

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CLÁUCIA PICCOLI FAGANELLO

**BALANÇO DO GERENCIALISMO: ANÁLISE DA INFLUÊNCIA
DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO
PERÍODO DE 1995 A 2017 NO BRASIL**

Porto Alegre, agosto de 2017

CLÁUCIA PICCOLI FAGANELLO

**BALANÇO DO GERENCIALISMO: ANÁLISE DA INFLUÊNCIA
DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO
PERÍODO DE 1995 A 2017 NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Professor Orientador: Dr. Fernando Coutinho Cotanda

Porto Alegre, agosto de 2017

CIP - Catalogação na Publicação

Faganello, Cláucia Piccoli
BALANÇO DO GERENCIALISMO: ANÁLISE DA INFLUÊNCIA
DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO
PERÍODO DE 1995 A 2017 NO BRASIL / Cláucia Piccoli
Faganello. -- 2017.
101 f.
Orientador: Fernando Coutinho Cotanda.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Administração Pública. 2. Estado Ultraliberal.
3. Gerencialismo. 4. Reformas Administrativas. 5.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado . I.
Cotanda, Fernando Coutinho, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CLÁUCIA PICCOLI FAGANELLO

**BALANÇO DO GERENCIALISMO: ANÁLISE DA INFLUÊNCIA
DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO
PERÍODO DE 1995 A 2017 NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Professor Orientador: Dr. Fernando Coutinho Cotanda

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Enio Passiani – UFRGS

Profª. Dra. Letícia Maria Schabbach – UFRGS

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

Porto Alegre, agosto de 2017

AGRADECIMENTOS

O que dizer desses últimos dois anos? A quem agradecer primeiro?

Certamente foram os dois anos mais difíceis e, ao mesmo tempo, mais construtivos de minha pequena trajetória! E vou usar este espaço para falar um pouquinho dela.

Tudo começou na seleção, pois já na tensão do preparo, meu pai teve uma piora no seu quadro de saúde que gerou diversos transtornos na minha vida até então de estudante. Nesse momento, tive que assumir uma série de responsabilidades que não sabia se daria conta e isso sem desistir do tão sonhado mestrado acadêmico.

O primeiro ano foi muito difícil, entre aulas e idas a hospitais. O primeiro semestre passou e quando parecia que as coisas estavam se ajustando, uma piora no quadro de saúde do meu pai o levou ao falecimento. Aqui registro um primeiro agradecimento aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia, pois cada um a seu modo, me ajudou a voltar à rotina acadêmica e dar conta dos prazos de entrega dos trabalhos. Em especial, muito obrigada ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda, por esses dois anos e meio de orientações e conversas.

O segundo semestre iniciou com um vazio e muitas mudanças, mas ao mesmo tempo com a certeza que era aí que eu gostaria de estar. Meu segundo agradecimento vai a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, que a partir do segundo semestre passou a conceder a bolsa que me permitiu dedicação exclusiva até março deste ano corrente.

As mudanças vieram repletas de surpresas e certamente de amizades que levarei para a vida. O mestrado se apresentou como um espaço de fortalecimento de laços, de ajuda mútua, de parcerias para todas as horas, e quero agradecer a todos os colegas da turma de 2015/01 da Sociologia da UFRGS, mas em especial para a Liciane e a Alexandra, que foram duas amigas fundamentais nesse caminho.

O ano de 2016 veio um tanto quanto conturbado, o cenário político nacional foi permeado por um golpe institucional e uma série de movimentações políticas. No município de Porto Alegre uma série de atos ocorreu, assim como o fenômeno político das ocupações que se fez fortemente presente na rotina da UFRGS no segundo semestre de 2016. Vale esse registro, pois foi nesse contexto que esse trabalho foi escrito. Cito tudo isso, pois foi em 2016 que fui testada, retomei espaços de militância e repensei muitas coisas. Nesse cenário quero agradecer ao Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB/RS pela acolhida e o aprendizado obtido nas ocupações e aos parceiros de resistência do Comitê de Apoio às Ocupações – CAO,

que foram incansáveis no apoio às ocupações e atos e também amigades imprescindíveis nesse contexto, em especial a Camila, o Rafael, o Nicolas e a Bruna. Ainda, nesse ano de 2016 passei a fazer parte do Grupo de Assessoria Popular do Saju/UFRGS, que também cito aqui, por serem pessoas incríveis que fazem um trabalho maravilhoso e que me acolheram na luta pelo direito à moradia, obrigada a todos pela parceria e pela compreensão com minhas ausências em função desta dissertação.

