tem uma crise financeira aliada a uma inflação crônica em conjunto com um crescimento econômico muito pequeno. As soluções para crise serão dadas de modo particular pelos países de acordo com suas especificidades históricas e econômicas. Neste cenário, ideólogos e economistas trarão a tona o ideário do liberalismo, é nesta volta à ortodoxia que surgirão às proposições monetaristas e neoliberais, que no fim dos anos 1970 vão guiar grande parte das políticas econômicas mundiais.

O novo modelo social de resposta à crise não só fomenta mudanças estruturais, como o subemprego, a informalidade, a falta de proteção no trabalho, como também depende delas para o seu bom funcionamento. O ajuste realizado pelo neoliberalismo não possui somente uma essência econômica, ele redefinirá também os campos político, institucional e das relações sociais. Desse modo, a pobreza entra como nova categoria de classificação, a lógica do individualismo ganha força, é invertida a noção de cidadania, se aumenta o fosso entre público e privado, se mercantiliza a legislação do trabalho, e por fim, se reduz ao Estado o papel de expandir o assistencialismo.

Embora se trate de um ajuste global, veremos o redirecionamento da crise dos países centrais para os países mais pobres por meio da dívida externa, tentando manter intactas suas economias.

Nos países centrais do capitalismo, Estados Unidos e Inglaterra<sup>19</sup>, que vão ocorrer às primeiras adoções ao novo modelo. Apesar de toda recessão e desmonte no social, a verdadeira finalidade dos seus governos (ainda que implícita), era valorizar a libra e devolver aos EUA sua posição hegemônica com o dólar forte novamente.

---

<sup>19</sup> Segundo Antunes (2009), depois da ascensão de Margareth Thatcher e da implantação do projeto neoliberal, a sociedade inglesa alterou-se profundamente, com graves consequências para o mundo do trabalho. Mutações ocorreram em seu parque produtivo, passando pela redução das empresas estatais, pela retração do setor industrial, pela expansão do setor de serviços privados, enfim, pela reconfiguração da Inglaterra na nova divisão internacional do trabalho. Além, de enormes repercussões na forma de ser da classe trabalhadora, de seu movimento sindical, de seus partidos, de seus movimentos sociais, de seus ideários e valores.

Para América Latina, o receituário era reforçado pela adesão das regras firmadas no chamado “Consenso de Washington”. Segundo Tavares & Fiori, o referido Consenso vai ser caracterizado por:

[...] um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (TAVARES & FIORI, 1993, p. 18).

O ajuste estrutural proposto pretendia diminuir o déficit do gasto público e implementar uma política monetária restritiva, para assim, incentivar exportações, liberalizar o comércio externo, e diminuir a interferência do Estado ampliando os investimentos do setor privado. Ou seja, para que fosse lograda a expansão da competitividade e eficiência, o mercado deveria ser livre sem qualquer mediação.

Esse processo será chamado por Tavares & Fiori (1993) de *desajuste global*, pois a modernização que se pretende vai agravar as desigualdades e produzir a excludência. Além de não serem divididos os ganhos do progresso (os países centrais concentrarão as descobertas tecnológicas e científicas), os países da periferia pagarão mais caro pelos custos sociais<sup>20</sup>.

Nesses países em que não houve o Estado de Bem-Estar, as políticas do ajuste se deram pela forma econômica<sup>21</sup>, para suavizar seus impactos, os países tiveram que criar obrigatoriamente programas sociais focalizados, mesmo que estes tenham sido incapazes de conter a desigualdade e a pobreza existente.

Embora os organismos internacionais (Banco Mundial, Unicef, BID, PNUD e o próprio FMI) se mostrem preocupados com o agravamento da pobreza, a focalização das medidas propostas parece mais uma racionalização de dados, do que um reconhecimento para possíveis reparos do ajuste realizado.

Entendido o contexto mais geral do novo modelo econômico, dois autores contribuem para nosso debate, respectivamente, Leda Maria Paulani e Perry Anderson. A primeira traz o histórico das raízes do termo e da nova doutrina, já o segundo vai fazer o

---

<sup>20</sup> Vale lembrar, que os *paraísos fiscais* dos agentes transacionais também contribuirão para concentração de renda e riqueza, uma vez que não há delimitação de suas bases territoriais. Por outro lado, a infraestrutura física é paga pelos Estados Nacionais com recursos arrecadados. Sendo assim, o diagnóstico do peso e da culpa do Estado faz parte de uma ideologia que não corresponde com a realidade, ao contrário a falsifica.

<sup>21</sup> Nos países que tiveram o *Welfare State* o ajuste se deu mais pela forma da distribuição dos aparelhos de política social.

resgate das origens da teoria e os motivos que permitiram sua implementação prática no presente.

Em sua apresentação, Leda Maria Paulani vai identificar alguns “vocábulos que ganharam o debate intelectual e a mídia, nesta última década do milênio” (PAULANI, 1999, p. 115). A autora vai sinalizar a existência de alguns termos que se autonomizaram (como se vida própria tivessem)<sup>22</sup>, se colocando na tarefa de compreender o mais novo deles, o “neoliberalismo”.

Para desvendar o motivo do prefixo “neo”, tendo em mente que a nova corrente tem origem no liberalismo original, a autora lista seu significado para vários autores clássicos dessa teoria social. Seguindo este raciocínio, recorda:

O liberalismo, como todos sabem, é uma doutrina social que nasce com Locke, no século XVII, atravessa todo o século XVIII, passa pela filosofia radical inglesa, pelo iluminismo escocês e pela mão invisível de A. Smith até sofrer um duro questionamento no século XIX, pelas mãos de Auguste Comte e Karl Marx, entre outros, mesmo século este, aliás, em que o capitalismo experimenta suas primeiras grandes crises. Ao longo desse périplo sofreu mutações e mudanças de enfoque, teve desdobramentos na Alemanha com Kant e com a filosofia do direito de Hegel e, por meio de Rousseau, chegou até a Revolução Francesa (PAULANI, 1999, p. 115-116).

Incorporando os direitos naturais à sua filosofia, John Locke defende a liberdade e a racionalidade. Isso indica que, ao nascer, o liberalismo é essencialmente filosófico e político. Para entender como esse liberalismo da época de Locke vai ser relacionar com o liberalismo que ganha destaque no século XVIII, especificamente, com Adam Smith e John Stuart Mill, Paulani vai indicar a existência de três pontos que clarificam isso.

O primeiro se refere à associação entre liberalismo e defesa da propriedade privada (Locke – pacto social). O segundo se relaciona “à proximidade do conceito com a ideia de igualdade (pelo menos no plano jurídico, igualdade implica liberdade e vice-versa)” (PAULANI, 1999, p. 116). Esta preocupação aparece em Rousseau que entendia a liberdade como um direito inalienável do homem.

E, por fim, o terceiro ponto diz respeito ao desenvolvimento da escola utilitarista. Bentham seu principal representante, vai discordar dos contratualistas, para ele:

A obediência civil só se justifica se ela contribuir mais para felicidade geral do que a não obediência. Mas o que o seria a “felicidade geral”? A premissa básica do utilitarismo benthamita reza que cada homem age sempre motivado pelo seu próprio interesse. Com isso, Bentham reduz explicitamente toda a

---

<sup>22</sup>“Globalização” e “pós-modernismo” são exemplos.

motivação humana ao desejo de maximizar utilidade e, como considera a “comunidade” um corpo fictício, conclui que o interesse da comunidade só pode ser definido como a soma dos interesses de seus diversos membros. Sendo assim, cada indivíduo, ao perseguir seu próprio bem, está também perseguindo o bem do conjunto (PAULANI, 1999, p. 117).

A partir de todos esses componentes, a autora verá similaridades entre essas tradições e a mão invisível de Adam Smith. Seja por partir em sua teoria da dedução lógica ou por seu entendimento de natureza humana (anterior à sociedade), que vai incluir ainda a nossa propensão à troca. O autor vai entender que na esfera das relações econômicas existe uma coincidência entre interesses privados e o interesse público, que conciliados gerariam o que ele nomeia de “progresso e riqueza da nação”. Para Paulani, caso o autor estivesse correto, “obter-se-ia então o mínimo de igualdade social que preocupava Rousseau como condição para a existência e a sustentação da liberdade civil. O *laissez-faire* aparecia, portanto, como uma conclusão lógica desse tipo de raciocínio” (PAULANI, 1999) <sup>23</sup>.

No entanto, não demoraria muito até que o liberalismo fosse denunciado enquanto ideologia. Somadas as crises capitalistas do século XIX e os acontecimentos na França, ficou claro o caráter classista dos ideais dos direitos universais. Todavia, se manteria ainda sua posição como pensamento filosófico e moral. No final do século XIX o liberalismo estará expresso nas concepções de John Stuart Mill (*Principles of political economy*), que afirmava a necessidade do distanciamento do Estado da vida econômica para não pôr em risco o progresso social – alcançando autonomamente por cada indivíduo.

Se no século XIX o liberalismo ainda se mantinha firme, no século XX ele sofreria um retrocesso do qual só se recuperaria a partir da década de 70. Este refluxo se refere ao hiato marcado por duas grandes guerras, a revolução russa e a ascensão do nazismo. Paulani nos recorda que apesar do período turbulento este ideário ainda permanecia forte na academia. A autora faz referência à teoria marshalliana, que daria um incentivo à economia neoclássica roubando a cena teórica e científica por quase 50 anos (PAULANI, 1999, p. 119).

---

<sup>23</sup> É interessante observar, que já aparece em Smith algo que ecoaria até aos pais do neoliberalismo, especificamente, para Hayek: “[...] a economia de mercado, ou em outros termos, a sociedade organizada materialmente pelo mercado constituiria a única possibilidade de compatibilizar, de um lado, a liberdade individual, e de outro, um resultado social aceitável que, no entanto, seria não-intencional. Não se tratava, portanto, de postular de antemão, como resultado necessário, qualquer tipo de equilíbrio ou de otimalidade que o sistema inexoravelmente atingiria” (PAULANI, 1999, p. 117).

A crise de 29 abriria espaço para as práticas intervencionistas do Estado. Com Keynes – *Teoria geral do emprego do juro e da moeda* (1936) – como seu principal expoente, o capitalismo encontra a estabilidade no Ocidente, sendo este momento conhecido como seus “anos de ouro”. Nesse mesmo ambiente, já estão sendo gestadas as ideias que demonstram objeção ao estado de bem-estar, seu representante: Hayek.

Na missão de deixarem prontas as bases para um novo capitalismo, os intelectuais Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, entre outros, vão se articular em torno de uma concepção individualista, para provar os estragos que o Estado de bem-estar causaria, principalmente, a liberdade dos indivíduos. Nesse sentido, somente o mercado seria capaz de fazê-lo. A tarefa aqui era salvaguardar o mercado enquanto única instituição habilitada a considerar a primazia do indivíduo.

Esse raciocínio coloca o Estado como figura maligna a ser combatida. Nesse sentido, o *laissez-faire* é a expressão do liberalismo moderno. Desse modo, já é possível evidenciar duas diferenças que separam o neoliberalismo de sua versão original.

A primeira se refere a sua transformação de “doutrina social” para se designar enquanto uma “teoria econômica”. Tal possibilidade tem como pedra de toque a crise enfrentada pelo capitalismo a partir dos anos 1970.

[...] menos do que uma doutrina social, política e/ou filosófica, o neoliberalismo fica constrangido a se apresentar fundamentalmente como uma receita de política econômica (abertura, estado mínimo, desregulamentação, etc.), desprezando, nessa medida, alguns dos nobres valores universais que primariamente lhe deram origem (PAULANI, 1999, p. 121).

A segunda diz respeito à mudança de relação que o tema vai estabelecer com seus críticos. Em uma volta por cima, enquanto receita econômica capaz de voltar tudo ao seu lugar, o espaço de divergência parece agora inexistente. Leda Maria Paulani é muito feliz em sua comparação ao afirmar que, “o que percebemos agora é o tom característico do sermão religioso, do discurso dogmático que existe rendição incondicional” (PAULANI, 1999). A sensação que se tem agora é que diferente do liberalismo em sua forma original, a sua versão moderna – o neoliberalismo, parece ter se tornado onipresente.

Assim, como já sinalizado por Leda Maria Paulani, Perry Anderson (1995) vai entender que o neoliberalismo se trata de um fenômeno diferente do liberalismo clássico. Cunhado por inimigos do Estado de bem-estar na Europa e do New Deal norte-americano,

a Sociedade de Mont Pèlerin<sup>24</sup>, tendo à frente Hayek, se debruçou em comprovar o estrago que tais políticas causariam em longo prazo.

Ao elucidar sobre a adoção do programa neoliberal pelo mundo<sup>25</sup>, momento em que o neoliberalismo alcança sua hegemonia enquanto ideologia, Perry Anderson se coloca na tarefa de fazer um balanço sobre a efetividade das promessas feitas por esta doutrina.

Segundo o autor, os êxitos mais expressivos do neoliberalismo foram: i) deter a grande inflação dos anos 1970; ii) recuperação dos lucros como consequência da deflação; iii) nova postura sindical (leia-se: desarticulação dos movimentos e lutas do trabalhadores), e iv) aumento do grau de desigualdade (o desemprego quadruplicou nos países da OCDE dos anos 1970 para os anos 1980, em contrapartida a tributação dos salários diminuiu 20% e os valores das bolsas quadruplicaram em relação aos salários).

Mesmo que tudo isso tivesse sido feito para reanimação do capitalismo, as taxas de crescimento não foram capazes de romper com os feitos das décadas de 50 e 60. A razão disso se deve a especulação dos mercados de câmbio, que gerou mais transações especulativas (puramente monetárias) do que produtivas (mercadorias reais). De acordo com Perry Anderson:

O peso das operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos. Por outro lado – e este foi, digamos, o fracasso do neoliberalismo –, o peso do Estado de bem-estar não diminuiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gatos sociais. Embora o crescimento da proporção do produto bruto nacional consumida pelo Estado tenha sido notavelmente desacelerado, a proporção absoluta não caiu, mas aumentou, de mais ou menos 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE durante os anos 80. Duas razões básicas explicam esse paradoxo: o aumento dos gastos sociais com o desemprego, que custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar bilhões em pensões (ANDERSON, 1995, p. 4).

Apesar de que no início dos anos 1990 o capitalismo estivesse em uma profunda recessão, com a dívida pública em estado de alerta, não parece que isso se tornou um entrave para a continuidade da expansão do projeto neoliberal. Ao contrário, em vários

---

<sup>24</sup> Iniciou-se em uma reunião convocada por Hayek na estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Se configurando como “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal” (Anderson, 1995) que se reunia a cada dois anos, tinha como seus integrantes: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michel Polayni, Salvador de Madariaga, entre outros que iam contra a regulação do mercado pelo o Estado.

<sup>25</sup> O primeiro país a adotar o receituário neoliberal foi o governo de Thatcher na Inglaterra (1989), depois temos: Reagan nos Estados Unidos (1980), Kohl na Alemanha (1982), governo Schluter na Dinamarca (1983). Por fim, se alastrou por quase todos os países da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria. Fora do continente europeu, o Japão também se mantinha longe das pressões neoliberais.

países os candidatos à presidência da direita saíram vitoriosos. A queda do socialismo real parece ter relação direta ao segundo alento recebido pelo sistema, era a supremacia do capitalismo que teve em Thatcher e Reagan sua maior expressão.

Mesmo que o impacto do mundo pós-soviético tenha demorado a chegar à América Latina, a ditadura de Pinochet no Chile se apresenta como uma das experiências neoliberais mais acuradas do mundo. Parece-nos também clara, a tranquila coexistência entre as experimentações neoliberais na América Latina e os governos ditatoriais na implantação desses princípios. Para Hayek a democracia não era um valor central do neoliberalismo. Assim, Perry Anderson (1999) vai afirmar que “Friedman e Hayek podiam olhar com admiração a experiência chilena, sem nenhuma inconsistência intelectual ou compromisso de seus princípios”, uma vez que houve um crescimento vertiginoso da economia chilena nesse período.

A experiência neoliberal na América Latina aparece como algo não muito claro num primeiro momento. Ao final, de quatro experiências observadas, três parecem ter cumprido o que foi proposto inicialmente (México, Argentina e Peru) e uma parece ter falhado (Venezuela).

A diferença é significativa. A condição política da deflação, da desregulamentação, do desemprego, da privatização das economias mexicana, argentina e peruana foi uma concentração de poder executivo formidável: algo que sempre existiu no México, um regime de partido único, com efeito, mas Menem e Fujimori tiveram de inovar na Argentina e no Peru com uma legislação de emergência, autogolpes e reforma da Constituição. Esta dose de autoritarismo político não foi factível na Venezuela, com sua democracia partidária mais contínua e sólida do que em qualquer outro país da América do Sul, o único a escapar de ditaduras militares e de regimes oligárquicos desde os anos 50. Daí o colapso da segunda presidência de Carlos Andrés (ANDERSON, 1999, p. 6).

Ainda que haja essa conjuntura, consideramos sábia a ressalva do autor, segundo ele não podemos levar a cabo que só regimes autoritários são capazes de realizar medidas neoliberais com sucesso na América Latina<sup>26</sup>. Não há como prever também o grau de resistência dessas políticas nessa região do continente americano.

Quanto às economias do extremo oriente (Japão, Coreia, Formosa, Cingapura, Malásia), são ao mesmo tempo as que apresentam melhores resultados (últimos 20 anos)

---

<sup>26</sup> A Bolívia é o exemplo disso, governos como de Paz Zamora e Sanchez Losada foram eleitos democraticamente após 1985. Para Perry, o equivalente funcional ao trauma da ditadura é a hiperinflação. A partir dela que entendemos que existem mecanismos que vão induzir (democraticamente, e não coercitivamente) que a população aceite políticas neoliberais mais extremas.



<sup>27</sup>, e também as que menos possuem influência neoliberal. O autor não tentará prever até que momento elas estarão longe dos tentáculos do neoliberalismo, mas conclui:

Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado (ANDERSON, 1999, p. 7).

Entendendo que qualquer conclusão sobre o neoliberalismo é temporária, do período da sua gestação até os primeiros anos da década de 1990, temos apenas algumas peças que indicam a formação geral da imagem do quebra-cabeça. Sendo assim, parece que o neoliberalismo, no âmbito econômico, não se revigorou. No campo social não houve a desestatização pretendida, mas as desigualdades se acirraram, tendo nisto um êxito. Já no campo ideológico e político, se disseminou em proporções inimagináveis, de modo que nem Hayek e nem a Sociedade de Mont Pèlerin conseguiriam prever em suas melhores fantasias. Nem mesmo o dissenso é capaz de negar seus princípios, o único balanço que é possível fazer é que o neoliberalismo se tornou hegemônico.

#### **1.4.1 NEOLIBERALISMO NO BRASIL**

##### **A ESTRUTURA DO NOVO MODELO ECONÔMICO**

A implantação do neoliberalismo no Brasil se dá quanto entendemos haver certa linearidade nas políticas econômicas e sociais do nosso Estado por um período de quase 20 anos. O novo modelo, neoliberal, parece contrastar com o seu antecessor, o modelo desenvolvimentista, mesmo em suas duas fases – a nacional reformista (1930 – 1964) e a pró-monopolista da ditadura militar (1964 – 1985).

Com esta mudança, há também uma alteração dos beneficiários das particularidades do novo modelo. Ao concebermos que as classes se subdividem e as vantagens que gozam aqueles que estão em seu topo depende de uma conjuntura maior, estamos afirmando, à existência de frações dentro da própria classe. O Estado brasileiro

---

<sup>27</sup> O texto de Perry Anderson data o ano de 1995, então este crescimento diz respeito ao que se assiste de 1975 até o ano de sua publicação.

por meio de suas instituições vai, em sua forma neoliberal, corresponder aos interesses da nova classe que o representa.

Alguns conceitos são imprescindíveis nesta análise, faço referência ao conceito específico de “bloco no poder”, desenvolvido por Nicos Poulantzas (1971) para pensar a “classe burguesa como a unidade (classe social) do diverso (frações de classe) nas suas relações com o Estado e com o restante da sociedade” (BOITO, 2007, p. 58).

A relevância de se trabalhar com esse conceito é enfatizada por vários autores de grande relevância no cenário marxista, Armando Boito Jr em, “Estado e Burguesia no capitalismo neoliberal”, vai afirmar:

O emprego do conceito de bloco no poder exige, em primeiro lugar, que o pesquisador detecte as frações de classe dominante que agem como força social distinta em uma dada conjuntura, isto é, os interesses econômicos setoriais burgueses que ensejam, diante da política de Estado, a formação de grupos diferenciados que perseguem, no processo político, objetivos próprios. Em segundo lugar, exige que o pesquisador procure estabelecer quais interesses de fração são priorizados pela política econômica do Estado e quais são relegados a um plano secundário. A localização dos interesses efetivamente priorizados pela política do Estado indica qual é a fração hegemônica no interior do bloco no poder (BOITO, 2007, p. 58 - 59).

Neste entendimento, Poulantzas preconiza haver uma hierarquia, com certa estabilidade, no bloco do poder do Estado capitalista, esta hierarquia afirmaria existir uma fração hegemônica em seu interior. Segundo Boito (2007), Poulantzas também considera a existência de uma “crise de hegemonia”, que é a circunstância que não há interesse de nenhuma fração burguesa definir seus objetivos pessoais como preferencial para a política de Estado.

O conceito de bloco no poder, que recobre o terreno das classes e das frações de classe, permite também a Poulantzas realizar um enfoque novo e sofisticado dos regimes políticos nos Estados democráticos, remetendo as formas de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), as disputas entre os ramos do aparelho de Estado (poderes Executivo e Legislativo), o jogo partidário (os variados tipos de pluripartidarismo e bipartidarismo) às disputas por hegemonia no interior do bloco do poder. A ideia é que a organização do Estado e o sistema partidário encontram explicação nos interesses burgueses em conflito (POULANTZAS, 1971, v. II, parte IV apud BOITO, 2007, p. 59).

Para captarmos qual é a fração burguesa que detém hegemonia no período neoliberal no Brasil, devemos compreender quais são as diferenças entre o atual modelo e o seu predecessor. Ao se fazer essa relação, temos o seguinte: i) queda do crescimento econômico, ii) mudança do papel do Estado (não é mais o provedor), iii) a primazia do

setor industrial desaparece, iv) desnacionalização da economia, e v) redução drástica dos direitos sociais e trabalhistas. Quanto a esse último ponto, tornou-se o magma que unifica a burguesia brasileira.

Essa conjuntura explica o motivo de que o projeto neoliberal em nosso país tenha se consolidado no campo político no próprio processo de sua efetivação. A dificuldade de aglutinação dos interesses tem sua expressão no fato do Brasil ter sido o último país na América Latina a ter um projeto neoliberal implementado. Segundo Luiz Filgueiras, dois fatores estariam contribuindo para o que ele nomeia de “incapacidade hegemônica do projeto neoliberal”<sup>28</sup>. O primeiro deles é a complexidade de atender os interesses das frações do capital existentes no desvanecido Modelo de Substituição de Importações (MSI). E o segundo, é devido à intensidade das atividades políticas da década 1980<sup>29</sup> (FILGUEIRAS, 2006). Veremos a frente, que este segundo ponto acabou por fomentar uma afluência das frações do capital em relação ao projeto neoliberal. O medo de se perder o controle, após a criação de um partido político de massa, geraria certa unicidade nesse sentido.

Ao longo da crise da década de 1980, se assistirá ao empenho das frações de classe dos blocos dominantes em manter o Modelo de Substituição de Importações (MSI) em vigor. O esforço de dar sobrevida ao MSI se expressava na tentativa de se implantar um projeto neodesenvolvimentista, neste o Estado se restringiria ao papel de planejar e implementar investimentos estratégicos.

O programa desse projeto era expresso da seguinte forma:

[...] reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, “preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos fundamentais (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração e telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro” e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e “uma nova atitude de renegociação da dívida externa” (Documento dos Doze de 1983, Diniz ET AL. Apud Bianchi, 2004, p. 190).

---

<sup>28</sup> É importante deixar claro que essa “incapacidade” se deve ao momento inicial de implantação do neoliberalismo em solo brasileiro. A conjuntura recente nos mostra que, se havia alguma incapacidade, essa foi transposta, e cada vez mais o projeto neoliberal se mostra hegemônico em várias partes do mundo.

<sup>29</sup> Expressa, entre outros eventos, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e na realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989.

Num contexto de sucessivos fracassos dos planos econômicos<sup>30</sup>, do esgotamento do MSI, e de seu programa neodesenvolvimentista, e da consciência da incapacidade de resolução da crise estrutural, o programa neoliberal foi encontrando um caminho e um espaço para se firmar enquanto programa político.

Na década de 1990, este programa entra com total potência, inaugurando a chamada “Era Liberal” no Brasil<sup>31</sup>. Esta nova fase será marcada pela abertura econômica e as privatizações. Quando formos tratar do período FHC, veremos que essas políticas foram ainda mais aperfeiçoadas.

Assim, no Brasil, esse encadeamento reiterou a supremacia do projeto político do neoliberalismo, propiciou a construção de um novo modelo econômico e modificou as relações das classes e suas frações. Além de incentivar o processo de transnacionalização dos grupos econômicos, evidenciou a vulnerabilidade do Estado, deixando clara a dependência da economia brasileira ao fluxo internacional de capitais.

Logo, nessa nova conformação, três grupos fazem parte da fração hegemônica, do bloco dominante:

*O capital financeiro internacional* – “expresso na movimentação dos fundos de pensão, dos fundos mútuos de investimentos e dos grandes bancos dos países desenvolvidos–”; *os grandes grupos econômico-financeiros nacionais*, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função da sua capacidade competitiva ou através da associação (subordinada) com capitais estrangeiros; e o *capital produtivo multinacional* (associado ou não ao capital nacional). Todos eles tendo aumentado suas respectivas influências no bloco dominante (FILGUEIRAS, 2006, p. 184, *grifo meu*).

A respeito dos elementos que dividem a classe burguesa, só com sua observação que é possível entender quais interesses são privilegiados e quais são negligenciados ou esquecidos pela política neoliberal. Muitos estudos ao ignorarem essa divisão acabam criando uma armadilha que os impedem de explicar os motivos dos conflitos. Armando Boito Jr. vai sinalizar três deles, que em conjunto com algumas observações de Luiz Filgueiras nos fornecerão um quadro mais geral desse novo contexto.

---

<sup>30</sup> Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989).

<sup>31</sup> Embora houvessem algumas iniciativas no Governo Sarney, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 88 foi à expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira, por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto no Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos (FILGUEIRAS, 2000 apud FILGUEIRAS, 2006, p. 183).

O primeiro elemento se refere ao desmonte dos direitos trabalhistas e sociais. Esse aspecto, segundo Boito, é o que asseguraria na esfera política a harmonia burguesa em volta do programa neoliberal. Em relação a isso, Filgueiras faz o seguinte destaque:

Quanto à relação capital-trabalho, as mudanças decorreram, antes de tudo, do processo de reestruturação produtiva, que redefiniu radicalmente, no plano objetivo material, a correlação de forças existentes, com o claro enfraquecimento da capacidade política e de negociação da classe trabalhadora e de suas representações. A reestruturação produtiva das empresas – privadas e públicas –, através da reorganização dos seus processos de produção, com a introdução de novos métodos de gestão do trabalho e de novas tecnologias, teve implicações devastadoras sobre o mercado de trabalho. Esse impacto negativo foi reforçado pela abertura comercial e financeira da economia e pelo longo ciclo de estagnação iniciado no começo dos anos 1980 caracterizado por baixíssimas taxas de crescimento do PIB e reiteradas flutuações de curto prazo (FILGUEIRAS, 2003 apud FILGUEIRAS, 2006, p. 187).

Já o segundo elemento do modelo diz respeito à política de privatização. É importante recordar, que a partir de 1930 o Brasil iniciou seu processo de industrialização, neste decurso um setor da burguesia nacional foi beneficiado, uma vez que se tinha um capitalismo de Estado. Quando ocorre o processo de privatização, a média burguesa vai ficar de fora devido às regras. Os leilões das empresas estatais foi um excelente negócio<sup>32</sup> que beneficiou diretamente o conjunto do grande capital e seus interesses, nesse contexto, este elemento vai afetar de modo diferente os vários setores da burguesia. Sobre os impactos da política de privatização, Boito afirma que “ela tem, como indicamos, aumentado o patrimônio e os lucros do grande capital em detrimento do médio capital e ferido os interesses da camada burocrática que controlava as empresas estatais” (BOITO, 2007, P. 62). Ou seja, quando se reduz as empresas estatais, se reduz também um setor da burguesia nacional, pois a diretoria dessas empresas operava como uma burguesia

---

<sup>32</sup>Menos de 100 grandes grupos econômicos privados apoderaram-se da quase totalidade das empresas estatais que foram a leilão, contando com favorecimentos de todo tipo – subestimação do valor das empresas, possibilidade de utilização das chamadas “moedas podres”, financiamento subsidiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), informações privilegiadas, preferência e ajuda das autoridades governamentais etc. Grandes empresas industriais, como os grupos Votorantin, Gerdau e Vicunha; grandes bancos, como Itaú, Bradesco, Unibanco e o Bozzano-Simonsen; grandes empresas estrangeiras, como as empresas portuguesa e espanhola na área de telefonia, enfim, o grande capital nacional, industrial ou financeiro, e o grande capital estrangeiro, isto é, a cúspide do capitalismo brasileiro apropriou-se da siderurgia, da petroquímica, da indústria de fertilizantes, das empresas de telecomunicação, da administração de rodovias, dos bancos públicos, das ferrovias etc. O resultado foi que a participação das estatais no produto interno bruto (PIB) brasileiro caiu muito ao longo das duas últimas décadas. (BOITO, p. 61, 2007). Entre 1989 e 1999, dentre as 40 maiores empresas operando no Brasil, o número de empresas estatais caiu de 14 para apenas sete empresas. (DINIZ & BOSCHI, 2004, P. 69 apud BOITO, 2007).

nacional de Estado. Na mesma direção que Boito, Filgueiras vai observar uma mudança do Estado decorrente desse processo.

Da mesma forma que as empresas, o Estado também se reestruturou, redefinindo-se enquanto expressão das disputas entre as diversas classes e frações de classe. O processo de desregulamentação – com a quebra dos monopólios estatais em vários setores da economia – juntamente com o processo de privatização das empresas públicas, reduziu bastante a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros – dando origem a oligopólios privados, redefinindo a força relativa dos diversos grupos econômicos e enfraquecendo grupos políticos regionais tradicionais; além de permitir demissões em massa e enfraquecer os sindicatos (FILGUEIRAS, 2006, p. 194).

Por fim, o terceiro elemento da política neoliberal que o autor considera importante, são a abertura comercial e a desregulamentação financeira. Com relação ao último, se observará uma displicência com o setor industrial em favor de uma predileção ao capital financeiro <sup>33</sup> (nacional e internacional). No Brasil, os bancos nacionais representam parte significativa dos nossos ativos de capital financeiro, este tipo de capital em países dependentes, costuma funcionar como capital usurário e predador, à exemplo das nossas taxas altíssimas de juros.

Com relação a esse quadro, Armando Boito vai elencar algumas medidas requeridas pelo programa neoliberal.

[...] Para que o grande capital financeiro possa valorizar-se com rapidez e a taxas elevadas, alguns aspectos da política de Estado são, nas condições atuais e principalmente nos países dependentes, fundamentais: a) a integração do mercado financeiro nacional com os mercados internacionais, isto é, a desregulamentação financeira que assegura a livre conversão das moedas e a livre circulação das aplicações em títulos públicos e em bolsas de valores; b) o câmbio relativamente estável e livre que permita a conversão e a reconversão das moedas sem sobressaltos ou prejuízo; c) o pagamento da dívida pública externa e interna com taxa básica de juro real elevada para assegurar uma alta remuneração para os títulos públicos detidos, majoritariamente, pelas empresas que têm maior liquidez, isto é, pelo próprio capital financeiro. Os balanços dos grandes bancos privados brasileiros mostram que, ao longo dos últimos anos, a receita oriunda do recebimento de juros dos títulos da dívida pública representa cerca de 40% da receita total dessas instituições; d) liberdade para o capital financeiro cobrar o máximo possível pelo capital que cede emprestado a capitalistas e consumidores – *spread* liberado – e e) ajuste fiscal que garanta o pagamento dos juros dos títulos da dívida pública – nos países europeus, déficit público limitado; nos latino-americanos, superávits primários. Sabemos que todos esses cinco elementos foram mantidos ou aprofundados durante o governo Lula (BOITO, 2007, p. 63).

Nesse mesmo sentido, Filgueiras expressa:

---

<sup>33</sup> Segundo a definição de Chesnais (1997), o capital financeiro é aquele que se valoriza conservando a forma dinheiro.

Em outra dimensão, os processos de abertura comercial e financeira e de privatização – acompanhados, durante o primeiro Governo FHC, por uma política cambial de sobrevalorização do real – levaram a um movimento impressionante de centralização de capitais, através de aquisições, incorporações e fusões, concomitantemente a uma maior desnacionalização e internacionalização da economia brasileira. O capital internacional e os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, que conseguiram se transnacionalizar, aumentaram sua participação na economia e seu poder político. O mesmo pode-se dizer das frações de capital com fortes vínculos com o comércio exterior, especialmente o chamado agronegócio, que passou, a partir do segundo Governo FHC e principalmente do Governo Lula, a se fortalecer, em razão da importância estratégica que as exportações passaram a ter para a dinâmica do modelo neoliberal, ao possibilitar-lhe um mínimo de estabilidade (FILGUEIRAS, 2006, p. 190).

Além dos últimos avanços da desnacionalização das economias dependentes como o Brasil, a desregulamentação financeira estaria ligada também a abertura comercial promovida nesses países. Enquanto exigência dos grupos industriais-financeiros dos países hegemônicos, a política neoliberal aboliu o protecionismo dos mercados internos latino-americanos, que era o traço distintivo do desenvolvimentismo. Nos primeiros anos do governo de FHC, isso causaria uma série de déficits na balança comercial. Segundo Boito, havia uma “compensação” disso que era realizada privilegiando as necessidades do capital financeiro, ou seja,

[...] taxa básica de juros elevadíssima para atrair capital financeiro e estrangeiro volátil em busca de valorização rápida e elevada, compensando com o ingresso desse capital de risco de curto prazo o desequilíbrio da balança comercial e das contas externas (BOITO, 200, p. 63).

Assim, já era evidente que tal política poderia acarretar um aumento da dívida pública combinado com um desequilíbrio externo. Do mesmo modo que Armando Boito, Filgueiras também identificará as consequências desse modelo econômico:

O resultado mais geral de todas essas mudanças foi o de atualizar, radicalizando-a, a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável. E isto é verdadeiro mesmo quando da existência de superávits comerciais no balanço de pagamentos (FILGUEIRAS, 2006, p. 196).

Esses efeitos se comprovam quando recordamos que durante os dois mandatos do governo de FHC tiveram seis crises cambiais. O modelo econômico além de uma taxa

pequena de crescimentos foi marcado por bruscas flutuações em prazos curtos de tempo e em conjunto com várias crises cambiais.

Levando em conta as constatações feitas por esses dois autores, veremos que a abertura comercial combinada com a desregulamentação financeira vai priorizar o capital financeiro nacional e internacional. Relegada ao segundo plano, a grande indústria interna encontrará mais dificuldade para se estabelecer, pois além de perder o mercado para seus produtos, pagará mais caro pelo capital emprestado aos seus investimentos, além de ter que lidar com o fato de que o Estado reduziu as receitas direcionadas à infra-estrutura e promoção para a produção.

Assim, nos parece correta a alegação de que o grande capital financeiro nacional e internacional é a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal. Todos os elementos expostos durante o texto – o desmonte do direito do trabalho e social, a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação financeira – correspondem cabalmente às necessidades e prioridades dessa fração burguesa. Com ressalva ao primeiro elemento, todos os outros apresentados irão desagradar às outras frações existentes no bloco do poder – médio capital, burguesia de Estado, grande capital industrial<sup>34</sup>.

É importante salientar aqui, que junto à coincidência dos interesses do grande capital financeiro e do modelo neoliberal, é possível observar ainda, que os governos neoliberais no Brasil são reconhecidos política e ideologicamente pelas entidades do capital financeiro (interno e externo). Um fato curioso, é que embora o projeto neoliberal não favoreça as classes trabalhadoras e seus interesses, seu discurso ideológico dos “gastos excessivos” do Estado com os privilégios do funcionalismo, será bem recebido. Há o que tanto Armando Boito quando Luiz Filgueiras descrevem como “domínio ideológico”<sup>35</sup>.

Embora o caminho percorrido até aqui esclareça sobre a hegemonia do capital financeiro enquanto fração de classe nos parece evidente a inabilidade de o projeto

---

<sup>34</sup> Segundo Boito (2007), o resultado prático da correspondência objetiva entre o modelo capitalista neoliberal e os interesses financeiros é a taxa de lucro superior que o sistema financeiro tem obtido ao longo dos últimos anos frente à taxa do setor produtivo.

<sup>35</sup> Outra nomenclatura utilizada pelos autores é a de “novo populismo regressivo”. Segundo essa terminologia, criada por Boito (2004) e usada por Filgueiras (2006), o projeto neoliberal consegue um apoio inorgânico e difuso das classes trabalhadoras, utilizando a revolta que esses setores têm com relação à exclusão operada historicamente pelos direitos sociais. Assim, tendo por base a qualidade ruim dos serviços públicos, o clientelismo, o nepotismo e o fisiologismo, a ideologia burguesa redirecionará o descontentamento existente contra o Estado e os servidores públicos.



neoliberal lograr a construção de consenso entre as classes. Como constata Filgueiras (2006):

Na formulação gramsciana, a classe ou fração de classe hegemônica é aquela que ocupa/exerce o lugar/função mais estratégico (a) e decisivo (a) no modo de acumulação num determinado período histórico e, a partir de seus interesses específicos – econômicos e políticos –, consegue soldar organicamente (compatibilizar) os interesses das demais frações do capital, de forma que a sua dominação é aceita (consentida) por estas últimas. Quando a fração de classe hegemônica consegue também expressar e articular os interesses das frações de classes subalternas, essa hegemonia se estabelece sobre o conjunto da sociedade, obtendo-se, assim, um consenso. Segundo Gramsci, quando isso ocorre, o grupo social hegemônico afirma sua capacidade de liderança e direção política, intelectual e moral. [...] uma das dificuldades do projeto neoliberal, sob o comando do capital financeiro, está, justamente, na incapacidade de transformar sua dominação em hegemonia, isto é, de construir um consenso para além do bloco dominante, incorporando os grupos sociais subalternos da sociedade (FILGUEIRAS, 2006, p.183).

Entendemos que o poder burguês se dividirá em três partes: uma fração hegemônica, uma fração intermediária e uma fração marginalizada. No ápice temos o grande capital financeiro e os bancos internacionais; no centro na fração intermediária estará a grande burguesia industrial e o agronegócio; por fim, na base se concentrarão as pequenas e médias empresas do setor produtivo (mercado interno). Nessa conjuntura, teremos uma discrepância entre o topo e a base. Assim, primeiro campo descrito agregaria todos os benefícios cumulativos frente à política econômica, segundo Boito (2007), “é um setor que age como fração distinta de classe”; já o terceiro campo concentraria todas as desvantagens cumulativas frente à política nacional, conforme Boito (2007) vai afirmar, este setor nem se estabeleceu como fração autônoma da classe burguesa<sup>36</sup>.

Este conjunto nos leva a conhecer os meandros da estrutura política do novo modelo e o entendimento da demora do projeto neoliberal em se fixar no Brasil. Com base nas constatações feitas nesse texto, tudo indica que a complexidade de nossa estrutura produtiva seja a resposta dessa questão.

---

<sup>36</sup> Ficamos, então, com três posições: a fração hegemônica, cujos interesses têm sido priorizados pela política econômica tanto na década de 1990 quanto na década de 2000; a fração intermediária, que iniciou uma trajetória política ascendente sob o governo Lula e cuja conversão em fração hegemônica é uma possibilidade real – como já indicamos, a “globalização” não absorveu a totalidade da burguesia brasileira – e, por último, a fração marginalizada pela política de Estado, as pequenas e médias empresas do setor produtivo voltadas para o mercado interno de bens populares, cujos interesses sempre são ignorados quando colidem com os interesses do grande capital, seja ele financeiro ou produtivo, seja voltado para a exportação ou para o mercado interno. Esse é um quadro geral que considera as situações típicas (BOITO, 2007, p.71)

## RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Compreendendo que o contexto do objeto pesquisado aqui faz parte de uma reorganização mundial com incidência no nível macro, se faz necessário apreender as categorias que vão assimilar esta realidade. Dentro delas estão as de Estado e sociedade civil, que notamos suceder um duplo movimento, de um lado, se encoraja e amplia a participação política da sociedade civil, e do outro, e ao mesmo tempo, se utiliza desta mostrando ser fundamental para os programas de ajustes neoliberais. O que se percebe é haver uma instrumentalização e despolitização dos sujeitos históricos.

O contexto que fazemos referência inicialmente são os últimos trinta anos do século XX, que em sua última crise faz retornar o debate sobre a globalização. Como sabemos, a globalização carregava uma série de significações de abertura a um mundo mais moderno, tecnológico e inclusivo. Quando o Estado de bem-estar encontra seu fim, temas como “cidadania”, “democracia” e “direitos” cedem lugar à procura da estabilização econômica.

Segundo Ivete Simionatto (2004) a globalização na periferia do capitalismo se traduz enquanto financeirização incidindo diretamente na autonomia dos Estados-nacionais. Para ela, somado aos problemas de governabilidade se metamorfoseia a abertura dos mercados e sua liberalização em “*verdadeiros simulacros* de democracia” (SIMIONATTO, 2004, p. 20).

Essa reorganização no mundo econômico e no mundo do trabalho não só recai nas formas de exploração (como por exemplo, na extração de mais-valia), mas muda completamente a relação das classes com a nova ideologia via consentimento e adesão. Assim, por meio mercantilização das necessidades, e determinação de modos de ser, pensar e agir (*ideologia globalizante*<sup>37</sup>) nem a vida particular dos indivíduos ficaria fora do alcance do capital. Segundo Gramsci (2000), a consciência crítica daria lugar a uma “concepção de mundo ‘imposta’ mecanicamente do ambiente exterior”, que, “passiva e servilmente”, torna-se “a marca da própria personalidade” (SIMIONATTO, 2004).

Nesse sentido, podemos elencar os pilares dessa “nova” cultura, fabricada pelos ditames da burguesia internacional, e descrita por Simionatto (2004) da seguinte forma:

---

<sup>37</sup> Por meio dessa ideologia que é fortalecida a “cultura de massas” – ou, no dizer de Adorno e Horkheimer, a “indústria cultural”. Para eles, ela que seria responsável por conceber atitudes e comportamentos adequados à ordem capitalista.

i) apologia à privatização; ii) supremacia do mercado; iii) cultura anti-Estado; e por fim, iv) desqualificação da política e da democracia na busca de consenso entre as classes.

O terceiro pilar supracitado, a cultura anti-Estado, faz referência a uma mudança de compreensão do Estado em relação à sociedade civil. A crise dos anos 1970 muda a conjuntura existente de políticas universais oferecidas, até então, pelo Estado de bem-estar social. Este processo enquanto resultado da ruptura do pacto fordista-keynesiano, coloca o Estado como o novo inimigo a ser combatido. Assim, se entende que a cultura anti-estado é, na verdade, uma questão estratégica para a onda reformista que virá.

Nas concepções de Bresser-Pereira o Estado mínimo é chamado por ele de “Estado social-liberal”, seria nomeado assim, pois preservaria o social ao mesmo tempo em que aumentaria o controle do mercado. Num olhar mais atento já vemos expresso aquilo que a cultura anti-Estado prega. Visto que, ao invés de uma “preservação” do social e dos direitos conquistados, assistiremos a sua mercantilização e instrumentalização.

Ao ser substituído por parcelas da sociedade civil, o Estado vai perdendo assim seu caráter público. Quase que em um estado de frenesi, o ajuste econômico proposto pelo modelo neoliberal, tenta de todas as formas aniquilar sua presença nos convencendo que é preciso reduzir o déficit público. Segundo Simionatto (2004), se promove o que a autora chama de “*morte pública*” do Estado, ou seja, o desqualifica enquanto representante das camadas pauperizadas ao mesmo tempo em que se amplifica sua representação nos interesses dos grupos privilegiados.

O desmonte da esfera pública será sustentado ainda por um discurso que dicotomiza a sociedade entre público e privado.

Supérfluo, inepto, ineficaz, ineficiente, responsável pelo déficit público – são alguns dos adjetivos mais comuns a integrar o discurso forjador da crise estrutural do Estado e fomentador da cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência. No interior desse discurso fortaleceu-se a dicotomia entre “público” e “privado”, caracterizando-se por público tudo o que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e, por privado, a esfera da eficiência e da qualidade (SIMIONATTO, 2004, p. 22).

Nessa nova cultura, até os agentes políticos estarão afinados com as necessidades do capital, o discurso de privatizar tudo que é público ganha aprovação. A esfera do político passa então a ser refletida pela esfera do poder econômico. Se antes, as decisões políticas eram a expressão do coletivo, a participação no mercado toma seu lugar<sup>38</sup>. Não

---

<sup>38</sup> Segundo Losurdo (1994), a participação no mercado se apresenta como o “lugar da realização da teodiceia da felicidade”, expressão inspirada em Max Weber.

mais apenas cidadãos (*stricto sensu*), somos agora todos consumidores, tornados “cidadãos-clientes”. Alguns autores como Liguori (1998), por exemplo, vão indicar a era da globalização como a era em que o Estado se tornará supérfluo, para ele a transnacionalização teria findado com a política (enquanto esfera autônoma). Nesse entendimento o Estado estaria fadado a sucumbir<sup>39</sup>.

Essa conjuntura teria a estabilização monetária como uma proposta política que legitima o entendimento que há a conformação de um “novo bloco histórico”. Segundo explica Simionatto (2004, p. 23), “a classe burguesa ao tentar eliminar os antagonismos entre projetos de classes distintos, no intuito de construir um “consenso ativo”, em nome de uma falsa visão universal da realidade social”, estaria na verdade, reafirmando a hegemonia burguesa. O novo bloco histórico se estabelece quando esta visão se torna senso comum.

Assim, quando os temas que interessam a reforma a ser promovida alcançam o campo da subjetividade dos atores, se está também reforçando a inferioridade e sujeição das camadas mais desamparadas. Isso vai recair de maneira muito forte no imaginário social, pois o indivíduo é visto sozinho e sem ligação com o coletivo. Quando isso acontece há a instalação de uma “cultura de passividade” e “conformismo”. Logo, a classe dominante, ao estar à frente dos dispositivos de hegemonia, mantém assegurados os seus projetos tornando a objetividade burguesa em subjetividade.

Isso nos recorda o termo de “revolução passiva” elaborado por Antônio Gramsci. Segundo Simionatto,

O critério analítico da “revolução passiva”, combinado com o “transformismo” ou “modernização conservadora”, adotado por Gramsci para interpretar o Risorgimento italiano, pode ser utilizado no exame crítico das reformas do Estado, que vêm se concretizando “na superfície das coisas”, como experiências destituídas de elementos capazes de possibilitar o encaminhamento de verdadeiras transformações e reformas profundas. As mudanças que até então vêm ocorrendo indicam [...] *uma sucessão de ondas reformistas nas quais a movimentação social se combina com fortes intervenções ‘pelo alto’* (NOGUEIRA, 1998, p. 271). [...] Num verdadeiro processo de contrarrevolução. Isentas de qualquer discussão democrática e excluindo a participação popular, tais reformas consagram o “Estado hobbesiano”, cujas funções redimensionam-se de acordo com as regras da ideologia e práticas neoliberais (SIMIONATTO, 2004, p. 24).

---

<sup>39</sup> Ivete Simionatto vai nos indicar que é a partir desses argumentos que se delineiam as reformas do Estado, através de uma proposta – do que ela denomina – de “*welfare* compatível”, ou seja, “tecnocrático, baseado em critérios monetários, articulados na Europa mediante o Tratado de Maastrich e na América Latina através das orientações do Banco Mundial” (SIMIONATTO, 2004, p. 22).

A esse respeito, as reformas parecem trazer outras ideologias à sociedade civil sem qualquer projeto político que vise a real transformação<sup>40</sup>. A sociedade civil é apresentada enquanto *locus* da compaixão e da caridade, mas acaba se convertendo em espaço do assistencialismo, que num discurso demagógico pretere os projetos das classes pauperizadas em favor dos projetos das elites.

Sobre a despolitização da sociedade civil nessa onda reformista, em todos os países a resposta à chamada crise estrutural do Estado se articula em pelo menos três perspectivas: i) “a importância do papel do Estado” (não somente como regulador, mas como produtor e prestador de serviços); ii) “fortalecimento do mercado e a redução da intervenção estatal”; e iii) a “constituição da esfera pública não-estatal” (entre o Estado e o mercado) (SIMIONATTO, 2004, p. 24). Com relação à última perspectiva, veremos um tratamento central da sociedade civil enquanto categoria de análise.

O tema da formação das sociedades modernas passa por um constante processo de reconstrução dos conceitos clássicos:

Com base nas teorias clássicas sobre a sociedade civil, desde Hegel, através do associacionismo, passando por Rousseau, com a ideia de contrato social, pelo liberalismo de Locke, mediante a separação entre Estado e sociedade civil, por Marx, com a crítica à sociedade burguesa e a compreensão da sociedade civil como lugar das relações econômicas, até Gramsci, com a afirmação da sociedade civil como conjunto de relações sociais da vida em sociedade e espaço de construção da hegemonia (COUTINHO, 1994), outros pensadores buscam mostrar como, no contexto das transformações econômicas, políticas e culturais da sociedade contemporânea, os paradigmas fundamentais das teorias da democracia social e política encontram-se em meio a um intenso processo de afirmação-negação (SIMIONATTO, 2004, p. 24).

Tal processo de afirmação-negação pode ser observado quando no retorno do debate sobre a sociedade civil, que originalmente é interpretado de modo diferente pela esquerda e pela direita, há uma confluência das temáticas. Por exemplo, na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, Liguori (1998) nos recorda que a esquerda adere os temas dos direitos sociais e da cidadania, em detrimento de uma visão que divide a sociedade

---

<sup>40</sup> Simionatto (2004) nos lembra, que no rastro dessa “nova forma de fazer política”, boa parte da esquerda também passou a aderir um reformismo adaptativo, “difícilmente diferenciável da fúria reformadora neoliberal”. E a parte que resiste e mantém a combatividade não consegue ir muito além de uma retórica radical a meio caminho do clamor ético-moral e da fraseologia marxista leninista. Nesse mesmo sentindo, Nogueira (2001) vai afirmar que a ideia de reforma (patrimônio do melhor socialismo) “parece hoje muito mais um atributo do neoliberalismo do que da prática política de esquerda, que é levada a ser defensiva quando está na oposição e a gerenciar o capitalismo quando chega ao governo” (NOGUEIRA, 2001, p.143 apud SIMIONATTO, 2004, p. 24).

em classes na sociedade capitalista. Nos anos 1990 veremos essas temáticas sendo apropriadas pela direita neoliberal gerando um recuo nos direitos conquistados.

Nesse cenário, aparecem como tema privilegiado no debate sobre Estado e sociedade civil as ideias do “cooperativismo civil”, também chamado “associacionismo do terceiro setor”, cujas práticas traduzem-se nas “ações sociais” das empresas privadas, no trabalho voluntário de cidadãos e nas organizações do poder público privatizadas na forma de fundações ou de “organizações sociais” de caráter não governamental. [...] No âmbito teórico-político, várias análises indicam que a construção dessa esfera pública não estatal, em torno de entidades e movimentos sociais de caráter não governamental, não mercantil e não partidário, pode promover a articulação entre público e privado como novas formas de representação e de alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade (SIMIONATTO, 2004, p. 25).

Essa nova institucionalidade promovida pelo “terceiro setor”, em que são renovadas as relações entre Estado e sociedade civil, se apresenta para seus ideólogos não só como uma alternativa na democratização do Estado e instituições, mas também como assimilador de parte da mão de obra expulsa do mercado de trabalho. De modo geral, se observa uma privatização e filantropização das políticas sociais públicas numa clara negação dos princípios da universalidade, embora seu discurso não seja assim apresentado. O tom utilizado é o da profecia e do salvacionismo.

Segundo a autora, o tom conservador ao se redefinir as relações entre Estado e sociedade civil “suprime o espaço da política, da possibilidade de invenção e construção de um projeto de sociedade radicalmente democrático” (SIMIONATTO, 2004, p. 26). Ou seja, o “terceiro setor” acarreta um esvaziamento da sociedade civil, anulando qualquer perspectiva de construção de uma vontade coletiva, expressão disso é a “ideologia do medo”<sup>41</sup> no atual mercado de trabalho.

O “pertencimento” de classe cede lugar ao individualismo, ao “desencantamento utópico”, à proliferação de teorias do fragmentário, da heterogeneidade, do aleatório, reforçando a “alienação e reificação do presente” e provocando um estilhaçamento dos modos de representação (JAMESON, 1996).

A sociedade civil é apropriada de maneira indevida nesse raciocínio. De modo oposto ao definido por Gramsci<sup>42</sup> é, em primeiro lugar, retirada da esfera do Estado,

---

<sup>41</sup> Essa ideologia refere-se à despolitização dos trabalhadores, que vendo extintas suas garantias e assistindo a uma sensível redução nos postos de trabalho deixam de se organizar enquanto coletividade.

<sup>42</sup> Para Gramsci (2000), Estado é “sociedade política + sociedade civil”.

depois transpassada pela lógica do mercado e apreendida em sentido transclassista. Como sabemos a sociedade civil não é (ou pelo menos não deveria ser) a responsável pela questão social e seus agravantes. Assiste-se a uma transformação das entidades do “terceiro setor” em instrumentos políticos (e de poder). Segundo Gramsci, o Estado:

[...] cria “um corpo de funcionários mais ou menos voluntários e desinteressados”, representados hoje por movimentos sociais difusos e “especialistas da atividade privada”, que acabam por controlar grande parte do aparato estatal. Conectado a essas múltiplas formas de organização de modo tecnocrático, o Estado assimila-as para si, buscando organizar e educar o consenso, transformando a participação num processo burocrático, totalmente esvaziado de conteúdo político (SIMIONATTO, 2004, p. 27).

Em relação ao voluntarismo, o que Gramsci critica é que este substitui a adesão que existia das massas em relação ao Estado<sup>43</sup>. As organizações não-estatais tomam o lugar que era de responsabilidade do Estado se legitimando institucionalmente pelas leis do mercado. Como afirma Simionatto, “os problemas sociais passam a ser tratados sem mediações institucionais e políticas, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente, mas também menos atuante socialmente, menos participativo e menos democrático” (SIMIONATTO, 2004, p. 27). Assim, num processo de esvaziamento da sociedade civil e do debate, abre-se espaço para perspectiva do pensamento único, do atendimento focalizado, das reformas pontuais, ou seja, de atividades que mantêm as coisas como estão. Esse quadro é expresso por Gramsci e apreendido por Simionatto da seguinte forma:

Conforme escreve Gramsci (2000, p. 264-265) “os elementos cada vez mais numerosos” da sociedade civil não têm significado o fim da alienação, mas antes espaços de novos conformismos. A sociedade civil está em movimento, “mas em um movimento caótico e desordenado, sem direção, isto é, sem uma precisa vontade política coletiva”. O esmaecimento dos processos de luta de dimensão global é meta prioritária das elites, cuja intencionalidade primeira é reduzi-los a questões meramente particulares, desligadas da totalidade social. [...] É esse o patamar que vem embasando a ideologia dos grupos dominantes, os quais conseguem abranger, num projeto totalizador, a sua vontade como sendo a mesma dos grupos subalternos. A hegemonia é reconstruída, assim, através da imagem abstrata de universalidade repassada pelo Estado, que esfacela ainda mais o ponto de vista dos segmentos subalternizados, despolitizando-os, fragmentando suas formas de expressão, de modo que suas lutas particulares não se articulem em vontades universais (SIMIONATTO, 2004, p. 28).

---

<sup>43</sup> Em seus cadernos do cárcere, Gramsci (1975) vai afirmar que enquanto não for transformado em fato ‘popular-nacional’ de massa, o voluntarismo é solução intermediária, equivocada, e tão perigosa quanto o mercenarismo.

Ou seja, a sociedade civil deixa de ser o espaço da transformação para se converter no espaço do conformismo possibilista, a hegemonia burguesa é tornada universal. No entanto, a crítica realizada aqui não se dirige à sociedade civil enquanto possibilidade de se conformar historicamente em um espaço de luta com valores democráticos, mas sim, na sua cooptação pela lógica neoliberal que impõe uma visão “do exterior”. Assim, a tarefa que se tem pela frente requer uma mudança de pensamento baseada na criticidade e que leve em conta o contexto da luta de classes. Esse processo não se concretizará de uma hora para outra, mas mediante o que Gramsci (2000) chama de “combinações sucessivas”.

Um novo projeto de sociedade só será possível com o regaste das lutas sociais, com uma ideologia que integre os valores universais, com a participação política ativa, com o reconhecimento das identidades, com a autonomia dos indivíduos, com uma consciência “ético-política”, e com o reestabelecimento da história numa relação dialética entre Estado e sociedade civil. Tudo isso significaria superar os arbitramentos do mercado e economia neoliberais<sup>44</sup>.

## GESTÃO FHC

Se por um lado se ressalta que o governo no Brasil inicia, na década de 1990, a rediscussão sobre os princípios do modelo de Estado vigente e suas funções público-administrativas, e passam a reformular as parcerias público-privadas. É preciso, por outro, entender o contexto em que se inicia a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

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,

---

<sup>44</sup> A proposta feita por Simionatto (2004) se mostra bastante atual, uma vez que o fortalecimento das relações sociais da vida em sociedade, bem como das “instituições, ideologias, interesses e de culturas e valores”, se apresentariam como “espaços de construção da hegemonia”, transformando – como denomina Gramsci (1999) – os projetos de “homens-massa” em projetos de “homens-coletivos”.



deixando de lado outros parâmetros importantes (GONÇALVES, 2003 apud BARBOSA E SILVA, 2008).

Como sabemos, o período FHC é antecedido por uma fase agitada social, política e economicamente. Marcado de um lado, pelas esperanças do processo de redemocratização do país pós-regime militar, e de outro pelo colapso do governo de Fernando Collor, que devido à quantidade de movimentos desordenados será chamado por Bresser-Pereira (1998) de esquizofrênico.

Após o período da ditadura militar e a insurgência dos movimentos populares para redemocratização, a Constituição de 1988 vai atender grande parte das demandas dos valores universais, da igualdade e da justiça, reintegrando vários aspectos para a existência de uma sociedade mais justa, livre e solidária. No entanto, a posse de Collor no início dos anos 1990 vai sinalizar a intenção do desmonte dos direitos recém-adquiridos.

Embora Collor não tenha conseguido progredir muito em seus planos, sua iniciativa deu margem para que a direita brasileira se organizasse para a implantação do neoliberalismo em nosso país. A vitória de FHC se apresenta como o início da era que ajustará os princípios neoliberais nos campos teórico e prático<sup>45</sup>.

Para anunciar o período de transição, FHC em seu *Discurso da Despedida do Senado Federal*, afirmará estarmos à frente do fim da “Era Vargas” e do seu modelo de intervenção do Estado e desenvolvimento autárquico. O novo modelo proposto tem em suas bases os seguintes objetivos: a estabilidade macroeconômica, a abertura da economia, a mudança das relações entre o Estado e o mercado, e por fim, a construção da infraestrutura econômica e social (com a parceria do setor privado como imprescindível).

Como será visto a união com a iniciativa privada nesse governo se tornará decisiva. O processo de privatização será defendido e incentivado a se estender para outras áreas, sob o argumento de que a partir das privatizações a economia encontrará um contexto de maior eficiência. Segundo o que promete, todos os setores seriam efetivamente fiscalizados. Assim, nesse discurso, as privatizações não se tratariam somente de se chegar a uma maior eficiência administrativa, mas também (e principalmente) de reduzir a dívida pública. Para superar o clientelismo e a corrupção

---

<sup>45</sup> Segundo Barbosa e Silva (2008, p. 55) “a vitória eleitoral responde ao assentamento de um conjunto de partículas conservadoras que pairavam no ar desorganizadas”.

(zona cinzenta entre o público e o privado), as ONGs<sup>46</sup> e a comunidade farão parte das parcerias que tratam das políticas sociais. A reorganização do Estado se dará num movimento de descentralização. Logo, as parcerias e a descentralização serão o norte que balizarão as ações do governo. É assim que conforma a agenda proposta por FHC no momento de sua posse.

Neste trabalho partimos da compreensão que muitas das ações do governo escondiam os verdadeiros objetivos de sua reforma. Ao se declararem sociais-liberais e negar a sua ligação com os ideais do neoliberalismo, observa-se uma contradição em seu discurso. Ao invés de medidas que ampliassem a política social, suas ações iam no sentido de privatizar e cortar benefícios. Esse escamoteamento da realidade é o que chamamos de ideologia.

Na concepção marxista, a ideologia é associada a ilusão e a falsa consciência que ao inverter a realidade coloca as ideias como motor da vida real<sup>47</sup>. Assim, os imaginários e lógicas de identificação social que são produzidos escondem os objetivos de dominação e os naturalizam. Segundo Marilena Chauí, a ideologia não se trata de um processo subjetivo consciente, “mas de um fenômeno objetivo e subjetivo involuntário produzido pelas condições objetivas da existência social dos indivíduos” (CHAUÍ, 2008, p. 73)<sup>48</sup>. A ideologia burguesa justifica suas ações se apropriando da ideia de progresso como motor da história. O ocultamento dos conflitos de classes é essencial para que a camada dominante exerça sua hegemonia, esse seria o aspecto central para que ela se transformasse em uma força quase impossível de ser removida.

Quando FHC e Bresser enfatizam a necessidade de se reformar o Estado como única alternativa para que ele se torne moderno e mais eficiente, esse processo viabiliza que as ideias do governo e, portanto, da classe dominante, sejam disseminadas e se tornem as ideias de todas as classes. Como é sabido, haviam outros propósitos além daqueles que eram anunciados. Essa manutenção das ideias dominantes, mesmo nas lutas das classes dominadas contra as classes dominantes, é chamada por Gramsci de hegemonia. Ou seja,

---

<sup>46</sup> Com relação às ONGs, FHC alerta que elas não devem ser vistas como ameaças a soberania do Estado, mas devem ser aprendidas a serem vistas como “organizações neo-governamentais”.

<sup>47</sup> No entanto, é preciso recordar que a ideologia não é um mero “reflexo” invertido da realidade na consciência dos homens, ela também uma forma de práxis social. Ou seja, ao partir da experiência imediata dos dados da vida social, vai construir abstratamente um sistema de ideias/representações sobre a realidade.

<sup>48</sup> No livro “O dezoito de Brumário de Luís Bonaparte”, Marx recorda sobre as condições de existência e a luta de classes, segundo ele: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado”.

após aparecer como universal, ela se populariza como senso comum interiorizando na consciência dos indivíduos. Esse discurso invertido que foi vendido pelo governo para ser apropriado e consumido pelos grupos subalternos é que o que compreendemos como ideologia.

Em “*O desmonte da nação*”, organizado por Ivo Lesbaupin, o autor inicia a sua apresentação apontando para o processo que se instaurou no Brasil – inclusive com apoio da mídia – de “omissão de dados, fatos e notícias”, ou de disseminação de visões e interpretações limitadas, que nos levaria a pensar que havíamos progredido. Esse processo, nomeado pelo autor, de “mistificação pública” nos faria crer que estamos em marcha para “modernidade”, ou mais especificamente, para o “Primeiro Mundo” (LESBAUPIN, 1999). No entanto, vários trabalhos de intelectuais brasileiros vão apontar o contrário, mostrando como os discursos sustentados durante o governo FHC eram falaciosos.

Usaremos as constatações desses autores para compreendermos o que na verdade se processou durante o governo tucano. Assim, quatro temas ganharão atenção: 1) a política econômica; 2) a questão distributiva; 3) a política social; e por fim, 4) a seguridade social.

A política econômica de FHC é um dos pontos centrais na análise de seu governo, devido a ela que se tornou candidato à presidência ainda no primeiro turno. Paul Singer (1999) vai observar haver uma continuidade entre a sua política econômica e a sua política ministerial anterior.

De todo modo, no início de 1995 ao tomar posse, o Plano Real<sup>49</sup> que já estava em vigência há seis meses alcançou a estabilização de preços. Esse “sucesso” quase instantâneo permitiria a FHC uma implementação das medidas que encaixariam o Brasil no novo contexto mundial, tudo isso em nome de se impedir o retorno da inflação. Este fator também seria determinante para que conseguisse o direito de se candidatar à reeleição, concretizada no primeiro turno de 1998, onde saiu vitorioso.

Convém notar, desde já, que o próprio êxito do Plano Real, enquanto instrumento anti-inflacionário, suscitou condições inteiramente novas para o enfrentamento dos problemas econômicos, a partir de 1995. FHC presidente pôde se aproveitar destas condições para redefinir a inserção do país no processo de globalização e a delimitação de atividades entre setor público e privado na esfera da União assim como, por pressão indireta, nos estados e

---

<sup>49</sup> Embora a divulgação corrente credite o Plano Real a FHC, este pertence de direito ao ex-presidente Itamar Franco, que teve [o futuro presidente] Fernando Henrique Cardoso como seu ministro da Fazenda, em 1993/94, presidindo a criação e implementação – inicial – do Plano Real.

municípios. Ele promoveu mudanças estruturais no aparelho de estado federal e no sistema previdenciário. E alterou a repartição do bolo fiscal entre as três esferas de poder da federação, que a recém-promulgada Constituição de 1988 tinha viezado a favor das esferas de baixo (SINGER, 1999, p. 26).

Singer (1999) vai nos afirmar que, embora se justifique e defenda como indispensável para impedir o retorno da inflação, tudo isso teria pouco a ver com a estabilidade dos preços. Em sua análise mostrará como este fator esteve diretamente ligado ao que denomina de “*desastre social*”.

O Plano Real é oriundo quase que de forma direta do Plano Cruzado, os teóricos que formularam esse plano, tinham no modelo uma “estabilização obtida mediante a indexação geral e uniforme de todos os valores de modo a neutralizar os efeitos distributivos da inflação” (SINGER, 1999, p. 26). Ao congelar preços e salários obtendo êxito quase instantâneo, a equipe econômica havia formulado um “esquema de realinhamento ordenado dos preços”, que segundo Singer, não cuidou de implementá-lo. Embora a inflação tenha desaparecido entre março e julho de 1986, no fim do ano, quando retornou, já estava muito mais alta do que antes do seu congelamento.

Haveria assim, duas explicações para o insucesso do Plano Cruzado. Uma realizada pelos liberais e outra pelos partidários da intervenção do Estado na economia.

Para os liberais, que julgam ilegítimo o controle dos preços, a inflação voltou porque o Plano Cruzado deu um aumento excessivo de salários antes de congelá-los e nada fez para impedir que os empregados fossem às compras logo a seguir. Houve efetivamente uma elevação forte da demanda, num clima de intensa euforia popular. A pressão da demanda possibilitou aos vendedores violar o congelamento dos preços, cuja implementação foi totalmente abandonada pelo governo (SINGER, 1999, p. 27).

[...]

Para os partidários da intervenção do Estado na economia, o Plano Cruzado afundou porque nada foi feito para preparar a saída do congelamento. É óbvio que preços e salários tinham de ser liberados, mais cedo ou mais tarde, para poderem variar em resposta a alterações de procura e oferta das mercadorias transacionais. O Plano deveria ter reajustado os preços, aproveitando o congelamento para instituir um sistema de apuração de custos e negociação de margens de lucro, mediante a interação de compradores e vendedores ao longo das cadeias de produção, sob orientação e arbitragem de representantes do poder público. Com os preços assim alinhados, o fim do congelamento teria resultado num nível baixo de inflação, compatível com alto ritmo de crescimento da economia (*ibidem*).

Em resumo, para os liberais “o congelamento fora um equívoco e a estabilização deveria ser alcançada mediante políticas recessivas, que provocassem tal excesso de oferta que tornasse impossível elevar os preços”, de outro lado, para os partidários das

políticas intervencionistas, “o êxito do congelamento demonstrou seu acerto e faltou levá-lo às últimas consequências”, isto é “substituí-lo por um sistema exequível e eficiente de controle de preços e salários por parte do estado em conjunto com os setores organizados da economia” (SINGER, 1999). Segundo Singer, esta polêmica retorna com bastante força com o fracasso do “Plano Real”.

O congelamento realizado por outros planos, não só não conseguiu conter a inflação como traumatizou grande parte da sociedade brasileira. O sequestro das reservas líquidas por um ano e meio, realizado pelo Plano Collor, lançou a economia em profunda recessão. O plano de estabilização se revelou, na verdade, como um enorme plano de usurpação implementado pelo Planalto – que resultou no *impeachment* de Collor –, colocando a sociedade brasileira frente a uma inflação que chegava a 4 dígitos por ano<sup>50</sup>.

Diferente das tentativas anteriores – especialmente do Plano Collor –, em 1993 FHC montaria uma nova equipe econômica que formularia um novo plano de estabilização. Este, diferente dos outros, não seria lançado de surpresa. FHC o apresentaria antes para que cada fase fosse subordinada à discussão e posterior aprovação do parlamento. O fato de ser um plano que não foi gestado de modo impositivo e antidemocrático, logo se tornou apazível à opinião pública.

Uma das primeiras medidas do plano foi o diagnóstico do nosso tipo de inflação. Após ser identificada como “inercial”, o Plano alvitrou uma uniformização do reajustamento por meio da instituição de um indexador universal, a URV – Unidade Real de Valor. Assim, mesmo que fosse grande, a inflação era “*pretensamente neutralizada* pela aplicação geral e uniforme da URV” (SINGER, 1999, 29)<sup>51</sup>.

O ajuste fiscal seria outro atributo importante do Plano Real. A partir de uma emenda à Constituição, houve então a instituição do Fundo Social de Emergência – formado por uma parcela dos valores que a União repassa a estados e municípios –, o que simbolizaria uma nova centralização da receita fiscal sob o poder do executivo federal.

Há uma disseminação incorreta de que a estabilização dos preços depende da redução ou eliminação do déficit público. Segundo Paul Singer, o discurso de que *a inflação é sempre causada por excesso de gasto público* e só pode ser eliminada por meio

---

<sup>50</sup> Mais de 1.000%.

<sup>51</sup> Segundo o autor, “*pretensamente*, porque não dá para medir a variação diária do índice geral de preços, de modo que a evolução da URV na realidade subestimava a verdadeira inflação, que na época estava em ascensão” (*ibidem*).

de ajustes fiscais com políticas restritivas, vai ser alimentada pelos liberais por motivos claramente ideológicos. Como nos mostra o autor,

[...] Esta postura tem para eles a vantagem prática de que as políticas preconizadas provocam a queda da demanda efetiva (a procura global pelos produtos postos à venda), o que de fato tende a estabilizar preços e demais valores *sem que o estado e os setores organizados tenham que monitorar e controlar a variação dos mesmos* (SINGER, 1999, p. 30).

Devido a um contexto externo favorável, num primeiro momento do Plano Real, não houve a recessão prevista. Como afirma Singer, essa é sempre esperada em receitas liberais de estabilização. Quando esta conjuntura se exaure, o debate entre liberais e intervencionistas retorna no dilema entre “estabilidade de preços *versus* desenvolvimento”.

Com a criação da nova moeda e o êxito na queda da inflação – que era seu objetivo fundamental –, o Plano Real colocou FHC a frente da corrida presidencial<sup>52</sup>.

O sucesso do Plano Real estava no seu segredo, o aumento da entrada de capitais externos no país. Havia uma circunstância internacional especial – que após a recessão no início da década de 1990 – movia os capitais rumo aos mercados designados de ‘emergentes’. Essa expansão foi tão vigorosa que o Banco Central permitiu que o real se valorizasse em relação ao dólar. “Em setembro de 1994, o dólar não valia mais do que RS 0,83, uma proeza de que nenhum “*patriota*” poderia deixar de se orgulhar” (SINGER, 1999). Segundo Paul Singer, obviamente os ignorantes, pois achar que é bom para o país que sua moeda valha bastante, está longe de ser verdadeiro. Na verdade, essa sobrevalorização acentuou a deflação e, apesar de fazer a alegria dos consumidores, agravou as dificuldades dos produtores nacionais. Estas medidas contém uma revelação:

Não houve, jamais, uma explicação da Autoridade Monetária por que resolveu sobrevalorizar o real no segundo semestre de 1994. O mais perto que se chegou duma explicação foi dizer que o Brasil teria de aumentar seu déficit em conta corrente [mercadorias + serviços] para absorver o grande volume de capital externo vindo ao país. O que equivale dizer que fomos obrigados a gastar mais para atender os bancos e fundos de investimento do exterior, que estavam com vontade de aplicar mais dinheiro aqui. Foi uma confissão cândida de que o nosso Balanço de Pagamentos, vale dizer, nosso relacionamento econômico

---

<sup>52</sup>“No primeiro semestre de 1994, o governo submeteu ao Congresso projetos de lei que criavam a URV e o Fundo Social de Emergência e logrou aprová-los com poucas emendas. Criou-se então forte expectativa favorável ao Plano, que transformou o Ministro da Fazenda que o patrocinou em candidato situacionista à presidência e em seguida tornou a sua candidatura irresistível. Já em maio, a grande vantagem de Lula começou a diminuir e quando, em 1 de julho de 1994, a URV se tornou a nova moeda como o nome de ‘real’, FHC tomou a dianteira nas sondagens pré-eleitorais, que em outubro se consolidou numa vitória por maioria absoluta” (SINGER, 1999, p. 30-31)

com o resto do mundo, era e é comandado pelo capital externo e não pelo Estado brasileiro (SINGER, 1999, p. 32-33).

Chamo aqui de ‘revelação’, pois veremos que até mesmo nos discursos de Bresser-Pereira – Ministro da Fazenda de FHC – há uma tentativa de se negar que o Estado brasileiro seja, ou caminhe para ser, neoliberal de fato. Todas as medidas tomadas pelo governo serão tratadas como uma socialdemocracia moderna, onde o próprio ministro se intitulará como um social-liberal. Embora seja claro para nós a submissão do governo aos imperativos do capital financeiro, sempre é possível deparar-se com as justificativas de que não haveria semelhanças entre eles [governo brasileiro] e os *neoconservadores*<sup>53</sup>.

O Plano Real encontrará seu fim logo após o primeiro ataque especulativo, momento em que os fluxos de capitais externos começam a deixar o país. Segundo a versão corrente, isso seria resultado da contaminação da crise mexicana (ocorrida no final de 1994). Embora não haja uma explicação específica para isso, a reação do governo brasileiro foi admitir a desvalorização do real e adotar como política cambial duas bandas: “uma larga, representando a desvalorização anual programada de 7,5% do real e outra estreita, representando sucessivas desvalorizações ao longo do ano até atingir a meta da banda larga” (SINGER, 1999, p. 33). No entanto, Singer nos alerta que ela não corrigiu a sobrevalorização do real, apenas amenizou. Tanto que a saída central do governo para esse ataque especulativo não foi à mudança da política cambial, mas sim, o “violento arrocho de crédito e a elevação da taxa de juros” pelo Banco Central<sup>54</sup>.

Após esse ataque especulativo em março de 1995, e com a inflação contida, o Brasil se lança agora no desafio da *vulnerabilidade da economia ao movimento de capitais*. Embora os meios de comunicação tenham tentado perpetuar o “Plano Real”,

---

<sup>53</sup> Terminologia utilizada nos textos de Bresser-Pereira como sinônimo para designar os neoliberais.

<sup>54</sup> A esse respeito temos o seguinte quadro: “[...] A taxa nominal de juros interbancários – a menor das taxas de juros controlada diretamente pelo BC – passou de 42,4% ao no primeiro trimestre de 1995 a 58,5% no segundo. Mas, como no segundo trimestre o custo de vida subiu também a uma inflação anualizada de 45,3% (possivelmente por causa da desvalorização cambial), os juros reais mantiveram-se ao redor de 10%. Mas, no terceiro trimestre a inflação (sempre anualizada) caiu a 17,4% e no quarto a 14,7%, o que fez a taxa de juros reais atingir respectivamente 26% e 17,8%. [...] Foram estas taxas elevadíssimas de juros que derrubaram o crescimento econômico na segunda metade de 1995. O PIB (Produto Interno Bruto) real cresceu 5,85% em 1994 e apenas 4,22% em 1995. Não fosse o arrocho monetário e certamente o PIB teria crescido mais de 7% em 1995, o que a equipe econômica considerou incompatível com a estabilização dos preços. De modo que a recessão do segundo semestre de 1995, que se estendeu ao primeiro semestre do ano seguinte, serviu tanto para trazer de volta os capitais externos como para forçar a contínua queda da inflação” (SINGER, 1999, p. 34-35).

Singer (1999, p. 34) vai assegurar que essas medidas não têm a ver com o plano, o que há na verdade, segundo o raciocínio exposto, *é uma alteração de agenda que forçou que FHC e sua equipe a improvisassem novas políticas.*

Convém notar que esta política monetária anticrescimento não foi provocada por qualquer ameaça de novo ataque especulativo real. O afluxo de capitais externos manteve-se elevado, produzindo um saldo positivo de 33 bilhões de dólares na conta de capitais, em 1996. A contenção de crédito, que marcou a política do “Plano Real” ao longo de todo o primeiro governo de FHC, tinha por objetivo provavelmente tanto a contínua queda da inflação como a atração dos capitais externos mediante uma taxa nominal de juros, digamos, convidativa (SINGER, 1999, p. 35).

Ao questionar se: *“era necessário pagar juros tão altos aos capitais externos para atraí-los ao Brasil?”* Ou se, *“estes juros elevadíssimos atraíram ao Brasil muito mais capitais do que necessitávamos, lançando o país num endividamento externo muito grande e inútil?”*. Paul Singer vai afirmar que a equipe do “Plano Real” teria priorizado políticas errôneas do ponto de vista do interesse nacional. Ao se fazer de mouca frente às críticas, *“insistindo que a sobrevalorização do real era indispensável para que a inflação não retornasse e que os juros altos eram indispensáveis para conter os efeitos da sobrevalorização sobre as contas externas”* (SINGER, 1999, 36-37), num ponto ela teria razão, *“uma política errada exigia outra política errada”* (*ibidem*).

Assim como se pretende comprovar neste trabalho, Paul Singer (1999) vai identificar que, nos quatro anos desse primeiro mandato, o debate econômico é claramente atravessado pelos preceitos neoliberais onde se culpa o Estado por qualquer desequilíbrio. O déficit do setor público seria usado inclusive como justificativa dos juros altos, desse modo, se este não fosse extinto por meio de um ajuste fiscal, não seria possível uma queda dos juros.

Seguindo essa mesma lógica,

[...] O déficit público também era apresentado como o motivo da impossibilidade de corrigir a desvalorização do real, pois ele era a causa subjacente do déficit externo em contracorrente. Para fundamentar esta tese esdrúxula, os defensores do “Plano Real” mobilizavam a chamada ‘Teoria dos Déficits Gêmeos’. Segundo esta teoria, o déficit nas contas externas tinha por causa o excesso de gasto público, pois os mercados privados sempre se equilibram automaticamente. Em suma, era preciso manter os juros altos para conter a demanda privada e assim abrir espaço ao dispêndio público e a desvalorização da moeda era necessária para trazer ao país capitais externos para financiar aquele dispêndio (SINGER, 1999, p. 37).

O autor vai notar certa obsessão da equipe econômica de FHC com relação ao ajuste fiscal, que foi disseminada com tanto afínco que se generalizou nos diversos setores



da sociedade, convencendo até seus opositores<sup>55</sup>. Singer (1999) vai nos afirmar que o déficit público brasileiro, na verdade, é *modesto*, e só seria um problema nos países os quais a arrecadação tributária sofreu uma crise<sup>56</sup>. Há aqui, um componente ideológico que aparecerá claramente quando abordarmos a reforma do estado.

Ao que tudo indica, FHC utilizou o “Plano Real” como justificativa de suas manobras, exemplo disso, é quando o governo por meio de acordos tenta forçar que os estados reduzam suas despesas e/ou ao mesmo tempo aumentem suas necessidades de financiamento (ou seja, seus déficits). Numa desconfiança que FHC esteja alinhado aos dogmas monetaristas, Paul Singer traz uma observação interessante, o autor vai reparar que neste mesmo momento o governo federal “*não amortizou sua dívida; antes pelo contrário, expandiu-a fortemente*” (SINGER, 1999)<sup>57</sup>. Sobre essa investida contra estados e municípios:

[...] o governo FHC tratou de convencer o país que governadores e prefeitos são gastadores irresponsáveis e que era necessário forçá-los a ‘sanear’ suas finanças. É possível que parte dos governadores e prefeitos de fato o sejam, mas não cabe ao governo federal discipliná-los. Esta é a tarefa das Assembleias dos estados e das Câmaras Municipais. O arrocho fiscal, imposto a estado e municípios – que chegou a forçar os estados a privatizar empresas públicas – foi uma violação da autonomia destas unidades da federação (SINGER, 1999, p. 39).

O resultado mais catastrófico dessa política foi com relação aos serviços sociais – saúde, educação, assistência social –, visto que, as parcelas mais carentes da sociedade dependem dos serviços mantidos e operados pelos estados e municípios.

Uma porção significativa das ações do governo FHC foi ocasionada na luta contra o déficit público, entre elas, as reformas da previdência e da administração pública. Nesses dois casos, os gastos a serem desembolsados pelo governo seriam reduzidos, de um lado, pelo corte de benefícios cobertos pela previdência aos trabalhadores, e de outro, pela possibilidade de demissão de funcionários públicos que foram admitidos em

---

<sup>55</sup> A agitação dessa bandeira foi tão grande que acabou “sendo empunhada também pelo conjunto da classe dominante, pela mídia e inevitavelmente pela opinião pública, incluindo setores da oposição”. Segundo o autor, até setores críticos e de oposição a FHC repetiam que, ao invés de cuidar ‘exclusivamente da reeleição’, o presidente deveria ter feito ‘aprovar a reforma tributária’, “vista como o remédio definitivo para o ‘mal’” (SINGER, 1999, p. 37).