Além disso, quero agradecer ao Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Administração Pública – GEDAP/UFRGS, grupo que integro e que me propicia grandes aprendizados nos debates e produções acadêmicas. Aqui, um agradecimento especial ao Prof. Aragon Érico Dasso Júnior, líder do grupo, pelo apoio e incentivo constantes e por me apresentar a Administração Pública e me mostrar os caminhos possíveis na disputa por esse campo. Agradeço também à amiga e colega de grupo Íris.

Das tantas amigades que tenho sorte de possuir, duas merecem destaque nesse processo, que são a Franceli e a Cristiane. Ganhei a amizade da Franceli há muitos anos, logo que cheguei em Porto Alegre, no primeiro grupo de pesquisa que fiz parte, em 2008; uma amiga para todas as horas e que, provavelmente, sem sua dedicação e ajuda na revisão deste trabalho, ele não teria sido concluído. Já a Cris foi um presente do mestrado e que foi fundamental neste último ano, agradeço demais pelos cafés, pelas conversas e pela amizade de sempre.

Ainda, um agradecimento especial aos colegas de docência do Pré-vestibular Popular Dandara dos Palmares e aos nossos incríveis alunos, que fazem com que todas as aulas de sociologia que ministro me deem a certeza de que o caminho escolhido é o que realmente desejo.

Por fim, muito obrigada ao meu irmão, Alexandre, por sempre poder contar com seu apoio. E à minha mãe, Carmen, por ser meu exemplo de mulher batalhadora, mesmo em diversos momentos discordando das minhas opções e visões de mundo, sempre fazendo tudo por mim e pelo meu irmão e não medindo esforços para que ambos possamos seguir estudando e buscando realizar os nossos sonhos.

Por todo o exposto, sou muito grata!

*Às vezes acabam mal as histórias da História,
mas ela, a História, não acaba.*

*Quando diz adeus,
está dizendo até logo.*

Eduardo Galeano

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O aparelho do Estado e as formas de propriedade.....	55
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As falhas do mercado, as soluções do governo e seus fracassos	30
Tabela 2 - Estratégias de mercantilização em resposta às falhas do serviço público	31
Tabela 3 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso	68
Tabela 4 - Configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso	70
Tabela 5 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	72
Tabela 6 - Configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	74
Tabela 7 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff	76
Tabela 8 - Configuração dos Ministérios no segundo governo da Presidenta Dilma Rousseff	78
Tabela 9 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Michel Temer	80
Tabela 10 – Comparativo entre o número de Ministérios nos governos de 1995 a 2017	81

Tabela 11 – Síntese da implementação do Gerencialismo no Brasil	
.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CLAD – Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento

FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

NGP – Nova Gestão Pública

OS – Organizações Sociais

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAD – Processo administrativo disciplinar