<sup>56</sup> Ou seja, países que sofreram colapso devido a guerras – internas ou externas; hiperinflação – explosão de preços, ou crises de grande extensão (SINGER, 1999).

<sup>57</sup> “O governo promoveu um grande desgaste sobre governadores e prefeitos através do chamado “escândalo dos precatórios”, criando o necessário apoio popular para impor novas restrições orçamentárias a Estados e municípios” (OURIQUES, 1997, p.129).

concurso. Segundo Paul Singer essas duas batalhas teriam sido vencidas pelo governo FHC, no entanto, sabemos que ainda hoje no Brasil existem embates para realização de uma verdadeira reforma da previdência. Assim, se com relação à reforma da administração o seu êxito é palpável, na da previdência é preciso reconhecer que os processos ainda caminham em passos mais lentos.

Basta recordar das ofensivas feitas pelo governo FHC à Constituição de 88, e a demonização do Estado durante todo esse período, como sendo oneroso e ineficiente. Somado a isso, existiram várias tentativas (e com certo sucesso) de plantar no imaginário da sociedade que servidores públicos não são eficientes e produtivos o suficiente, e por isso deveriam ser removidos das esferas dos serviços prestados ao Estado.

Todavia, ainda que lograsse êxito, existem evidências que indicam que o aumento do déficit público se deve mais as políticas do “Plano Real” do que o pagamento (em três níveis) do funcionalismo público ou descontrole na previdência<sup>58</sup>. A esse respeito, Singer vai concluir, que apesar do discurso antidéficit, “as escolhas políticas feitas produziram um *desastre social* no fim do primeiro governo de FHC” (SINGER, 1999, p. 41, *grifo meu*).

A respeito do declínio do “Plano Real”, se contextualiza que a partir do chamado *débâcle* mexicano, a fuga de capitais acaba por impor aos governos o abandono da defesa da taxa cambial, assim, esta flutuaria livremente (ao sabor da oferta e da demanda). Com o excesso de demandas em relação às ofertas, e os emergentes de todos os continentes sendo atingidos, em outubro a crise chega ao Brasil.

O governo FHC enfrentou a crise de 10/97 com as armas que usara dois anos e meio antes: cortou o crédito, elevou a taxa de juros e anunciou um pacote de ajuste fiscal contendo 51 medidas diferentes. A taxa nominal de juros pulou de 20,88% no terceiro trimestre de 1997 para 35,40% no quarto. Como a inflação estava baixa, a taxa real de juros também subiu de 20,25% para 28,18%. Logo em seguida, a economia mergulhou em recessão e os capitais externos deram meia-volta e começaram a retornar ao país. [...] Mantendo-se cauteloso, o governo fez com que a taxa nominal de juros baixasse lentamente, para 31,88% no primeiro trimestre de 1998 e para 21,65% no segundo. A equipe econômica possivelmente assumiu o risco de cortar 10 pontos percentuais da taxa nominal de juros porque a campanha eleitoral se avizinhava e convinha ao presidente, candidato à reeleição, que a economia estivesse em expansão no segundo semestre do ano. O fato é que os juros menores não impediram que os capitais continuassem afluindo, tendo nossas reservas cambiais atingido 84 bilhões de dólares em meados de 1998, um recorde histórico (SINGER, 1999, p. 42).

---

<sup>58</sup> A política de arrocho do crédito e de juros elevados lançou a economia em recessão três vezes: em abril de 1995, em outubro de 1997 e em setembro de 1998 (SINGER, 1999).

Um mês antes da eleição, com a fuga de capitais intensiva, FHC não pode mais ignorá-la. “Foi à televisão, culpou a especulação internacional pela crise e prometeu que a resolveria em breve” (SINGER, 1999, p. 43). Segundo Singer, o “Plano Real” se salvava mais uma vez, “a reeleição e a perspectiva de um acordo em breve com o FMI” haviam restaurado o otimismo dos aplicadores em relação ao nosso país (*ibidem*).

Embora Fernando Henrique Cardoso tivesse conseguido fechar seu primeiro mandato com o “Plano Real” ileso, essa alegria não duraria muito. Um ataque especulativo repentino iria compelir o governo a abandonar sua política cambial, assumindo que permitiria que o real flutuasse livremente. Singer (1999) conclui fazendo uma crítica a FHC, que segundo ele não teria aprendido com seus erros e muito menos os reconhecido. Desamparado pelos investidores estrangeiros, ele ainda poderia contar com o G-7 e o FMI. O autor não faz a análise do segundo governo, mas suas considerações apontam para o encontraríamos a seguir – o aprofundamento do desastre em todos os níveis.

Dentro dessa perspectiva do *desastre social* que tomará conta do nosso país, há uma crise no Brasil relacionada à desigualdade de renda e riqueza. Ao longo da década de 80, se nota nos países latino-americanos uma piora na concentração de renda. “A ‘síndrome de década perdida’<sup>59</sup>, com enorme desestabilização macroeconômica e reduzido crescimento econômico, foi determinante desta crescente desigualdade” (GONÇALVES, 1999). Mesmo em comparação com os outros países da América Latina, o Brasil tem uma grave situação de distribuição de renda.

Dito de outro modo, embora seja o país que tem a oitava maior economia<sup>60</sup> do mundo, os níveis de desigualdade e pobreza são altíssimos, mostrando que estes derivam não da falta ou carência de recursos, mas sim, de “processos históricos concentradores”.

A pobreza é alta na América Latina em países como Brasil, Colômbia, México e Venezuela. Na Bolívia e em Honduras encontra-se um nível muito alto de pobreza. No Chile e na Costa Rica há um grau médio de pobreza, enquanto um baixo nível de pobreza é encontrado no Uruguai e na Argentina. Fontes oficiais estimam que menos de 15% da população argentina está abaixo da linha de indigência. No Brasil, os dados para 1993 são alarmantes: mais de 40% da população está abaixo da linha da pobreza, sendo que aproximadamente 20% está abaixo da linha da indigência (GONÇALVES, 1999, p.52).

---

<sup>59</sup> Refere-se ao período que vai de 1980 até meados dos anos 1990.

<sup>60</sup> Constatação feita no final do século XX.

Segundo Gonçalves (1999) vai alertar a lição brasileira de sua experiência, é que o crescimento econômico elevado – como ocorreu nos anos 1970 – não é suficiente para modificar o padrão de distribuição. Há uma correlação que pode ser observada entre desemprego e produtividade sobre a pobreza e a desigualdade<sup>61</sup>. Sendo assim,

[...] durante a “década perdida” o aumento da pobreza no Brasil ocorreu como resultado de um extraordinário aumento da pobreza nas áreas urbanas, enquanto houve queda significativa da pobreza nas áreas rurais. Em 1979 a proporção da população abaixo da linha da pobreza nas áreas rurais era de 62% e caiu para 51% em 1993, enquanto o mesmo indicador para áreas urbanas aumentou em 30% em 1979 para 39% em 1993. Os baixos salários são determinantes do nível de pobreza nas áreas urbanas. No Brasil “a pobreza urbana também afeta uma proporção maior de assalariados de empresas médias e grandes do que trabalhadores independentes não qualificados” (GONÇALVES, 1999, p. 52-53).

Como foi visto, no período de 1993-95 parece haver uma melhora do nível de pobreza no Brasil. Segundo atesta Gonçalves (1999), entre os fatores que contribuíram para isso, temos o Plano Real e sua significativa diminuição da inflação, que incide diretamente na renda das pessoas mais pobres. Já no período de 1996-98, parece que as condições essenciais para diminuição da desigualdade e pobreza perderam a força<sup>62</sup>.

O que esse quadro apresentado pelo autor nos mostra é uma tendência dos países da América latina de serem pouco flexíveis para distribuir renda. Quando há em nosso país um declínio da pobreza, a questão da distribuição da riqueza não acompanha o mesmo ritmo. Assim, no Brasil, país em que a *distribuição funcional da renda tem um viés anti-salarial*, e o salário representa apenas uma *parcela reduzida da renda*, em relação a juros, lucros e aluguéis, este tema se torna extremamente relevante. Para o autor, nossa evolução histórica estaria marcada por um “*processo concentrador da propriedade*” (GONÇALVES, 1999, p. 54). Desse modo, desde o latifúndio (período primário-exportador) até os períodos que englobam os processos de industrialização e urbanização esta marca histórica já estaria presente.

---

<sup>61</sup> Com o desemprego, há uma queda da renda dos trabalhadores, quando estes se jogam na informalidade o seu padrão de vida piora. Pois, além de terem piores condições de trabalho, não terão proteção social – ou a terão bem reduzida –, e quase nenhum acesso ao crédito, além de uma menor produtividade.

<sup>62</sup> Segundo o autor, “[...] A taxa de crescimento médio anual do PIB per capita, que tinha sido de 3,4% em 1993-95 caiu para 1,1% em 1996-98. Ademais, tendo em vista os problemas de balanço de pagamentos, o processo de valorização cambial foi interrompido. O próprio processo de liberalização comercial, estabelecido nos termos dos acordos internacionais, principalmente o Mercosul, não avançou desde 1994-95. A existência de elevadas taxas de juros, assim como o aumento dos impostos no contexto de regressividade, têm o efeito de reduzir a renda pessoal disponível e, portanto, provocar uma redução da renda relativa da população mais pobre. O forte movimento recessivo que se iniciou em 1998, bem como a maxidesvalorização de janeiro de 1999, foram os *coups de grâce* das esperanças de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil no final da década de 90” (GONÇALVES, 1999, p.53).

Em comparação a países desenvolvidos, como Estados Unidos e Reino Unido, e levando em conta a relação entre concentração da renda e da riqueza:

Nos Estados Unidos o 1% mais rico recebe 8% da renda e controla 26% da renda, enquanto no Reino Unido os coeficientes correspondentes são de 8% e 29%. Isto é, a proporção também é da ordem de 3 para 1. Mantida esta relação de proporcionalidade, é de se esperar que o grupo dos 5% mais ricos no Brasil controlem praticamente a totalidade do estoque da riqueza privada existente no país na medida em que este grupo responde por 39% da renda nacional. [...] Os indicadores (...) sugerem, na realidade, que o Brasil, além de “campeão mundial” de concentração de renda, deve ser um forte candidato ao “prêmio máximo” de concentração de riqueza (GONÇALVES, 1999, p.54).

Ao apresentar em números os valores do estoque de riqueza no Brasil, o autor vai afirmar que existem evidências de que “53% desta riqueza esteja concentrada no grupo das famílias mais ricas do país, isto é, 1% da população brasileira controla uma riqueza da ordem de US\$ 1 trilhão” (GONÇALVES, 1999). Seria possível perceber assim, que o problema da distribuição da riqueza seria anterior ao problema da distribuição de renda no Brasil.

Analisando os dados que apresentam a composição da riqueza em nosso país, se perceberá que grande parte está distribuída em patrimônio das empresas privadas, posse de ativos financeiros e propriedade de terras e imóveis rurais. O autor apresenta algumas tabelas, dentre elas, uma do final dos anos 80 sobre a *riqueza pessoal estimada* no Brasil em 1989<sup>63</sup>. Os dados do autor mostrarão que “85% do patrimônio líquido das empresas privadas é de propriedade do grupo 1% mais rico. No que se refere aos ativos reais (terras e imóveis) na área rural, este grupo controla 63% da riqueza nacional” (GONÇALVES, 1999, p. 54-55).

Ao que se refere à *distribuição e Plano Real* – fazendo uso do subtítulo utilizado pelo autor –, Gonçalves vai apresentar elementos importantes, que nos indicam como este plano influenciou na renda dos brasileiros, e em consequência, na diminuição – ou não – das desigualdades.

O quadro geral que se apresenta, nos mostra que houve uma queda do número de pobres no período de 1993 a 1995, trazendo uma redução dos brasileiros abaixo da linha da pobreza em 1996 em comparação ao ano de 1994. No entanto, com os ganhos da população pobre sendo suprimidos, processou-se um aumento da pobreza de 25% em 1996 para 28% em 1998. Ou seja, os ganhos da população mais pobre que se deu entre

---

<sup>63</sup>Tabela 10, página 72 (Gonçalves, 1999).

os anos de 1994 a 1996, começam a ser eliminados devido ao processo de desaceleração da economia, que posteriormente, nos anos de 1998 e 1999 seriam convertidos em recessão.

Outro dado importante que o autor nos traz, é que embora possa ter havido uma proximidade entre os grupos de renda média e os grupos de renda baixa, a concentração de renda daqueles que ficam no topo da pirâmide permaneceu intacta. Além disso, para o mercado de trabalho o plano só teria melhorado a distribuição de renda no ano de 1994, devido (de modo geral) a valorização do Real e a abertura comercial.

No período 1995-98 os preços beneficiaram-se da valorização cambial e da importação maciça de produtos agrícolas. No contexto da crescente vulnerabilidade externa e, tendo em vista a maxidesvalorização do real em janeiro de 1999, bem como seus efeitos inflacionários, é provável que os ganhos obtidos pelas camadas mais pobres desapareçam rapidamente. As classes médias, por seu turno, começam a perder poder aquisitivo como resultado da alta de preços de serviços e pela desindexação dos salários no contexto do desaquecimento (1995-97) e recessão (a partir de 1998) da economia (GONÇALVES, 1999, p.57).

O que iremos observar a seguir, é que houve um rápido esgotamento do processo de diminuição da população abaixo da linha da pobreza, e ao contrário do que se esperava um aumento no número de pobres. Gonçalves vai nos apontar que o Plano Real em sua concepção não tinha o objetivo de distribuição de renda, esta ocorreria na verdade, como um efeito colateral causado pela estabilidade da inflação. De outro lado, o problema da concentração de riqueza parece ter se aprofundado, com as altas taxas de juros e a população mais rica fazendo operações – quase que restritas a sua classe – na “indústria de fundos”, os ganhos obtidos entre os anos 1994 a 1997 aumentaram ainda mais o fosso existente da desigualdade e concentração de renda no Brasil<sup>64</sup>.

Podemos observar certa falha dos governos na América Latina de não usarem a política fiscal enquanto instrumento de distribuição de renda e riqueza. Este erro está ligado diretamente ao caráter conservador dos governos neoliberais, que ao liberalizar o comércio, o câmbio, e o mercado se expõe a uma situação de vulnerabilidade externa. Para o autor, o uso de uma política fiscal apropriada – como instrumento para

---

<sup>64</sup>“O patrimônio total dos fundos cresceu de US\$ 54 bilhões em 1994 para US\$ 104 bilhões em 1996 e para US\$ 119 bilhões em maio de 1997, isto é, um crescimento de mais de 100% em termos nominais e 70% em termos reais” (GONÇALVES, 1999, p. 58).

redistribuição de renda – pode ser a escapatória para estabilização macroeconômica do país, o que permitiria a saída da crise e retomada do crescimento<sup>65</sup>.

Assim, num país com a trajetória de escravidão e organização por meio de capitânicas hereditárias, é possível concluir que o imbróglio da nossa distribuição de renda se trata na verdade de um problema essencialmente político. Torna-se então, essencial a revisão das bases de poder em nosso país, para que a riqueza e a renda possam ser remanejadas entre todos de modo mais justo.

Chegamos à conclusão aqui, que embora seja a oitava economia do mundo e tenha abundância em recursos naturais, além de ter uma oferta razoável de mão de obra qualificada, o Brasil vai entrar no século XXI sendo um dos países mais desiguais do cenário mundial. Esse quadro apresenta na verdade o contrassenso que é o nosso país. Como observamos durante o texto, essa conjuntura paradoxal agrega ao contexto macroeconômico os problemas culturais e institucionais existentes<sup>66</sup>.

Seguindo este mesmo raciocínio, José Paulo Netto vai caracterizar o primeiro governo FHC como um “desastre para as massas trabalhadoras”. No entanto, como já vimos, o quadro de injustiça não foi construído neste primeiro governo, o histórico anterior da ditadura já apresentaria essa longa história de exploração da população, em correspondência aos interesses do capital<sup>67</sup>.

A queda da ditadura propiciou a criação de bases institucionais e jurídicas que revertissem os traços de abuso e arbitrariedade do período anterior, sendo então, a constituição de 88 a consagração desse avanço social.

[...] resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam “dívida social”. [...] Com efeito, a Constituição de 1988 configurou um *pacto social* preciso: nos seus marcos, as forças sociopolíticas comprometeram-se com uma convivência social parametrada pela prioridade de, mantendo as regras do jogo democrático,

---

<sup>65</sup> Gonçalves (1999) sugere o imposto de solidariedade (enquanto eixo central do ajuste macroeconômico) como uma saída aos erros de estratégia e política do governo FHC.

<sup>66</sup> A esse respeito, a asserção de Morelli parece se encaixar perfeitamente no que se apresenta cotidianamente nas instituições brasileiras. “Dom Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro, costuma afirmar que “o Brasil tem dois códigos: o Civil, para proteger aquelas que são, sabem e têm; e o Penal, para perseguir aqueles que não são, não sabem e não têm.” Somente a redistribuição radical de renda e da riqueza permitirá que os Códigos Penal e Civil sejam aplicados indistintamente, sem discriminação ou tratamento preferencial, a todos os brasileiros” (GONÇALVES, 1999, p. 61).

<sup>67</sup> Como já citado neste trabalho no tópico 1.3, o neoliberalismo se implantou em vários países da América Latina via regimes ditatoriais.

diminuir as fortíssimas assimetrias socioeconômicas geradas pelo padrão de desenvolvimento implementado pelo regime ditatorial (NETTO, 1999, p.77).

Se assemelhando as políticas do Estado de bem-estar social, a nova Constituição não só asseguraria os direitos políticos e civis, mas também consagraria os direitos sociais, expressão moderna da cidadania. Todavia, dado que seu nascimento se dá numa assincronia histórica, assim que entrasse em vigor os setores ligados ao capital se empenhariam em desacreditá-la.

Já é sabido, que vitorioso em 1º turno, FHC trataria de atacar os caminhos sociais propostos no novo texto constitucional. Em nota, José Paulo Netto recorda a truculência (quase tatcheriana) que o governo lidou, ainda em seus primeiros meses, com a greve dos petroleiros. Se o objetivo era ser um governo realmente democrático e de transição, nesse aspecto falhou, pois, a própria recorrência às medidas provisórias sinalizava uma espécie de “ditadura do executivo”.

No tocante aos direitos sociais em relação ao projeto político governamental, FHC atenderia ao contexto recente internacional de reestruturação do capitalismo que culminaria na chamada reforma do Estado. Vale lembrar, que a reforma só poderia guiada indo em sentido contrário ao existente na Constituição. Para isso, o governo precisaria de tempo, por isso a centralidade do tema da reeleição.

O projeto político de FHC se ocuparia de atacar os direitos sociais. As justificativas para isso são que estes direitos são onerosos. Segundo nos recorda Gonçalves (1999, p. 81), “ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e sobretudo postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão” em todas as extensões onde o ideário neoliberal foi imposto pelo grande capital.

No primeiro governo FHC, houve o que o autor qualificou de uma sabotagem intencional das políticas sociais. Os registros de medidas para inviabilizar a prestação dos serviços aparecem nos planos de investimento, em que podemos observar quatro áreas<sup>68</sup>. Quais sejam:

#### I. Educação:

A redução é contínua: de 19, 57% de 1995 para 1998, de 8,02% de 1996 para 1998 e de 7,78% de 1997 para 1998. Contudo, estes números não são inteiramente fiéis, uma vez que apontam somente os *recursos autorizados*, que não correspondem necessariamente ao que foi *efetivamente aplicado*; a aplicação, em geral, tem sido *menor* que a dotação (assim, em 1995, aplicou-

---

<sup>68</sup> As quatro áreas apresentadas fazem parte da pesquisa do autor.



se somente 82,23%; em 1996, 86,18% e em 1997, até finais de outubro, 55,33%). [...] Enquanto cresciam as demandas, o governo FHC sistematicamente cortava recursos, e isto *em todos os programas da área da educação* (...) (NETTO, 1999, p. 81).

Assim, a diminuição de recursos mostraria que as ações sociais do governo FHC na verdade não passam de *marketing*, pois além dos recursos autorizados não serem gastos na totalidade os dados apontam para o sucateamento da educação.

- II. *Saúde*: O autor vai alertar para o cuidado que se deve ter para analisar o Ministério da Saúde, “*a evolução das dotações orçamentárias não pode ser visualizada em si mesma; demanda uma observação fundamental – acerca da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF*” (NETTO, 1999).

Registra-se uma redução entre 1995 e 1996 (6,9%) e uma elevação em 1997 (15,6% em relação ao ano anterior), com nova redução em 1998 (11%); de fato, FHC pretendeu gastar com a saúde, em 1998, *menos* que em 1995. [...] A elevação de 1997 coincide com a vigência da CPMF, que foi apresentada como uma alternativa fundamental para financiar os gastos do Ministério da Saúde. Entretanto, *os recursos gerados pela CPMF foram desviados de sua destinação pelo governo FHC*: dos 5 milhões de reais gerados pela CPMF em 1997, somente 2,9 bilhões foram alocados ao Ministério da Saúde; quanto ao exercício de 1998, supõe-se que o desvio chegue a 3,9 bilhões de reais. Uma observadora atenta desses números, Maria Emília Pureza, notou, corretamente, que “o governo [FHC] não só vem retirando recursos que tradicionalmente eram destinados ao Ministério da Saúde como o vem fazendo em montantes superiores à receita auferida com a CPMF” (NETTO, 1999, p. 83).

- III. *Trabalho*: Como sabemos, esta é uma área que diz respeito a grande parte da população brasileira. Uma extensa bibliografia existente sobre este período apresenta os inúmeros ataques aos trabalhadores via precarização das condições de trabalho, flexibilização, terceirização e a forte tentativa de retirada de direitos e benefícios que os trabalhadores conquistaram na Constituição de 88.

- IV. *Assistência e previdência*:

Também os gastos federais com assistência e previdência sociais, se se compara com a sua execução em relação aos totais da receita tributária, foram regularmente reduzidos durante o primeiro governo FHC. Em 1995, o gasto público federal nestas áreas equivaleu a 43,4% da receita; em 1996, caiu para 40,1%; em 1997, o gasto autorizado chegava a 39,9% e, na proposta orçamentária de 1998, bateu nos 39,1% (NETTO, 1999, p. 84).

A Seguridade Social proposta na Carta de 1988 se projetou nos modelos mais desenvolvidos Welfare State, tentando romper com o casuísmo e o emergencialismo, previa uma mudança decisiva na forma que as políticas sociais eram aplicadas. A manipulação das receitas tinha o objetivo claro de inviabilizar a Seguridade proposta na carta constitucional. Tal perversidade nos levaria a conclusão de que “não existe (...) déficit da seguridade social, mas, na verdade, uma apropriação do orçamento e das receitas da seguridade para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro como fontes fiscais” (NETTO, 1999, p. 85).

Assim, o remanejamento dos recursos teria fim certo: atender as áreas de prioridade do grande capital, principalmente da dívida externa. Ao que tudo indica o governo FHC foi um dos mais generosos para com os “investidores em papéis federais”, e se por um lado esses foram ostensivamente recompensados, por outro, aqueles que precisam das políticas sociais estariam à mercê – do que o próprio governo reconhece – como o “caos”. O que fica velado aqui é que esse caos é produto intencional do próprio governo na desqualificação das políticas sociais públicas.

É importante, no entanto, esclarecer que o projeto da burguesia brasileira não rechaça a permanência das políticas sociais, o que o projeto político do capital – e conduzido por FHC – “interdita é uma política social capaz de efetivamente restringir a voracidade do capital” (NETTO, 1999, p. 87). Logo, a política social estatal que se estabelece a partir dos padrões mercantis,

[...] se torna função da *participação contributiva* dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de base *meritocrática*. Daí que sua marca evidente seja a *segmentação* dos usuários, determinando igualmente a *qualidade* das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas – ou, como já se observou, “para pobre, uma política social pobre” (NETTO, 1999, p. 87).

Nesse molde, quando observamos a transferência das políticas sociais para a sociedade civil, o que a privatização faz é dar um caráter de *não política*<sup>69</sup>, como se as políticas de assistência não fossem direito social. Isto será melhor observado neste trabalho quando formos tratar das instituições e organizações que compõem o “terceiro setor”.

---

<sup>69</sup> Expressão de Aldaíza Sposatti (NETTO, 1999).

Para selar a análise feita por José Paulo Netto, FHC de fato impossibilitou a Seguridade Social delineada na Constituição de 1988, com a forte ofensiva conservadora burguesa deixou para o Estado um papel residual e secundário. Assim, apregoeou um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado excelso para o capital.

O sucesso do projeto do grande capital, “trata-se de um êxito que, embora efêmero, é real” (NETTO, 1999, 89). Para o autor, as classes dominantes no Brasil só terão benefícios com os que apontam para o que o autor enfatiza de “desastre nacional”.

O quarto pilar de nossa análise é o tema da Seguridade Social, que na abordagem de Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, ganha contornos por meio da verificação de mitos difundidos pelo discurso neoliberal.

A Seguridade Social<sup>70</sup> seria responsável por garantir direitos de cidadania a toda população. Assim, caso o indivíduo se encontrasse em dificuldades e não conseguisse prover seu sustento ou caísse na miséria, este problema deixaria de ser particular e se conformaria em responsabilidade social pública. Sob a rubrica de Seguridade, no Brasil, as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social seriam integradas. No entanto, observaremos que na prática essa integração não ocorreu, pois cada uma dessas áreas foi regulamentada por leis distintas e institucionalizada em Ministérios diferentes.

O que se observa, é que embora não tenha sido modificada, a lei da seguridade se encontra natimorta, ou nas palavras de Vianna (1999), “estirada ao chão”.

Vianna vai fazer uma discussão sobre os elementos menos visíveis que impactam nos fundamentos da construção constitucional. Para isso, analisa três mitos brasileiros, que segundo ela, se tornaram “ferramentas insidiosas de desmonte”, balançando o edifício já frágil em que se encontra o projeto coletivo de proteção social no Brasil.

O primeiro mito é o que a autora vai nominar de “*despolitização: o mito da supremacia técnica*”. Há a substituição da análise que contemplava noções ligadas à proteção como “integração social, solidariedade, bem-estar” por um enfoque que vai colocar em relevo as “*relações numéricas*” que valorizam termos como “eficiência, custo, capitalização, entre outras variáveis organizacionais” (VIANNA, 1999).

A tecnificação diria então a respeito do tratamento burocrático daquilo que é de interesse público, tratar a Seguridade Social deste modo, é desintegrá-la enquanto concepção de política social.

---

<sup>70</sup> Expressão consagrada na Constituição de 1988, e até então, oficialmente inexistente.

Segundo a autora, “a identificação da saúde com a seguridade se tornou frouxa, no que tange à assistência social (...)” (VIANNA, 1999, p. 95). Pois, embora tenha o seu grande público nas camadas mais pobres que aparecem de forma recorrente reclamando do sistema na TV e nos jornais, a população não se constitui como um grupo de pressão. Não há levante dos sindicatos em favor da saúde, mais especificamente do Sistema Único de Saúde. E como afirma Vianna, “nenhuma associação faz *lobby* a favor da resolutividade – vocábulo recorrente na literatura especializada da área da saúde – da atenção prestada pelas unidades públicas” (*Ibidem*). Esse movimento faria com que todos os debates em torno da seguridade fossem condensados ao tema da previdência, em relação a isso:

A reforma da previdência, e não a reforma da seguridade, entrou na agenda desde 1992, quando inúmeros *lobbies* começaram a se mobilizar visando a revisão da Constituição prevista – pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – para outubro de 93. Não tendo acontecido naquele momento, as mudanças desejadas sobretudo por setores empresariais e políticos ligados ao *establishment* ganharam tempo para, aperfeiçoadas pelo linguajar “especializado” e fortalecidas pelo discurso tecnicista que passou a dominar as análises, galgar o estatuto de “reforma estrutural indispensável à estabilidade econômica do país” (VIANNA, 1999, p. 96-97).

Embora se tente sustentar pelos analistas, a previdência não é um problema fiscal, e por isto mesmo, não é possível equacionar essa questão por meio de fórmulas técnicas.

Há um componente oculto nessa sobrevalorização de “especificidades técnicas” da previdência, este componente é a natureza política que esta área possui que se mostra como imbricado ao processo deliberativo e o condiciona. Segundo Vianna, há duas razões que explicariam porque a seguridade mesmo quando compreendida *stricto sensu* como previdência, é um objeto político em si.

Em primeiro lugar, porque historicamente se originou no capitalismo avançado, a partir de diversos atores, que fariam com que suas demandas fossem atendidas através de partidos políticos.

Todas as nações do chamado Primeiro Mundo têm sistemas de seguridade estabelecidos por legislação aprovada nas instâncias que deliberam por delegação – eleitoralmente atribuída e, pois, removível – da sociedade. Justamente porque estes sistemas, expressões de pactos sociais, foram politicamente construídos, eles não são iguais. Cada formação política, com suas condições históricas, suas singularidades culturais, suas estruturas sociais erigiu o seu modo particular de traduzir a ideia comum da seguridade social. E, atualmente, diante do que se convencionou denominar a crise do Estado de bem-estar; dão respostas diferentes, o que também se explica fundamentalmente por serem, sempre, respostas políticas (VIANNA, 1999, p. 98-99).

A segunda razão deste caráter político, é que enquanto instrumento de fazer política, a seguridade seria representante do ‘agir estatal’ uma vez que segundo Dye (1972) a política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer”. Como exemplo histórico disso, temos o seguro social instituído por Bismarck na Alemanha em fins do século XIX, em que trocou benefícios – “a cobertura dos riscos para assalariados decorrentes de doenças, acidentes de trabalho e incapacidade laborativa devido à idade” – pela coação à ação sindical (VIANNA, 1999, p. 99). Outro exemplo foi a criação, nos anos 30 no Brasil, por Vargas, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – os IAPs para lidar preventivamente com os conflitos entre capital e trabalho. A previdência aqui era, na verdade, incorporada através de uma ‘*cidadania regulada*’. Assim como Bismarck, Vargas também usou a previdência para fazer política.

Por fim, um terceiro exemplo apresentado pela autora, se encontra no regime militar instalado em 1964, em que a política social seria utilizada como argumento para centralizar o Executivo Federal, ao mesmo tempo em que serviria de fundamento para que se expandisse o mercado privado da seguridade social.

Dada as diferenças entre os três exemplos,

[...] a Seguridade Social mostrou-se ferramenta afiada para emprestar legitimidade ao poder governamental, prevenir situações conflituosas e/ou assegurar o apoio de certos grupos sociais na ausência de mecanismos geradores de consensos mais efetivos. Ou seja, para fazer política (VIANNA, 1999, p. 101).

O segundo mito implantado pela retórica neoliberal, é o “*Naturalismo: a ficção do esgotamento vital*”<sup>71</sup>. Segundo a autora, diz respeito ao tratamento da seguridade como um doente em tratamento terminal.

Esse pensamento maculado de tecnicismo afirmaria que a Seguridade Social se encontra numa crise mundial, devido ao seu “amadurecimento”. Esta ideia estaria ligada ao grande contingente de pessoas que nos anos 70 teriam sua aposentadoria e pensões pagas por terem se filiado nos anos 40, durante o surgimento do estado de bem-estar no Ocidente. Os sistemas maduros seriam então sistemas consolidados, e que por proporcionarem o bem-estar à maioria dos cidadãos teriam que lidar com populações mais idosas e longevas.

Segundo a autora, o discurso da “*morte natural da Seguridade Social*”, embora tenha sido rejeitado nos países em que o sistema de proteção é consolidado, implanta-se

---

<sup>71</sup> Nomenclatura do subtítulo da autora.

no Brasil – a partir de 1993 – sob a retórica do esgotamento do modelo. Como sabemos isso irá reverberar todas as vezes que se tente uma campanha pela “reforma da previdência” social brasileira.

O terceiro e último mito do debate da seguridade é o nomeado pela autora de “*Maniqueísmo: a falácia da reforma estrutural*”. Nesse aspecto, as dicotomias apresentadas serão sempre excludentes. Segundo recorda Vianna, se colocariam as oposições de regime de repartição *versus* regime de capitalização e previdência pública *versus* previdência privada. Como explica,

[...] Muito superficialmente, repartição consiste num método de financiamento da previdência cujo princípio básico é o de que as contribuições realizadas durante um dado período servem para pagar os benefícios daqueles que devem recebê-los neste mesmo período. Capitalização é um método de financiamento fundado na acumulação de reservas para o pagamento futuro de benefícios embora possa ter caráter coletivo, na maioria das vezes opera através de contas individuais. O enfoque maniqueísta manifesta-se principalmente na atribuição de vantagens a um – o de capitalização – e de desvantagens ao outro, o de repartição, e, pois, na necessidade técnica e impreterível da substituição do segundo pelo primeiro (VIANNA, 1999, p. 106).

Como supracitado, houve uma difusão da ideia de capitalização como atraente, pois esta eliminaria dos empresários a contribuição patronal, e para os dirigentes da política econômica ela injetaria recursos no mercado de capitais. Vale lembrar, que via de regra os grandes regimes estatutários de previdência social são todos de repartição<sup>72</sup>. Esta *dicotomização* entre estes dois regimes, teria o intento de destruir a Seguridade. No entanto, essa “pseudoverdade”<sup>73</sup> se pautaria em pressupostos e não em resultados.

Reynaud (1997) vai afirmar que os regimes de capitalização e repartição poderiam ser aplicados de maneiras diferentes, e ao invés de se excluírem poderiam ser utilizados mutuamente, como ocorre em alguns países europeus tanto de forma alternada quanto complementar<sup>74</sup>. A escolha de um ou de outro, faria parte na verdade, de uma configuração específica ligada as diferentes realidades e as configurações de cada país. Em suas palavras, “ao enfatizar-se o aspecto técnico das modalidades de financiamento,

---

<sup>72</sup> Conforme Mesa-Lago (1997), “Este sistema baseia-se numa solidariedade ‘intergeracional’ podendo vir a demandar igualmente uma solidariedade ‘intrageneracional’ através da transferência de renda dos segurados de renda mais alta para os do grupo de renda mais baixa” (VIANNA, 1999, p. 106).

<sup>73</sup> De que a previdência (sob o regime de capitalização) é virtuosa do ponto de vista macroeconômico porque aumenta a poupança.

<sup>74</sup> De acordo com Vianna (1999), estas afirmações foram feitas a partir da análise de Reynaud dos documentos apresentados na conferência patrocinada pela Comissão Europeia em Brasov, Romênia, em 1994 – sobre o tema “Reforma dos Sistemas de Pensões da Europa Central e Oriental” – e utilizando material produzido a partir de pesquisas pelo IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales, Paris).

oculta-se o fato de que a questão fundamental é de natureza política e cultural” (VIANNA, 1999, p. 108).

Nesse mesmo sentido, o antagonismo entre previdência pública e previdência privada, teria um caráter ideológico. Conforme afirma a autora, não existem países desenvolvidos no mundo “que tenha *escolhido um* entre os dois sistemas e muito menos que tenha escolhido um sistema privado; curiosamente, é na América Latina é que a escolha se impôs” (*ibidem*). Ainda sobre essas diferenças entre os países de primeiro mundo e os países latinos, a autora vai salientar que,

[...] todas as nações do capitalismo central possuem combinações – bastante variáveis – de sistemas públicos e privados. São tipos de *mix* que operam de forma complementar, resultam de negociações políticas entre os diversos interesses envolvidos, e se submetem a regras claras de funcionamento. As alterações implementadas recentemente são pontuais, mantêm a forte presença do Estado e preservam o papel relevante dos interlocutores sociais – sindicatos e organizações empresariais na gestão da seguridade. Na América Latina, entretanto, ganhou força a ideia de que previdência privada é, por irrefutáveis razões técnicas, superior à previdência pública e que, portanto, deve substituí-la. Reforma estrutural, disfarce técnico de uma política que vários países do continente adotaram, tornou-se palavra-de-ordem (VIANNA, 1999, p. 108).

Conforme Werneck Vianna, o desenho da América Latina se apresenta do seguinte modo:

Quatro países – Chile, em 81; México, em 95; Bolívia e El Salvador, em 96 – levaram a cabo reformas substitutivas, trocando o sistema público anterior por um sistema privado. Argentina, em 1993, e Uruguai, em 1995, fizeram “reformas estruturais para estabelecer sistemas mistos”: reformularam os sistemas públicos e criaram sistemas privados de capitalização individual. Os outros dois países, Peru (em 92) e Colômbia (em 93), trilharam o caminho da “reforma estrutural para estabelecimento de sistemas paralelos”: preservaram seus sistemas públicos e instituíram sistemas privados alternativos (VIANNA, 1999, p. 109).

No Brasil, a reforma estrutural não teve êxito, o projeto aprovado pelo Congresso é considerado por muitos como “meia-sola”, dando a entender que haverá ainda uma conclusão da substituição do sistema.

A despolitização inibiu o debate, e os números que indicam déficits em bilhões assustam, os cálculos são realizados do ângulo que interessa causando uma imagem do “fim do mundo”. Esta imagem difundida pela imprensa, dá a entender, que haveria um afastamento dos investidores internacionais, os aposentados não teriam acesso aos seus benefícios, e o Estado viria a *quebrar*, nas palavras de Vianna, - “tudo caso a reforma da previdência não fosse aprovada” (VIANNA, 1999). Além disso, a reforma da previdência

se configura como condição “indispensável” para que se faça empréstimo aos países “emergentes”.

Chega-se à conclusão que a reforma da previdência além dos interesses já apresentados, teria outra funcionalidade. A remoção [para o Estado] “da pedra em seu sapato” que é o funcionalismo público. Ao confundir a opinião pública, e transformar o problema previdenciário como o vilão da história, se enviesou junto a isso a ideia de que o serviço público seria um *ninho de “privilegiados” e “marajás”*. Nesse quesito, a autora confirma que o governo teria obtido êxito.

Acenando com a catástrofe do “rombo previdenciário” – que vários estudiosos, muitos deles “especialistas”, refutam –, induzindo à aceitação passiva que não há saída fora das “contas individuais” privadas, e insinuando (senão afirmando) que o estatuto constitucional do servidor público se locupleta do suor contributivo do trabalhador da iniciativa privada, o governo brasileiro matou, com sofisticada munção técnica, vários coelhos de uma vez. O maior deles foi a concepção universalista, democrática, distributiva e não-estigmatizadora de Seguridade Social gravada na Constituição de 1988 (VIANNA, 1999, p. 109).

Apesar de este debate ter sido feito pela autora na década de 1990, sabemos que o problema colocado aqui parece estar longe de ser resolvido. Em recente propaganda veiculada na televisão, o governo do atual presidente Michel Temer tem usado o logo “*Reformar hoje para garantir no amanhã*” para colocar na pauta do dia a reforma da previdência. No site do governo é possível encontrar opiniões enviesadas, como a do consultor econômico e Ph.D. em economia Raul Velloso, que vai sustentar aquele discurso já visto por nós de como os gastos da Previdência impactam as contas públicas da União, estados e municípios<sup>75</sup>. Outros debates apresentados no site, como “*O que eu pago para previdência não é para mim?*” induzem novamente aquela ideia retorcida do peso do funcionalismo público na discussão sobre a previdência. Mesmo que o nosso objetivo central seja tratar dessas questões no governo FHC, me permito fazer esse paralelo para mostrar como os discursos estabelecidos neste período reverberaram através do tempo até os dias de hoje.

Como visto até aqui, o desenho mais global que se apresenta do Governo de FHC, foi de um governo que não diminuiu as desigualdades, não priorizou a distribuição de renda, não previu em seus projetos o aprofundamento das políticas universais, não realizou a desejada reforma da previdência e não estava disposto a sacrificar os ditames neoliberais em troca da ampliação de direitos. As consequências mais claras disso são a

---

<sup>75</sup> Disponível em: < <http://www.reformadaprevidencia.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2017.



crise que o Brasil se encontrou imerso, a privatização das nossas principais estatais, a perda de uma parte considerável das nossas reservas cambiais, o aumento do nível de desemprego, a sabotagem e deterioração dos serviços sociais, além do aumento de quase 80 bilhões de dólares<sup>76</sup> da nossa dívida externa.

---

<sup>76</sup> A dívida externa brasileira era de 149 bilhões de dólares em dezembro de 1994, passou a ser de 229 bilhões em fins de 1998 (LESBAUPIN, 1999).

## CAPÍTULO 2 – A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O “TERCEIRO SETOR”

### 2.1 UM POUCO DA HISTÓRIA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As eleições de Margareth Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, no início dos anos 1980, marcam o início do impulso neoliberal que iria se alastrar pelo mundo influenciando até mesmo os países da periferia, como é o caso do Brasil.

A vitória destes governos se dá como um reflexo do declínio do Estado de bem-estar. Este modelo que se mostrava esgotado, abria caminho para que se colocasse nas agendas dos governos conservadores um importante item, a reforma do Estado.

Ao se mostrar incapaz em lidar com as demandas crescentes dos cidadãos, o *welfare* teria que aumentar desordenadamente o Estado, e em consequência os impostos para que se arcasse com isso. A proposta nova sugeriria que com um menor déficit se cobrariam menos impostos, o que geraria mais dinheiro circulando e, em consequência, mais empregos e investimentos. Assim, para se evitar uma crise de governabilidade<sup>77</sup>, “no lugar do *welfare*, deve-se viver no mundo do *workfare*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Além da livre-iniciativa, outros empreendimentos tomados pelos governos americano e britânico, copiados por outros países, e inseridos nos receituários internacionais, viria compor uma parte consistente do que havia se pactuado chamar de Consenso de Washington.

Dentre os elementos comuns às reformas destacados pela OCDE, temos: limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporatização de órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; descentralização no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições ao órgão da administração central (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 138).

O uso dessas recomendações caracterizariam a elevação de um novo paradigma de administração pública, denominado de “modelo gerencialista” ou “*new public management*”. Ormond e Löfler (1999) vão listar algumas características frequentes no modelo: i) descentralização administrativa e política; ii) a volta de algumas funções para

---

<sup>77</sup>(BOBBIO, 1995).

o mercado e a sociedade lhes devolvendo a autonomia; iii) flexibilização da gestão; iv) maior transparência e controle (de programas, políticas e projetos) (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Como nos informa Lustosa, o alicerce teórico desse novo gerencialismo advém da nova economia institucional ou neoinstitucionalismo econômico, da Teoria da Escolha Racional e da sua aplicação no esquema agente x principal. Nesse sentido, tanto economistas quanto cientistas políticos parecem assumir o uso da lógica do individualismo metodológico, ou em outras palavras, buscar as “articulações existentes entre as preferências individuais e as decisões coletivas” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Segundo Kaufman (1998), “o termo institucionalismo pode designar uma série de perspectivas teóricas bem diferentes em economia, ciência política e sociologia” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Em economia é denominado como “Nova Economia Institucional” para se diferenciar das formulações de Veblen e Schumpeter<sup>78</sup>. Já na ciência política parece haver uma tendência que identifica neoinstitucionalismo com a escolha racional, enquanto que na sociologia ou no neoinstitucionalismo sociológico, se coloca em relevo a “identidade dos atores e a maneira pela qual suas preferências são formadas” (KAUFMAN, 1998 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 141). As diferenças institucionais se dariam então, devido “as singularidades das experiências sociais de cada nação” (*Ibidem*). O neoinstitucionalismo sociológico vai aparecer como uma resposta à crise do paradigma estrutural-funcionalista.

A “nova economia institucional”, que tem origem nos anos 50, aparece nos anos 1960, nos trabalhos de Douglas North<sup>79</sup> no seu interesse pelas instituições. A importância de seu trabalho se dá na constatação de que a evolução das instituições foi mais importante do que propriamente as inovações tecnológicas<sup>80</sup>. Neste modelo explicativo de desempenho econômico, há ainda uma diferenciação do que se entende por instituições e por organizações:

---

<sup>78</sup> Enquanto representantes do institucionalismo clássico, “esses autores colocavam as instituições no centro da discussão sobre o funcionamento da economia e dos mercados. Veblen, aliás, se opunha frontalmente ao paradigma racionalista da economia clássica, contrapondo à racionalidade do *homo economicus* os costumes, as convenções e as instituições como determinantes do comportamento econômico” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 140 – 141).

<sup>79</sup> Destaque para seu livro: “The Economic Growth of the United States 1790 – 1860”.

<sup>80</sup> Segundo Gala (2003) há uma passagem importante realizada durante a construção teórica do autor. Esta é: a passagem de uma análise histórica para uma análise teórica. Ou seja, “abandona o estudo da evolução das instituições como a forma histórica pela qual os homens estabeleceram a ordem social. [...] para teorizar sobre as reduções de custos de transação que instituições trazem para um sistema econômico em termos hipotéticos” (GALA, 2003).

As instituições são definidas como regras formais ou constrangimentos informais que moldam a interação humana e estabelecem incentivos. Elas servem para reduzir as incertezas e os custos de transação. Já as organizações atuam para atingir diversos objetivos de caráter político, econômico, social e educacional. Numa analogia esportiva frequentemente utilizada, as instituições seriam as regras do jogo e as organizações os diversos times que participam do jogo social. O conceito-chave do modelo de North é a incerteza (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 143).

Desse modo, a incerteza que seria a responsável pelo mau funcionamento das transações econômicas, enquanto que as instituições as reduziriam juntamente com os custos de transação. A incerteza se dá quando o agente não possui as informações necessárias para que sua decisão seja tomada. Quando a incerteza não é sanada, se geram custos de *measurement* e de *enforcement*<sup>81</sup>. Segundo Gala (2003), “é a interação entre as instituições, organizações e recursos econômicos que define os custos de transação e os custos de transformação da matriz institucional, responsável pelo desempenho econômico da sociedade” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

No campo da ciência política, ou da análise econômica da política, temos a teoria da escolha racional (TER) ou escolha pública (*public choice*). Incorporada a Ciência Política, estudaria “os processos de decisão numa democracia” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Os estudiosos dessa abordagem vão afirmar que há um interesse dos agentes em maximizar a riqueza, ou votos, ou dimensões que possam ser mesuráveis nos termos de quantidade e subordinadas a constrangimentos de recursos materiais. Dito isso,

O princípio da racionalidade funda-se na lógica do individualismo possessivo do comportamento egoístico que está na base da prosperidade, segundo o raciocínio do fundador de Adam Smith. Não há nisso um julgamento moral. Indivíduos, políticos, burocratas, empresários, partidos e o próprio governo (ou quem o representa) agem em função de seus próprios interesses. Em suma, a “Teoria da Escolha Pública consiste na aplicação da Teoria Microeconômica Neoclássica à análise das instituições e dos fenômenos políticos” (Pardo, 1984:24). Nesse sentido, trata-se de estudar o setor público não de forma agregada como faz a macroeconomia, mas a partir do comportamento individual dos agentes que o integram (Pardo, 1984:21) (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 144).

Ou seja, ainda nesse “*paradigma do individualismo metodológico*”, se chegaria à conclusão que nem o Estado, a sociedade ou governo teriam preferências, a escolha

---

<sup>81</sup> Segundo definição de North (1990), os custos de *measurement* se relacionam a dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em curso, enquanto que os custos de *enforcement* referem-se à incerteza que os agente têm sobre a propriedade do bem a ser trocado, e portanto se relacionam com problemas de legitimidade da transação a ser efetuada (GALA, 2003).

pública seria então uma junção das escolhas e predileções individuais (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 144).

Nesse sentido,

[...] a escolha racional sublinha a existência de estreitas relações entre os processos econômicos e os processos institucionais e políticos. Neste caso, toma um pressuposto do institucionalismo como um todo, a ideia de que as instituições condicionam os comportamentos públicos e privados dos indivíduos, sobretudo em sistemas econômicos complexos, onde o Estado detém forte poder de regulação e grande capacidade de alocação de recursos (*ibidem*).

A TER teria assim dois amplos campos de estudo, i) o estudo da agregação de preferências e da decisão coletiva (escolha pública); e ii) o estudo do desenho e do funcionamento das instituições; sendo influente ainda nos estudos que fazem análise de políticas públicas. Ao realizar uma análise comportamental dos burocratas, os estudos identificariam que estes agem com oportunismo para lograr seus objetivos, devido a terem informações privilegiadas. Segundo Niskane (1971),

[...] Forma-se um modelo de política burocrática, onde as decisões e ações são os resultados de um jogo político praticado entre diversos atores individuais, que fazem diferentes leituras da realidade, percebem aspectos parciais das questões e defendem interesses individuais ou corporativos, estabelecendo, pela barganha, relações de “compromisso, coalizão, competição” ou confusão (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 145).

No modelo agente x principal, vai aparecer novamente tanto características do neoinstitucionalismo, quanto da escolha racional. Assim, segundo Stiglitz (1987) esse estudo “pretende compreender como “o indivíduo, o principal (o empregador, por exemplo) pode projetar um sistema de compensação (um contrato) que motive outro indivíduo (seu agente, o empregado), a agir em nome de seus interesses” (apud LUSTOSA DA COSTA, 2010) ”. No entanto, o agente também age em benefício próprio, possuindo inclusive informações que o principal não tem. Desse modo, restaria ao principal “premiá-lo ou puni-lo” (*Ibidem*).

Quando se entende que os mercados são inevitavelmente incompletos e que os agentes econômicos têm acesso a informações diferentes, descobre-se que “o” mercado, como tal, não existe, apenas sistemas econômicos organizados diferentemente. A própria frase “o mercado” está sujeito às intervenções “do Estado” é enganadora. O problema que se nos apresenta não é “o mercado” *versus* “o Estado”, mas instituições específicas que poderiam induzir os atores individuais – sejam eles agentes econômicos, políticos ou burocratas – a se comportar de maneira benéfica à coletividade (PRZEWORSKI, 2006, p. 44).

Segundo Lustosa da Costa, as assimetrias seriam possíveis tanto no plano econômico quanto no político, a teoria teria então que lidar com a tarefa de “desenhar instituições que estruturam essas relações, de sorte a favorecer o bom funcionamento da democracia, do Estado e da economia, reduzindo os custos de transação” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 146). O modelo construído por Adam Przeworski<sup>82</sup> (2006), leva em conta três classes dessa relação, (1) “*entre governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados*”, onde haveria uma relação de regulação; (2) “*entre políticos eleitos e burocratas nomeados*”, aqui se teria uma relação de *accountability*; (3) “*entre cidadãos eleitores e políticos eleitos*”, constituindo uma relação de representação (PRZEWORSKI, 2006, p. 46).

Com referência a segunda classe, as limitações existentes, devido àqueles que são nomeados pelo governo não terem interesses coincidentes nem com os políticos eleitos e nem com os cidadãos, na visão de Przeworski (2006) deveriam ser superadas por meio do desenho institucional. Da mesma forma, em relação à terceira classe, embora seja uma relação complexa, deveria se encontrar meios de responsabilização dos políticos. Para se obter um maior controle, Przeworski preconiza:

A individuação da responsabilidade pelo desempenho do governo; a possibilidade de destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; o estabelecimento de incentivos para que os políticos queiram ser reeleitos; e a criação de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios (apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 148).

Devido às críticas sofridas pelos neoinstitucionalistas, pela escolha racional e pela perspectiva agente x principal, os partidários da *new public management* (NPM) negam ser herdeiros delas. Essa negação aparece inclusive nos trabalhos de Bresser, pois embora a NPM se identifique bastante com a perspectiva utilitarista, este autor faz um verdadeiro

---

<sup>82</sup> Para contribuir para superação do modelo anterior, o autor vai enfatizar que o desenho institucional é importante para a qualidade do Estado, e que por meio dele os governos podem intervir melhor na economia do que um Estado não-intervencionista. Segundo afirma, na introdução do seu texto: “*a tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, em equipará-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público. [...] Para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, que, por sua vez, devem prestar contas aos cidadãos. [...] Se esses mecanismos de responsabilização (accountability) são bem concebidos, a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que a economia de mercados livres*” (PRZEWORSKI, 1998, p. 40).

contorcionismo entre as teorias da escolha racional e o neoliberalismo, ora afirmando um e negando outro e vice-versa<sup>83</sup>.

Ainda para evitar críticas, os adeptos da NPM, não se vinculam a nenhuma filiação política, deixando livre sua aplicação e atendendo a várias teorias diferentes. Segundo Peixoto (2000), “servem igualmente ao neoliberalismo, à terceira via ou à governança progressista, pois propugnam soluções “racionais”, ditadas por critérios eminentemente técnicos”.

Assim, as reformas e práticas que tem identificação com NPM tem a sua implementação inicial no governo de Margareth Thatcher. Utilizando a perspectiva dos economistas, Hayek e Friedman, parece que o governo inglês havia criado institutos que funcionariam como *think tanks* do partido conservador<sup>84</sup>, que tinham como objetivos centrais a crítica do estado de *bem-estar* e a criação de um programa neoliberal. Dessa forma, para Paula (2005) a nova administração pública poderia ser caracterizada do seguinte modo: descentralização do aparelho de estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização do serviço público; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 150).

Um dado interessante, apontado por Lustosa da Costa, é observar que vários países que aderiram essas medidas iniciaram o processo sob governos trabalhistas, na contramão, a Inglaterra faria o caminho inverso ao sair dos conservadores para as mãos dos trabalhistas, sob o comando de Tony Blair, em 1997. Numa combinação entre neoliberalismo e trabalhismo, utilizaria as concepções de Anthony Giddens<sup>85</sup> e sua terceira via, para justificar o mercado enquanto “força progressista” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

---

<sup>83</sup> Lustosa da Costa inclusive utiliza uma nota explicativa evidenciando isso.

<sup>84</sup> Lustosa da Costa fala isso em relação às instituições que veiculavam as premissas do neoliberalismo, entre elas, o autor cita: “Institut of Economics Affairs”, “Centre for Policy Sudies” e “Adam Smith Institut”.

<sup>85</sup> Enquanto teórico de grande relevo do liberalismo social, Giddens criticaria tanto o socialismo quanto a social democracia por ser, em sua visão, paternalista. Este autor vai defender o livre mercado, o individualismo e a globalização. Como afirma Lustosa, “seu argumento, como o dos liberais, coloca a liberdade no centro da sua construção teórica. Proclama os valores da igualdade, da liberdade com autonomia, dos direitos com responsabilidade e da autoridade apoiada na democracia. Isto implica a adoção de políticas que promovam a igualdade de oportunidades, a focalização da assistência social, da promoção das capacidades individuais e da emancipação dos sujeitos, da valorização da autonomia e do estímulo à participação” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 151).

Já nos Estados Unidos, a tradição liberal não precisou ser afirmada enquanto “força política progressista”, o liberalismo se trata na verdade de uma ideologia de vida, o conhecido *American way of life*. Como nos recorda Lustosa da Costa (2010), quando Reagan, em 1980 se elege, o país não necessitava de tantas reformas, pois os Estados Unidos já eram considerados como uma das economias mais abertas existentes. Várias experiências gerenciais já tinham sido aplicadas a estados e municípios americanos, mostrando como a administração pública americana está mais tendente a aderir métodos de gestão das empresas privadas. Além disso, o governo se colocou numa batalha ideológica impondo o ideário neoliberal e seu programa em todos os organismos internacionais que possuía cadeia.

No entanto, é no governo Bill Clinton que as ideias do programa da NPM se inseriram no dia a dia da administração pública, se popularizando como National Performances Review. As medidas adotadas visavam “dar flexibilidade e autonomia às agências, sobretudo em matéria orçamentária e financeira, estabelecendo em troca mecanismos de planificação, contratualização, avaliação e responsabilização” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 152).

Lustosa da Costa nos coloca frente à questão do que consistiria então a *new public management*? Servindo como teoria, técnica, prática e até mesmo como forma simbólica de uma “ideologia racionalizadora” (LUSTOSA DA COSTA, 2004), Barzelay (2001) vai recordar que em sua gênese: diz respeito a um “dispositivo conceitual inventado com o propósito de estruturar a discussão acadêmica sobre as mudanças contemporâneas na organização e no gerenciamento do ramo executivo do governo” (apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 153). Nesse sentido, todas as ações dos agentes públicos e privados, passariam pelo crivo racionalidade econômica, que colocaria o Estado reduzido em suas funções interventoras deixando-o limitado a funções de caráter regulatório.

Dado o contexto, as políticas sociais seriam conferidas a terceiros com as premissas por nós já conhecidas, como o tratamento de cidadãos enquanto clientes, avaliação dos serviços públicos por critérios de mercado, a gestão dos organismos públicos por parâmetros empresariais, a supremacia da eficiência enquanto meta prioritária, e a avaliação dos servidores públicos com critérios utilizados por instituições privadas (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 153 - 154).

Assim, as reformas estruturais e práticas gerenciais preconizadas pelo programa da NPM e adotadas nas experiências de países como Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos, se empenham substancialmente: diminuir o tamanho do Estado



(*down sizing*), inclusive do efetivo de pessoal; privatização de empresas e atividades; descentralização de atividades para governos subnacionais; terceirização de serviços públicos (*out sourcing*); regulação de atividades conduzidas pelo setor privado; transferência de atividades sociais para o terceiro setor (*devolution*); desconcentração de atividades do governo central; separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas; estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados; autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes; flexibilização da gestão orçamentária e financeira de agências públicas; adoção de formas de contratualização de resultados; abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relações de trabalho no serviço público (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 154).

Nas democracias modernas, o poder é concedido por meio do voto aos representantes políticos escolhidos. Para se diferenciar do absolutismo e do poder despótico dos soberanos, a modernidade nos impõe uma dupla tarefa, de um lado, os cidadãos devem estar vigilantes ao poder concedido aos seus representantes, e do outro, os governantes devem prestar contas das suas ações. Para que isso seja possível, os regimes modernos devem criar formas e instrumentos de *accountability*. Ou seja, métodos que possam avaliar e responsabilizar agentes públicos no exercício de suas atividades. Enquanto credo contemporâneo a *accountability* teria não só o papel de preservar a democracia, mas de também torná-la possível por meio da atuação dos cidadãos<sup>86</sup>.

O presumido pragmatismo das reformas as apresentou como se fossem isentas de cunho ideológico, no entanto, na passagem dos anos 1980 para os anos 1990 a visão reformista pura será substituída por outra que respeitando à busca da eficiência e do equilíbrio fiscal vão aderir as “crenças e valores republicanos de equidade e *accountability*” (ABRUCIO, 1988).

Na conclusão da sua análise sobre NPM, Lustosa da Costa (2010) diz perceber que há uma análise “atomística” da sociedade separando aqueles que fornecem os serviços e aqueles que o recebem, como se os receptores fossem passivos nesse sentido.

---

<sup>86</sup> É preciso ponderar que não existe uma precisão e delimitação teórica do conceito. Os autores Pinho e Sacramento (2008) realizaram uma consulta a vários dicionários de língua inglesa (onde o termo foi cunhado) para tentar uma tradução e um significação passível de tradução. Segundo afirmam, “*claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo accountability, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva*” (Pinho & Sacramento, 2008, p. 2).

O problema reside que para haver cidadania, é necessário que a relação do Estado e da sociedade resulte em participação e equidade.

Segundo Lustosa da Costa (2010, p. 158), “a pretensão de realizar um governo melhor ruiria na medida em que se ampliasse a crise de governança”, em outras palavras ele quer afirmar, que não se pode ter uma “autêntica reforma do Estado e da administração pública sem a afirmação de uma cidadania resultante de uma maior proximidade entre sociedade e Estado” (*Ibidem*).

Dadas às contribuições do autor, o que podemos observar a partir disso, é que a inclusão dos procedimentos do setor privado no setor público tem o objetivo de promover a eficiência, eficácia e a racionalização da administração pública. Nessa visão claramente ideológica, ao se substituir a gestão tradicional por uma gestão empresarial, os serviços públicos sairiam de um modelo oneroso e burocrático para um modelo moderno e tecnológico. Desse mesmo modo, isso implicaria numa maior transparência das decisões tomadas elevando também o princípio da participação.

Essa nova gestão aparelhada de indicadores de eficiência e controle da qualidade dos serviços, significaria uma resposta aos próprios ecos do mundo da pós-modernidade. A cultura trazida das empresas privadas não é aceita de todo modo pacífico, pois coloca em cheque a própria questão do funcionalismo. Uma mudança importante que os adeptos desse tipo de administração defendem, é que a administração pública, que antes se concentrava em administrar os bens públicos, agora passa também a fazer sua gerência<sup>87</sup>.

Nesse sentido, a visão corporativista impregnada que se tem do funcionalismo, seria substituída nessa lógica por um cidadão que é ao mesmo tempo prestador e cliente, afetando positivamente nos resultados dos serviços.

Em geral, todas essas medidas seriam defendidas por serem eficientes no controle das despesas públicas. No contexto da reforma da administração pública, o cliente consumidor é aquele que em todo o tempo está em negociação do Estado, que agora passa suas funções para o setor privado via parcerias com entidades privadas e o “terceiro setor” atendo-se somente a tarefas de caráter regulador. Ou seja, o objetivo pretendido aqui é que se seja mais produtivo custando menos. Nessa ruptura dos preceitos da burocracia

---

<sup>87</sup> Vale observar, que se coloca assim o próprio funcionário público como colaborador – como é dado o nome dos trabalhadores nas empresas privadas –, que deve cumprir metas e objetivos que vão influenciar na progressão da sua carreira.

weberiana<sup>88</sup> para o modelo ideológico do NPM, a visão do Estado passaria a ser voltada para o cidadão e suas novas necessidades.

Embora não tenha sido provado com dados substanciais, a eficiência, a eficácia e o menor custo dos serviços, nesta visão todas essas mudanças seriam importantes para a prestação de um bom serviço público.

## **2.2 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

### **2.2.1 A HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Compreender o âmago da discussão da administração pública brasileira recente requer primeiro uma volta ao passado e as nossas origens. O exercício que se pretende nos parágrafos seguintes, é o de observar os principais caminhos percorridos e sinalizar os avanços e erros em cada período, os atrasos ligados a nossa conjuntura histórica, econômica e social, e aqueles vícios que ainda não se extirparam da raiz da gestão pública. Essa tarefa é tão necessária quanto fulcral para que possamos nos posicionar frente ao quadro encontrado no período de FHC – objeto deste trabalho, desmistificando assim a retórica reformista que se impõe no presente.

A reconstrução histórica do processo de formação e diferenciação do aparato estatal é tão importante quanto à análise das reformas a partir de 1930. Há um hiato recorrente nas pesquisas que simplifica os acontecimentos ocorridos desde a administração colonial portuguesa, até a Revolução de 1930. Parece-nos que os estudos sobre as reformas adotam uma periodização mais ou menos parecida, que vinculam a ideia de modernização identificando os períodos centrados na figura do presidente. A desvantagem desse tipo de análise seria classificar por “critérios diferenciados” períodos que abarcassem governos com presidente e políticas bem diferentes.

A proposta a ser seguida aqui, é a de Frederico Lustosa da Costa, que fará uma reconstrução não só reconhecendo os  *fatos, processos, atores e estruturas*, mas também, em suas palavras, “pelo resgate das narrativas, análises e sistematizações históricas que, ao valorizarem ou negligenciarem determinados aspectos da realidade, constroem nossas representações coletivas” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

---

<sup>88</sup> Fazemos menção ao modelo weberiano por este ter sido reiteradamente atacado por Bresser-Pereira em contraponto ao novo modelo. No entanto, consideramos a análise de Bresser-Pereira sobre Weber muito anoréxica.

O autor vai adotar uma perspectiva temporal privilegiando “as representações da mudança institucional veiculadas pelas próprias narrativas” (LUSTOSA DA COSTA, p. 80). A sua proposta é dividida em cinco tópicos: i) de 1808 a 1930 – a construção do Estado nacional; ii) de 1930 a 1945 – a “burocratização” do Estado nacional; iii) de 1945 a 1964 – o nacional desenvolvimentismo; iv) de 1964 a 1989 – a modernização autoritária; e por último, v) de 1990 a 2002 – a era do gerencialismo (*Ibidem*).

Deixo claro que os caminhos tomados nos parágrafos abaixo seguem a lógica de descrição do autor e sua análise. Embora comentários e reflexões se façam presentes no texto, a divisão supracitada que servirá de guia para observarmos a história e evolução das reformas administrativas no Brasil.

O primeiro período tem como ponto de partida a chegada da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808. No entanto, isso não expressaria não haver algum tipo de organização administrativa na colônia. Sobre a administração colonial portuguesa, Caio Prado Júnior (1979), vai advertir que,

[...] para compreendê-la, é preciso se desfazer de noções contemporâneas de Estado, esferas pública e privada, níveis de governo e poderes distintos. O Estado representado pela administração colonial é, ao mesmo tempo, um todo indiferenciado que abrange o indivíduo em todos os aspectos e uma miríade de instâncias e jurisdições que vão do rei até seu maior modesto servidor, cujas atribuições se superpõem, confundem e contradizem. Trata-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão do trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir num lugar funções que não existiam em outros; competências serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade (apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 82).

Sobre a administração colonial, Lustosa nos informa que esta se organizava em quatro níveis: “as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e administração local”. Enquanto que a organização territorial, a divisão era feita por capitanias hereditárias. A partir do fracasso da gestão privada da maioria delas – que não conseguiam se defender dos índios mais aguerridos e dos invasores – a Coroa instituiu uma administração geral assumindo assim o seu controle. O Governo-Geral, em 1549, se constituía assim (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Sobre o quadro dessa época se tinha o vice-rei, que apesar de ter mais relevo em relação aos demais governadores, tinha poder limitado. Tinha-se na chefia máxima das capitanias, o governador ou capitão-geral ou ainda capitão-mor. Dentro das administrações, se dispunha a administração militar – dividida em tropa de linha, milícias

e corpos de ordenança; a administração geral – onde se abrangia tanto a esfera administrativa quanto a esfera judiciária; e a Administração fazendária, que arrecadava os tributos, realizava as despesas e geria o *Real Erário* nas capitanias (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 83-84). Havia ainda, além desses três setores centrais, “órgãos especiais como as Administrações dos Índios, a Intendência do Ouro e dos Diamantes, a Intendência da Marinha, a mesa de inspeção, as Conservatórias de corte de madeira, (...)” e toda administração eclesiástica, com funções também civis (*ibidem*). Lustosa vai salientar que o compêndio histórico de Caio Prado Júnior<sup>89</sup>,

[...] aponta como principais características da administração colonial a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas (fúria legislante), o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 84).

Contanto, como afirmado pelo autor, isso não exclui a gradual racionalização que se processaria no governo colonial no decurso de três séculos, a própria administração pombalina seria importante nesse sentido.

Compondo o quadro ministerial do governo de Dom Jose I, Marquês de pombal, teria como inquietação a modernização da administração pública do seu país visando o aumento dos lucros. Sua chegada se deve principalmente a dependência econômica de Portugal à Inglaterra, além da diminuição da exploração aurífera do Brasil. Assim, a exploração colonial do Brasil representaria também um fortalecimento do Estado monárquico. Apesar do caráter autoritário, conhecido como despotismo esclarecido, Pombal traria medidas importantes para administração brasileira.

O autor compreende que o primeiro período<sup>90</sup> se inicia com a conturbada e caótica transferência da família real para o Brasil. Vale lembrar, que com o Bloqueio Continental da França – sob o comando de Napoleão Bonaparte – à Inglaterra, Portugal se viu numa situação complicada. Tanto França quanto Inglaterra disputavam a influência de seu poder na Europa. Quando Napoleão descobre que D. João, apesar de aceitar o bloqueio, ainda negociava com a Inglaterra, determina a invasão francesa a Portugal. Sem

---

<sup>89</sup> E retomado por Arno e Maria José Wehling (1999) (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

<sup>90</sup> Lustosa convencionou chamar de “*A construção do Estado Nacional*”.

condições de resistir, a corte portuguesa saiu às pressas de Lisboa, escoltados pela marinha inglesa, que em troca exigiria a abertura dos portos brasileiros aos seus navios.

O acervo administrativo trazido na embarcação proporcionou a condução normal da monarquia no Novo Continente. Como não existiam residências para o acolhimento da nobreza, se desalojou os ricos das suas casas e palacetes – que cederam sua moradia, alguns de bom grado, outros nem tanto assim. O mais interessante e o que nos chama a atenção, é que isso reforçaria nossa tendência patrimonialista, ou nas palavras do autor, “reunir no mesmo edifício o domicílio e local de trabalho” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Quanto aos cargos – necessários e desnecessários – criados nesse período temos, “o Desembargo do Paço, Conselho de Fazenda e a Junta de Comércio”, mas para Hipólito da Costa, os que nós realmente necessitávamos eram, “de um conselho de minas, de uma inspeção para abertura de estradas, uma redação de mapas, um exame da navegação dos rios” (VINHOSA, 1984, p. 167 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 86). Dentro das criações importantes criadas pelo governo, temos a “Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o Banco do Brasil” e por fim, os “estabelecimentos ferríferos de Ipanema” (*ibidem*). Embora o Rio de Janeiro fosse o palco central nesse momento, todas essas mudanças iriam influir na nossa economia, sociedade, política e cultura, modificando o país não só de modo geral, mas também incorporando essas mudanças em todas as regiões.

O fato é que a transferência da corte e mais tarde a elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar. Tal foi o que de fato se verificou (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 87).

Os vários conflitos que se colocaram com a queda de Napoleão I e a exigência da volta para Portugal de d. João VI para reassumir o controle político da metrópole, culminaram na independência do Brasil, em setembro de 1822. Sem entrar nos pormenores do processo, se outorgou a Constituição de 1824<sup>91</sup>. Além da substituição das

---

<sup>91</sup> A Assembleia Constituinte criada em 1823 com uma postura liberal-moderada, propunha a garantia dos direitos individuais e a limitação dos poderes do monarca. Dom Pedro que não receberia bem essa ideia destituiria a assembleia com a ajuda dos militares e promulgaria uma constituição em 1824. Com o voto indireto e censitário, e a divisão do Legislativo em Câmara e Senado, o país seria repartido em províncias

capitanias por províncias, os poderes políticos agora eram quatro: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial.

Como ilustra Lustosa, após ficar uma década diante do poder, d. Pedro I abriria mão do trono em favor do seu filho Pedro II, que conforme previsto na constituição assumiria a regência Trina até alcançar a maioria aos 15 anos de idade, em 1841. Assim, em 1842, ao iniciar o período regencial seria realizada uma reforma constitucional, que instauraria a Regência Una. Com todo esse passeio por esses fatos históricos, o autor vai afirmar que “tratava-se de pequeno passo no sentido da descentralização, uma vez que instituía o Poder Legislativo provincial e a divisão de rendas entre o governo central e os governos provinciais” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 88-89).

As divergências gerariam uma pressão na última década do império, colocando assim o governo frente a alguns embates, como por exemplo, i) a questão do trabalho escravo – proprietários *versus* abolicionistas; ii) o problema da autonomia das províncias – centralizadores *versus* partidários da descentralização; iii) a Guerra do Paraguai – “desequilíbrio das finanças públicas, fortalecimento do papel político do exército e a contraditória condição do *soldado escravo*” e; iv) o estado crítico de saúde do imperador – por ser querido colocava em risco a “*questão sucessória*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Levando em conta esses fatores, e principalmente a desarticulação da ordem escravocrata no Brasil, que era um dos sustentáculos do regime imperial, fica exposta a fragilidade desse regime. Pois, a abolição era defendida enquanto necessidade crucial para modernização do país. Somado a isso, havia os novos atores que visavam ampliar a sua participação política, e mesmo os setores conservadores não viam mais o regime monárquico enquanto capaz de atender seus interesses.

É a partir desse cenário político que vai surgir o movimento republicano, que se dividia em dois polos, o federalismo (políticos de SP e RS) e liberalismo (políticos do RJ), e teria seu ponto alto na deflagração do golpe de 15 de novembro de 1889. No entanto, a proclamação da República não alteraria de fato os alicerces socioeconômicos do Brasil imperial. Como sinaliza Lustosa da Costa,

---

as quais seus presidentes seriam nomeados pelo Imperador. Já o imperador teria suas decisões interpretadas como “vontade nacional”.

A riqueza nacional continuou concentrada na economia agrícola de exportação, baseada na monocultura e no latifúndio. O que se acentuou foi a transferência de seu centro dinâmico para a cafeicultura e consequente mudança no polo dominante da política brasileira das antigas elites cariocas e nordestinas para os grandes cafeicultores paulistas. [...] O Governo Provisório adotou as reformas imediatas necessárias à vigência do novo regime e convocou eleições para uma Assembleia Constituinte. A Carta de 1891, francamente inspirada na Constituição americana de 1787, consagrou a República, instituiu o federalismo e inaugurou o regime presidencialista. A separação dos poderes ficou mais nítida. O Legislativo continuava bicameral, sendo agora formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, cujos membros passaram a ser eleitos para mandato de duração certa. Ampliou-se a autonomia do Judiciário. Foi criado um Tribunal de Contas para fiscalizar a realização da despesa pública. As províncias, transformadas em estados, cujos presidentes (ou governadores) passaram a ser eleitos, ganharam grande autonomia e substantiva arrecadação própria. Suas assembleias podiam legislar sobre grande número de matérias. Esse sistema caracterizava o federalismo competitivo (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 90).

A partir das afirmações feitas pelo autor, podemos concluir que a República Brasileira não se transformaria em dispositivo de diálogo entre a elite e as massas rurais e urbanas. O Estado continuava distante daqueles que deveria representar. O fosso da desigualdade continuaria presente no novo regime.

A república federativa conseguiria hospedar os interesses das elites econômicas, e com a autonomia vigente nos estados teríamos presentes às práticas do mandonismo oligárquico, como por exemplo, o já conhecido voto de cabresto. A política do “Café com Leite”, com a alternância entre São Paulo e Minas Gerais, seria marcada pela instabilidade. A chamada República velha teria duração de 40 anos, e com a eleição do paulista Júlio Prestes, haveria a ruptura da aliança com os mineiros e as outras oligarquias estaduais, o que, segundo Lustosa, abriria lugar “para mais uma intervenção do Exército – a chamada Revolução de 1930” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Embora Lustosa não aprofunde sobre esse momento, abro um parêntese para lembrar que no período da República Velha temos alguns acontecimentos importantes, como: o fim da mediação da Igreja nos interesses políticos; a elaboração da Constituição de 1891 que implementaria a divisão de três poderes independentes (Legislativo, Executivo e Judiciário); alternância do poder; e eleições diretas, com obrigação dos homens maiores de 21 anos e letrados votarem.

Junto à crise das oligarquias rurais e a crise internacional de 1929, o descontentamento com a eleição de Júlio Prestes poria fim a República Velha e abriria caminhos para o início da Era Vargas. É interessante avaliar que no Brasil o caminho recorrentemente escolhido para a derrubada dos regimes que geram insatisfação, quase



sempre é via golpe militar, dois exemplos vistos até aqui são a Proclamação da República em 1889, e a “Revolução” de 1930.

O segundo período nomeado de “*A burocratização do Estado Nacional*”<sup>92</sup>, Lustosa da Costa (2010) vai explanar esse processo utilizando tanto do período que compõe nossas raízes, ou mais especificamente, o Império (1882 – 1889), quanto do período chamado de República Velha (1889 – 1930).

Os processos de modernização da estrutura e do aparelho do Estado, durante o século XX, teve em 1930 um marco importante, que foi o início da passagem de uma sociedade agrária para uma sociedade urbano industrial<sup>93</sup>. Para entender esse quadro, o autor vai salientar que devemos compreender dois fatores cruciais: i) a inserção brasileira na economia internacional; ii) e como vivemos a Grande Depressão.

Em primeiro lugar devemos recordar a supremacia que o café tinha no Brasil, e sua dependência das exportações. A quebra da bolsa de 1929 abalaria profundamente nossa economia, ao mesmo tempo em que mudaria a centralidade da oligarquia cafeeira para os grupos urbanos que visavam o poder. Embora os anos 20 representassem um período de prosperidade para os estadunidenses, alguns elementos iriam culminar na crise, como a superprodução agrícola (excedente de produção de trigo), a diminuição do consumo que não acompanharia a expansão da industrial do país, e a quebra da bolsa de Nova York que colocou vários países em crise já que o EUA cessou as importações<sup>94</sup>.

Com o apoio do governo brasileiro aos produtores do café, Lustosa da Costa vai nos mostrar que houve uma política keynesiana praticada pelo próprio governo de “*forma intuitiva*”. Como explica,

[...] o Brasil era uma economia periférica apoiada na exportação de produtos primários entre os quais se destacava o café, principal item da pauta das exportações. O lucro dessa monocultura permitiu financiar o primeiro ciclo de industrialização brasileira, concentrando-se em São Paulo, polo da cafeicultura. Os interesses dos produtores de café eram protegidos pelo governo federal com políticas de câmbio favorável e formação de estoques reguladores. Com a crise de 1929, que penalizou os mercados consumidores, o Brasil foi obrigado a reduzir a exportação de café, ficando sem divisas para manter a importação de produtos industrializados. O governo federal, entretanto, continuou comprando, embora a preços reduzidos, o excedente de café não exportável, formando estoques que era incapaz de comercializar. Na

<sup>92</sup> Subtítulo dado pelo autor ao tópico.

<sup>93</sup> Essa passagem só se completa nos anos 1950.

<sup>94</sup> Segundo a revista cafeicultura, “as exportações do produto, que chegaram a US\$ 445 milhões em 1929, caíram para US\$ 180 milhões em 1930. A cotação da saca no mercado internacional, caiu quase 90% em um ano” Disponível em: < <http://revistacafeicultura.com.br/?mat=27265>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

medida em que esses estoques envelheciam, o café era queimado para dar lugar à aquisição de novas safras. Essa política mantinha um fluxo de renda para o setor mais dinâmico da economia, evitando desemprego no campo e a recessão generalizada. Por outro lado, a impossibilidade de continuar importando para satisfazer a demanda por produtos industrializados estimulou uma série de iniciativas de produção industrial para substituir bens importados (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 92-93).

Esse procedimento colocaria na pauta as discussões sobre o “*desenvolvimento econômico na América Latina*”. A partir do sucesso das políticas de intervenção americana, começa-se a pensar que isto também poderia ser desejável nas economias dos países da periferia, onde o Estado nacional encabeçaria o processo de desenvolvimento. O *New Deal*, elaborado pelo presidente americano Roosevelt, colocaria o Estado como vigilante do mercado, para evitar as especulações na bolsa de valores. Além disso, seria criado um programa de obras públicas que influiria na diminuição do desemprego, e leis de proteção aos trabalhadores e desempregados. Uma das medidas do governo, considerada radical por muitos, era a queima os estoques para acabar com a superprodução. O resultado dessa política foi positivo para economia americana. Vale lembrar também, que a segunda guerra teve um papel importante na saída da crise devido ao aumento das exportações.

A deposição de Washington Luís e o posterior impedimento da posse de Júlio Prestes marcaria o fim da República Velha, e iniciaria o governo provisório de Vargas. O golpe de 1930 se dá num clima de grande instabilidade devido ao crash da bolsa, e a preocupação que o clima de insatisfação levasse a uma guerra civil no Brasil. O governo provisório teria que se equilibrar entre vários interesses, dentre eles, a centralização do poder requerida pelos tenentes, a manutenção do federalismo que interessava as oligarquias, e reivindicações da burguesia industrial.

Com duração de 15 anos<sup>95</sup>, o primeiro governo de Vargas além da consolidação da burguesia industrial, tinha ainda o que o autor chamou de “imagem bifronte”, ou seja, “uma face voltada para as oligarquias rurais e outra para as massas urbanas” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 94). A crescente centralização geraria uma série de revoltas que culminariam na convocação de uma Constituinte e, logo após, na promulgação da Constituição de 1934 (*Ibidem*). Embora esta reestabelecesse os direitos dos cidadãos, não haveria mais o nível de descentralização que se encontrava na Primeira República.

---

<sup>95</sup> Esse primeiro período se dividiu em quatro anos de governo, três de governo constitucional e oito de ditadura.

Dentre os direitos introduzidos no Código Eleitoral de 1932, temos o voto secreto e o voto feminino. Na Constituição de 1934, apesar do seu caráter nacionalista e centralizador, tínhamos a reafirmação do voto secreto, a criação da Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do ensino primário, uma bancada que representasse as classes no Parlamento, e a criação das Leis Trabalhistas – o que gerou grande apoio popular. Apesar das mudanças, a situação econômica do Brasil ainda se encontrava complicada.

Temos em 1935 a fundação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), tendo à frente o Partido Comunista e composta por liberais, socialistas e antigos tenentistas. Esse movimento apresentava programas mais populares, além de requerer a reforma agrária, suspensão do pagamento da nossa dívida externa, nacionalização das empresas que eram de fora do país e que fossem defendidas as liberdades de cada indivíduo. Com o discurso de combate ao comunismo<sup>96</sup>, Vargas encontraria a desculpa perfeita para pôr em prática o golpe que vinha sendo gestado.

Nesse panorama, de alto grau de descontentamento, e eclosão dos movimentos sociais expresso nas greves operárias e manifestações da classe média, a constituição não duraria muito e o governo encontraria o pretexto perfeito para instaurar o golpe.

Em 1937, o golpe de Estado que instituiu o Estado Novo,

[...] fechou o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas, suspendeu as garantias constitucionais, destituiu os governadores eleitos, centralizou recursos, aboliu as bandeiras e os hinos estaduais, prendeu e perseguiu adversários e opositores e outorgou uma nova Constituição, a dita polaca. A centralização passa a constituir um princípio de organização do Estado brasileiro que se aplica de forma sistemática em todos os setores e níveis de estruturação territorial. [...] Mantendo a política de proteção às matérias-primas exportadas, o governo lançou-se de maneira franca e direta no projeto desenvolvimentista, criando as bases necessárias da industrialização – a infraestrutura de transporte, a oferta de energia elétrica e a produção de aço, matéria-prima básica para a indústria de bens duráveis. Mais do que isso, assumiu papel estratégico na coordenação de decisões econômicas. Para tanto, teve que aparelhar-se. As velhas estruturas do Estado oligárquico, corroída pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente. Urgia reformar o Estado, o governo e administração pública (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 95).

A Constituição outorgada em 1937, além de tirar a independência dos três poderes, coloca o Executivo em supremacia tornando Vargas a autoridade máxima do nosso país.

---

<sup>96</sup> Forjado por membros da Ação Integralista, o Plano Cohen seria divulgado pelo chefe do Exército alegando que haveria uma manobra a ser realizada pelos comunistas na tomada do poder, isso incluiria luta armada e assassinatos. Obviamente, a divulgação deste plano não passaria de uma fraude para que o governo se colocasse contra a possível “ameaça vermelha”.

Sob o regime corporativista, são suspensas as imunidades parlamentares dando poder ao presidente de prender e exilar seus opositores. O medo das possíveis ações dos comunistas colocariam as classes mais abastadas como apoiadoras do governo em vigência.