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

SEMOR - Secretaria de Modernização

STF – Supremo Tribunal Federal

RESUMO

Entender a hegemonia do Gerencialismo na Administração Pública no Brasil nas últimas duas décadas não é tarefa simples. Apesar dos avanços na esfera social dos governos progressistas de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), no que se refere à construção teórica do conceito de Aparelho de Estado, o Gerencialismo seguiu como modelo dominante. No caso brasileiro, três momentos distintos podem ser identificados: primeiro (anos 1990 e início dos anos 2000), quando ocorreram as primeiras reformas, mais duras, baseadas nas experiências da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e da Austrália, com a predominância da lógica da privatização e do ajuste fiscal; um segundo momento, com governos mais progressistas no poder, que constituem uma agenda mais experimental e não tão radical, caracterizada pela cooperação e pela transferência de serviços públicos a organizações não governamentais, fenômeno que ficou conhecido como ongismo, aliado à implementação de políticas públicas de caráter social; e, por fim, um terceiro momento, iniciado com um golpe de Estado em 2016, que busca finalizar as tarefas não concluídas da agenda dos anos 1990, tais como a busca pela privatização e a redução de direitos sociais (reformas trabalhista e previdenciária). Com base nesse contexto, a presente dissertação tem como objeto de estudo empírico a estrutura ministerial dos governos federais de 1995 a 2017 e as principais políticas e leis que afetam a atividade administrativa estatal e denotam o modelo dominante de serviço público por parte do Estado. A partir desse objeto de análise, esta dissertação tem como objetivo principal elaborar um breve balanço da implementação do Gerencialismo no Brasil, de 1995 a 2017. O método de pesquisa será o hipotético-dedutivo, enquanto as técnicas de pesquisa predominantes serão a bibliográfica e a documental.

Palavras-chave: Administração Pública; Estado Ultraliberal; Gerencialismo.

ABSTRACT

Understanding the hegemony of New Public Management in Brazil in the last two decades is not a simple task. In spite of the advances in the social sphere of the progressive governments of Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016), with regard to the theoretical construction of the concept of State Apparatus, New Public Management followed as a dominant model. In the Brazilian case, three distinct moments can be identified: first (1990s and early 2000s), when the first, tougher reforms, based on the experiences of England, the United States, New Zealand and Australia, occurred with the predominance of the logic of privatization and fiscal adjustment; second, with more progressive governments in power, which constitute a more experimental and not as radical agenda characterized by cooperation and the transfer of public services to non-governmental organizations, a phenomenon that became known as anguish, together with the implementation of public policies of Social character; And finally, a third moment, started with a coup of State in 2016, which seeks to finish the unfinished tasks of the 1990s agenda, such as the search for privatization and the reduction of social rights (labor and social security reforms). Based on this context, this dissertation has the object of an empirical study of the ministerial structure of the federal governments from 1995 to 2017 and the main policies and laws that affect the state administrative activity and denote the dominant model of public service by the State. From this object of analysis, this dissertation has as main objective to elaborate a brief balance of the implementation of New Public Management in Brazil, from 1995 to 2017. The research method will be hypothetico-deductive, while the predominant research techniques will be the bibliographical and the documentary.

Key-words: New Public Management; Public Administration; Ultraliberalism State.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. ULTRALIBERALISMO E ESTADO: capitalismo atual como base para o Estado gerencial.....	20
2.1 O Estado: de Max Weber a Pierre Bourdieu.....	20
2.2 O Estado Ultraliberal.....	24
2.3 A Administração Pública do Estado Ultraliberal.....	29
2.4 Conclusões do Capítulo 2.....	35
3. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	37
3.1 Antecedentes da Reforma Gerencial	37
3.2 O Gerencialismo	47
3.3 A Nova Gestão Pública (NGP) e a Reforma do Aparelho do Estado proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)	49
3.4 Tentativas de Elaboração Teórica - Administração Pública Societal e a Nova Agenda.....	60
3.5 Conclusões do Capítulo 3	63
4. AS REFORMAS MINISTERIAIS NO CONTEXTO DA REFORMA ULTRALIBERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	65
4.1 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	67
4.2 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	69
4.3 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva	71
4.4 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.....	73
4.5 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Dilma Rousseff.....	75

4.6 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Dilma Rousseff	77
4.7 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Michel Temer	79
4.8 Conclusões do Capítulo 4	81
5. UMA ABORDAGEM CRÍTICA AO GERENCIALISMO NO BRASIL (1995 – 2017).	82
5.1 Fragilidades do Gerencialismo	82
5.2 Hegemonia de um modelo de Administração Pública no Brasil	84
5.3 Conclusões do Capítulo 5	91
6. CONCLUSÃO.....	92
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

1. INTRODUÇÃO

A temática da Administração Pública Brasileira é um assunto controverso, sem dúvida um campo de saber em disputa buscando sua consolidação. Falar desse local sem discutir o Gerencialismo é fechar os olhos para o modelo hegemônico dominante que determina a ação do braço administrativo do Estado.