Visando superar o clientelismo existente na administração oligárquica, Vargas iniciaria uma sequência de mudanças que ensejavam principalmente controlar a crise econômica e avançar na industrialização do país, além de uma “racionalização burocrática do serviço público” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Dentre as transformações colocadas em práticas pelo então presidente, temos a ampliação das empresas públicas<sup>97</sup>, a reforma e criação de vários ministérios, a remodelação dos quadros do funcionalismo, a reorganização do judiciário e a instituição do Ministério do Trabalho. Segundo Wahrlich (1974, p. 29), a medida “mais *emblemática*” de todas seria a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>98</sup>.

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados com o objetivo de adaptar as normas emanadas do governo central às unidades federadas sob intervenção (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 97).

Sobre as competências do DASP contidas no Art. 2 do Decreto-Lei Nº 579/38, cabe a ele:

Realizar modificações na organização do serviço público de acordo com os postulados da economia e eficiência; organizar a proposta orçamentária que será encaminhada à Câmara dos Deputados, bem como realizar a fiscalização da execução orçamentária; fazer a seleção dos candidatos aos cargos públicos federais, assim como promover seu aperfeiçoamento; definir os padrões dos materiais utilizados no serviço público; ser o braço direito do Presidente da

---

<sup>97</sup> Quanto aos organismos especializados e empresas estatais criadas nesse período, Lima Júnior (1998) nos informa: “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

<sup>98</sup> Sobre as origens das doutrinas do DASP e sua originalidade, encontra-se no acervo da FGV a seguinte passagem: “A tarefa do DASP, (...) abrange um vasto terreno político-administrativo, constituindo uma larga e ousada tentativa de sistematização, até hoje não experimentada por qualquer país civilizado. A organização e o conjunto de atividades do DASP não encontram, na verdade, semelhança alguma com o que existe em outras partes do mundo. Atendendo às peculiaridades do meio e, principalmente, à nossa experiência; aplicando, por outro lado, os princípios já consagrados pela ciência administrativa, o DASP é uma organização de certo modo original, que tem demonstrado excelentes resultados. Buscando seus ensinamentos no secular Serviço Civil Britânico, um dos mais senão o mais eficiente do mundo; no sistema americano, que lhe segue de perto as pegadas; no alemão; no francês e no italiano, que melhor falam ao nosso caráter latino, a organização brasileira talvez esteja mais aproximada do serviço civil alemão, pelo seu aspecto de conjunto, ou melhor, pela sistematização dentro de um plano deliberado e seguro”

Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/departamento-administrativo-do-servico-publico-dasp>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

República na análise dos projetos de lei submetidos à sanção; fazer a inspeção do serviço público e apresentar ao Presidente relatórios das tarefas em andamento (BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938).

O artigo 11 do documento mostra o aparato que o DASP tinha a sua disposição, como “biblioteca, serviços de comunicações, mecanografia, material e serviços de publicidade”. As Comissões de Eficiência (C.E) de cada ministério seriam tecnicamente subordinadas ao DASP, e seus membros trabalhariam em dedicação exclusiva. Suas competências são apresentadas no Art. 17 da lei, e se resumem da seguinte forma: caberia a comissão o estudo e a organização do ministério ao qual se refere; propor alterações nas lotações das repartições; o envio das propostas de promoções dos funcionários aos Ministros, além de ponderar sobre transferências e remoções; fazer instruções sobre o uso dos recursos; dar o seu parecer sobre as propostas de admissão; manter proximidade ao DASP; e realizar a inspeção dos serviços do Ministério que é responsável (BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938) <sup>99</sup>.

Como nos lembra Lustosa, essa reforma administrativa do Estado novo, seria inspirada no modelo weberiano de burocracia para que se fosse possível superar o patrimonialismo existente no Estado brasileiro. Com a nossa industrialização via substituição de importações e com uma maciça intervenção do Estado, “buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação do público e do privado” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). O Dasp simbolizaria assim, a efetivação destes fundamentos, e teria [relativo] sucesso até 1945 com o início da redemocratização.

Com a saída de Vargas do poder, o DASP seria reorganizado, na prática isso significaria seu esgotamento em partes. Com funções de assessoramento, ainda seria responsável por selecionar e fazer o aperfeiçoamento de pessoal. O balanço que é possível se fazer do DASP, é que ele significou um esforço de racionalização no sentido de melhoria da máquina pública <sup>100</sup>. Além de difundir ideias modernizantes trazidas de outros

---

<sup>99</sup> Disponível em: < [https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei\\_579\\_de\\_30\\_de\\_julho\\_de\\_1938.pdf](https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei_579_de_30_de_julho_de_1938.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

<sup>100</sup> O que se quer dizer, é que o DASP se empenhou em criar uma máquina pública que ensejou transformar em nacional o que até aquele momento era regional. A partir disso algumas normas, parâmetros e procedimentos foram criados. Há um termo interessante da autora Sônia Draibe, que aparece em seu livro *“Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil”*, que é o termo de “ossatura do Estado” e que caberia na análise do processo do DASP evidenciando o motivo pelo qual ele se tornou um divisor de águas da Administração Pública Brasileira.

países, com vistas a eliminar o clientelismo e fisiologismo existentes<sup>101</sup>, apostou na formação dos servidores públicos e criou unidades administrativas descentralizadas (autarquias). No polo oposto, sua natureza centralizadora e o grande número de objetivos da reforma poderiam configurar em suas características tidas como desfavoráveis.

No terceiro período apresentado, Lustosa da Costa (2010) vai pontuar alguns acontecimentos importantes que o marcam, dentre eles, temos a queda do governo Vargas, a Constituição de 1946, a posse de Dutra – eleito em 1945 –, e a retorno de Vargas em 1950 por meio do voto direto.

A constituição de 1946, criada sob o espectro da derrota do nazi-facismo e da queda do Estado Novo, tinha o objetivo de reinstituir os princípios democráticos no Brasil. Além de restaurar os valores das liberdades individuais, restituiria os três poderes e seu equilíbrio e devolveria a cada Estado os direitos do uso de seus símbolos e bandeiras que havia sido proibido no regime anterior, significando a volta da autonomia. Com restauração dos princípios federalistas, o mandato do presidente seria de duração de cinco anos, sem reeleição para cargos executivos e se tornaria obrigatório o voto das mulheres.

Ao retornar com o poder reduzido, devido à recente Constituição, Vargas deveria dar prosseguimento ao programa nacionalista e reformista. No seu segundo mandato haveria medidas cruciais para a área econômica e social. Como recorda Lustosa, criou-se 13 estatais nesse período. Devido a sua importância, destaca-se a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Eletrobrás (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 99). Apesar dos muitos avanços reconhecidos dessa época, esse momento é marcado por muita tensão.

Com a forte oposição, e a intimação dos militares, o presidente não veria a renúncia ou deposição como opções, decidindo atentar contra sua própria vida no Palácio do Catete. Assim se encerraria o período Vargas, com o presidente sacrificando a si mesmo, e “entrando para história”, como na frase conhecida de sua carta-testamento<sup>102</sup>, em 24 de agosto de 1954.

A Era Vargas ainda hoje gera controvérsias sobre os posicionamentos do seu representante, ora sendo defendido como “pai dos pobres”, ora sendo acusado como representante legítimo do populismo. Mesmo após a sua morte o Brasil se encontraria em

---

<sup>101</sup>Embora esse objetivo até hoje não tenha se concretizado nas reformas realizadas.

<sup>102</sup> A Carta Testamento pode ser lida no seguinte link – Disponível em: <  
<http://www.culturatura.com.br/dochist/Carta%20Testamento%20-%20Getlio%20Vargas.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

crise, e os militares descontentes nesse período se apresentariam no futuro como os articuladores do golpe de 1964. Udenistas tentariam inviabilizar a candidatura da chapa de Juscelino Kubitschek e João Goulart transformando esta eleição numa das mais acirradas já vistas até aquele momento. Numa estratégia que sinalizava para o futuro, JK colocaria como crucial para a efetivação das suas metas a construção de Brasília.

Assim, após um intervalo caótico, Juscelino Kubitschek assumiria o governo em 1956, com uma agenda otimista com o seu plano de metas. Os 36 objetivos que possibilitariam o lema “50 anos em cinco”, tinham como ponto chave os setores de “*energia, transporte, indústria pesada e alimentação*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Dentro desse contexto que autor nomeia de “afirmação nacionalista”, se observaria também uma ruptura entre a administração direta e a administração descentralizada.

Segundo afirma,

Esse período se caracteriza por uma crescente cisão entre a administração direta, entregue ao clientelismo e submetida, cada vez mais, aos ditames de normas rígidas e controles, e a administração descentralizada – autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc* dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concursos, preferencialmente entre os formados em *think thanks* especializados, remunerando-os em termos compatíveis com o mercado. Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 100).

Para Lustosa da Costa (2010, p. 101), o governo de Kubitschek não havia causado mudanças significativas no aparelho do Estado, e o parlamentarismo instalado depois da renúncia de Jânio Quadros, seria uma saída política de curto prazo. Com a posse do vice de Jânio Quadros – João Goulart –, haveria uma tentativa de implantação de reformas de esquerda que encontrariam forte oposição nos militares.

Não é de se espantar que o governo de Jânio Quadros não tenha mantido a boa recepção pelos departamentos das Forças Armadas e da elite do país. Inicialmente apoiado pelos conservadores, mostrou uma com a União Soviética, aumentando ainda mais o descontentamento com sua política externa. Além da nomeação de Afonso Arinos para o ministério das Relações Exteriores, a crise causada pela inflação, o déficit da balança comercial e o crescimento da dívida externa herdados do governo JK, aumentariam as pressões sobre o presidente, que anunciaria sua renúncia. Embora esperasse um clamor popular para sua volta, este não aconteceria.

A simpatia pela esquerda em oposição ao horror ao comunismo de grande parte da população poderia sinalizar a instabilidade do governo de João Goulart. Seu pacote de medidas que visavam às reformas de base<sup>103</sup>, junto às tensões existentes, seria a cereja do bolo para que o golpe se efetivasse. No entanto, cabe ressaltar que existem várias críticas que se direcionam ao esquerdismo de João Goulart como sendo controverso.

Lustosa da Costa faz uma crítica aos quatro governos – Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart – sobre o fato de terem mantido práticas clientelistas. Segundo ele, ao invés do investimento no que chama de “*profissionalização da burocracia*” (TORRES, 2004), não se buscava soluções para os desafios surgidos, assim, todas as soluções acabavam se condensando na criação de novas estruturas que fugiam da administração direta (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 101-102).

No entanto, tudo isso contribuiria para as novas visões sobre a administração pública no Brasil.

O quarto tópico descrito pelo autor diz respeito ao período que se inicia com o golpe militar de 1º de abril de 1964. Na medida em que o regime autoritário se firmava, era colocado em prática o seu programa de “supressão de garantias, cerceamento do Congresso, centralização de decisões, concentração de recursos e esvaziamento da federação” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Dentre as várias reformas propostas e realizadas, a mais importante provém da edição do Decreto-Lei nº 200, que traria algumas diretrizes de gestão e funcionamento da máquina administrativa.

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta – os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares – pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E, finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 104).

---

<sup>103</sup> As reformas de base são iniciativas que pretendiam mudanças nas áreas: agrária, educacional, bancária, administrativa, fiscal e que se realizadas beneficiariam principalmente os trabalhadores e o povo.



De acordo com Lustosa da Costa (2010), a reforma administrativa de 1967 tinha fragmentos de projetos que nunca foram aprovados no Congresso, em seu estatuto, o Decreto-Lei nº 200 de 1967 designa cinco princípios fundamentais, descritos da seguinte forma por Beatriz Wahrlich: i) planejamento; ii) expansão das estatais; iii) “expansão do sistema do mérito”; iv) “novo plano de classificação de cargos”; e v) “reagrupamento de departamento, divisões e serviços em 16 ministérios” (WAHRlich, 1974 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 102).

Segundo a autora Beatriz Wahrlich, os anos de 1964 até 1978 são tidos como o período em que ressurgiu a reforma “como programa de governo formal”<sup>104</sup>. No período de 1967 a 1979, tínhamos a Semor (subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa) e o Dasp, sendo este responsável pelos recursos humanos, e aquela responsável por exames de estrutura tendo em vista maior eficácia da gestão pública (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 104).

Como informado por Lustosa da Costa o projeto do Dasp, o chamado “*Plano de Classificação de Cargos*” não obteve sucesso. O autor vai afirmar que, embora não tenha havido consonância entre o que se estabeleceu e o que de fato se conseguiu cumprir, o Decreto-Lei nº 200 teve seu papel na solidificação no – que Lustosa da Costa (2010, p. 105) chama de – “modelo de administração para o desenvolvimento do Brasil”.

Para se alcançar as aspirações de intervenção do governo, duas mudanças foram notadas, a primeira se refere à modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista, e a segunda remete a criação de instituições da administração descentralizada. A expansão da administração indireta, já vista no governo Vargas, seria aqui também o emblema do governo de crescimento, ocasionando assim, uma dicotomia entre o que Marcelino (1988, p. 44) vai nomear de “Estado tecnocrático e moderno” *versus* “Estado burocrático formal e defasado”.

O fracasso da reforma presente no Decreto-Lei nº 200 que não resolveu o problema dessa dicotomia e nem garantiu a profissionalização do serviço público, foi ainda mais agravado com a crise política do regime militar.

Lustosa da Costa nos chama atenção para dois programas elaborados entre 1979 e 1982 – a desburocratização e a desestatização, com vistas a aumentar a eficiência e a

---

<sup>104</sup> (WAHRlich, 1984, p. 52).

eficácia da administração pública<sup>105</sup>. O *programa da desburocratização*<sup>106</sup>, além do propósito de deixar a máquina estatal mais enxuta, visava “à simplificação e à racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis” (WAHRLICH, 1984). Já o *programa da desestatização*, com o propósito de fortalecer o sistema de livre empresa, apresenta os seguintes pressupostos:

- a organização e a exploração das atividades econômicas competem preferencialmente à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição brasileira. O papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;
- o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável;
- a privatização das empresas, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob o controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou, ainda, quando contribuem para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento (WAHRLICH, 1984 apud LUSTOSA, 2010, p. 107).

Para autora, esse programa teria o objetivo de reverter à dicotomia causada pelo alargamento da administração pública descentralizada (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Na chamada nova república ele volta a ser um ministério – ao invés de um programa –, mas acaba extinto em definitivo em 1986.

Como nos mostra Lustosa, o quadro que a ditadura militar deixará é um arranjo administrativo que trará as marcas da excessiva centralização, como consequência do Decreto-Lei nº 200/67. As administrações posteriores teriam que lidar com o legado deixado por esse período, que se resumem em dois problemas grandes: i) a admissão de funcionários sem concurso público retomando aquelas práticas patrimonialistas; ii) o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, devido a negligência com a administração direta, que segundo o autor, foi “fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixou de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 108).

A passagem para o quinto período retratado pelo autor, diz respeito à transição do governo ditatorial de Figueiredo para o governo de Sarney na Nova República. Sabemos

---

<sup>105</sup> A descrição do autor é encontrada nas páginas 106 e 107 do seu livro.

<sup>106</sup> O Programa Nacional de Desburocratização (PND 1979) foi criado pelo ministro Hélio Beltrão no ano de 1979, no governo João Figueiredo.

que a redemocratização do país implicou no retorno das liberdades – política, de imprensa, cultural, expressão, na volta das eleições diretas, na promulgação de uma nova constituição, além da volta do multipartidarismo.

As demandas da reforma administrativa pós - ditadura eram compostas de várias bandeiras de lutas e do desafio da redemocratização do país. Tancredo Neves faria uma reforma menor com o objetivo de “acomodar os interesses das diversas frações políticas que o apoiavam” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 108). Mas quem tentaria tornar o aparelho do Estado mais orgânico e eficiente seria o governo Sarney, atuando ainda com os programas – de desestatização e burocratização – legado do governo Figueiredo.

Assim, a recomposição da administração pública, segundo Marcelino (2003) teria como proposta:

[...] “restauração da cidadania” com o critério da universalidade; a “democratização da ação administrativa em todos os níveis de governo (...)”; “descentralização e desconcentração da ação administrativa”, além de, um processo de reversão do “crescimento desordenado da administração federal”; “revitalização do serviço público e valorização dos serviços”; e por último, a “melhoria dos padrões de desempenho a fim de promover a alocação mais eficiente de recursos” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 109, grifo meu).

Com o objetivo de fortalecer a administração direta, o governo Sarney colocaria em prática o seu programa de reformas, que segundo Marcelino (2003), teria “três objetivos centrais: *racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 110). Para viabilizar a política de recursos humanos seriam criadas duas escolas, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), além da Secretária da Administração Pública (Sedap)<sup>107</sup>.

No entanto, a distância entre aquilo que se pretendia e a execução dos planos só serviriam para aumentar as entidades e marginalizar o funcionalismo público, além de debilitar o DASP, mostrando ampla disformidade das reformas realizadas no Brasil. Segundo Lustosa, nesse sentido, a Constituição de 88 seria um marco:

[...] a Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação,

---

<sup>107</sup> A Sedap teria o objetivo de revitalizar o sistema do mérito, para isso, elaboraria um “*novo plano de carreira, uma revisão do estatuto do funcionalismo e um plano de retribuições*”. Segundo o autor, essas medidas, na prática não seriam implementadas, e a gestão de Delfim Neto (Secretária de Planejamento da Presidência da República) no governo Figueiredo seria responsável pelo legado do desmantelamento do setor público, deixando a tarefa do governo Sarney ainda mais árdua para conseguir a reativação das “*antigas ilhas de eficiência do setor público*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 110).

estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas do governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 112).

Em termos gerenciais a constituição seria considerada um retrocesso, pois eliminaria a maleabilidade possuída pela administração indireta. Além de transformar os funcionários públicos de celetistas para estatutários, por meio do Regime Jurídico Único (RJU), colocaria na pauta novamente o problema da previdência, ao assegurar “aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Bresser (1998) vai tecer uma crítica categórica ao governo Sarney e aos governos de transição-democrática de modo geral, como vai narrar Lustosa da Costa,

[...] Ele acredita que, no plano gerencial, houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 50. Partindo de uma perspectiva de análise política, considera que os dois partidos que comandaram a transição eram, apesar de democráticos, visceralmente populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma ideia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50 (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 113).

Embora o governo de Sarney apresentasse alguns avanços no sentido da redemocratização do país, este não obteve êxito em ajustar as contas públicas. Apesar dos planos Cruzado II, Bresser e Verão, não se conseguiu combater a inflação mostrando o fracasso de todos esses planos. O governo que o sucederia, o primeiro eleito de forma democrática depois de mais 20 anos, também não melhoraria esse quadro.

O governo Collor representaria o desmantelamento em todos os níveis. Segundo Torres (2004) a sua – curta – passagem pela presidência provocou, “na administração pública, uma desagregação e um estrago cultural e psicológico impressionantes” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Collor agia de forma totalmente leviana e inconsequente, no que diz respeito a sua reforma administrativa. A *desestatização* e

*racionalização*<sup>108</sup> operadas por ele tratavam-se na verdade de um “oportunismo neoliberal” (*Ibidem*).

[...] Sabe-se que as medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas, com a da Capes, por exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infraestrutura) sujeitas a pressões de interesses poderosos e dificultam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, desnecessários se examinarmos a administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos. A reforma administrativa desmantelou os aparelhos de promoção da cultura e contribuiu ou, pelo menos, serviu de pretexto para a paralisação de todos os programas sociais. Depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 115).

Apesar do autor não aprofundar na descrição desse governo, sabemos que o seu saldo final foi recessão, desemprego e descontentamento. Além de uma crise econômica sem precedentes, ainda havia as polêmicas sobre as práticas de corrupção envolvendo o presidente. Vemos então a euforia democrática ser substituída por um mar de incertezas.

Nesse sentido, não observaríamos nem a superação das práticas patrimonialistas presentes na gestão do Estado, e nem o aperfeiçoamento daquilo que se considera o trunfo da volta democrática, a Carta Magna. Ao contrário, o que veremos a seguir, serão intensos e contínuos golpes no sentido de dismantelar a Constituição que havia acabado de nascer. Mostrando, mais uma vez, a fragilidade da nossa democracia.

De forma sintética, Lustosa apresenta o governo Itamar Franco como um governo tímido, que para não perder a base de apoio, tocou de maneira inibida o programa de privatização. Os destaques do seu governo foram a realização da CPI do orçamento e a elaboração do Plano Real. Com o trauma da hiperinflação houve uma conscientização de todos – inclusive dos representantes das forças econômicas e políticas do país – da necessidade de uma mudança de comportamento em relação às contas públicas. O governo FHC, que é o objeto central deste trabalho, será tratado no tópico seguinte.

Antes disso, é importante fazer algumas reflexões sobre o caminho histórico trilhado até aqui. Ao final de sua narrativa, o autor trará importantes comentários sobre os diversos momentos descritos. O objetivo nos parágrafos abaixo será evidenciar os pensamentos que considero indispensáveis para que se finalize a proposta deste tópico.

---

<sup>108</sup> Em nota explicativa o autor vai sinalizar que, como nos recorda Lustosa da Costa e Cavalcanti (1990), essas categorias haviam sido desenvolvidas para facilitar a compreensão da reforma administrativa ocorrida no governo Collor (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Embora todos os períodos – desde o colonial até a Nova República – tenham feito contribuições importantes, dois momentos podem ser considerados como marcos históricos da administração: i) o primeiro governo Vargas, enquanto esforço inicial (contínuo e ordenado) de uma “modernização administrativa”; e ii) a reforma administrativa de 1967, “que padronizou estruturas e procedimentos e introduziu os modernos instrumentos de intervenção” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 116).

Lustosa da Costa vai identificar que as análises sobre a experiência da reforma administrativa brasileira, tratam o insucesso ou resultados muito aquém, como algo esperado. Além disso, há o que Rezende (2004 apud Lustosa da Costa, 2010) nomeia de uma “falha sequencial”, que por não saber quais os resultados das medidas propostas trariam consequências inesperadas. Assim, as distorções comprometeriam ainda a “*efetividade dos impactos*” e sua posterior sustentação (NASCIMENTO, 1967 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Nos trabalhos que vão colocar em relevo a indicação de características ou disfunções de nossa administração, Lustosa nos indica o artigo de Belmiro Valverde Castor e Célio França (1986), os quais vão apontar os quatro fascínios existentes que estariam, segundo eles, “*na raiz das disfuncionalidades das estruturas da operação do aparato estatal brasileiro*” (CASTOR; FRANÇA, 1986 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010). São eles: “o fascínio pela eficiência econômica setorial; o fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente; o fascínio pela grande escala; e o fascínio pela modernidade” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 124). Esses fascínios demonstrariam também o desprezo que se tinha pelos limites. Paulo Roberto Motta (1987) apresenta esses fatores como arraigados na formação do nosso Estado, que se desenvolveu mantendo os valores de grupos privilegiados na estrutura de poder, os quais sempre buscam sua sobrevivência<sup>109</sup>. Segundo Motta,

[...] Os grupos agem com a motivação de obter cooperação, ajuda e proteção mútua de seus membros, através de canais formais de administração, mas também de uma organização informal, ou seja, uma rede de apoio, comunicação e de interação ligada por laços de lealdade política e religiosa, de parentesco, de vizinhança, de compadrismo etc. São grupos atuantes e que transformam o Estado num campo minado de lutas políticas, mantidas nos limites de atuação do Estado através de um equilíbrio dinâmico de forças, para não ferir a aparente estabilidade e legitimidade do sistema (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 124).

---

<sup>109</sup> Isso tudo contribuiria para que na América Latina, ao invés de uma maior equidade, a expansão do Estado contribuisse para que os recursos se concentrassem ainda mais nas mãos desses grupos privilegiados (MOTTA, 1987).

Um que vai observar os aspectos peculiares na reforma do Estado é Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1995), que segundo Lustosa traria um “*toque original*” na caracterização da crise na década de 1980<sup>110</sup>. Segundo ele, a crise teria uma *tríplice natureza* – “Crise de legitimidade do Estado autoritário, crise financeira e crise existencial” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). A crise existencial se daria justamente pelas dificuldades já evidenciadas de nosso Estado sustentar as hierarquias e a disciplina interna, ou seja, pelo “*estiolamento da autoconsciência do Estado*” (CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, 1995 apud LUSTOSA DA COSTA, 2010). Segundo Albuquerque (1995), essa característica afetaria:

[...] “os alicerces institucionais e a identidade do próprio ente estatal: sua razão de ser e consciência de si mesmo; sua capacidade decisória e funcionalidade; sua percepção da sociedade; e a imagem que projeta perante ela” (Cavalcanti de Albuquerque, 1995: 142). (...) Manifesta-se pela inexistência de um “projeto de desenvolvimento que dê sentido, estabeleça limites e confira direção às ações públicas” (LUSTOSA, 2010, p. 127).

É interessante observar que embora a transição democrática exigisse mais participação e negociação, esta acabaria se esbarrando com a carapaça autocrática do Estado, que estaria refém do jogo de interesses. Nilson Holanda (1993) vai acusar que com os choques inflacionários do Plano Cruzado, a reforma administrativa passa a “ser concebida (...) equivocadamente como elemento auxiliar dos planos de estabilização, através da fusão e extinção de órgãos e empresas, com o objetivo de “*enxugar*” a estrutura da Administração Federal” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Esse autor levantaria alguns motivos que explicariam o porquê da crise gerencial do governo listando, por exemplo, o conflito permanente entre estruturas que requerem descentralização e estruturas que requerem a centralização, os interregnos na democracia vivenciados nos anos de 1945 e 1985, o problema do regime jurídico único (RJU) e o enfraquecimento do poder dos salários que aprofundaria o corporativismo (HOLANDA, 1993).

---

<sup>110</sup> Roberto Cavalcanti de Albuquerque em seu estudo sobre reconstrução e reforma do Estado, vai traçar o que Lustosa chama de “um esboço de arqueologia e história do Estado Nacional, desde suas raízes ibéricas (1139 – 1500), passando pelo patrimonialismo e a centralização (1500 – 1508) da colônia, pelo Estado que se sobrepõe à sociedade (1808-1930) e pelo Estado com superinstituição (1930 – 1980), até o período da desagregação que é ao mesmo tempo, o limiar para novos caminhos (1980 – 1995)” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 126 – 127). O que diferenciaria sua análise das outras seria justamente o *toque original* que Lustosa irá dar relevo.

Outro autor apresentado por Lustosa da Costa é Humberto Falcão Martins (1995), que vai mostrar haver o que ele chama de uma “relação disfuncional entre burocracia e democracia” (MARTINS, 1995). Se a modernização implica em racionalização, parece que a “modernização administrativa” sempre aparece separada do “contexto político do Estado”. Nas palavras de Lustosa, “a política ‘irracional’ é nociva à administração ‘funcionalmente’ racional” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 130). O problema aqui, como evidencia Lustosa da Costa, seria então a opção da modernização como categoria central da análise.

Quem diz modernização diz secularização e racionalização; quem diz racionalização, quase sempre, como é o caso, evoca os tipos de racionalidade da ação social propostos por Weber, pois “a modernização implica em racionalização funcional e substantiva” (Martins, 1995:183). A distinção entre irracionalidade, racionalidade substantiva e racionalidade funcional (ou instrumental) nem sempre permite saber se a apreciação dos objetos se faz a partir de categorias de análise ou julgamentos de valor. Assim, a “irracionalidade do sistema político” responde por disfunções da administração pública. Por outro lado, as tentativas de aumento da racionalidade funcional inerentes à burocracia, por natureza limitada, não favorecem o desenvolvimento de uma administração democrática. Trata-se de uma modernização incompleta, porque (...) “ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da Política e à custa da democracia; ora tentou-se descaracterizar seu caráter (sic) funcional, pretensamente até em nome da democracia, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia estatal com baixa racionalidade social (Martins, 1995:117)” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 129).

Utilizando as concepções de Weber e as determinações da *new public managment*, Bresser também executaria uma análise histórica (e evolucionista) sobre a administração pública, distinguindo três tipos – a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Em resumo:

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares e servidores, possuem *status* de nobreza real. (...) A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...] A administração pública burocrática se caracteriza pela profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. [...] A administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Não nega todos os princípios da administração pública burocrática, pois tem uma clara noção do interesse público e conserva, embora flexibilizando-os, a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A principal diferença está na forma de controle,



que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 130 - 131).

No entanto, no Brasil isso deixa de fazer um pouco de sentido, pois as palavras “administração, gerência e gestão” são sinônimas, segundo o autor, ao se falar em administração gerencial estaríamos nos referindo de certo modo a uma “*administração administrativa*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Esse tipo de pleonismo explicaria a nossa dificuldade de compreensão e consequentemente de execução dos princípios empresariais.

Somado a isso, parece haver também um movimento de centralização toda vez que tendências descentralizadoras aparecem. Além de uma falha sequencial, que poderia ser explicada pelo uso da reforma enquanto reorganização do controle burocrático através de um ajuste fiscal. Flávio Rezende (2004) tem em sua hipótese sobre a falha sequencial, que esses objetivos seriam conflitantes, segundo ele, “o ajuste fiscal impõe maior controle sobre o sistema burocrático, enquanto a mudança institucional demanda maior autonomia para as partes desse mesmo sistema” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 132). Desse modo, os agentes envolvidos com um desses objetivos não cooperariam para a conquista do outro. Segundo Rezende (2004), isso explicaria inclusive o porquê de FHC ter extinguido o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), uma vez que não se torna possível viabilizar mudanças institucionais com governos que se mostram engajados com o ajuste fiscal.

Ao final dessa excursão histórica, Lustosa vai criticar as principais análises que abarcam os processos de reforma administrativa do Brasil, como repetitivas e tediosas. Segundo ele, todas elas apontam para o patrimonialismo e clientelismo como distorções centrais na administração pública, mas nenhuma apresenta um estudo sobre as consequências disso. E reconhece que apesar do caráter autoritário, as reformas de 1937 e 1967 foram importantes para que a máquina pública se modernizasse.

Terminadas as considerações feitas pelo autor, deixo aqui algumas observações:

- 1) Embora cronologicamente se esperasse uma evolução das técnicas de gestão do Estado, vemos que esse movimento não se dá de forma contínua. Cada gerência apresentada traz sua própria concepção de Estado e de administração quebrando qualquer possibilidade de linearidade nesse sentido.

- 2) Além disso, nosso Estado tem uma fragilidade enorme em vários sentidos, sendo possível evidenciar isso nos presidentes eleitos democraticamente que conseguiram concluir seu mandato. Nos mais de 120 anos de república, tivemos 36 governantes, destes somente cinco foram eleitos democraticamente e conseguiram terminar seu pleito até o fim. Dentre os presidentes que sofreram deposição via impeachment ou golpe, temos: Washington Luís, Júlio Prestes, Getúlio Vargas, Carlos Luz, João Goulart, Fernando Collor e mais recentemente Dilma Rousseff.
- 3) Outro fator que agrava a questão do Estado é a constância de golpes e ditaduras que marcam nossa história, cronologicamente: o golpe de 1889 com a Proclamação da República; a chamada “Revolução de 30”; o golpe de 1937 que instituiu o Estado Novo e o Golpe de 1964. Seus ideólogos sempre tentam nos convencer e justificar (embora não vejamos isso como possível) que estes tiveram importância para que a máquina pública fosse aperfeiçoada. Todavia, é sabido por nós que além de não promoverem a diminuição das desigualdades existentes, eles ainda serviram para agravar os traços do patrimonialismo e fisiologismo do nosso Estado.
- 4) As constituições implementadas e que visavam ampliação de direitos, mais especificamente a de 1934 e de 1988, são duramente criticadas e combatidas, evidenciando mais uma vez a quem o Estado brasileiro serve.
- 5) Para além do problema da excessiva centralização e da falta de profissionalização dos setores cruciais para o funcionamento do Estado, um comportamento que se repete em todos os períodos observados até aqui, é os órgãos e agências públicas refêns dos interesses das elites econômicas e políticas do país. Ou seja, todas as decisões são tomadas ou revistas tentando não contrariar os interesses daqueles que estão no topo da pirâmide. Como vimos, todas as vezes que esses interesses são colocados em cheque fica eminente à possibilidade de um golpe de Estado.
- 6) Concordando com o tópico anterior, outra observação que pode ser feita até aqui, é sobre os gastos públicos voltados aos setores que movimentam nossa economia. Assim, a exemplo da compra das safras excedentes de café para saída da crise de 1929, todas as vezes que as empresas se veem imersas em problemas financeiros o Estado se organiza para evitar a quebra dessas instituições, ao mesmo tempo em que afirma não poder lidar com os gastos

dos serviços sociais públicos. Ficando evidente assim, que os gastos excessivos do Estado nem sempre se dão devido à sustentação do funcionalismo ou aos serviços prestados por ele na questão social, embora frequentemente essa afirmação seja trazida como verdade.

### **2.2.2 OS ANOS 1990 E O MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE)**

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde se consolidou a ideia de substituição do modelo anterior (considerado burocrático) pelo modelo gerencial. O “gerencialismo” parte da conjectura de que é necessária uma “flexibilização” na administração pública, para superar e reduzir o formalismo e a rigidez, ao mesmo tempo em que se aperfeiçoem os mecanismos de controle do Estado, para se “adequar” aos governos democráticos contemporâneos.

De acordo com Marini (2005) o ano de 1995 denotou o marco das reformas direcionadas à administração pública brasileira. Em primeiro lugar, e por iniciativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso, transformou-se a Secretaria da Administração Federal (SAF), em um novo ministério, o MARE, que além das funções tradicionais de gestão da função pública, contraiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. O MARE foi assumido pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira a convite de FHC, e de acordo com o ex-ministro no período de 1995 a 1998 ele foi o principal responsável por esta reforma. “A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 71). Nesse sentido, a administração do Estado e do setor privado seriam equivalentes na medida em que a reforma vai descentralizar e autonomizar as agências do Estado, definir indicadores de desempenho para as organizações resultantes e criar “quase-mercados” e mecanismos de fiscalização social para seu controle em adição ao controle gerencial por resultados.

Para implementar essa estratégia o governo propôs uma mudança em três dimensões: Institucional-legal: “remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos”; Cultural: “substituir a cultura burocrática dominantes pela nova cultura gerencial”; Gestão: “implementação da reforma por meio da adoção de novos

arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados” (MARINI, 2005, p. 5)<sup>111</sup>.

Sobre as orientações das iniciativas fundamentais a serem realizadas no período de 1998 – 1999, o autor elenca as seguintes:

- (i) a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente);
- (ii) a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), (iii) a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e (iv) a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover a mudança cultural) (MARINI, 2005, p. 6).

Logo, para compreendermos as raízes do processo de gestação do novo ministério, é preciso dar alguns passos atrás para entendermos como o projeto da reforma aparece no governo de FHC. A discussão empenhada aqui testa a hipótese se havia uma intenção precípua daquilo que foi realizado pelo governo, ou se tais caminhos surgiram no meio do percurso.

No Discurso de Despedida do Senado Federal (Brasil, 1994), Fernando Henrique comemora o fim do período de transição, mas alerta que institucionalmente a democracia brasileira carece de reparos. Estes se referem à necessidade que temos pela frente de desvencilhar da herança da chamada “Era Vargas”. Assim, para dissipar o intervencionismo e protecionismo da época passada, FHC sugere um novo modelo de desenvolvimento. A premissa do modelo tem como foco o processo de estabilização econômica.

Embora se tenha ciência da centralidade da reforma do Estado e mais propriamente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) na gestão de FHC, tudo indica que ele foi convencido – e aqui a imagem de Bresser-Pereira nos parece procedente – a colocar a reforma na agenda do dia.

Segundo Barbosa e Silva (2005) não existiu durante a Campanha presidencial de 1994 referências a uma reforma administrativa. Tais indícios aparecem em dois documentos: timidamente no Discurso de Despedida do Senado Federal, e

---

<sup>111</sup> Segundo o autor nos indica, “a estratégia de implementação mesclava ações de natureza estrutural (mudança do ordenamento jurídico vigente e introdução da nova cultura gerencial via programas de sensibilização e educação continuada) e ações pontuais de transformação (quase sempre fragmentadas) junto aos diversos órgãos da estrutura administrativa (fomento gerencial financiado por programas de cooperação internacional em unidades-piloto que, por adesão, celebravam um protocolo de intenções visando à transformação) (MARINI, 2005).

definitivamente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), redigido pelo Mare. Ou seja, só se tomou conhecimento da reforma enquanto um empreendimento do governo após a confirmação do resultado nas urnas.

Nesse sentido, parece que o Pdrae se configura num apêndice do governo para empreender a reforma do aparelho do Estado. O próprio diagnóstico da crise, como uma crise do Estado e a posterior separação do Estado em quatro setores<sup>112</sup>, mostra a função desse documento na parte administrativa da reforma.

Grande parte do documento se ocupa da questão do funcionalismo e da modificação da Constituição vigente. Barbosa e Silva (2005) vai constatar que,

[...] 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 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 e introduzindo os critérios de idade e tempo de contribuição (BARBOSA E SILVA, 2005, p. 6-7).

Embora o empreendimento para reforma se mostrasse amplo, somente no âmbito econômico, da administração e das privatizações que ele se efetivou.

Numa perspectiva liberal, no plano econômico, o Plano Real foi o carro chefe se mostrando como uma das políticas mais eficientes até então no combate à inflação<sup>113</sup>. Dividindo-se em três frentes, se diferenciava dos planos heterodoxos implementados até então. A frente monetária visava evitar a volta da inflação, a frente cambial tinha uma função estabilizadora, e por fim, a frente fiscal que ensejava enxugar os gastos do Estado.

Tributários do Mises e de uma visão liberal, para os defensores desse empreendimento, o Plano Real era dependente de cinco fatores cruciais: 1) Zerar o déficit público; 2) Desindexar a economia; 3) Reindexar a economia de acordo com a taxa de câmbio (dólar como novo indexador); 4) Realizar abertura econômica (reduzir taxas de importação); 5) Expandir as reservas internacionais (governo deveria comprar e acumular

---

<sup>112</sup>) Núcleo Estratégico; II) Serviços Exclusivos do Estado; III) Serviços não exclusivos do Estado; e IV) Produção para o mercado.

<sup>113</sup>Essa visão vai tentar salientar que só de não ter tido congelamento, tabelamentos e confiscos (como em outras tentativas), o plano já se mostrava vitorioso. No entanto, no tópico sobre a “Gestão FHC” já evidenciamos os impactos catastróficos que o Plano trouxe não só para a economia, mas para as áreas sociais em geral.

dólares). Para eles, com a renovação econômica, no sentido de sua modernização, a privatização se tornou indispensável para a contenção da inflação<sup>114</sup>.

Ainda que o empreendimento da privatização visasse aumentar as receitas federais e estaduais, este não obteria êxito na contenção da dívida. Há aqui uma funcionalidade escondida e exposta nas constatações de Barbosa e Silva (2005), “as privatizações serviram muito mais para alterar o papel do Estado e possibilitar novas oportunidades de investimento para capitais privados nacionais e internacionais”.

Por derradeiro, no âmbito administrativo, a reforma realizada teria o funcionalismo como ponta de lança e um caráter fiscal. A preocupação com o funcionalismo se mostra como correspondente com as pretensões gerenciais para o Estado. Embora o MARE em sua origem projetasse ter um raio de ação maior, a sua reforma nas três frentes supracitadas foram ao encontro com o enxugamento do Estado e a desoneração da máquina administrativa.

Nesse seguimento, a Emenda Constitucional nº 19/98 (EC 19/98) tem um papel fundamental enquanto ferramenta legal que vai balizar a reforma encabeçada pelo MARE. São destaques: “alterações no serviço público, a institucionalização do contrato de gestão e a adoção do princípio da eficiência” (BARBOSA E SILVA, 2005, p. 10).

O princípio da eficiência em direito administrativo é um marco importante, pois através dele que se implementa a administração pública gerencial, ou seja, o controle de resultados na atividade estatal. Este princípio é definido por Hely Lopes Meirelles como,

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, (...) o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração. (MEIRELLES, 2002).

É importante ter em mente que o princípio da eficiência, enquanto um princípio gestado numa administração gerencial é o da eficiência do mercado (BARBOSA, E SILVA 2005). A lógica do mercado não é aquela que visa o bem comum, mas sim a possibilidade de ser fazer mais com menos. Assim, com este novo princípio o Estado caminha um pouco mais na adoção dos preceitos gerenciais da *New Public Management*.

---

<sup>114</sup>Contudo, sabemos que essa relação é enganosa e o que as privatizações fizeram foi saquear as empresas nacionais por meio dos leilões com preços muito aquém do que valiam. Essa dita renovação, se tratava na verdade de um alinhamento do nosso Estado ao jogo do grande capital.

Tomando o exposto por Barbosa e Silva (2005) temos o seguinte quadro: 1) “As ações tomadas no primeiro governo FHC (1995 – 1998) não levaram tanto em conta o que se pretendia no PDRAE”; e 2) “O enxugamento da máquina enquanto reforma do aparelho acabou servindo de guia para o empreendimento da reforma do Estado” (BARBOSA E SILVA, 2005, p. 15-16).

A conclusão que se chega aqui, é que embora o proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado tivesse a pretensão de realizar a reforma nas suas três dimensões (institucional-legal, cultural e de gestão), o alcance foi muito aquém do que se alvitrava. Salvo a questão do funcionalismo<sup>115</sup> e da Emenda Constitucional nº 19/98 – incorporando os princípios da Nova Administração Pública –, as ações para as reformas da previdência, tributária, política, sindical, trabalhista tiveram resultados irrisórios para não dizer desprezível.

Talvez não seja uma simples coincidência o fato da reforma ter ganhado relevo durante o governo e não antes. “Antes” me refiro ao momento de apresentação das propostas para a campanha presidencial de 1994, e “durante” me refiro à confecção do Pdrael pelo MARE tendo à frente Bresser-Pereira. O que tudo indica, é que embora o Plano Diretor se apresente como um plano ambicioso, este não estava no centro dos interesses do governo.

### **2.2.3 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO**

A reforma do Estado no Brasil encabeçada por Bresser-Pereira está proposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrael). Esse documento é orientado a partir da crise dos países da América Latina, o diagnóstico é que essa crise vivida nesses países, na verdade, é a crise do Estado.

A tese é a de que o Estado tinha se desviado de suas funções intervindo de modo intenso na esfera produtiva, essa interferência que gera um mau funcionamento na economia e seria responsável pela crise. Bresser vai se colocar a tarefa de apontar os principais problemas existentes, ao mesmo tempo em que propõe a implementação de um novo modelo que seria mais eficiente.

---

<sup>115</sup>Segundo Barbosa e Silva (2005), a funcionalidade do Mare na reforma do Estado ficou reduzida ao tratamento dado ao funcionalismo.

Ao utilizar a prerrogativa de que o Estado esteja longe do setor produtivo, Costa (1998) vai afirmar que o documento do Pdrae pressupõe o Estado enquanto esfera “supra” econômica, ou seja, neutro, acima das classes e se preocupando com o bem comum. O problema do discurso de neutralidade é justamente distorcer o rearranjo neoliberal que se pretende executar. Pois, ao se falar em reconstrução da administração pública nada se tem de neutro, ela mostra justamente o casamento entre o Estado e o grande capital.

O próprio discurso do governo vai distorcer o que se pode entender por esfera pública e colocar na conta do fenômeno da globalização as mudanças necessárias. Como Costa (1998) vai observar,

Tomando como fatalidade a globalização econômica, o plano diretor argumenta a necessidade de rever as esferas decisórias do Estado. Surge no texto da Introdução (p.10) a figura central do cidadão. A despolitização da crise do Estado é assegurada ao tratar com conceitos de cidadania, administração gerencial, eficiência e descentralização. Assim, a esfera pública aparece no discurso do governo como algo essencialmente técnico e dissociado de interesses de classes. “A qualidade e produtividade do serviço público é a meta buscada”. Para tanto, duas áreas são estratégicas: a reforma administrativa e a reforma previdenciária. As reformas são colocadas como mera questão técnica, sem conotações de ordem classista (COSTA, 1998, p. 180-181).

Nesse sentido, algumas medidas seriam necessárias para propiciar a passagem para o novo plano. Dentre elas:

- ajustamento fiscal duradouro;
- reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- a reforma da previdência social;
- a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Para isso ser possível, a administração pública teria que ser reformulada primando pela especialização, flexibilização e profissionalização dos agentes e estruturas.

Sobre a crise do Estado, Bresser-Pereira vai tentar nos convencer que a crise do Estado é na verdade uma crise fiscal. Ou seja, o Estado se tornou ineficiente para dar conta das suas demandas. Como salienta Lustosa a respeito das afirmações de Bresser, “o argumento parece sugerir que o Estado se tornou disfuncional ao mercado, pois passou a perturbar seu adequado funcionamento”. Ou ainda, “(...) o Estado deficitário é gerador de



desequilíbrios no sistema econômico” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 162). Se antes dos anos 30 a crise foi gerada pelo mercado, a partir dos anos 80 ela é resultado da sobrecarga do Estado (BRASIL, 1995). Nessa lógica, Estado e mercado se equilibram mutuamente.

Para, além disso, todo esse déficit seria resultado do papel interventor tomado pelo o Estado, seja subsidiando empresas, seja realizando diretamente os serviços assistenciais ou pelo próprio atraso da sua forma de gerir. Bresser vai afirmar, que a crise do Estado a qual ele refere,

[...] não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui drasticamente. O Estado se imobiliza. (...) A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais (MARE, 1997, p. 12).

Embora Bresser use fatores externos para categorizar a crise, esta estaria ligada principalmente a fatores íntimos da nossa própria trajetória histórica<sup>116</sup>.

Toda essa discussão em torno da função e do papel do Estado e a sua intervenção na economia atestam a imprescindibilidade da reforma do Estado. Seja por desequilíbrio fiscal, diminuição dos índices de crescimento da economia ou pela própria inflação nas décadas de 1970 e 1980, o fato é que o Estado não foi capaz de suprir as demandas sociais. Num quadro de excessiva centralização e o próprio esgotamento do modelo de substituição de importações, o governo afirma que nos anos de 1980 a saída para a crise fiscal seria num primeiro momento pela negação que esta existisse, e num segundo momento na máxima do Estado mínimo. Optando por se colocar fora das duas respostas anteriores, a sua via seria a reforma do aparelho do Estado. O movimento seria no sentido de considerar “a reconstrução do Estado pela busca da autonomia financeira e retomar a capacidade de implementar políticas públicas” (COSTA, 1998, p. 185).

Quando o governo propõe as medidas citadas anteriormente – de ajuste fiscal, reformas econômicas, inovação dos instrumentos de política social etc. –, temos em mente que se fossem orientadas para promover a igualdade, talvez teríamos uma estrada

---

<sup>116</sup>Em Lustosa da Costa (2010) é possível encontrar a discussão que o autor faz sobre os fatores exógenos e endógenos da crise.

que nos levasse ao caminho para um país mais justo. No entanto, a análise das práticas do governo mostra o que realmente foi feito. Costa recorda que:

[...] basta ver o desmonte da área social promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a criação do Fundo de Emergência para sustentar a estabilidade do Plano Real, a falta de verba para a saúde, o descaso com a educação, o sistemático sucateamento dos centros de pesquisa das Universidades e a manutenção do salário mínimo na faixa dos 100 dólares, o menor da América Latina, para cair por terra a pretensa modernidade de sua proposta (COSTA, 1998, p. 185).

Antes de iniciarmos a análise do documento do Plano Diretor, precisamos ter em mente algumas questões: i) o Estado é considerado como uma esfera neutra; ii) a divisão da sociedade em classes não é levada em conta; iii) o setor público é entendido como cheio de vícios (patrimonialismo, clientelismo, fisiologismo); iv) para desconsiderar as classes as reformas são justificadas como sendo de ordem técnica<sup>117</sup>; v) o governo busca a hegemonia para implementar sua reforma e convencer a sociedade<sup>118</sup>; vi) coloca-se todos os males da modernidade na contada crise administrativa; e por fim, vii) a reforma do aparelho do Estado seria realizada enquanto defesa do Estado como “res publica”, essa proteção se daria em dois níveis, o político e o administrativo (COSTA, 1998).

A reforma do Estado tem em sua base algumas estratégias que são expressas na forma como se entende os tipos de propriedade estatal, os tipos de administração pública e a forma de atuação do Estado.

A primeira delas é sobre os tipos de propriedade. Como consta no documento do Plano Diretor,

Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 43).

Teríamos assim, dois tipos de propriedade pública, a propriedade pública estatal e a propriedade pública não estatal. A primeira se refere às atividades do núcleo

---

<sup>117</sup> Para Francisco de Oliveira (1996), “sob o discurso de neutralidade técnica, o que se busca é atacar o funcionalismo público” (COSTA, 1998, p. 181).

<sup>118</sup> José Arthur Giannotti (VEJA: 26.02.97, p. 14), vai afirmar que não há no governo apenas o desejo de governar, mas também se tornar hegemônico. Tal traço recordaria o “despotismo esclarecido” (*Ibidem*).

estratégico do Estado<sup>119</sup>, enquanto que a segunda abarcaria bens que servem ao interesse público, ou seja, de todos.

A segunda estratégia do modelo é fazer a diferenciação sobre os tipos de administração pública<sup>120</sup>. Os três tipos administração pública são: patrimonialista, burocrática e gerencial.

Na primeira o Estado e o poder do soberano se misturam, esta é permeada de favorecimentos e vontades daqueles que são beneficiados por ela.

*A res publica não é diferenciada da res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p. 15).*

O segundo tipo, fruto do liberalismo, vai tentar extinguir as marcas da corrupção e do nepotismo existentes no tipo anterior, prezando principalmente pela rigidez das suas funções. Para isso,

*Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (BRASIL, 1995, p. 15).*

Por fim, a administração gerencial vai colocar a necessidade dos cidadãos como central, e se organizar a partir de princípios existentes nas instituições privadas.

*A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático (BRASIL, 1995, p. 16).*

---

<sup>119</sup>“Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal” (BRASIL, 1995). Compõem o poder extroverso: forças armadas; polícia; agência arrecadadora de impostos; agências reguladoras; as agências de fomento e controle dos serviços sociais e da pesquisa científica e a agência de seguridade social básica.

<sup>120</sup>No tópico 2.1 deste trabalho há uma citação sobre a diferenciação feita por Bresser sobre os tipos de administração pública.

O que diferenciaria esse tipo de administração da anterior seria a forma de controle, “que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL, 1995, p. 16).

No Plano Diretor a estratégia dessa administração é colocada da seguinte forma:

- para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade,
- para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e
- para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (*Ibidem*).

Ainda segundo este documento, “no plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais”, com isso seriam deslocadas as ênfases dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 16). Nesse sentido, tem-se também uma mudança do que se entenderia por interesse público, pois se na administração burocrática esse se misturava com o interesse do próprio Estado e no atendimento da burocracia, na administração gerencial este seria associado com o interesse de todos e da comunidade.

Desse modo, o novo paradigma,

[...] fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 17).

A esse respeito caberia a crítica feita por Lúcia Cortes da Costa. Pois se o foco é a coletividade e o cidadão-cliente “como ficaria o atendimento às necessidades de saúde, previdência, educação, habitação, trabalho e reforma agrária” (COSTA, 1998, p. 189). O que a autora questiona, é como será possível satisfazer o cidadão-cliente sem direito ao trabalho (desempregado) ou que mora no campo (no embate da luta pela reforma agrária)? Parece que o discurso se descola da prática, pois o mesmo governo que se mostra omissivo na área social tem uma postura de excelência quando falamos do socorro aos bancos, como ocorreu com o Banco Nacional. Para desmistificar o discurso, a autora afirma que



“não há técnica gerencial que dê conta da falta de recursos na área social, onde faltam desde atendimento médico a cestas básicas” (*Ibidem*).

No entanto, a incorporação dos princípios gerenciais na forma de gestão não significaria jogar fora todas as estruturas burocracia, mas sim, passar uma peneira observando as que ainda são viáveis e quais já se tornaram obsoletas na nova administração.

A terceira estratégia do empreendimento para reforma é a categorização das formas de atuação do Estado. São quatro:

- **NÚCLEO ESTRATÉGICO** – É o próprio governo com seus três poderes e o Ministério Público. Aqui que vão ser definidas as leis e políticas públicas, bem como a supervisão do seu cumprimento;
- **ATIVIDADES EXCLUSIVAS** – São os serviços realizados de forma descentralizada, mas que só o Estado pode realizar, como segurança, fiscalização previdência, polícia, emissão de passaportes, etc.;
- **SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS** – mesclam atividades que tanto o Estado quanto organizações da sociedade civil vão prestar, como educação, saúde, cultura (centro de pesquisa, museus). Nesse setor as instituições não têm o poder do Estado e nem podem ser apropriadas pelo mercado pela sua lógica de lucro;
- **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO** – Se refere à área em que atuam as empresas privadas. Um exemplo são as atividades no setor de infraestrutura que a verba e o controle continuam com o Estado, mas são executadas por essas empresas (BRASIL, 1995, p. 42).

A imagem abaixo resume o plano pretendido sobre os setores do Estado, as três formas de propriedade e da administração.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado					
	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus					
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais					

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995).

O Plano ainda faz uma divisão entre os objetivos mais gerais e os mais específicos que auxiliariam essa passagem para um Estado reformado e eficiente.

Dentre os objetivos mais gerais, se propõe a ampliação da governança do Estado, a demarcação de suas funções, a autonomia dos estados e municípios desonerando algumas responsabilidades da União, ao mesmo tempo em que se firme uma maior cooperação entre eles.

Para cada um dos quatro setores, há também um objetivo próprio. No núcleo estratégico, o objetivo é atingir sua efetividade a partir da modernização da administração com a utilização dos princípios gerenciais. No setor das atividades exclusivas deve-se transformar as agências descentralizadas (como autarquias e fundações) em agências autônomas por critérios de competição administrada e aprovação popular, o controle aqui seria *a posteriori*. Nos serviços não-exclusivos seria colocado em prática o programa de “publicização” (transformação das fundações públicas em organizações sociais), dando a consequente autonomia para os que estão a frente delas. O financiamento seria do Estado (majoritariamente) em conjunto com a sociedade, com o foco de um atendimento que custe menos e seja mais eficiente amparando da melhor forma o cidadão-cliente. Por fim, o setor de produção para o mercado continuaria colocando em prática o processo de privatização ou implementaria os contratos de gestão em instituições que não podem passar pelo processo de privatização (BRASIL, 1995, p. 45-47).

Do total de objetivos expostos pelo governo, há a substituição daquilo que havia sido garantido na Constituição por uma proposta privatizante. Assim, como observado por Lúcia Cortes da Costa (1998) os três principais movimentos da reforma, o autor Frederico Lustosa da Costa (2010) irá salientar a existência de cinco diretrizes principais, são elas:

- Institucionalização: considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição.
- Racionalização: busca aumentar a eficiência, por meio de corte de gastos, sem perda de “produção”, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mais) com o mesmo volume de recursos.
- Flexibilização: pretende oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança *a posteriori* dos resultados.
- Publicização: constitui uma variedade de flexibilização baseada na transferência para organizações públicas não estatais de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente.

■ Desestatização: compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 170).

Utilizaremos o raciocínio destes dois autores para observar aspectos fulcrais do que foi operado pelo governo de FHC.

A respeito da primeira diretriz, Bresser veria como necessária a modificação dos princípios contidos na Constituição de 1988, principalmente com relação aos servidores públicos. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº19 traria novos aspectos sobre as normas de servidores e agentes políticos, por exemplo, com relação ao Regime Jurídico Único (RJU), ao teto e sistema de remuneração, a inclusão do estágio probatório para se alcançar a estabilidade, a possibilidade de contratos de gestão, entre outros. Na prática essas medidas não produziram mudanças, pois quando a emenda foi promulgada o governo de FHC já havia deixado de lado a reforma.

Quando o governo atesta que a função do servidor inibe o “espírito empreendedor”, e que para romper com as barreiras que impedem o alcance gerencial é preciso a implementação de medidas de competição interna e de um sistema de gratificações, tudo o que se vê são políticas de corte ao invés de ações para valorização deste setor.

Dentre as contradições observadas, tem-se a questão da remuneração do funcionalismo, que nas próprias palavras do governo vai sendo denunciada – o pagamento dos servidores não sustenta o argumento do rombo nas contas públicas que se atribui a esse aspecto.

No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que em algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação (BRASIL, 1995, p. 35).

O desequilíbrio das remunerações segundo o Pdrae acontece, pois, os executivos (mais qualificados) ganham mais no setor privado, enquanto os menos qualificados (setor operacional) ganham mais no setor público. Logo, as pessoas que tem melhor qualificação optariam pelo setor privado ao invés do setor público.

A análise de Costa vai desmistificar essa questão:

Neste ponto seria importante retomar a discussão anterior sobre os privilégios da previdência pública, caso a remuneração dos servidores qualificados

realmente esteja abaixo do mercado, sendo ainda considerado que segundo o próprio governo a maioria dos funcionários públicos estão no nível operacional (com menor qualificação), fica no mínimo estranho pensar que a distorção dos proventos da previdência pública tenham uma dimensão, em termos numéricos, tão grande quanto a apregoada pelo governo (COSTA, 1998, p. 196).

O foco do governo é o funcionalismo, a questão da aposentadoria e da estabilidade, assim como o fim do RJU (Regime Jurídico Único). Todos esses objetivos estão claros na Emenda da Previdência. Num quadro mais geral o que se propõe:

- Quanto à estabilidade do servidor o governo pretende: inserir o sistema de demissões por falta grave, insuficiência de desempenho e excesso de quadros. Quer dizer, assim que se julgue necessário!
- Quanto ao regime jurídico único, a proposta do governo é de eliminar a isonomia salarial;
- O governo advoga a tese de uma mudança concomitante nas três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. A ideia é de modernizar o aparelho do Estado através da avaliação institucional, definição de objetivos e cobrança de resultados. Colocar dentro do governo a busca da qualidade-eficiência dos serviços e voltar-se para o cidadão-cliente (COSTA, 1998, p. 201).

Segundo Lustosa da Costa (2010), faltou ao governo discutir melhor as funções do Estado, as políticas necessárias, a relação que deveria se estabelecer entre Estado e sociedade, assim como o modelo de gestão pretendido para a coisa pública. O que se observa é que houve uma discussão intensa sobre a função pública, se esquecendo desses outros fatores importantes, o que tornou a reforma ainda mais polêmica. Nas asserções abaixo isso fica evidente:

Na verdade, foi o governo que, ao propor as modificações na Constituição e na legislação ordinária, conferiu excessiva ênfase ao problema do servidor público. Isso não quer dizer que a questão da estabilidade e de outras garantias não seja importante e não deva ser debatida pelo Congresso Nacional e por toda a sociedade nele representada. Continua sendo necessário clarificar de uma vez por todas as relações contratuais que o Estado deve manter com as diferentes categorias de servidores. Só assim será possível estabelecer um criterioso e arrojado programa de valorização da função pública. Mas, se a questão fosse apenas demitir funcionários, o governo teria à sua disposição uma série de mecanismos que lhe permitiriam atingir esse propósito, sem a necessidade de gerar tanta controvérsia. [...] Entretanto, ao contrário do que foi feito, um programa de reforma do Estado deveria começar pela discussão das grandes missões do Estado moderno, de sorte a precisar o alcance de sua ação legítima. É identificando e definindo as políticas públicas e as esferas de governo que devem implementá-las que o agente modernizador pode estabelecer objetivos em termos de desestatização, democratização e flexibilização. [...] Só depois dessas definições é que se deveria ter começado a discutir a função pública. Sabendo-se quais são as atividades típicas de governo, as políticas a implementar e as formas de geri-las, tornar-se-ia possível configurar os diferentes tipos de relações contratuais que o Estado



deve manter com os seus servidores e empregados (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 175-176).

Em alguns momentos do texto de Costa (1988)<sup>121</sup>, a autora vai criticar a nomenclatura que se dá ao novo papel do Estado, pois este não seria mais o responsável, mas sim, quem iria “subsidiar” os setores. Para ela, “o conceito de subsidiar é muito diferente do conceito de “responsável”, assegurando na Constituição de 1988 que coloca estes serviços como dever do Estado e direito do cidadão (COSTA, 1998, p. 186). O problema é que além da sociedade ter que comprar e financiar estes serviços, como o governo fiscalizaria e manteria a transparência das ações daqueles que administram as agências autônomas? O que se chama de reforma do aparelho do Estado, na verdade, consiste numa mudança daquilo que seria função e obrigação do Estado. A conclusão que se chega é que:

O que o governo chama de publicitação e privatização é o processo onde o Estado se fortalece, mas não na regulação social sobre as desigualdades que o mercado cria, e sim, nas transformações de tudo o que antes era regulação em mecanismo de mercado. Esta é a direção do governo do Brasil. (COSTA, 1998, p. 200).

Com o discurso de encarecimento da máquina administrativa devido a Constituição de 1988, o que o governo tem em mente é a flexibilização das regras do mercado de trabalho. Com o aumento do número de servidores inativos (devido à aposentadoria) em relação aos ativos no ano de 1994, e a suspensão de contratações, a tese de que o funcionalismo é o problema não se sustenta. Segundo dados<sup>122</sup>, o número de funcionários públicos no Brasil não é alto, sendo menor do que a vizinha Argentina, e até mesmo do que os Estados Unidos e França. Sabendo disso, o governo vai culpar a gestão administrativa que se faz do pessoal:

Dada essa redução do número de funcionários, não se pode falar em excesso de quadros da União. O que existe são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação (BRASIL, 1995, p. 23).

---

<sup>121</sup>P. 186 e 199.

<sup>122</sup>De acordo com a Revista Veja, há no Brasil um funcionário público para cada 157 habitantes (padrão japonês), enquanto na Argentina o número é 110 pessoas para cada servidor e nos Estados Unidos a relação é um para cada 86. Na França recordista o número é um funcionário para cada 22 habitantes (COSTA, 1998). É interessante observar que até mesmo na Argentina que se tiveram reformas estruturais mais duras, o número é superior ao Brasileiro.

Haveria então uma maioria de funcionários públicos na esfera estadual (49%), em relação ao que se empregavam nos municípios (26%) e União (25%)<sup>123</sup>.

Sobre esse aspecto, Lúcia Cortes da Costa vai reconhecer as incongruências existentes na administração pública. Afirmando que a flexibilização da administração é importante para acabar com a burocracia e hierarquia sobeja, “porém, sem um plano de carreira e sem a devida revalorização do servidor público não há como criar uma cultura gerencial qualitativamente melhor” (COSTA, 1998, p. 191). Ou seja, o que a autora pondera, é que a política de cortes que se propõe não tem relação direta com a desejada melhora dos serviços públicos, significando muitas vezes o caminho reverso. Ao contrário da modernidade, o que fica evidente na proposta do governo é a “admissão das regras do livre mercado de trabalho também para o setor público” (COSTA, 1998, p. 193).

Podemos, então, creditar a crise fiscal muito mais ao socorro que o Estado dá ao setor privado, do que necessariamente a tese que o estrangulamento da máquina pública seja devido ao pagamento do funcionalismo. O sistema de privilégios não está no funcionalismo, mas sim, na tributação de riquezas no nosso país.

Talvez se o governo além de discutir o sistema previdenciário do setor público, elevasse a discussão sobre o sistema de contribuição fiscal, o alvo da reforma deixaria de estar centrado no funcionalismo público para deslocar-se para a tributação da riqueza acumulada, que no Brasil, historicamente é isenta de impostos. Um exemplo simples disso: o imposto sobre a propriedade no Brasil – o IPTU é pago pelo locador e não pelo proprietário do imóvel, que pode ter quantos imóveis quiser, viver de rendas sem pagar sequer o IPTU. Se isso ocorre com a propriedade de bens móveis, imaginem com a propriedade privada em geral (COSTA, 1998, p. 194).

A segunda diretriz trata da própria estrutura da máquina administrativa. A racionalização tem em sua base gerencial a proposta de se fazer mais com menos. Dito de outro modo, “parte da premissa de que, com uma estrutura menor, com menor gastos de recursos, é possível realizar as mesmas funções, o mesmo número de atividades, e aí se incluem as fusões e incorporações, os cortes de pessoal, enxugamento de estruturas” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 177). Assim como no caso anterior (da institucionalização), esse objetivo também não teve o êxito pretendido. A ênfase

---

<sup>123</sup> Esses dados se mostram contraditórios com o argumento da “municipalização” da realização dos serviços apresentado no Plano Diretor.

excessiva no corte de gastos e na *demonização* dos servidores acabou tomando o lugar de mudanças que realmente poderiam surtir efeito no âmbito dos processos e estruturas<sup>124</sup>.

Ao colocar toda a questão da reforma do aparelho do Estado na discussão da previdência e da estabilidade no trabalho, o governo deixa em segundo plano toda a discussão da administração gerencial. O objetivo último deixa de ser a elevação da qualidade dos serviços públicos para ser a diminuição dos custos (COSTA, 1998, p. 195).

O terceiro aspecto salientado por Lustosa se refere às agências executivas. Estas teriam maior autonomia em relação às outras, colocando em prática o princípio da flexibilização. Ou seja, autarquias e fundações seriam conduzidas de forma gerencial fugindo daqueles princípios rígidos da universalidade e também para fugir da lógica dos “escapismos”<sup>125</sup>, que são problemáticos em longo prazo.

Assim, para que as autarquias e fundações sejam classificadas como agências executivas, Lustosa nos afirma que é necessário o cumprimento de duas condições: i) “elaborar um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional”; ii) “celebrar contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 180). Apesar de ensinar pela flexibilidade, a legislação ainda manteria uma série de regras que limitariam a autonomia pretendida, assim como representaria entraves aos princípios de eficiência e eficácia. O Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia) está entre os órgãos que conseguiram cumprir as metas através do contrato de gestão, se tornando uma agência executiva e que tem seu contrato renovado até hoje. Devido à complexidade do processo, muitas agências desistiram (ou não conseguiram) obter a qualificação.

Sobre a tentativa de realizar um planejamento estratégico, não se deve jogar tudo fora. Segundo o autor,

---

<sup>124</sup> Segundo Lustosa da Costa, o problema residiu porque os ajustes estruturais foram realizados “obedecendo mais a necessidades de acomodação política do que visando a racionalidade administrativa” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 177).

<sup>125</sup> O autor nos informa que as tentativas de reforma sempre esbarravam numa dicotomia, por um lado se tentava acabar com o patrimonialismo, e de outro, se oferecia “flexibilidade às agências executoras de programas estratégicos”. Quando esses processos falham surgem os escapismos, que como define são: “tentativas de fugir à uniformidade e à rigidez através de autarquias, fundações, empresas, programas, convênios, serviços de notória especialização, contratação de pessoal temporário, extranumerários, tabelas especiais de remuneração e inúmeras outras fórmulas, mais ou menos engenhosas, de ultrapassar a legislação restritiva”. No entanto, em longo prazo, os escapismos obrigavam o reenquadramento das unidades administrativas aos sistemas de controle. Para evitar que isso ocorresse com as agências executivas, criou-se a Medida Provisória nº 1.549-28 de 1997, que evidenciava os meios para que isto fosse evitado (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 179-180).

Apesar de as lacunas e de a experiência não terem prosperado, deve ser ressaltado o efeito positivo do projeto no tocante ao esforço para restabelecer uma cultura do planejamento sistemático entre os órgãos governamentais de execução das políticas públicas, bem como no que diz respeito à introdução de instrumentos para avaliação dos resultados das agências públicas. Esse aspecto não minimiza, no entanto, os problemas relacionados à criação de indicadores confiáveis de mensuração de desempenho de agências públicas, de avaliação do impacto efetivo de políticas públicas, nem as dúvidas quanto à capacitação institucional dos órgãos supervisores para realizar um adequado acompanhamento da performance das agências executivas (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 182).

A quarta diretriz diz respeito à dimensão institucional-legal, ou melhor dizendo, “a elaboração de um projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado” (BRASIL, 1995, p. 60). Numa conjuntura de um mundo globalizado, nem sempre a sociedade pode esperar as ações governamentais, é nesse sentido que o Estado “redimensiona o tamanho do governo, descentraliza a sua ação e requer a parceria da sociedade na solução de problemas que não podem ser resolvidos apenas na esfera estatal” (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Nesse processo, o governo reconheceria sua ineficiência e incapacidade e a própria vontade da sociedade de assumir papéis que antes ficavam restritos ao Estado. A publicização consiste numa estratégia nesse sentido, pois os serviços oferecidos pelas as entidades responsáveis passariam de público estatal para público não estatal, sob o formato de organizações sociais.

Segundo o Plano Diretor, “entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 60).

Lustosa da Costa vai acusar estarmos diante de mais uma técnica de escapismo. Segundo ele, o que se viu foi a “transformação de fundações estatais (...) em entidades desobrigadas a enfrentar o que se consideram entraves legais à flexibilidade operacional” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 186). Sob a aparência inovação, o que se tem na verdade é uma nova maquiagem (sobre a mesma estrutura) que favorecerá a autonomia dessas fundações. O grande problema seria avaliar como essas iniciativas são de fato eficazes. Aqui entrariam também as instituições do “terceiro setor”, que enquanto organizações permeadas pela “solidariedade social” (CUNILL GRAU, 1997) apareceriam,

[...] como instrumentos de afirmação da cidadania e como entidades repletas de insuspeitada capacidade gerencial. Constituiriam um *lôcus* privilegiado de

ações desinteressadas, eficientes e eficazes de promoção do interesse público nos grupos sociais junto aos quais exercem suas atividades (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 187).

Para o autor o cenário brasileiro vai contra o sentido dessas instituições, pois em primeiro lugar, teria que se presumir que realmente existe uma intensa vida comunitária que levariam a essa vontade de ajudar ao próximo assumindo responsabilidades do Estado. Em segundo lugar, quase todas as instituições de iniciativas comunitárias existentes acabam por atender interesses particularistas. Desse modo, o autor é categórico em afirmar que “atribuir-lhes a capacidade de pairarem acima dos conflitos sociais e políticos é abandonar um ceticismo crítico” (LUSTOSA, 2010, p 188). Para o autor a publicização se configura numa contradição (em termos):

De um lado, a criação de tais organizações por iniciativa do Estado demonstra artificialismo, substituindo a iniciativa comunitária pelo estímulo estatal. De outro, a inserção das organizações surgidas exclusivamente da iniciativa comunitária no sistema de dotações financeiras do Estado redundaria na perda de sua autonomia, convertendo-as em apêndices do aparelho estatal (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 189).

Como sabemos a passagem das responsabilidades do Estado para o “terceiro setor” têm uma série de problemas, como a universalização dos serviços, a fiscalização de sua efetividade, os interesses destas instituições – que na maior parte das vezes se orienta para o recebimento de subsídios e isenções fiscais, além de um completo desmonte das estruturas responsáveis pela prestação de serviços sociais. Lustosa da Costa no alerta que,

O processo de publicização pode ocasionar graves transtornos sociais ou mesmo colocar em risco o patrimônio público, caso não esteja submetido ao rigoroso escrutínio da sociedade, através de um sistema de avaliação fundado em indicadores claros, precisos e verificáveis, estabelecidos através de ampla discussão democrática entre todos os setores envolvidos (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p 190).

Assim como Lustosa da Costa, a autora Lúcia Cortes da Costa vai discutir os caminhos da política social brasileira. Para ela, pode-se colocar em discussão se o Estado é o mais indicado para execução dos serviços sociais, o que não se pode “abrir mão é do caráter de obrigatoriedade da ação pública estatal frente aos direitos sociais dos cidadãos” (COSTA, 1998, p. 205).

O quinto aspecto faz referência à reforma patrimonial realizada, que contou especialmente com o processo de privatização das estatais<sup>126</sup>.

A desestatização parte da premissa de que é preciso reduzir o alcance da intervenção do Estado, ou seja, que é necessário eliminar funções, e aí se incluem a privatização de empresas, de bens, serviços e novos investimentos públicos; a simples renúncia de funções, pela extinção de órgãos (reguladores, produtores, de bens ou prestadores de serviços) ou programas; a terceirização de atividades não essenciais; e a desregulamentação, que consiste na eliminação de normas e regulamentos que constroem a vida dos cidadãos e o funcionamento das empresas, por meio de estratégias de:

- privatização: renúncia de funções, venda de empresas estatais ou concessão para exploração de bens, serviços e investimentos públicos;
- publicização ou socialização: transferência para organizações sociais do terceiro setor, de serviços não exclusivos do Estado;
- desregulamentação: eliminação de diplomas legais, normas, regulamentos e procedimentos burocráticos que constroem a iniciativa privada ou restringem a liberdade dos cidadãos (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 191).

A onda de privatização, embora tenha se realizado como a tábua de salvação para os problemas do déficit do Estado, não alcançou sucesso naquilo que se propôs. Os valores arrecadados com a venda das empresas, não serviram para diminuir a dívida como se esperava<sup>127</sup>. A retórica de que o Estado era ineficiente para a alocação de recursos e para o impulsionamento de investimentos é desmontada nas seguintes afirmações:

Muitas das empresas estatais foram vendidas numa conjuntura de crise, quando suas ações estavam em baixa, levando a menores arrecadações. Por outro lado, não houve atração de capitais estrangeiros para novos investimentos. Eles vieram apenas para a compra de ativos. O governo continuou a transferir recursos para a ampliação da oferta de serviços, através do BNDES, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), emprestando dinheiro para empresas privadas, muitas delas estrangeiras, que reestruturavam as companhias adquiridas, eliminando postos de trabalho. Quer dizer, o Estado que não tinha recursos para investir, tinha recursos para emprestar (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 194).

Além de vários problemas no processo, como por exemplo, a falta de transparência, o resultado dos leilões das estatais representou ganhos somente para seus

---

<sup>126</sup> A reforma de FHC que se direcionou prioritariamente para o ajuste fiscal, fez isso por meio da reforma patrimonial.

<sup>127</sup> Segundo Lustosa da Costa, “dados do Tesouro indicam que a dívida pública passou durante o governo FHC de R\$ 70 bilhões para R\$ 800 bilhões, mais ou menos de US\$ 70 bilhões a US\$ 400 bilhões. O pagamento dessa dívida consome anualmente de 12% a 15% do PIB brasileiro” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 194).

compradores. Os lucros ficaram restritos a essas empresas, que não transferiram seus proventos na redução de preços e taxas ao consumidor.

Ainda a respeito das privatizações, Lustosa da Costa (2010) vai diferenciar as agências executivas das agências reguladoras, que trazem alguma confusão no Plano Diretor ao serem nominadas igualmente de “agências autônomas”. A esse respeito:

Num caso pretendia-se uma ação mais efetiva do Estado na regulação e fiscalização de serviços públicos concedidos – o papel das agências reguladoras; noutro, buscava-se adotar uma estratégia de flexibilização na gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado – o “credenciamento” das chamadas agências executivas (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 196).

São as agências reguladoras que vão definir “as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para a tarifação, fiscalizando a efetiva prestação do serviço, criando sanções mas procurando defender e estimular a competência” (FADUL, 1998, p. 11). Sobre a autonomia presente nelas, o Caderno n. 1 do Mare afirma que devem ser mais autônomas que as (agências) executivas, pois a sua função não é a realização de políticas do governo, “mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos” (MARE, 1997, p. 43).

No Brasil temos algumas instituições que apresentam esse poder regulatório e fiscalizador, mesmo que não tenham esse objetivo. No entanto, como nos apresenta Lustosa da Costa (2010), podemos listar alguns *órgãos reguladores do governo federal*:

- Banco Central do Brasil (BC), que além de atuar como autoridade monetária, regula o funcionamento do mercado financeiro;
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que regula o mercado de títulos e ações e fiscaliza o funcionamento das bolsas de valores;
- Superintendência de Seguros Privados (Susep), que regula e fiscaliza o mercado de seguros e os fundos de previdência;
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que atua na defesa da concorrência;
- Secretaria Nacional de Previdência Complementar (SNPC), que regula os fundos de previdência fechados;
- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que regulamenta a exploração dos recursos naturais, concede licenciamento ambiental e fiscaliza o meio ambiente;
- Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), que realiza pesquisas e fiscaliza os usos da energia nuclear no país;
- Conselho Nacional de Educação (CNE), que participa da formulação da política de educação e licencia estabelecimentos de ensino superior (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 198).

A partir da avaliação dessas diretrizes, observamos que se despolitiza a crise do Estado transformando-a numa medida puramente técnica, e eleva-se a necessidade das reformas administrativa e previdenciária. Há no seio do governo uma necessidade de implementar seu projeto hegemônico a serviço do desmonte da área social.

O custo da gestão da previdência está entre os vilões da crise, suas razões estão: i) na universalização proposta na Constituição de 1988; ii) no aumento da longevidade da população que trabalha; iii) informalidade que aumentou nos anos 1980; iv) e por fim, nas fraudes no sistema.

Segundo Rosa Maria Marques (1995), o valor da previdência nas contas públicas pode ser calculado do seguinte modo:

Para cada 100 unidades monetárias de benefícios pagos durante 1992, a previdência gastava 10,75 de custo administrativo. Desse montante, 6,95 cobriam as despesas com pessoal, 1,05 o processamento de dados, 0,75 remunerava a rede bancária e 2,00 destinava-se a despesas diversas. Não dispondo de informações sobre o custo de sistema previdenciários do mesmo porte que o brasileiro, essa pesquisadora valeu-se de dados de grandes seguradoras privadas para estabelecer o grau de eficiência da previdência. Segundo ela, para cada 100 unidades monetárias de benefício pago, essas seguradoras gastavam o equivalente a 5,00 em administração (COSTA, 1998, p. 182-183).

Para que a reforma não afetasse os direitos dos trabalhadores ela deveria ser realizada se unindo a uma reforma fiscal. Se o fosso da desigualdade em nosso país não for reduzido, é bem possível que as agências de previdência privada entrem em cena aumentando ainda mais a exploração contra os trabalhadores.

Outro alvo que sofre com veemente ataque é a Constituição de 1988, entendida como retrocesso pelo governo de FHC, ela seria a responsável pela perda da autonomia do Poder Executivo na estruturação dos órgãos públicos (BRASIL, 1995). Com relação a isso, Lúcia Cortes vai constatar,

É muito estranho um governo que se diz moderno acusar a perda do poder Executivo no Brasil, logo depois de um grande período ditatorial onde só o Poder Executivo era realmente o poder. Assim, a reação contra o período militar só poderia criar um limite para o Executivo, coisa que na vida prática de um país nunca ocorreu haja visto o relacionamento promiscuo entre o Executivo e o Legislativo e a prática corrente da edição de Medidas Provisórias pelo Executivo. Seria interessante o governo rever sua prática de negociação com o Congresso, pois o que na verdade existe é a lição do “é dando que se recebe”, coisa evidenciada de forma grotesca com a emenda da reeleição, feita à base de troca de cargos e favorecimentos (COSTA, 1998, p. 190).



Costa não vai criticar as medidas propostas pelo governo – de qualidade e eficiência –, mas sim os meios utilizados para que se alcancem esses objetivos. Parece que historicamente o Estado sempre submeteu a política social à política econômica, relegando aos mais pobres um futuro fatalista sem qualquer assistência necessária. Concordando com a autora, entendemos que “se a estabilidade econômica é um ganho do governo FHC, precisamos avançar na diminuição das desigualdades sociais, condição necessária para dar sustentação a um novo projeto social para o país” (COSTA, 1998, p. 207).

Esse novo projeto pode ser sustentado na democratização do Estado, pois é por meio dela que se alcançaria a igualdade e a cidadania. Segundo Lustosa da Costa (2010, p. 225) democratizar o Estado é universalizar o acesso e abolir o preço que os mais pobres (que dependem exclusivamente do serviço público) pagam, como por exemplo, o tempo perdido nas imensas filas.

Apesar de suas limitações, “a análise da reforma gerencial no Brasil revelou suas matrizes teóricas e ideológicas, sublinhando sua filiação ao neoliberalismo, ao neoinstitucionalismo, à teoria da escolha racional e à *new public management*” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 234). Os destaques do empreendimento da reforma foram a adoção do princípio da eficiência – que avalia os custos e resultados, e a flexibilização da gestão – “instituições sujeitas à *accountability* e mais permeáveis à participação e ao controle fiscal” (LUSTOSA, 2010, p. 235). Embora concretamente o saldo da reforma seja pequeno, no campo ideológico ela teve sucesso absoluto.

Constitui, hoje, uma espécie de pensamento único em matéria de administração pública. É a teoria (e a ideologia) dominante nos centros universitários, nas escolas de formação, nos núcleos de pesquisa, na literatura, nos manuais e nos discursos. Preside as mudanças institucionais nos estados e municípios. É o mantra dos novos tecnocratas que ocupam papéis de liderança institucionalizada na administração pública brasileira (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 236).

Todas as investidas de reforma no Brasil se esbarram nos interesses dos grupos privilegiados, que enquanto apoiadores visam seus interesses particulares, ao invés da melhoria da relação de Estado e sociedade na ampliação da democracia e da equidade. A eliminação do fisiologismo, dos favorecimentos e privilégios é tão necessária quanto imprescindível para uma reforma de verdade, com alcance, efetividade e participação da sociedade.

## **CAPÍTULO 3 – O “TERCEIRO SETOR” E O GOVERNO FHC**

### **3.1 O “TERCEIRO SETOR” NOS CADERNOS DO MARE E NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**

O “Terceiro Setor” vai aparecer nos documentos governamentais, por meio da tática de implementação do projeto de lei que viabilize a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado. No Plano Diretor, o caminho sinalizaria para o incentivo da “publicização”, mais especificamente, na transferência das atividades que ficam no controle do Estado para a gestão do “terceiro setor”.

Segundo o Pdrael, essa transição representaria um aperfeiçoamento das gestões pública estatal e não-estatal. Nesse sentido, a função do Estado é redefinida, pois este passa de executor direto das atividades sociais, para regulador e promotor das mesmas. A qualidade é o argumento que sustenta todo esse processo. De acordo com o Programa Nacional de Publicização (PNP), haverá uma otimização dos serviços com o foco final no cidadão-cliente.

Ao realizar essa passagem dos serviços do setor estatal para o público não-estatal, estes assumiriam a forma de “organizações sociais”<sup>128</sup>. Conforme definição apresentada no segundo Caderno do Mare:

Organizações sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante a qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o interesse público (MARE, 1997).