No caso brasileiro, o Gerencialismo pode ser visto em três concepções diferentes ao longo dos últimos 20 anos. No primeiro, mais duro e baseado na reformas feitas na Inglaterra e nos Estados Unidos, temos a predominância da lógica da privatização; num segundo momento, a agenda se constitui de forma mais experimental e não tão radical, que pode ser caracterizada pela agenda de cooperação e de transferência de serviços públicos, fenômeno que ficou conhecido como ongismo; e um terceiro momento, mais progressista, com foco em políticas públicas sociais, mas sem alterar de modo objetivo a estrutura administrativa da coisa pública.

Para entender esse fenômeno é preciso inicialmente recordar que a Administração Pública, no seu sentido subjetivo, é muito mais ampla do que a prestação dos serviços públicos, ela é o aparelho do Estado, tendo como seu objeto central a relação entre o Estado e a sociedade, de modo a garantir que ambos tenham efetivos seus direitos constitucionais e cumpram, dentro de suas possibilidades, suas obrigações e deveres.

O sentido atribuído à Administração Pública, suas práticas, formulações e concepções estão em permanente disputa na nossa sociedade. A Administração Pública é embebida de política e diretamente ligada ao modelo de Estado dominante e também relacionada ao projeto político vigente. Ademais, está amplamente atravessada pelos interesses econômicos, políticos e sociais que permeiam a sociedade. Assim, pensar o modelo teórico que embasa a Administração Pública brasileira não pode desconsiderar a realidade prática, pois ambos estão em constantes trocas e transformações.

A partir desse objeto de análise, o estudo pretende compreender como que a Administração Pública Contemporânea está se constituindo no cenário brasileiro de 1995 a 2017.

Assim, esta dissertação tem como pergunta de partida: Apesar das diversas alterações governamentais em âmbito federal no Brasil, no período de 1995 a 2017, em que medida elas refletiram mudanças (rupturas, continuidades ou descontinuidades) nas concepções de Administração Pública desses distintos governos?

Assim, a presente dissertação tem como objeto de estudo empírico a estrutura ministerial dos governos federais de 1995 a 2017 e as principais políticas e leis que afetam a atividade administrativa estatal e denotam o modelo dominante de serviço público por parte do Estado. A partir desse objeto de análise, esta dissertação tem como objetivo principal elaborar um breve balanço da implementação do Gerencialismo no Brasil, de 1995 a 2017.

Objetivos específicos

- a) Identificar pontos comuns e conflitos abertos nas correntes interpretativas da Administração Pública no Brasil;
- b) Caracterizar as concepções de Estado aparentes nas diferentes concepções de Administração Pública no Brasil.

A hipótese principal deste trabalho é de que o Gerencialismo, como modo de administrar a coisa pública, é tão persuasivo do ponto de vista teórico e ideológico, que até aqueles governos que têm uma divergência com elementos essenciais do processo, acabam sucumbindo à sua lógica na prática administrativa.

Esta dissertação se justifica pela escassez de estudos que tenham como objeto empírico a Administração Pública, tornando os estudos na área sociológica vagos frente às demais disciplinas que disputam esse campo de saber. São poucos estudos da Sociologia que abarcam essa temática extremamente relevante para o entendimento dos fatos sociais que englobam os interesses públicos. Ainda, se justifica pela originalidade, na medida que busca compreender a forma de administrar o Estado Brasileiro, um terreno até então negligenciado pela Sociologia. No campo da sociologia, é comum se discutir a matriz do Estado brasileiro, a forma de governo adotada, mas pouco se fala do modelo gerencial, adotado desde 1995 no país. Presta-se muita atenção ao produto final, mas se dá pouca atenção ao processo, aquele que aparelha essa modelagem de Estado e coordena todos os atos administrativos e interfere diretamente na relação entre Estado e sociedade. Como exemplo, cito o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que marca as reformas estruturantes da Administração Pública brasileira, elaborada pelo governo do Fernando Henrique Cardoso, mas que raramente é mencionado pelos sociólogos brasileiros. Ainda que esses trabalhos sejam pouco usuais na Sociologia, entende-se que é fundamental esse estudo, considerando que a sociologia busca mostrar as relações que se estabelecem entre os fenômenos políticos e sociais e a sociedade. Outro caso relevante é o da Nova Gestão Pública, também praticamente esquecida nos estudos sociológicos, mas que merece atenção por estar sendo empregada desde a metade da década de 1990 como forma de administração do Estado Brasileiro.