Este modelo de parceria entre Estado e sociedade teria o contrato de gestão como regulador das práticas das OS. Como afirma Violin (2006, p. 200), “através do contrato de gestão, o núcleo estratégico define os objetivos das entidades executoras e os respectivos indicadores de desempenho, e garante a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução”. Ou seja, o Estado continuaria financiando as atividades e ainda manteria seu controle sobre elas, só não seria mais seu realizador.

Gozando de maior autonomia, estas também apresentariam inovação constitucional ao serem reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado. Identificadas assim, sua gestão deveria se equiparar a do setor privado, o que segundo o

---

<sup>128</sup> A Lei nº 9.637/98 criou, no âmbito federal, a qualificação de “organização social”.

documento do Mare seria uma vantagem. O documento coloca em relevo que no âmbito da gestão de recursos as OS tem maior facilidade para contratar, manter e até mesmo desligar seus funcionários, pois enquanto celetistas estes estariam sujeitos às regras de cada organização. Outro ganho de qualidade e agilidade seria com relação à aquisição de bens e serviços – consistiria na preservação do patrimônio cedido pelo Estado ou na aquisição de patrimônio com seus próprios recursos, não estando sujeitos às regras das entidades estatais. Nessa mesma lógica, a gestão orçamentária e financeira representa mais uma vantagem, devido sua autonomia para alocar os recursos. E por fim, na gestão organizacional sua supremacia se daria devido ao modo de controle, que seria finalístico ao invés de processualístico, como ocorre na administração pública.

O documento vai rebater o argumento de que haveria uma conversão de organizações estatais em OS, pois o que seria publicizado seriam as atividades (não exclusivas de Estado) e não as entidades. O procedimento seria publicizar atividades que são feitas por entidades estatais – e que seriam extintas –, e absorver tais atividades pelas OS com a ferramenta do contrato de gestão.

Algumas críticas cabem aqui, pois se as organizações são “não governamentais” parece faltar a elas o autogoverno e a participação voluntária. Maria Nazaré Lins Barbosa (2005) as compreende como “quase governamentais”, pois além de dependerem dos recursos (públicos) e membros do poder público, o seu resultado final é a eliminação das entidades estatais (VIOLIN, 2006). A tese de Bresser que a alçada que se pretende é uma terceira via (social-liberal) não se sustenta, pois, ao deixar o Estado como regulador e o mercado e o setor público não-estatal como responsáveis pelos serviços do Estado, vemos claros traços de alinhamento ao neoliberalismo. Ao extinguir órgãos e entidades públicas, suprimindo estes da estrutura administrativa, há uma ação no sentido de privatização e não “publicização”.

A esse respeito, parece que a terminologia de “publicização” não faz muito sentido, pois para que haja publicização a atividade deveria sair do âmbito privado para âmbito governamental, e o que ocorre é justamente o contrário, ou seja, desestatização (CARVALHO FILHO, 2002).

A partir do diagrama abaixo podemos compreender o processo de publicização a ser realizado pelo governo:



Fonte: Cadernos do Mare nº 2 (1997).

As 8 etapas, são definidas do seguinte modo:

- divulgação;
- protocolo de intenções;
- preparação organizacional das atividades a serem publicizadas;
- criação e composição da entidade não estatal;
- preparação e negociação do contrato de gestão;
- atos legais (extinção e qualificação);
- inventário simplificado;
- absorção de atividades pela OS mediante contrato de gestão

Depois da implementação do contrato de gestão, duas ações consecutivas são operadas:

- administração do contrato de gestão; e
- gestão de organizações sociais (MARE, 1997).

É possível observar que, embora as OS's se apresentem como um grande e pretensioso empreendimento, este aparece de forma sucinta no Plano Diretor. No caderno nº 2 do Mare é que será dada uma atenção mais consistente do que viria a ser o projeto. A ênfase ao planejamento e outras ferramentas modernas recordam aquilo que costumamos ver no universo das empresas privadas.

Isso fica evidente quando se nota que os capítulos 4 e 5<sup>129</sup> dão o passo a passo para o sucesso desse novo modo de gestão, assim como os modelos de cartilhas do mundo empresarial.

A primeira proposta é assumir o planejamento enquanto um exercício permanente. Embora possam surgir bons frutos de planejamentos ocasionais, estes não contribuiriam no futuro para melhoramentos. Pois, ao invés de fazerem parte de ações que podem ser analisadas com aquilo que se pretendia anteriormente, muitas das vezes esses documentos se perdem e não acrescentam para evolução das ações. O documento resume este raciocínio da seguinte forma:

Um planejamento que confira consistência à atuação da instituição deve se iniciar com as definições estratégicas e fechar o seu primeiro ciclo com a definição de metas claras e específicas, que traduzam as aspirações institucionais em ações práticas, que lhe permitirão caminhar, de fato, na direção desejada. A partir desse primeiro ciclo de definições, é preciso rever periodicamente o ambiente, as ameaças e as oportunidades que se apresentam, de forma a poder prever situações que possam vir a interferir no que foi planejado, o que possibilitará a revisão, tanto de estratégias, quanto de ações (MARE, 1997).

Além do planejamento, uma série de indicadores faz parte do novo comportamento a ser tomados pelas OS:

- Planejamento e participação – diz respeito ao reconhecimento dos servidores da sua missão institucional;
- Definição da missão da instituição;
- Definição da visão de futuro da instituição em conjunto aos prazos para sua realização;
- Definição dos resultados sociais (benefícios, efeitos ou impactos);
- Identificação de macroprocessos e definição de objetivos estratégicos – razão de ser da instituição;
- Identificação dos fatores críticos de sucessos e a definição das prioridades estratégicas<sup>130</sup>;
- Identificação de problemas – ausência ou presença dos fatores críticos;
- Análise de ambiente – exercício permanente da instituição, pois os cenários internos e externos se alteram com rapidez;
- Análise da consistência das etapas do planejamento até este ponto – observar se não existem lacunas e contradições que possam enfraquecer as ações;

<sup>129</sup> O capítulo 4 do Caderno nº 2 do Mare é intitulado “Planejamento & Efetividade”; já o capítulo 5 recebe o subtítulo “Criando Entidades Aptas à adoção do modelo “OS”.

<sup>130</sup> Segundo a definição do próprio documento: “Fator crítico de sucesso refere-se a uma condição essencial para que um macroprocesso ou um objetivo estratégico se realize. A identificação não deve trazer juízo de valor, ou seja, um fator crítico não tem carga negativa e nem positiva: não é um problema. (...) A identificação dos fatores críticos de sucesso é de responsabilidade da alta administração e do corpo gerencial, o que não quer dizer que apenas esses níveis devam participar do esforço de identificação” (MARE, 1997, p. 24).

- Definição de metas de desempenho – nível de ações mais concretas e objetivas;
- Definição de Indicadores de desempenho – eficácia, eficiência e qualidade;
- Coleta de dados – para medir o desempenho institucional;
- Avaliação do desempenho institucional – estimular processos de melhoria contínua envolvendo todos os níveis da organização (MARE, 1997, p 20 – 31).

De acordo com o documento do governo, existem alguns requisitos que devem ser cumpridos para gestão de Organizações Sociais. Feito isso, as entidades têm total autonomia e flexibilidade para definir seu aparato conforme as singularidades das suas práticas.

A fim de que esses requisitos sejam cumpridos, é necessário haver uma **fundação** com registro em ata, para que seja criada uma entidade de direito privado. Após este primeiro passo, deverá se aprovar um **estatuto** nos moldes sugeridos pelo documento do Mare, em que contenha: *denominação; sede social; fins; fundo social; duração; administração; representação; forma de estatuto; responsabilidade dos sócios; destino do patrimônio; condições de extinção de pessoa jurídica*. Outra exigência importante é o **registro** – o representante máximo solicita ao Oficial da Serventia o registro ou alteração de registro da entidade. Por fim, deve haver uma **eleição do conselho** que definirá a **diretoria definitiva**, feita a escolha, esta expressará ao Poder Público seu interesse em incorporar as atividades publicizadas.

Para selar este movimento, o contrato de gestão pode ser realizado de duas formas: com uma entidade pública estatal, que recebe qualificação de Agência Executiva, ou com uma entidade não-estatal, a ser qualificada como Organização Social<sup>131</sup>. Enquanto instrumento estratégico, por meio deste contrato seria possível medir o andamento das políticas públicas, seja deixando claro o objetivo da instituição, servindo de base comparativa, definindo graus de responsabilidade e responsabilização ou viabilizando o controle social e por resultados.

Buscando a flexibilidade e o dinamismo, o contrato de gestão reflete o que encontramos em gestões de empresas privadas, ou seja, definindo as estratégias e os seus planos de ação, construindo indicadores de desempenho que levem em consideração os

---

<sup>131</sup> Sobre esse processo, “como exemplos entre as exíguas entidades qualificadas como organizações sociais, que firmaram contratos de gestão com a União e substituíram entidades estatais extintas pela própria lei das organizações sociais, são o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (pesquisa na área de ciência, tecnologia, em Campinas/SP) e a Fundação Roquete Pinto (TV, no Rio de Janeiro). Na totalidade, apenas cinco entidades foram qualificadas como OS no âmbito federal” (VIOLIN, 2006, p. 210).

padrões de excelência, indicando os meios e a conjuntura para execução das metas, e por fim, criando meios de avaliação dos resultados.

Embora se apresente como um projeto engenhoso e criado para substituir as atividades realizadas pelo Estado de forma eficaz, não há como medir a sua real eficiência. O que podemos observar é o caráter questionável de sua flexibilidade em relação às entidades estatais, pois ao contrário destas, as OS's usufruem de menor controle ao mesmo tempo em que ainda dependem dos recursos públicos.

Por derradeiro, outra questão que causa um certo desconforto, é a maneira discricionária que se qualifica uma entidade como Organização Social. A falta de isonomia no processo poderia dar margem a corrupção e o chamado “protecionismo administrativo”<sup>132</sup>. Para resolver isso, poderia ser utilizada a ferramenta de licitação ou processos que levem em conta o princípio do Direito administrativo<sup>133</sup>. De qualquer forma, é importante nos lembrarmos de que o processo de publicização é, de certo modo, inconstitucional, pois os serviços sociais são responsabilidade do Estado, que ele não pode simplesmente se abster ou delegar a terceiros<sup>134</sup>.

### **3.2 O “TERCEIRO SETOR” PARA BRESSER PEREIRA**

Não deverá parecer estranho se a concepção de “terceiro setor” exposta aqui recordar o que já vimos nesse trabalho sobre os pilares em que são erguidos à pretensa necessidade de uma mudança do modelo de Estado existente. Isso porque, Bresser-Pereira enquanto ministro esteve à frente do MARE e do projeto do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Como sabemos, o discurso da existência de uma crise do Estado vai acender o debate sobre a mudança de suas funções. Segundo Bresser-Pereira dentre as inovações

---

<sup>132</sup> Lúcia Valle Figueiredo (2003), afirma que esse processo é o mesmo que dar um autêntico “cheque em branco” ao executivo.

<sup>133</sup> Autores importantes no assunto criticam esse processo, a exemplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) e Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2003).

<sup>134</sup> A esse respeito há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923, movida no Supremo Tribunal Federal. Foi considerada procedente pela Corte, dando interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as organizações sociais para a prestação de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde. Na ação, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionavam a Lei 9.637/1998, e o inciso XXIV do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (Lei das Licitações).

que ganharão relevo temos as formas de propriedade e de controle social públicos não-estatais, “de modo que é possível presumir que século XXI será o século em que o público não-estatal poderá constituir-se numa dimensão chave da vida social” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). Sobre o novo setor, afirmará:

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo social-burocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e o próprio Estado. [...] O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por “terceiro-setor”, “setor não-governamental” ou “setor sem fins lucrativos” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p 16).

Quando o autor utiliza a expressão “público não-estatal”, o que quer dizer é que “são organizações ou formas de controle “públicas” porque voltadas ao interesse geral; são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado <sup>135</sup> ” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). Ao utilizar a expressão “terceiro-setor” seu entendimento é que se trata de uma terceira forma de propriedade (entre a privada e a estatal), mas que ficaria reduzida ao não-estatal (enquanto produção). A importância de se entender as definições do autor se expressará nas formas de propriedade consideradas por ele e já apresentadas neste trabalho <sup>136</sup>.

Com base nas definições realizadas, a proposta deste tópico é entender como o “terceiro-setor” entra de fato na administração pública brasileira, e qual a relação dos processos de centralização e descentralização do Estado no ambiente do público não estatal.

Num quadro mais geral, no Brasil temos um processo quase cíclico de centralização e descentralização das atividades do Estado. Separando por períodos, temos nas décadas de 1930 a 1950 um processo de centralização, com predomínio da administração direta (regime estatutário), enquanto que nas décadas 1960 a 1980 há um direcionamento no sentido da descentralização, com a administração indireta (regime celetista). Com a Constituição de 1988 sinalizando, segundo os ideólogos da reforma,

---

<sup>135</sup> Seja por não usarem servidores públicos, seja por não coincidir com os agentes públicos tradicionais.

<sup>136</sup> No capitalismo contemporâneo supõe-se a existência de quatro formas ou esferas de propriedade: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada.



novamente uma centralização (regime jurídico único – estatutário) (PIMENTA, 1994), Bresser vai sugerir um meio termo.

Proposto por Bresser-Pereira (1998), o contrato de gestão representa exatamente o elo entre esses dois sistemas. Para ele, o público e o estatal não se confundem, sendo respectivamente, o primeiro mais amplo e nem sempre estatal, e o segundo nem sempre público, embora devesse ser. O reconhecimento do público não-estatal vai aparecer então como uma resposta a dicotomia entre Estado e Mercado, além de representar uma nova função:

Podemos ver o público não-estatal enquanto **forma de controle social** e enquanto **produção de bens e serviços sociais e científicos**. Nesta segunda acepção, podemos encontrar os seguintes tipos de Organizações Públicas Não-Estatais – OPNEs: as comunidades de moradores (*grassroots*), que estão na confluência entre a propriedade pública não-estatal e a propriedade corporativa; as antigas entidades de caridade; as organizações de classe média vocacionadas para o controle social mas que geralmente também produzem serviços chamadas ONGs (organizações não-governamentais); as fundações geralmente criadas por empresas ou por capitalistas, voltadas para realização de serviços sociais ou para o financiamento de outras atividades de interesse público; e finalmente as instituições escolares, universitárias, de pesquisa, e hospitalares constituídas como fundações ou como sociedades civis, que podemos chamar de Organizações de Serviço Públicas Não-Estatais – OSPNEs. Assim, o espaço público não-estatal está dividido em entidades de controle social e Organizações Públicas Não-Estatais – OPNEs. Estas, por sua vez, podem ser associações comunitárias, associações de caridade, ONGs, fundações empresariais e Organizações de Serviço Públicas Não-Estatais – OSPNEs (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 237; *grifo meu*).

Ruth Cardoso (1997) entende o “terceiro setor” como um “espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e fazer sobre a realidade social...” (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1999). Visando ampliar seu desenvolvimento e manter a pluralidade, é preciso compreender as diferenças entre as organizações públicas não-estatais (Opnes)<sup>137</sup>. As Opnes são entendidas do seguinte modo: não ter fins lucrativos, pela utilização de trabalho voluntário e por participarem de modo relativo do controle social. Aqui se encaixariam as ONGs, organizações de ajuda e caridade, e fundações privadas que financiam instituições públicas não-estatais. Já as “Organizações de serviço

---

<sup>137</sup> Com relação a essas classificações, Salamon (1996) vai denominar de *non profit organizations* (NPO) às Opnes, dividindo-as em quatro categorias: “I) *Fundig agencies* – fundações privadas cujo objetivo principal é levantar recursos e canalizá-los para organizações que prestam serviços sociais; II) *Member serving organizations* – existem para prover bens e serviços para seus membros, e não para a sociedade como um todo (entidades profissionais, sindicatos, cooperativas, sociedades de ajuda mútua e similares); III) *Public benefit organizations* – sua finalidade é servir aos necessitados ou ao bem-estar geral (instituições educacionais, culturais, agências de bem-estar, hospitais etc); IV) *Religious congregations* – organizações dedicadas essencialmente a funções religiosas e sacramentais (MORALES, 1999).

público não-estatais” (Ospnes), são chamadas assim por serem produtoras de serviços sociais de educação e saúde. De modo diferente, não estariam direcionadas prioritariamente para o controle social e praticamente não fazem uso de trabalho voluntário.

Nesta acepção, o “terceiro setor” enquanto *setor produtivo público não-estatal*<sup>138</sup> é entendido por Bresser (1999) como uma terceira forma de propriedade, ou seja, está entre o público e privado, mas fixado ao não-estatal. De modo diverso da forma clássica, o controle social se traduz no modo em que a sociedade controla de forma direta o Estado, evitando que ele se restrinja a interesses particulares, e também no controle sobre as organizações públicas não-estatais e entidades do Estado descentralizadas.

As entidades do “terceiro setor” e as propriedades corporativas são a representação da sociedade civil, que por não terem condições de arcar com as suas atividades fazem parte do universo do público não-estatal. Assim, quanto maior for a representatividade das organizações corporativas, mais democrática será a sociedade civil. Enquanto outra opção frente à privatização, Bresser recorda a experiência brasileira dos orçamentos participativos em Porto Alegre<sup>139</sup>. Esta diz respeito à criação de um espaço público não-estatal numa tarefa crucial para os municípios, o seu orçamento<sup>140</sup>.

O que o autor tenta nos convencer, é que a existência desse tipo de organização e seu consequente crescimento, é resultado da sua qualidade e eficiência superiores. Por um lado, esse tipo de serviço não poderia ser realizado pelo mercado, pois envolve a esfera dos direitos fundamentais. E por outro, não poderia ser realizado pelo Estado, devido a esse não demonstrar efetividade suficiente na execução destes serviços. Sua supremacia não se dá não só por sua eficiência, mas também por poder executar papéis que nem o Estado e nem o mercado seriam capazes de cumprir<sup>141</sup>. Para ele, as OPNEs

---

<sup>138</sup>Nomenclatura do autor (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16).

<sup>139</sup>Nessa experiência os cidadãos participaram diretamente da elaboração do orçamento municipal. O experimento foi iniciado pelo prefeito petista Olívio Dutra (1989-1992) e se deu continuidade com o prefeito Tarso Genro (1993-1993), também filiado ao partido dos trabalhadores (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 239).

<sup>140</sup>Mais detalhes sobre essa experiência em: “Democracia e controle social de fundos públicos” (Zander Navarro, 1999).

<sup>141</sup>De acordo com Bresser, valores como “confiança, a dedicação, a solidariedade constituem papéis que lhes imprimem uma especificidade em relação ao setor lucrativo, a flexibilidade, a experiência especializada e a habilidade para chegar a clientes difíceis de alcançar são exibidas como algumas das maiores vantagens que o setor não-lucrativo ou público não-estatal teria sobre o setor público estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 33-34).

por não terem como finalidade o lucro, ainda que não recebessem subsídios seriam mais eficientes na prestação dos serviços sociais e científicos.

As “*três grandes vantagens*” apresentadas por ele consistem:

- *Pluralização da oferta de serviços* via desenvolvimento da competição;
- *Flexibilização e desburocratização da gestão social* – autonomia financeira e administrativa levaria a uma gestão “pós-burocrática”;
- *Responsabilidade de dirigentes e participantes pela organização* – este seriam mais responsáveis com o futuro de suas organizações (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1999, p 36).

Observadas suas vantagens, estas implicariam na expansão da democracia.

Segundo o autor,

[...] é possível esperar que ela constitua a forma por excelência através da qual a sociedade organizará seus serviços sociais e científicos de forma competitiva, com financiamento em parte do Estado e em parte diretamente do setor privado em forma de contribuições ou pagamentos por serviços prestados. Será a forma através da qual o Estado poderá manter seu caráter social – comprometido com os direitos sociais, a proteção do patrimônio público cultural e ambiental e com desenvolvimento tecnológico e científico – mas assegurando simultaneamente a eficiência na medida em que induz as entidades públicas estatais a competir entre si para prestar os serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado (*Ibidem*).

Para ilustrar isso, cita alguns exemplos ao redor do mundo, como o financiamento de escolas gratuitas de caráter comunitário nos Estados Unidos<sup>142</sup>, e a transformação em *quangos*<sup>143</sup> das universidades e hospitais estatais do Reino Unido. No Brasil, o duplo controle representando uma parceria entre Estado e Sociedade, se dará pelo controle social de forma direta (conselhos de administração), e com o mercado que cobrará a eficiência ao mesmo tempo em que fomenta a competição entre as entidades.

A respeito da emergência das organizações sociais, Bresser vai afirmar que, “uma preocupação natural minha e de toda a minha equipe envolvida na Reforma Gerencial é que esta se torne irreversível” (BRESSER-PEREIRA, 1998). O objetivo aqui é fazer com que as instituições adiram voluntariamente compreendendo se tratar de uma demanda, inclusive dos cidadãos-clientes.

É importante observar que há uma armadilha em sua retórica. Segundo ele, reitores de universidades federais haviam compreendido erroneamente que se tratava de

---

<sup>142</sup>São chamadas de “*chartered schools*”.

<sup>143</sup>“*quase autonomous non-governmental organizations*”.

uma “privatização” das universidades e preferiram uma “crítica ideológica” ao invés do debate ao qual ele se propôs. Nessa proposta, os professores manteriam o regime de trabalho e somente quando se aposentassem, assim como ocorre com as OS’s, “o orçamento das universidades irá aumentando proporcionalmente para financiar a contratação de novos funcionários e professores” (BRESSER-PEREIRA, 1998). Sabemos que por trás do discurso do aumento da eficiência e da possibilidade do aumento da remuneração (por meio da autonomia concedida) há, na verdade, uma estratégia que visa o desmonte e o sucateamento das universidades.

Para efetivação do programa de publicização, Bresser vai defender a extinção da entidade estatal para que não haja desqualificação da nova entidade. E afirma, ter realizado uma série de cuidados legais e administrativos que viabilizem um melhor controle social e evitem uma *feudalização* dessas organizações<sup>144</sup>.

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa, portanto, a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. A impossibilidade de captura privada ou privatização da entidade (que assim se transformaria em uma falsa OSPNE, como existem ainda muitas no Brasil) está automaticamente garantida pelo contrato de gestão e pela própria natureza da entidade (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 248).

Frente a atual tendência da publicização com a ocupação do espaço da produção social pelas Ospnes, o que se espera do “terceiro setor” junto ao poder público, é que se faça vigorar uma “ética de solidariedade e uma ética de serviço” (MODESTO, 1997). Há ainda, uma preocupação sobre a estabilidade do financiamento destas atividades para que se evite tanto sua mercantilização quanto sua feudalização. Assim, deve-se entender este universo como multidimensional, como produção de bens, mas também como controle social, como econômico e também como político.

Nessa lógica, reforçar o público não-estatal é o mesmo que colaborar para a construção da cidadania em todas suas dimensões. A exemplo da experiência espanhola das escolas comunitárias, o governo Brasileiro vai tentar mostrar que é possível romper com a visão dicotômica existente de separação entre o público e o privado. A consolidação do “terceiro setor”, nesta visão, parece indispensável para este equilíbrio.

---

<sup>144</sup> O autor vai chamar de “feudalização” de uma organização pública não-estatal o domínio da mesma por um grupo, ou seja, embora não lucre ou privatize a instituição esse grupo teria interesse em manter seu poder sobre essa instituição (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Desse ponto de vista, as Opnes estariam mais aptas a prover os serviços sociais, pois são mais eficientes que o Estado, e apresentam mais comprometimento com o social que as instituições privadas<sup>145</sup>. A possibilidade da diversidade ao oferecer um serviço evitaria gastos desnecessários, e ao mesmo tempo propiciaria uma maior satisfação dos usuários. O envolvimento das lideranças seria mais um ponto a seu favor, além de propagar a solidariedade.

Acerca dos desafios que surgirão, tem-se o seguinte posicionamento:

No plano das relações de poder interinstitucionais e interorganizacionais, que se formarão a partir do novo quadro, assoma como principal problema o que parece ser uma característica típica das burocracias estatais, que é sistematicamente se opor à abertura do Estado à sociedade, na medida em que essa mudança possa vir a afetar a maximização dos seus benefícios. Nessa hipótese, seria crucial a reforma institucional do aparelho do Estado contratos, compreendendo inclusive a revisão da concepção dominante de direito administrativo (MORALES, 1999, p. 83).

Acreditar que a transferência de serviços de responsabilidade do Estado para a autogestão funcionará instantaneamente após sua implementação, é no mínimo ingenuidade. Sabemos das nossas raízes assentadas no patrimonialismo e fisiologismo do Estado. Como é possível pensar que organizações com maior flexibilidade terão o comprometimento e a efetividade desejada? Como evitar que entidades que não atuam ou existem (entidades de “fachada”) usufruam de bens e orçamento público? Como acreditar que as organizações que prescindem de licitação na sua escolha, e são escolhidas de forma discricionária, não estariam beneficiando interesses particularistas? Todas essas questões nos fazem desconfiar da superioridade do modelo proposto. Além disso, caberia ainda dar ao terceiro setor um papel central para que ele cumprisse a tarefa que lhe foi designada.

Chegamos aqui, com algumas indicações das respostas às perguntas de que se ocupa este trabalho. Uma delas é a constatação de que foi no governo FHC que se abriram as portas para que o “terceiro setor” – via organizações sociais públicas não estatais – se expandisse no Brasil. Outro indício, ainda a ser comprovado, se refere à negação ao alinhamento neoliberal do governo para se blindar das críticas dos opositores ao seu projeto. E por fim, se nega a direção rumo à descentralização das atividades do Estado na

---

<sup>145</sup>Embora não existam dados que comparem essa maior eficiência e “comprometimento”, é importante esclarecer que esta é esta visão que o governo tenta nos fazer comprar.

alegação de que se trata de uma terceira via, embora todas as ações caminhem justamente nesse sentido.

O saldo da iniciativa do governo não se tornou tão relevante quanto ensejava o seu projeto. Não houve uma grande instituição de organizações sociais, e a inclusão de um representante da Administração Pública no Conselho de Administração pode ter causado certo desinteresse para a qualificação. Dada à conjuntura, é nesse cenário e com uma legislação mais simples que serão criadas as organizações da sociedade civil de interesse público. Veremos a esse respeito no tópico a seguir.

### **3.3 O “TERCEIRO SETOR” NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PÓS-1995**

#### **3.3.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

A emenda constitucional 19/98 constitui um dos marcos importantes para implantação da Administração Gerencial. É a partir dela que se vislumbra a remoção dos entraves da Constituição de 1988 para nova administração pública.

Conhecida como objetivo da reforma administrativa, ela acrescenta ao texto constitucional o importante princípio da eficiência, viabiliza a estrangeiros cargos, empregos e funções, na forma da lei. Define que as funções comissionadas sejam ocupadas exclusivamente por servidores que tenham cargo efetivo, regulamenta o direito de greve em lei específica. Quanto à remuneração, esta definição será feita por lei específica com revisão anual, além de redefinir os tetos remuneratórios. O documento também pretende clarificar sobre a criação de entidades de Administração Indireta, por meio da ferramenta do contrato de gestão. A participação dos usuários na prestação de serviços públicos e a disciplina do acesso a informações privilegiadas também é um ponto importante. A EC 19/98 ainda traz o fim do Regime Jurídico Único tal como se conhecia, colocando fim a isonomia e definindo critério para fixação de remunerações. Manutenção de escolas de governo pelo Estado, municípios e união para formação e aperfeiçoamento de pessoal. O estabelecimento da remuneração na forma de subsídio (parcela única) e definição de sua extensão (os que podem e irão receber desta maneira). Mudança no prazo para estabilidade no serviço público de dois anos para três anos. E por fim, disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Dada à importância do teor das modificações propostas na EC 19/98, não há a pretensão aqui de dar conta de todo seu conteúdo. O que se pretende a seguir é pontuar dois aspectos que consideramos centrais para o entendimento do objeto deste trabalho.

O primeiro deles diz respeito à inclusão do princípio da eficiência. Junto aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a eficiência contribuiria para se alcançar resultados de interesse público. Para que isso seja possível, este princípio pressupõe valores como a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, para que se evite situações e condutas que levem a ineficiência, uma gestão participativa e a eficácia, no sentido da liberdade para cumprimento de suas tarefas. Presume ainda, a disseminação de mecanismos que evitem a burocratização, em conjunto com a procura pela qualidade com o foco na melhoria permanente<sup>146</sup>. Desse modo, o agente público precisa ser eficiente, ou seja, deve apresentar todos esses princípios no exercício de sua função.

Com vistas a garantir a efetividade do princípio da eficiência, o texto constitucional trouxe duas inclusões. No art. 39. da Emenda se fala de “prêmio de produtividade” para os programas que visam desenvolver a qualidade e a racionalização do serviço público. Nesse mesmo sentido, o art. 37. trata da fiscalização do novo princípio, deixando claro que a lei irá disciplinar as reclamações dos serviços públicos, principalmente em relação aos excessos ou negligências, permitindo ainda que o usuário dos serviços tenha acesso aos registros da administração. Assim, com a possibilidade que o servidor perca seu cargo, o novo princípio representa uma busca pela melhora na prestação destes serviços, ao mesmo tempo em que culmina num desafogamento do Poder Judiciário.

O segundo aspecto que se ressalta aqui é a instituição pela EC nº 19/98 do contrato de gestão. O art. 37. inseriu o § 8 que prevê “autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta”. O que se pretende é ampliar a autonomia destes por meio do que se firmará entre tais entidades e o poder público. Para isto, a lei vai definir a duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho e a remuneração de pessoal.

O *contrato de gestão* se define como sendo o acordado pelo poder público e as entidades de administração indireta ou entidades paraestatais (entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado). Há a busca de consenso visando o interesse público,

---

<sup>146</sup>(MORAES, 2001).

assim como prega o princípio da eficiência<sup>147</sup>. Numa análise do texto constitucional, Moraes (2001, p. 62) reforça aquilo que aparece nas constatações de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] o objetivo do contrato é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público. O contrato é estabelecido por termo determinado, ficando a entidade sujeita a controle de resultado para verificação do cumprimento das metas estabelecidas (DI PIETRO, 1998).

A instituição desse contrato aparece como o primeiro passo rumo à descentralização das atividades do Estado. Em termos constitucionais, a Emenda 19/98 permite um rearranjo para implementação dos princípios da nova administração pública. A administração gerencial cria uma base sólida no Brasil a partir dos três movimentos destacados nesse texto: criação do princípio da eficiência, quebra de estabilidade dos servidores e constituição do contrato de gestão. A ênfase nessas “novidades” da constituição é devido ao impacto que causaram, não desconsiderando outras importantes alterações trazidas no documento.

Entendemos a importância da constitucionalização do novo princípio para melhoria dos serviços oferecidos e sua função no novo tipo de contrato entre entidades e poder público. Pois assim, ao serem disciplinadas em lei, pode-se evitar a corrupção, o fisiologismo e o descaso com aquilo que é de todos. No entanto, não entendemos que a quebra de estabilidade seria diretamente proporcional à melhoria na produtividade dos servidores, ou que a delegação das responsabilidades do Estado para terceiros seja o melhor caminho para eficiência dos serviços sociais.

O “terceiro setor” aparece na nova conjuntura administrativa pela possibilidade do contrato de gestão. Essa parceria é o primeiro passo para que se constituam as Organizações Sociais, e posteriormente, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Isso será melhor tratado no tópico seguinte.

---

<sup>147</sup> Para que se mantenha a eficiência, Moraes (2001) nos lembra que a EC nº 19/98 alterou a redação do art. 241, “permitindo que a União, os Estados, e o Distrito Federal e os Municípios *disciplinem por meio de lei* os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.



### **3.3.2 A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: LEIS FEDERAIS Nº 9637/98 e 9790/99**

#### **CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Para que se compreenda a Legislação infraconstitucional da qual fazem parte as leis 9637/98 e 9790/99, é preciso que se tenha em mente que há uma diferença entre as propostas feitas inicialmente e os resultados encontrados. Exemplos concretos disso são as reformas empreendidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp em 1936, e pelo Decreto-lei nº 200, em 1967.

O mau desempenho da administração pública no Brasil, refletido na qualidade ruim dos serviços públicos, vai requerer novos modos de gestão. Além das ferramentas conhecidas – descentralização, foco nos resultados, instrumentos de aferição de desempenho (individual e institucional), incremento de níveis de *accountability* – duas novas ferramentas serão introduzidas para o aumento do desempenho, são elas a contratualização e agencificação (TORRES, 2007).

Tal como defendem os setores hegemônicos da reforma, cooptada pelos partidos políticos e por práticas patrimonialistas, a Constituição de 1988 vai ser entendida pelo governo e expressa no Plano Diretor como um atraso, como responsável pela extrema burocratização e engessamento do aparelho do Estado. Nesse sentido, as novas ferramentas serão apresentadas como respostas modernas e eficazes para as nossas dificuldades de desempenho na administração pública. Isso fica claro no raciocínio abaixo:

Assim, de alguma forma, o processo de contratualização e agencificação, à medida que busca aumentar a autonomia de gestão e as flexibilidades administrativas perdidas por autarquias e fundações na CF/88, representa uma tentativa de retorno a uma modelo previsto no Decreto-lei nº 200/67. Por esse mandamento legal, parte da administração pública estava livre das supostas amarras institucionais burocráticas que sempre caracterizaram o Estado brasileiro. Tomando como exemplo a área de recursos humanos, vamos à redação precisa do artigo 96 do Decreto-lei nº 200/67: “Poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia, segundo critério que, para esse fim, serão estabelecidos em regulamento” (TORRES, 2007, p. 17).

A reforma institucional pretendida tem sua primeira expressão na Emenda Constitucional nº 19/98 que deu abertura para a utilização ampla dos contratos de gestão. A cultura da agencificação e contratualização parte da premissa que há uma rigidez excessiva na administração vigente, o que ocasionaria morosidade e corrupção. Após esse diagnóstico, se traz a proposta de flexibilização com o intuito de aumentar a eficiência e racionalidade.

Embora se tente comprovar o contrário, a Lei das licitações e o Regime Jurídico Único (RJU) não são entraves para boa administração da máquina pública. No entanto, a EC nº 19 do governo de FHC, principalmente com relação à flexibilidade da estabilidade dos servidores, obteve êxito. Torres (2007) sugere que o modelo que se vê no Plano Diretor de agencificação e contratualização, parece recordar a política de pessoal existente na administração indireta anterior a Constituição de 1988.

Todavia, a caça as bruxas que se fez à estabilidade poderia culminar no nepotismo e clientelismo da administração pública, que na ausência de concursos públicos estaria exposta a todo tipo de desmandos, sem que isso implicasse necessariamente em mais produtividade. Dessa maneira, ao invés de se deixar a administração pública vulnerável, poderia se optar por investir nos servidores. Só assim seriam alcançados ganhos efetivos de eficiência.

Quanto a nossa experiência mais recente da administração indireta, deve ser recordado primeiro o período entre 1967 e 1988<sup>148</sup>, em que a administração indireta cresceu demasiadamente saindo de controle, o que gerou falta de eficiência e corrupção. Ao analisar esse “passado pedagógico”, Torres (2007) vai notar falhas na implementação dos contratos de gestão, afirmando que houve por parte do Mare erros na coordenação e supervisão das agências reguladoras e OSs, seja “por ausência de vontade política ou por incapacidade burocrática, quando não pela combinação dessas duas dificuldades” (TORRES, 2007, p. 33).

A contratualização no Brasil culminou na existência de quatro formatos jurídicos e institucionais distintos: as OSs, as agências reguladoras, as agências executivas e as Oscips<sup>149</sup>. Com relação às OSCIPs, estas não aparecem no Plano Diretor, mas são

---

<sup>148</sup>Regime militar.

<sup>149</sup>Por não haver contrato de gestão, as Oscips não se enquadram tipicamente na experiência de contratualização. No entanto, fazem correspondência ao contexto teórico e histórico de intervenção governamental no Brasil, se encaixando totalmente na análise realizada pelo autor (TORRES, 2007, p. 39). É importante salientar que embora a ferramenta jurídica não seja o contrato de gestão, será o “termo de parceria”.

absorvidas no esforço que há de unir as atividades do Estado ao setor público não-estatal. Esse tipo de parceria reflete o trabalho do Conselho da Comunidade Solidária, sob o comando de Ruth Cardoso, em aproximar o Estado com o “Terceiro Setor”. Para que se institucionalizasse essa parceria, foi criada a Lei das Oscips 9.790/99 e o termo de parceria.

Não ignoramos que a atuação complementar do Estado com o “terceiro setor” pode empreender com grande êxito políticas de interesse público. Mas deve-se desmistificar a ideia de o Estado é incompetente e o “terceiro setor” é extremamente eficiente. Alguns desvios das OSCIPs por malversação de recursos quebram a lenda de que estas são sempre eficientes e transparentes, há muito ainda que se aperfeiçoar nos modelos de OSCIPs brasileiras.

## ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - OS

As organizações sociais surgem em meio à proposta de uma reforma da Administração Pública brasileira nos anos 1990. Dentre as mudanças pretendidas se tinha a descentralização dos serviços sociais. Assim, por meio do “programa Nacional de Publicização” é que vai se desenhar o modo pelo qual entidades públicas cederão lugar a entidades privadas.

Nessa lógica, as organizações sociais seriam um mecanismo de garantia dos direitos previstos na Constituição, quando o Estado não é capaz de prestar o serviço público. A “publicização” ocorre quando o Estado transfere suas responsabilidades a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, partindo do princípio que estas seriam mais eficientes na prestação dos serviços.

Elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e instituída por meio da Lei 9637/98, o modelo das organizações sociais fazem parte da reforma intencionada pelo governo de FHC. De acordo com Hely Lopes Meirelles:

O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa com a criação da figura das organizações sociais foi encontrar instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidades de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria com a valorização do chamado *terceiro setor*, ou seja, a prestação de serviços de interesse público que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais. Além dessa, outra intenção subjacente é a de exercer maior controle sobre as

entidades privadas que recebem verbas orçamentárias para a consecução de fins assistenciais [...] (MEIRELLES, 2008, p. 387).

Ao tornar públicas as atividades não exclusivas do Estado, estas seriam absorvidas pelas Organizações Sociais (OS) tendo seus resultados definidos por meio do contrato de gestão. Segundo Di Pietro (2010), a lei 9637/98 vai estabelecer a maneira que se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular a ser qualificada como organização social. Recordemos ainda, que para Bresser o espaço público é maior que o estatal, assim, para ele não configuraria em privatização, mas sim, em uma ampliação da democracia.

Em seu art. 1º a lei define que a entidade que se candidata deve ter suas atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Nesse sentido, o caráter não lucrativo não inviabiliza que uma Organização Social (OS) tenha lucro, mas este deve ser aplicado para seus objetivos não podendo ser redistribuído entre os sócios<sup>150</sup>.

O artigo 2º da lei aborda sobre a qualificação de uma organização social. Ou seja, é necessário “haver aprovação, quanto à conveniência e a oportunidade da sua qualificação (...) do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área correspondente ao seu objeto social (...)”. O problema aqui reside no caráter discricionário da escolha para que não se torne uma “fonte de desvio de poder” (ROCHA, 2003).

A seção II da legislação vai tratar da estruturação do conselho de administração. Este deveria ser composto de 20 a 40% de representantes do Poder Públicos, 20 a 30% de membros da sociedade civil, até 10% (no caso de associação civil) de membros eleitos dentre os membros ou associados, 10 a 30% de membros eleitos por integrantes do conselho, e por último, até 10% de membros que forem indicados ou eleitos como estabelece o estatuto.

Na seção III que se tratará do contrato de gestão, ou da parceria fixada entre o Poder Público e entidade qualificada. Visando ampliar o desempenho e a produtividade, no contrato de gestão devem aparecer também os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. Uma vez qualificadas, são anunciadas como entidades de interesse social e utilidade pública, recebendo a destinação de recursos orçamentários e bens públicos para que se cumpra o contrato de gestão.

---

<sup>150</sup> Segundo Violin (2006, p. 204), apenas as *associações* e as *fundações* podem ser qualificadas como organizações sociais. As sociedades não podem ser qualificadas por terem finalidade lucrativa.

Todavia, a entidade também poderá ser desqualificada quando não cumprir as cláusulas do contrato, as quais foram previamente estipuladas no art. 7º da Lei 9637/98. Quando isso ocorre, a organização social tem seu título cassado, não sendo mais considerada como entidade de interesse social e utilidade pública. Conforme os parágrafos do art. 16:

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes da sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

A utilização de instrumentos jurídicos de direito privado, segundo a visão do governo, possibilitou ganhos de flexibilidade e ligeireza na assistência ao interesse público, resultado disso é o contrato de gestão trazido como uma interessante possibilidade. O problema é o que fica escondido com a sua criação, pois ao ensejar pela flexibilidade e um controle reduzido do Estado, parece querer burlar as regras da Administração. Muitos autores interpretarão a escolha das entidades como inconstitucional. Dentre eles, Rocha (2003) compreende o art. 2. da Lei nº 9637/98 da seguinte maneira:

Não há razão lógica que justifique a decisão administrativa de dentre duas pessoas jurídicas que preenchem os requisitos (...) conceder a uma e negar a outra o título de organização social. A escolha *afronta manifestamente o princípio da isonomia*. Se há igualdade jurídica entre as pessoas jurídicas que pretendam receber o título de organização social, a solução *de lege ferenda*, seria a atribuição desta qualidade a todas – e não apenas a algumas – que preencham os requisitos, transformando o exercício da competência do agente *de discricionária para vinculada* no que diz respeito ao conteúdo do ato. Somente assim o princípio constitucional da igualdade seria respeitado. Uma alternativa seria a realização de *procedimento licitatório* que, com base em critérios objetivos e imparciais, selecionasse entre as candidatas aquela que se mostrasse mais capacitada a receber o título de organização social (VIOLIN, 2006) <sup>151</sup>.