O recorte metodológico será predominantemente qualitativo. A análise tentará aliar o trabalho acadêmico ao contexto sócio histórico e político, no qual este trabalho, assim como a pesquisadora, estão inseridos.

A pesquisa terá uma abordagem histórico-estrutural do desenho ministerial de sete governos, a partir do ano de 1995, sendo que do último (2016) ficará detida somente ao desenho inicial, considerando que o mesmo ainda está em andamento. Outro caminho possível seria se deter ao estudo de um único ministério, porém, para buscar entender o todo que compõe a modelagem da Administração Pública brasileira, optou-se por uma análise de viés genérico, sem ingressar de forma sistematizada no caso particular de cada ministério.

Para tanto, constitui-se um referencial analítico com base nas proposições e construções teóricas do Ultraliberalismo e uma revisão da história da Administração Pública Brasileira, para a partir das bases estabelecidas, apresentar a análise da implementação do Gerencialismo no Brasil de 1995 a 2017 e entender como isso implica nos modos de administrar o Aparelho do Estado Brasileiro.

A primeira questão a ser destacada, neste estudo, é a necessidade de mais trabalhos interdisciplinares em todas as áreas do conhecimento, nas quais se inclui a Sociologia e é nesse cenário que esta dissertação se insere e pretende colaborar. Esse ponto justifica a utilização de bibliografia oriunda de diversas áreas, tais como a Sociologia, a Ciência Política, o Direito e a Administração Pública. Nessa linha, ao buscar compreender as contribuições possíveis que a Sociologia pode oferecer para o estudo do Aparelho do Estado brasileiro, vale-se aqui do entendimento da Soraya Vargas Cortes (2013, p.47) ao buscar a mesma contribuição para o estudo das políticas públicas: “dada a diversidade de perspectivas teóricas e epistemológicas encontradas na Sociologia contemporânea e vocação histórica da disciplina de se direcionar a todos os objetos passíveis de investigação que se refiram às sociedades humanas”, assim, sendo a Administração Pública o braço executor do Estado, parece ser ele um objeto não só passível de investigação, como também necessário. E complementando que:

Os objetivos dos estudos sociológicos não são e não devem ser o de produzir recomendações ou soluções para questões que poderiam ser classificadas como problemas por gestores ou analistas de políticas públicas ou organizações, mas sim os de descrever, explicar ou compreender objetos daquelas temáticas sob perspectivas teóricas da Sociologia (CORTES, 2013, p. 67).

Assim, aqui pretendeu-se descrever e explicar como que o modelo de Estado Ultraliberal se traduz no Aparelho do Estado e fazer as devidas críticas a essa concepção, mas sem oferecer soluções para algo que está além dos limites do campo teórico e acadêmico.

A segunda questão relevante diz respeito à posição metodológica do trabalho, visto que há uma impossibilidade clara nas ciências sociais, e no caso de analisar a Administração Pública no Brasil, de forma neutra, unicamente através da técnica. Assim, não se pretendeu, no desenvolver da dissertação, afastar o político e sua influência nas escolhas do andamento pesquisa. Conforme Santos (2003, p. 21): “as ciências sociais não são objetivas porque o cientista social não pode libertar-se, no ato de observação, dos valores que informam sua prática em geral, e, portanto, também a sua prática de cientista”. Filia-se aqui a corrente defendida por Burawoy (2009, p. 25), de uma defesa de uma sociologia pública, em que o sociólogo público “instiga debates dentro ou entre públicos, embora ele ou ela possam não participar deles” e está preocupado com um “conhecimento reflexivo”, que produza debates públicos. No que o autor, baseado em Bourdieu:

chamaria de uma luta classificatória, substituindo debates sobre técnicas quantitativas ou qualitativas, metodologias positivistas e interpretativas, sociologia micro e macro, para privilegiar duas questões: para quem e para que nós praticamos a sociologia? (BOURDIEU, 1986, 1988 *apud* BURAWOY, 2009, p. 33).