O que parece haver aqui é um desprezo pelos preceitos constitucionais no qual a criação das organizações sociais parece ser sua expressão. Nessa lógica, o concurso público e os processos licitatórios seriam verdadeiros entraves à gerência dos serviços sociais. Embora o conselho de administração de uma OS deva ter de 20% a 40% de

---

<sup>151</sup> Conforme já citado em nota neste trabalho, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou a esse respeito por meio da Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) 1923.

representantes do Poder Público, isso não conduz a uma responsabilização da Administração pelas ações da organização social. Haveria no máximo uma responsabilização por atos do agente que foi cedido à entidade no caso de danos a terceiros (ROCHA, 2003). Quanto a questões trabalhistas, por não ter patrimônio próprio, não responde por seus atos (a terceiros ou ao governo) em situações de desvio das verbas atribuídas a entidade.

As inconstitucionalidades apresentadas pelas OS parecem gritantes, primeiro pela forma da escolha para qualificação, e segundo, porque não há nenhuma comprovação de habilitação técnica e financeira para receberem tais atribuições. Ou seja, os princípios constitucionais da isonomia<sup>152</sup> e licitação<sup>153</sup> são feridos no contrato de gestão. Segundo a lei, bastava a aquiescência do Ministro da área e do Ministro da administração para que a entidade fosse qualificada como organização social. A escolha do “Ministro da Administração” para essa decisão faz menos sentido ainda, pois suas funções foram transferidas para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde a extinção do Mare<sup>154</sup>.

Outro ataque a constituição é a absorção que as OSs farão dos serviços públicos, pois o art. 175 da CF deixa claro que o poder público sempre utilizará de licitação, na forma da lei, para a escolha da prestação dos serviços públicos. As garantias de saúde, educação, ensino, cultura também são assegurados pela constituição de 1988, no entanto, isso não indica que somente o Estado pode executar, ou que são privativos do Estado, mas sim, que para que sejam transferidos à iniciativa privada é necessária concessão ou permissão, antecedida por licitação (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 239). Quando se coloca servidores públicos aprovados em concurso trabalhando em entidades estatais, estão sendo feridos também os direitos de trabalho.

As críticas se estendem também ao uso da ferramenta do “contrato de gestão”. Utilizando o autor clássico de direito administrativo Celso Antônio Bandeira de Mello, podemos compreender como se direcionam algumas dessas discordâncias.

O autor vai se referir aos contratos de gestão como “falsos contratos”, pois o seu descumprimento não implicaria em nada na parte envolvida [entidades]. Conforme afirma, apesar das sanções que o não cumprimento das metas implicaria, o propósito real

---

<sup>152</sup>Art. 5º, Constituição Federal.

<sup>153</sup>Art. 37, XX, CF.

<sup>154</sup>Decreto nº 2.923/99 – transfere a área de competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão; MPV nº 1.795/99 – extingue o MARE.

deste tipo de contrato seria o de “outorgar maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao “contratado”, bem como a de lhe assegurar a regularidade das transferências financeiras previstas em vista da obrigação (...)” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 225). Ou seja, cumprir as metas com mais eficiência.

Tendo o Poder Público à maioria acionária, logo, grande influência, não se teria necessidade de contratar com elas. Segundo Bandeira de Mello (2008), bastaria estabelecer as metas, sua cronologia e os termos importantes. O autor sugere que o governo proponha um *ato unilateral* (uma vez que por contratos não se modificam atos unilaterais), tirando a entidade do horizonte dos decretos regulamentares ou atos normativos que pudessem lhe cercear à liberdade. Seu entendimento se resume da seguinte forma:

É evidente, de outra parte, que *nem por ato unilateral da Administração, nem por contrato, poderiam ser modificadas disposições de lei*. Assim, por óbvio, só se está cogitando de alterações ou providências suscetíveis de serem tomadas a nível subalterno, isto é, sublegal, meramente administrativas. [...] Por este prisma, então, já se vê que os contratos de gestão seriam algo inútil e até mesmo rebarbativo, pois não faz sentido contratar o que se pode impor. Sem embargo, pretende-se demonstrar que além de inútil, o contrato de gestão, se efetivamente contrato fosse, seria, demais disto, *na atualidade* – isto é, antes da sobrevinda da lei prevista na Emenda Constitucional 19, que o previu –, impossível ou *inválido* (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 227).

O que se quer dizer é que no descumprimento do contrato pelas entidades, o Estado resolveria a inadimplência em perdas e danos. Para isto, o Estado poderia escolher a via jurídica ou a via consensual, tendo o cuidado de não adotar um caminho que o deixa exposto a possíveis comprometimentos patrimoniais errôneos. Ou seja, não poderia escolher trilhar um caminho que fosse mais oneroso e que fosse incapaz de conceder maiores vantagens que a outra via (a impositiva). Lembrando ainda, que os bens fornecidos a entidades se tratam de bens públicos.

Partindo do descrito pelo autor, se entende que ele não está encerrando a possibilidade do Estado de firmar acordos com pessoas da Administração direta, pelo que ele chama de “acordo de cavalheiros” ou “protocolo de bons propósitos” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 225). No entanto, ele ironiza a necessidade do teatro que se arma. Mas se isto tem impressionado os administradores públicos e economistas, a atilarem para que se cumpram as metas estabelecidas, “é importantíssimo que se realizem tais encenações, dada a utilidade concreta que podem produzir, na medida em que *psicologicamente* influem de modo positivo no espírito dos agentes. Tratar-se-á, (...) de

dramatização muito valiosa (...)” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 229). Por fim, deixa claro não haver nenhum valor jurídico nisso.

Tomando como base o exposto pelo autor e o que se apreendeu até aqui sobre direito administrativo, chega-se ao seguinte compilado: a) Órgãos não possuem autonomia, não se teria então a possibilidade de ampliá-la; b) As modificações requeridas só poderiam resultar de ato unilateral (de quem as esboçou), nunca de contrato, pois a vontade de terceiros é sem relevância (não pode e nem deve definir suas próprias competências); c) No âmbito jurídico é irrealizável um contrato entre órgãos, por se tratarem de competência do próprio Estado, seria uma parte do próprio corpo. Para que se contrate é necessário que seja “pessoa”, ou seja, quem está sujeito a deveres e obrigações, não fazendo sentido tratar um contrato com si próprio; d) A emenda vai falar sobre os contratos realizados “entre seus administradores e o Poder Público”, esbarrando novamente na questão que órgãos não negociam, só pessoas (administradores) o podem fazê-lo. No entanto, não pode existir relação pessoal (privada) de partes envolvendo competência pública. Quando duas pessoas se relacionam contratualmente elas têm que estar agindo fora da qualidade de administradores, ou seja, este tipo de relação é inviável; e por fim, desse mesmo modo, d) Não se poderia responsabilizar os agentes que os firmasse, pois não há como firmá-los (BANDEIRA DE MELLO, 2008, 232-233).

## **ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E INTERESSE PÚBLICO - OSCIP**

Dado esse contexto de muita divergência em relação as OS, surge uma outra figura jurídica, as Organizações da Sociedade Civil e Interesse Público (OSCIP).

A reestruturação da legislação ocorre quando o Conselho da Comunidade Solidária promove um processo de diálogo<sup>155</sup> entre representantes da sociedade civil e do governo para que o “Marco Legal do Terceiro Setor” seja reformulado. O fortalecimento da sociedade civil é importante nesse momento, pois dentre as prioridades da Comunidade Solidária se tinham o combate à pobreza e a exclusão. Após um intenso diálogo entre organizações da Sociedade Civil, Poder Executivo Federal e Poder Legislativo é que será aprovada a nova lei.

---

<sup>155</sup> Esse processo de diálogo promovido pela Comunidade Solidária em que são discutidos temas sociais estratégicos é chamado de “Interlocação Política”. Depois de duas rodadas de Interlocação Política que se aprovou a lei das OSCIPs, sancionada por FHC em 1999.



A nova figura vai ser criada e regulamentada pela Lei nº 9.790, conhecida também como “Lei das OSCIPs” ou “Nova Lei do Terceiro Setor” (VIOLIN, 2006). Esta lei diz respeito à qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Em seu primeiro artigo apresenta sua definição de “sem fins lucrativos”, que seria a pessoa jurídica que não distribui parcelas do seu patrimônio e o utiliza totalmente para obter seu objeto social.

Tarso Cabral Violin (2006, p. 210) recorda que para Ruth Cardoso a Lei das OSCIPs traz uma compreensão renovada sobre a esfera pública social. Os termos trazidos nessa lei seriam mais adequados para o momento atual no que diz respeito à publicização e eficiência das ações sociais.

O art. 2º vai elencar um repertório extenso de quem não pode receber a qualificação como OSCIPs, embora tenham em suas finalidades as atividades apresentadas no art. 3º da lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Para que se receba a qualificação, é necessário ainda o princípio da universalização dos serviços. O art. 3º da lei sinaliza os objetivos que devem ter tais Organizações como: promoção da assistência social; promoção da cultura; defesa do patrimônio histórico e sua conservação; promoção gratuita da educação e saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; conservação do meio ambiente, bem

como sua defesa e preservação; promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; do desenvolvimento econômico e social; do combate à pobreza; de novos modelos sócio-produtivos; promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita; da ética, paz, cidadania, direitos humanos e valores universais; estudos, pesquisa, desenvolvimento de tecnologias alternativas e a divulgação das informações e conhecimentos que tenham relação com as atividades explicitadas neste artigo.

O art. 4º da Lei nº 9790/99 determina que os estatutos das pessoas jurídicas que queiram concorrer à qualificação de OSCIP, devem apresentar os princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. Além disso, devem ser adotadas medidas de gestão administrativa que evitem favorecimentos e vantagens pessoais. Assim como um conselho fiscal que deve ser instituído para realizar o parecer das situações contábil e financeira da entidade. Se houver dissolução da entidade, a lei define que seu patrimônio seja repassado a outra pessoa jurídica de igual qualificação e de preferência com o mesmo objeto desta. Do mesmo modo, caso a pessoa jurídica perca sua qualificação, o patrimônio obtido por ela com recurso público também será transferido. Uma novidade aqui aparece no inciso VI sobre a possibilidade de se remunerar os dirigentes.

Com relação a este último ponto, a nova medida resolveria um problema antigo:

Augusto de Franco declara que a Lei das OSCIPs, ao permitir a *remuneração dos seus dirigentes*, põe fim “a uma hipocrisia institucionalizada, que vigora há décadas no país: os verdadeiros dirigentes das organizações travestem-se de funcionários executivos colocando ‘laranjas’ nas diretorias de suas entidades; e fazem-no para não perder velhos títulos que lhe dão direitos a benefícios, como a Utilidade Pública Federal” (VIOLIN, 2006, p. 212).

As OSCIPs se diferenciam das OSs também com relação a sua qualificação e a crítica existente sobre a discricionariedade na escolha. Pois, uma vez preenchidos os requisitos, o Ministério da Justiça tem que conceder o título de OSCIP a entidade. Outra diferença é que elas não celebram “contrato de gestão” com o Poder público, e sim “termos de parceria”.

O termo de parceria é tratado nos art. 9º ao 15º da Lei nº 9790/99. Dentro das suas cláusulas está o detalhamento do programa de trabalho enviado pela Oscip; a definição das metas e dos resultados que se pretende; os indicadores de resultados concebidos após as avaliações; as despesas; o relatório dos resultados juntamente com a prestação de contas; e a publicação na imprensa oficial das atividades celebradas.

O art. 16. trata da proibição das OSCIPs em participar em campanhas de interesse político-partidário ou eleitoral, sob qualquer meio ou formas.

Com alteração da Medida Provisória nº 2.216-37 de 2001, o art. 18. dispõe da possibilidade que uma entidade que seja qualificada como OSCIP mantenha as qualificações obtidas anteriormente. Essa simultaneidade será mantida por 5 anos, depois deste prazo ela terá que optar em renunciar suas qualificações anteriores. Caso não se manifeste, a pessoa jurídica perderá sua qualificação como OSCIP.

Nesse sentido, registra-se mais uma disparidade entre OS e OSCIP, pois ao serem qualificadas as Organizações Sociais eram anunciadas como entidades de interesse social e utilidade pública, de modo diverso, as OSCIPs não ganham maquinalmente outros títulos.

De todo modo, a escolha do título de OSCIP, abrindo mão dos outros títulos<sup>156</sup>, indica uma perda de benefícios fiscais, que segundo Leite (2003), apontaria os dados tímidos de acolhimento da Lei nº 9790/99.

Embora considerado como o Marco Legal do Terceiro Setor em nosso país, essa baixa adesão pode ser comprovada na observação dos dados do Ministério da Justiça<sup>157</sup>:

<b>Número de Pedidos de Qualificação para a OSCIP até 03/12/2002</b>					
<b>0</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Total</b>
<b>Deferidos</b>	<b>8</b>	<b>83</b>	<b>252</b>	<b>471</b>	<b>814</b>
<b>Indeferidos</b>	<b>123</b>	<b>231</b>	<b>110</b>	<b>68</b>	<b>532</b>
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>314</b>	<b>362</b>	<b>539</b>	<b>1346</b>

Fonte: Ministério da Justiça

<sup>156</sup> Cada qualificação concede um benefício. Por exemplo: **Registro Civil e Inscrição no CGM/MF** – Isenção de Imposto de Renda; **Registro no CNAS** – Possibilidade de acesso a recursos federais (subvenções e convênios); **Utilidade Pública Federal** – Doações de pessoas físicas dedutíveis do Imposto de Renda e Isenção do Imposto de Importação; **Certificado de Filantropia** – Condição, cumulativa com o título de utilidade pública federal e estadual ou municipal, para isenção da contribuição patronal da previdência social.

<sup>157</sup> Extraídos de Leite (2003).

Então, podemos resumir o termo de parceria do seguinte modo: i) os signatários são o Poder Público e as OSCIPs; ii) há um vínculo de cooperação; iii) para obter sua finalidade o fomento é realizado pelo Poder Público, enquanto que a execução fica a cargo da OSCIP. No termo de parceria não existem interesses que estão em oposição como acontece nos contratos, aproximando-o do convênio. No entanto, o próprio Conselho da Comunidade Solidária verá inadequações do convênio e contratos para organizações privadas com fins públicos.

Segundo o consultor da Assembleia Legislativa, Marco Antônio Santos Leite, o termo de parceria “foi pensado como *um novo instituto jurídico*”<sup>158</sup>. O que ele quer dizer, é que ainda que haja semelhanças como o convênio,

[...] almejou-se subtrai-lo das exigências da Lei nº 8.666/93. Há, portanto, entre os formuladores do novo marco para o terceiro setor, a convicção que a Lei das licitações não oferece critérios objetivos para a competição e a seleção da melhor proposta (LEITE, 2003).

Alguns autores, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), irão mostrar sua simpatia as OSCIPs em comparação as OSs. Pois diferente das OSs que queriam assumir as atividades que eram executadas antes pelo o Estado, para a autora as OSCIPs não teriam esse interesse, tendo “atividades reais de fomento”. José Maria Pinheiro Madeira (2000) considera a proposta da OSCIP mais eficiente, uma vez que o Estado se mostra um real motivador na criação, por parte da sociedade, do que ele chama de “entes intermediários”. Elisabete Ferrarezi (2001) vai entender as OSCIPs como autônomas em relação ao Estado, e como “formas complementares de provisão”. Para ela, “as formas alternativas de provisão de serviços e políticas não significam eliminar ou reduzir o papel do Estado”, mas sim, ser auxiliar na reforma de sua ação. Na contramão, Tarso Violin (2006) vai afirmar que na prática isso não se confirmaria. Segundo ele, existem muitos municípios que fazem o repasse de atividades do Estado para OSCIPs para fugir de concursos públicos e licitações<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> LEITE, Marco Antônio Santos. “O Terceiro Setor e as Organizações Da Sociedade Civil De Interesse Público – Oscips”. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro\\_setor.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>159</sup> O autor entende “que por mais que os Estado e Municípios não possam qualificar entidades como OSCIPs, a não ser que tenham leis próprias neste sentido, é possível que estes entes firmem termos de parceria com as entidades qualificadas pela Administração Pública Federal” (VIOLIN, 2006, p. 217).

Podemos traçar as diferenças entre Organizações Sociais e OSCIPs num quadro comparativo<sup>160</sup>:

	<b>Organizações Sociais - OS</b>	<b>Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP</b>
<b>Diploma Legal</b>	Lei 9.637, de 15/5/1998	Lei 9.790, de 23/3/1999
<b>Personalidade</b>	Direito Privado	Direito Privado
<b>Acordo</b>	Contrato de Gestão (1)	Termo de Parceria
<b>Natureza do Acordo</b>	Convênio (2)	Convênio
<b>Finalidade</b>	Entidade sem fins lucrativos	Entidade sem fins lucrativos
<b>Qualificação</b>	Decreto do Executivo (3)	Portaria Ministerial (4)
<b>Prerrogativas</b>	Cessão de servidores, permissão de uso de bens e repasses orçamentários	Não há previsão legal
<b>Remuneração de dirigentes</b>	<b>Vedada</b> (art. 3º, VII)	Garantida (art. 4º, VI)
<b>Participação do Poder Público</b>	Obrigatória (5)	Facultativa (6)
<b>Área de Atuação</b>	Ensino, Cultura, Saúde, Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico e Preservação do Ambiente	Promoção: educação, saúde, cultura, assistência social, assistência jurídica complementar e outras
<b>Criação</b>		Não são provenientes de órgãos da

<sup>160</sup> Tabela comparativa elaborada a partir das dicas do Auditor Fiscal da Receita do Estado do Rio de Janeiro e professor de concursos Cyonil Borges. Disponível em: < <https://www.tecconcursos.com.br> >. Acesso em: 10 set. 2017, e do Portal da OAB/SP – Comissão de Direito do Terceiro Setor.

	Podem provir da extinção de órgão da Administração	Administração, é entidade com patrimônio pré-existente
<b>Cumulação de Títulos</b>	Não pode	Pode
<b>Controle pelo Tribunal</b>	Processos específicos (7)	Processos específicos (7)
<b>Controle Governamental</b>	Por resultados atingidos	Por resultados atingidos
<b>Prestação de Contas e Renovação</b>	Anual	Anual
<b>Responsabilidade</b>	Solidária (8)	Solidária (8)
<b>Licitação</b>	Regulamento Próprio	Regulamento Próprio

Fonte: Cyonil Borges (TecConcursos) / Portal da OAB/SP – Comissão de Direito do Terceiro Setor.

Pontua-se assim:

- (1) As organizações sociais vão firmar contratos de gestão, enquanto que as OSCIPs termos de parceria;
- (2) Por se tratar de interesse mútuo das entidades com o Estado, não se denomina como contrato administrativo. A doutrina os qualifica como convênios, embora a norma deste não se aplique às Oscips;
- (3) Qualificação das OS é ato discricionário, qualificação das OSCIPs é vinculado. Desqualificação de ambas precede do contraditório e da ampla defesa;
- (4) Ministério da Justiça que qualifica as OSCIPs, tendo trinta dias para deferir ou indeferir o pedido. Em caso de deferimento, o Ministro emite o certificado de qualificação, no prazo de 15 dias;

- (5) Formado pelo conselho de Administração (CONSAD) que se reúne no mínimo três vezes ao ano, e tem base de formação heterogênea;
- (6) Só há obrigatoriedade de haver um Conselho Fiscal;
- (7) Tanto OSs quanto Oscips não estão submetidas ao Tribunal de Contas, mas sim, a controle externo, a depender da origem dos recursos. Por exemplo, se for de origem federal quem fiscalizará será o TCU; se for de origem Estadual a competência ficará a cargo do TCE;
- (8) Ao perceberem irregularidades nos gastos, os responsáveis na fiscalização do contrato de gestão /termo de parceria, devem dar ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Embora as OSCIPs tenham surgido como uma alternativa aos problemas da legislação das Organizações Sociais, parece que a perda (num prazo de até 2 anos, na época de sua promulgação) dos outros títulos recebidos pode ter auxiliado para que houvesse uma baixa adesão. Para se ter uma ideia, o Banco de Conhecimento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais informa que, em 1994 de um total de 180.000 fundações e associações formalmente constituídas no país, “cerca de 40.000 possuíam registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, 6.400 tinham o título de utilidade pública federal, e 3.000, o certificado de entidade filantrópica”. Com a medida Provisória nº 2.216-37 de 2001 expandido esse prazo em 3 anos (de dois anos para cinco anos), há um aumento considerável na adesão da qualificação.

Como mostrado acima na tabela sobre o “Número de Pedidos de Qualificação para OSCIP até 03/12/2002”, vemos um aumento de 131 pedidos em 1999 para 539 pedidos em 2002, um aumento de 411,45%. Sendo que neste mesmo período há um salto de 8 pedidos deferidos no ano de 1999 para 471 em 2002, ou seja, 463 pedidos deferidos a mais neste último ano, totalizando um salto de 5.887,50%. Outro dado interessante, é que o número de pedidos indeferidos também teve uma queda, embora não se tenha a relação dos dados dos motivos que levaram a eles<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Segundo Ferrarezi (2001), grande parte dos indeferimentos se deve à entrega de documentação incompleta, principalmente, em relação às exigências do estatuto da entidade. Sobre essa questão ver

A Medida Provisória que data o ano de 2001 pode ser um dos motivos do aumento destes números, todavia esta relação é apenas uma suposição nossa. Numa comparação entre os anos de 2001 e 2002, temos em 2001 um total de 362 pedidos – dos quais 252 foram deferidos –, para em 2002 uma somatória de 539 pedidos, sendo 471 aceitos. Ou seja, em apenas um ano 177 entidades a mais pediram a qualificação, um total de 219 deferimentos a mais com relação ao ano anterior.

Outra possibilidade, é que tenha havido uma mudança de postura das entidades que passaram a entregar corretamente os documentos – responsável em grande parte pelos indeferimentos na qualificação. Assim, o “terceiro setor” [suas organizações] são responsáveis junto ao órgão público para que haja a qualificação, um cumprindo seus deveres e o outro fazendo a boa gestão.

Por fim, assim como Gustavo Henrique Justino de Oliveira (2005), entendemos que as OSCIPs se aproximam mais das entidades do “terceiro setor” e das entidades não governamentais do que faziam as Organizações Sociais.

O Brasil tem hoje um total de 7.114 entidades qualificadas como OSCIPs<sup>162</sup>, ou seja, 6.643 entidades qualificadas a mais desde o último ano do mandato do governo de FHC. Estes números confirmam que a crítica pretendida neste trabalho ainda se mostra atual. Os avanços das ideias neoliberais continuam evidentes, e o “terceiro setor” ainda se constitui um locus para destinação de recursos públicos, vide o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)<sup>163</sup>. A importância de se analisar estas legislações consiste em atestar que o Estado ainda é necessário e deve ser o executor das atividades sociais e serviços públicos, e não somente um subsidiário.

---

Elisabete Ferrarezi, “O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil”. Disponível em: < <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/ferrarezi.pdf> >. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>162</sup>Dados extraídos do site do Ministério da Justiça. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas> >. Acesso em: 10 set. 2017.

<sup>163</sup>Em 2015 se aprovou a Lei nº 13.204 que altera o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), dentre as inovações tem-se a revogação da Lei nº 91 de 1935 que tratava dos Títulos de Utilidade Pública Federal (UPF). Como afirma o site do Ministério da Justiça, “tal medida visa estender a todas as organizações sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de UPF”. Ou seja, sob a justificativa de desburocratização do Estado, haverá uma universalização do acesso aos benefícios que a lei prevê para **todas as entidades** que cumpram alguns requisitos, **independente da certificação** [grifo meu]. Disponível em: <<http://justica.gov.br/noticias/nova-lei-universaliza-e-desburocratiza-acesso-a-beneficios-de-organizacoes-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 10 set. 2017.



## BALANÇO FINAL

No início do exercício que motivou este trabalho, havia algumas hipóteses as quais foram empenhadas durante todo esse tempo com vistas a dar respostas às perguntas feitas inicialmente pelo objeto pesquisado.

Desse modo, duas indagações norteiam este balanço: A primeira delas é “*Qual a função do “terceiro setor”?* ”, e em seguida, a segunda diz respeito a “*Qual é o papel do “terceiro setor” no projeto FHC?* ”.

Como vimos neste trabalho, o pensamento neoliberal e seu antecessor (o liberal) costumam processar uma divisão entre as esferas do mercado e do Estado. Nessa ótica cada esfera seria autônoma. O problema essencial dessa sectarização é colocar como se houvessem *questões* dentro de cada uma delas, ou seja, “questões do Estado”, “questões do mercado” etc.. Logo, essa visão da realidade dividida em pedaços acabaria por tratar todas essas “questões” de forma despolitizada. No entanto, isso nos desvenda uma estratégia dos neoliberais que tem obtido hoje hegemonia nos Estados capitalistas modernos<sup>164</sup>, pois ao afirmarem haver uma oposição entre o Estado e o Mercado seria possível inserir uma área entre estes dois. Essa interseção diz respeito ao “terceiro-setor”, que como vimos, apresenta a sociedade desistoricizada sem qualquer visão de totalidade.

A função do “terceiro-setor” parece ser a de articulação entre o que é público e o que é privado. Segundo ressaltado por Montañó (2010, p. 136), este debate equaliza a totalidade de organizações deste ‘setor’ “como tendo origem privada e finalidade pública”. É interessante observar, que sob a retórica ideológica de desencadear o “processo de construção de uma aliança com cidadãos” (Fernandes, 1994), ele estaria tanto fora do mercado (visto como cruel) quanto fora do Estado (Leviatã). Na busca de um novo contrato social que justifique sua existência, Bresser-Pereira falará na existência de um “pacto democrático-reformista” no Brasil. O contrato social pretendido pelos adeptos do “terceiro setor” seria uma união harmônica entre os cidadãos que não levasse em conta as classes ou os interesses das mesmas.

A grande questão da proposta de um “novo contrato social” é que, como vimos durante toda a exposição, vai afetar diretamente na vida dos trabalhadores. Ou seja, ao invés da superação da ordem existente, isso se configuraria num discurso mistificador que

---

<sup>164</sup> Como a máxima da Dama de Ferro: “empresários não entendem de governo e governantes não entendem de empresas” (M. Thatcher).

dá carta branca ao capital, na quebra dos direitos da população, e se apresenta como se o jogo fosse justo.

Desse modo, entendendo essa conjuntura nos vem à segunda indagação, “qual seria então o papel do “terceiro setor” no projeto de Fernando Henrique Cardoso?”.

A respeito desse questionamento, devemos recordar que FHC representa a parcela da direita brasileira que logo após o período Collor se encontra insatisfeita com os rumos tomados por esse governo caótico. Ou seja, embora Collor tentasse engatar os rumos do país a via neoliberal, os embaraços que interromperam o seu governo não permitiram que isso se concretizasse. Quando FHC entra no poder fica evidente, desde o seu “*Discurso da Despedida*”, as intenções modernizantes baseadas nas premissas do capital internacional. Há então, um alinhamento àquelas regras de condicionalidades presentes no “Consenso de Washington”. O que FHC vai fazer é trazer o discurso ideológico de “crise do Estado” como justificativa da desoneração da máquina estatal e dos serviços prestados pela esfera do Estado. Sob a alcunha da “publicização” já será observado nas concepções de Bresser-Pereira uma mistificação do que se trata na verdade da privatização, ou seja, tirar do âmbito estatal e transferir para a sociedade e o mercado.

Além da “publicização”, o “terceiro setor” mostra uma confusão existente sobre outros termos. Como por exemplo, se considerarmos a falta de distinção entre o que é o “Estado” e o que é “governo”, assim, dá a entender que as “parcerias” realizadas seriam algo vantajoso:

O debate do “terceiro setor” não distingue estes dois conceitos; pelo contrário, confunde-os. Diferenciar *Estado* de *governo* torna-se central para poder caracterizar, no nosso caso, o papel e a função na relação (por exemplo, de “parceria”) entre organizações populares, não-governamentais, com o Estado. A “parceria” é com o Estado, porém segue tendencialmente uma política governamental. No entanto, uma coisa são as “parcerias” com os governos nacionais, estaduais ou municipais com clara hegemonia do grande capital e engajados no projeto neoliberal, e outra são “parcerias” com governos, particularmente estaduais e municipais, de inspiração trabalhista ou progressistas, populares e democráticos. Esta distinção resulta imprescindível. No entanto, não devemos também idealizar as “parcerias” com os governos considerados progressistas, que têm seus limites para navegar contra a corrente e funcionam sob a lógica do capital (MONTAÑO, 2010, p 137).

Historicamente as ONGs aparecem nos anos 60-80 como enfrentamento e pressão em direção ao Estado. Data essa época a Constituição de 1988 enquanto trunfo da luta das organizações e movimentos sociais pelos direitos civis, políticos e sociais. Nos anos 1990 elas mudam seu comportamento, passando a agir em “parceria” em clara articulação com o Estado. Além de receberem financiamentos externos mais condicionados,

trabalhando até mesmo como governos internos. O produto disso é a despolitização dos conflitos. A chamada “parceria” “não é outra coisa senão o *repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas*, substituindo o movimento social pela ONG” (MONTAÑO, 2010, p 146). Ou seja, há uma utilidade política governamental que firma o papel do Estado enquanto subsidiador (seja pelas leis do “terceiro setor”, do “voluntariado”, das “Oscips” e das “parcerias”). Assim, parece ficar claro para nós qual seria a funcionalidade do “terceiro setor” e seu papel no governo de FHC.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou a certeza de que a análise dos governos de FHC (1995-2002) é tão crucial quanto necessária para entendermos o movimento que o Estado brasileiro faz rumo a uma mudança administrativa.

Marcado por uma conjuntura de crise nos anos 1970, pelo fim do Estado de Bem-Estar e da globalização, será observado um movimento em nível mundial de mudanças com relação ao Estado e redefinição do seu papel. Tal mudança preconiza que o Estado interfira na economia, e por isso mesmo, deve ter sua função restrita às regulações necessárias ao bom funcionamento do mercado.

Como vimos a partir dos anos 1980 o neoliberalismo entra como a solução e o remédio para a crise mundialmente generalizada. A partir disso, começa se expandir por vários países com a receita de redução do tamanho do Estado, privatizações e flexibilização. O governo de Margareth Thatcher enquanto um dos pioneiros do modelo será o reflexo do desmonte processado em todos os níveis (trabalhista, assistencial, do movimento sindical, redução das estatais, retração do parque produtivo). No entanto, somente nos anos 1990 com Fernando Henrique Cardoso que o Brasil se engajará na onda reformista.

Levando em conta uma visão dialética da realidade, não podemos esquecer que antes do período de FHC, existiu objeção quanto a implementação do neoliberalismo no Brasil. Como nos lembram os ensaios de Armando Boito e Luiz Filgueiras, parece que havia uma dificuldade de soldar os interesses da nossa elite (grande burguesia industrial e o agronegócio) com o capital internacional. É importante recordar essa conjuntura para mostrarmos que a análise materialista dos antagonismos de classes ainda se faz presente.

Sob a credibilidade do funcionamento do “Plano Real”, FHC inicia seu governo com certa estabilidade (no sentido de aceitação por grande parte da população e de suas bases) para empreender as reformas (previdenciária, trabalhista, institucional) que alinhariam o Brasil à modernidade. No entanto sabemos que modernizar significa sacrificar os mais pobres que são dependentes dos serviços sociais prestados pelo Estado. Como exposto no primeiro capítulo é possível notar o desmonte processado pelo governo. Ainda que ideologicamente no discurso se tratasse de melhorias na forma de administrar, os dados e a realidade evidenciam o contrário.

Dentro da análise realizada neste trabalho sobre a Nova Administração Pública (NAP) temos um resgate histórico das formas de administração do Brasil. Esse olhar para

o passado é importante, pois nos permitiu observar todas aquelas debilidades que recorrentemente são atribuídas ao Estado (corrupto, permeado de patrimonialismo e clientelismo). Embora possibilite o olhar para as questões problemáticas do Estado, também nos indica os avanços e retrocessos dos processos de reformas empreendidos até hoje.

Assim, é a partir da adesão dos princípios da NAP, que o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (Pdrea) vai modificar os setores estatais, as formas de propriedade, como também a forma de gestão dos recursos públicos. Nesses documentos que estarão evidentes, num primeiro momento, as Organizações Sociais (OS) e a possibilidade dos contratos de gestão e “parcerias” com o Estado.

Outro marco importante na gestão de FHC é a relação que ele tem com o “terceiro setor”, esse assunto, tema do último capítulo, é fundamental para que se agregue toda a discussão feita até esse momento. É precisamente aqui que estão as constatações em que Bresser-Pereira assume que o “terceiro setor” é o setor “público não-estatal”. Ou seja, este setor indicaria uma terceira forma de propriedade. Assim, depois de vários problemas envolvendo as Organizações Sociais (OS) e seu contrato de gestão sob a acusação de inconstitucionalidade, o “terceiro setor” recebe um novo marco legal por meio da “Lei das OSCIPs”. Desse modo, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público firmariam com o Estado “termos de parceria”.

A análise infraconstitucional das leis nº 9637/98 e 9790/99 encerram as dúvidas existentes sobre como o “terceiro setor” opera no governo de Fernando Henrique Cardoso, e ainda, qual o alcance dessas atividades e a efetividade das “parcerias” realizadas.

Sobre as questões apontadas na Introdução deste trabalho, chegamos à conclusão que o papel cumprido pelo “terceiro setor” vai expandir o privado num movimento que simultaneamente reduz tudo aquilo que é público (seja via privatização ou transferência na execução das tarefas que antes competiam ao Estado). E também que o papel do “terceiro setor”, corresponde sim, às expectativas dos organismos internacionais, seja setorializando a análise da sociedade, seja depolitizando o debate dentro das esferas ou assumindo atividades de responsabilidade do Estado. Há então, uma concordância no movimento operado pelo “terceiro setor” ao movimento do grande capital. Essa seria então a sua função, assumir as atividades do Estado numa conjuntura que insiste na redução deste e sua desresponsabilização frente à questão social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. P. 173-199.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e reforma do Estado. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. (Orgs.). **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2º Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. Qual é o tamanho do mare? – Medidas de um ministério no governo FHC. **Revista Plurais**, 1999.

BARBOSA E SILVA, Leonardo. O governo Lula e a Agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa. **Tese** (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2008. 218 f.

BIANCHI, Alvaro. O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. Campinas. **Tese** (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. 2004.

BIHR, Alain. (1991) Du “Grand Soir” a “L’Alternative”: le Moviment Ouvrier Européen en Crise. Les Éditions Ouvrières, Paris. (Edição brasileira: 1998, **Da Grande noite à Alternativa: O movimento operário Europeu em Crise**. Boitempo, Coleção Mundo do trabalho, São Paulo).

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995.

BOITO JR., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**. n. 28, p. 57-73, jun. 2007.

BRASIL. **Discurso de Despedida do Senado Federal** – filosofia e diretrizes de governo. Brasília: Presidência da República, 1994.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Secretaria da Reforma do Estado/MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Organizações Sociais.** Brasília: Secretaria da Reforma do Estado/MARE, 1997.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Emenda Constitucional n. 19 de 1998.** Brasília, DF, 1998. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas/CLAD. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira. **Revista do Serviço Público.** n 4. out-dez, 1999.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração pública gerencial:** a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p.7-26, julho. 2000.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, Evelyn. **3º Setor:** desenvolvimento social sustentável. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. **Revista de Administração Pública,** v. 20, n. 3, p. 3-26, 1986.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia.** 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHESNAIS, François. **La mondialisation du capital.** Paris: Syros. 1997.

COSTA, Lucia Cortes da. O estado brasileiro em discussão: análise do plano diretor da reforma do aparelho do estado - governo FHC/1996. **Revista de História Regional**. Departamento de História – UEPG, v.3, n. 1. Verão. 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**. São Paulo: Cortez, 1994.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad**: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed, São Paulo, Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato Raul. **Empresários, interesses e mercado**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2004.

FADUL, Élvia Miriam Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social? In: **Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado**: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo, SP, Brasil. 1998.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público. O terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume/Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil. In: **III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR)**: Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, Buenos Aires (Argentina). 2001.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique (orgs). **Neoliberalismo y sectores dominantes**: Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. **História do plano real**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, v. 01. 231 p. 2000.

\_\_\_\_\_. **História do plano real**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, v. 01. 294 p. 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**. v. 23, n. 2 (90), p. 89-105. 2003.



GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 45-74.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere** (vol. 1: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1999.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere** (vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2000.

\_\_\_\_\_. **Quaderni del cárcere** – v. 4. Torino: Einaudi. Edição crítica de Valentino Gerratana. 1975.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Brasil**: a superação da crise. São Paulo: Nobel, 1993.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 1996.

LANDIM, Leilah. **Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas: o social em questão, n. 4**. Enfrentamentos da questão social. Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 1999.

LEITE, Marco Antônio Santos. **O Terceiro Setor e as Organizações Da Sociedade Civil De Interesse Público – Oscips**. Disponível em:  
<[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro\\_setor.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

LIGUORI, Guido. Stato e mondializ-zazione in Gramsci. **Rivista Critica Marxista**, n. 4/5, Roma: Editori Riuniti, 1998.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998.

LOSURDO, Domenico. **La seconda Repubblica: liberismo, federalismo, posfacismo**. Torino, Bollati Boringhieri, 1994.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Inovação em administração pública: pesquisa, ensino e ação. **Governança & Desenvolvimento** — Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad), v. 1, n. 1, abril. 2004.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado. (**Dissertação de Mestrado**). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MARQUES, Rosa Maria; MEDICI, Andre Cezar. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. n.85. Curitiba: IPARDES, maio-agosto. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO NETO, F. P. de; FROES, César. **Responsabilidade social & cidadania empresarial**: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MESA-LAGO, C. Análise comparativa da Reforma Estrutural do Sistema Previdenciário Realizada em Oito Países Latino-americanos; descrição, avaliação, lições. **Conjuntura Social**, 8/4, MPAS, Brasília, out/dez h1997.

MODESTO, Paulo. Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil. **Revista do serviço Público**, v. 48, n. 2, maio, p. 27-58. 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. Emenda constitucional nº 19/98. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas/CLAD. 1999, p. 51-86.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latinoamericano. **Revista de Administração Pública**. v. 21, n. 4, 1987.

- NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, 1967.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 75-90.
- NISKANE, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Aldine: Atherton. 1971.
- 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.
- OLIVEIRA, Francisco de. Um governo de (contra)reformas. In: SADER, Emir et al. **O Brasil do Real**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1996.
- ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, p.67-98, abr-jun. 1999.
- OURIQUES, Nildo Domingos. Plano Real: estabilização monetária e estratégia recolonizadora. In: Vários autores. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo, Xamã, 1997, p. 123-147.
- PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e Individualismo. **Economia e Sociedade**, n.13. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, p. 115-127, dez. 1999.
- PEIXOTO, João Paulo M. **Reforma e modernização do Estado**. Sobral: UVA, 2000.
- PETRAS, James. **Neoliberalismo**: América Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau, Furb, 1999. (Sociedade e ambiente, 3).
- PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. (2008, novembro). Accountability já podemos traduzi-la para o Português? **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Salvador, BA, Brasil, 16.
- POULANTZAS, Nicos. Pouvoir politique et classes sociales. Paris : F. Maspero. 1971.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Braziliense, 1979.
- PRZEWORKSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e**

**Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas.** Rio de Janeiro: FGV, 2004

REYNAUD, E. Reforma da previdência. **Conjuntura Social**, 8/3, MPAS, Brasília, 1997.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Temas de Direito administrativo.** Terceiro Setor. Mello, Celso Antônio Bandeira (org.). São Paulo: Malheiros Editores. 2003.

SABEL, C. e PIORE, M. **The Second Industrial Divide.** Basic Books, Nova Iorque, 1984.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. Em Ioschpe, Evelyn. B. (Org.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentável.** São Paulo: Paz e Terra. 1996.

SALAMON, Lester. **Partners in public service.** Baltimore, Johns Hopkins, 1996.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização?. **Katálisis**, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 19-30. Jan/jun. 2004.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação.** Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999, p.25-44.

SOUZA, Francisco das Chagas de. RESENHA: Terceiro setor e questão social crítica ao padrão emergente de intervenção social. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, Florianópolis, v. 8, n. 15, p. 59-62, jan. 2003.

STIGLITZ, Joseph. Principal-agent problem. *The Palgrave Dictionary of Economic* 3. 1987.

TAVARES, Maria de C, FIORI, José L. **Desajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993.

TOMANEY, John. **A New Paradigm of Work Organization and Tecnology?** In: AMIN, Ash, op. Cit., 1996.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, Contratos e Oscips: A experiência pública brasileira.** Rio de Janeiro, FGV, 2007.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org). **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 91-114.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. **Brasil, sede da monarquia, Brasil reino - 2a parte**. Brasília: Funcep, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. (Coleção Administrativa do Brasil).

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, p. 27-75, 1974.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984.