Produzir um debate na sociedade do motivo pelo qual temos um Aparelho do Estado muito mais voltado para o mercado do que para a cidadania, é a finalidade de produzir um trabalho reflexivo.

A partir dessas premissas iniciais, o presente trabalho possui um recorte metodológico qualitativo, o qual, segundo Denzin e Lincoln (2005, p.23), tem como característica:

ênfase sobre as qualidade das entidades e sobre os processos e os significados que não são examinados ou medidos experimentalmente (se é que são medidos de alguma forma) em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência. Os pesquisadores qualitativos ressaltam a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação entre o pesquisador e o que é estudado, e as limitações situacionais que influenciam a investigação. Esses pesquisadores enfatizam a natureza repleta de valores da investigação (DENZIN e LINCOLN, 2005, p.23).

Assim, a análise qualitativa tentou aliar o trabalho acadêmico ao contexto político, econômico e social sem se deter sobre experimentos pontuais.

Como estratégia de pesquisa, optou-se pelo método hipotético dedutivo, o qual parte de uma hipótese geral para dedução de afirmações no mundo real.

Além disso, o método também é útil, pois possibilita uma descrição ampla e profunda do fenômeno social que é a Administração Pública, isso por meio da revisão de literatura realizada.

Assim, como ferramentas de pesquisa, esta dissertação utilizará a revisão bibliográfica e documental. O recorte temporal será feito a partir do ano de 1995, início do primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso e primeiros passos de mudança na forma de administração do país, através da conhecida Reforma Gerencial, levada a cabo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e se estenderá até o ano de 2017.

Para tanto, o trabalho está dividido em quatro partes: o primeiro capítulo apresenta as bases teóricas adotadas para trabalhar os conceitos de Estado, de Estado Ultraliberal e de Administração do Estado Ultraliberal. O segundo capítulo está focado em apresentar uma revisão histórica da Administração Pública no Brasil e apresentar algumas tentativas de elaboração teórica sobre o tema. No terceiro capítulo são apresentadas as Reformas Ministeriais no contexto da Reforma Ultraliberal da Administração Pública Brasileira no período de 1995 a 2017. Por fim, o quarto capítulo apresenta uma abordagem crítica da forma como o Estado brasileiro vem sendo administrado desde 1995 até os dias atuais.

2. ULTRALIBERALISMO E ESTADO: capitalismo atual como base para o Estado gerencial

2.1 O Estado: de Max Weber a Pierre Bourdieu

Indiretamente, Pierre Bourdieu tem uma vasta produção sobre o Estado, mas seus estudos *Sobre o Estado*, somente recentemente foram compilados e começam a fazer parte dos repertórios de quem utiliza o autor como base teórica. Essa produção compilada ocorre a partir da degravação de cursos proferidos pelo autor entre 1989 e 1992, no *Collège de France* sobre o Estado moderno como formação do espaço político.

Nessa obra, por diferenciar o Estado em duas conceituações, Bourdieu está falando, em uma delas, do Estado na forma como comumente o conhecemos na teoria sociológica, como detentor do “monopólio da violência simbólica legítima” (2014, p. 30), ou seja, como sinônimo de nação, baseado na teoria weberiana de Estado como estrutura burocrática, como Estado racional, pois: “somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física” (WEBER, 1999, p. 525). Ainda, conceitua o Estado atual como:

O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado permite. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer coação (WEBER, 1999, p. 525-526).

Nessa linha, Weber (1999, p. 525) coloca o Estado como uma “relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima” (quer dizer, considerada legítima). Assim, para que o Estado exista, as pessoas têm que aceitar, tacitamente ou não, se submeter à autoridade invocada pelos que dominam. Essa dominação, na teoria weberiana, se dá pela legitimidade que ela obtém por três elementos ideais: a dominação tradicional, exercida ao longo da história e pouco questionada, dada por natural a existência de governantes; a dominação carismática, exercida ou legitimada na esfera política, pela confiança estabelecida; e a dominação racional-legal, que valida a existência de representantes eleitos e lhes atribui,

através de legislações, o poder de legislar, a competência objetiva para existir. Weber faz uma ressalva:

É obvio que, na realidade, a obediência é condicionada por motivos muito poderosos de medo e esperança – medo da vingança de poderes mágicos ou do detentor do poder, esperança de obter uma recompensa no Aquém ou no Além –, além de interesses de natureza mais diversa (WEBER, 1999, p. 526).

Mas, além de teorizar o Estado, a escolha de Weber para ilustrar essa estrutura junto aos estudos do Bourdieu ocorre porque ele também desce para a esfera da administração, que ele chama de “uma associação organizada ‘estamentalmente’”, e coloca que:

No “Estado” atual, está, portanto, completamente realizada – e isto é essencial para o conceito – a “separação” entre o quadro administrativo, os funcionários e trabalhadores administrativos, e os meios materiais da organização. [...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (WEBER, 1999, p. 529).

A partir daqui Weber avança para a dominação como administração, pois coloca que no Estado moderno: “o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil” (WEBER, 1999, p. 529). Esse poder colocado é o que constitui o aparato da burocracia, que caminha em direção a um Estado burocrático, que atua com base no direito administrativo e regras racionalmente concebidas. Já Bourdieu coloca que:

o Estado é um dos princípios da ordem pública; e a ordem pública não é simplesmente a polícia e o exército, como sugere a definição weberiana – monopólio da violência física. A ordem pública repousa sobre o consentimento: o fato de nos levantarmos na hora supõe aceitarmos a hora (BOURDIEU, 2014, p. 35 - 36).

A partir disso, conceitua Estado como:

o que chamamos Estado, o que apontamos confusamente quando pensamos em Estado, é uma espécie de princípio da ordem pública, entendida não só em suas formas físicas evidentes mas também em suas formas simbólicas inconscientes, e tudo indica que profundamente evidentes. Uma das funções mais gerais do Estado é a produção e a canonização das classificações sociais (BOURDIEU, 2014, p. 37 - 38).

E chega à ideia mais bem definida do que essa entidade representa:

O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos – diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. [...] ... o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença (BOURDIEU, 2014, p. 39).

A crença nessa entidade é o que permite e valida o que Bourdieu chama de atos de “Estado” (usando as mesmas aspas usadas pelo autor), mas que podem também ser os atos administrativos, validados por diplomas legais e que surtem efeito no mundo social.

Bourdieu inova ao colocar que há uma inversão inconsciente dessa lógica, partindo, então, da ideia de que o Estado só existe a partir de seus agentes:

Há uma inversão inconsciente das causas e dos efeitos, típica da lógica do fetichismo, uma fetichização do Estado que consiste em fazer como se o Estado-nação, o Estado como população organizada, existisse primeiro, ao passo que a tese que eu gostaria de avançar e pôr à prova [...] é a ideia inversa: isto é, a de que há um certo número de agentes sociais – entre os quais, os juristas – que representaram um papel eminente [...]. Esses agentes construíram progressivamente essa coisa que chamamos de Estado, ou seja, um conjunto de recursos específicos que autorizam seus detentores a dizer o que é certo para o mundo social em conjunto, a enunciar o oficial e a pronunciar palavras que são, na verdade, ordens, porque têm atrás de si a força do oficial (BOURDIEU, 2014, p. 66).

E, a partir dessa noção, podemos começar a compreender o papel do aparelho estatal, pois ele é que operacionaliza a ficção estatal apresentada:

Essa ficção é operatória e pode-se sempre fazer referência a ela, quando nada para dizer que há uma distância entre o oficial e a realidade; uma das armas da crítica é confrontar um regime à sua verdade oficial para mostrar que ele não está conforme ao que diz (BOURDIEU, 2014, p.69).

E quando passa a problematizar o que é público, isso fica mais evidente, principalmente ao vincular o público ao oficial, pois é algo que afeta o mundo social como um todo, relacionado com o princípio da publicidade que rege todos os atos da Administração Pública: “O público opõe-se, portanto, ao particular, ao singular. Em segundo lugar, opõe-se ao escondido, ao invisível” (BOURDIEU, 2014, p.69). Aqui passa a discutir qual a gênese dos atos de Estado, os quais devem sempre seguir ao interesse público e, para tal, a gestão dos atos tem que ter esse interesse também. Para o autor:

A gênese do Estado é a gênese de um lugar de gestão do universal, e ao mesmo tempo, de um monopólio do universal, e de um conjunto de agentes que participam do monopólio de fato dessa coisa que, por definição, é o universal (BOURDIEU, 2014, p. 149).

Ideia novamente ligada ao público, como algo que deve ser para todos, para uma universalidade. E coloca a distinção entre o Estado como administração e o Estado como território, apesar de útil politicamente, como “insignificantes cientificamente”, pois na prática, são conceituações interdependentes:

o modelo da gênese de Estado que eu gostaria de propor tem como princípio uma fórmula simples: o Estado no sentido restrito, Estado 1 (administração, forma de governo, conjunto de instituições burocráticas etc.), se faz fazendo o Estado em sentido amplo, Estado 2 (território nacional, conjunto de cidadãos unidos por relações de reconhecimento, que falam a mesma língua, portanto, aquilo que se põe sob a noção de nação). Portanto, o Estado 1 se faz fazendo o Estado 2. Eis a fórmula simplificada. De modo mais rigoroso, a construção do Estado como campo relativamente autônomo exercendo um poder de descentralização da força física e da força simbólica, e constituído assim em objeto de lutas, está inseparavelmente acompanhada pela construção do espaço social unificado que é de sua alçada (BOURDIEU, 2014, p. 176).

A partir dessa construção da ideia de Estado, do desenvolvimento até aqui e da definição ampliada de Estado weberiana, Bourdieu questiona: “quem tem interesse no Estado? Há interesse no Estado? Há interesses no público, no serviço público? Há interesses no universal, e quem são seus portadores? ”, e conclui essa parte de sua análise sobre a gênese do Estado ampliando Weber, ao buscar entender quem tem o monopólio do monopólio estatal (2014, p. 178).

2.2 O Estado Ultraliberal

O modelo de Estado hegemônico nas sociedades ocidentais é o Estado Capitalista, caracterizado por esse modo de produção. Esse Estado se adequa a diferentes realidades, gera diferentes perfis que não rompem com as características fundantes do capitalismo, tal como a defesa da propriedade privada e os princípios liberais.

Segundo Poulantzas (1985, p. 29), “a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução”, pois “uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo” (1985, p. 30).

Marx e Engels (2007, p. 47), no seu célebre *Manifesto do Partido Comunista*, colocam que: “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa”, vinculando, assim, o papel do Estado capitalista à administração dos interesses das classes dominantes.

Esse modelo de Estado pode ser dividido em Estado liberal, Estado de bem-estar social e Estado ultraliberal, sendo o estudo desse terceiro modelo fundamental para este trabalho.

A escolha pela utilização do termo ultraliberal para caracterizar o modelo de Estado atual se deve ao fato de que o neoliberalismo, termo mais utilizado pelos teóricos já não é adequado, pois esse modelo não apresenta novidades em relação ao modelo de dominação liberal, que não deixou de influenciar as ações estatais. Dasso Junior explica:

Não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo *neo* (DASSO JUNIOR, 2006, p. 48).

O sociólogo inglês Colin Crouch diz que o termo neoliberalismo se deu por uma particularidade no modelo norte-americano:

estos nuevos liberales económicos buscaban que el Estado – más específicamente, la ley – cumpliera solo el rol de garantizar la eficacia de las fuerzas del mercado, sin perseguir otros objetivos. Sus ideas se difundieron fácilmente en Estados Unidos, donde pasaron a ser conocidos como “neoliberales”, porque el liberalismo como tal había adquirido allí un significado totalmente distinto. Ahora hay muchas variantes y matices del

neoliberalismo, pero si nos quedamos en aquella preferencia fundamental por el mercado sobre el Estado como medio para resolver problemas y alcanzar fines humanos, habremos captado lo esencial (CROUCH, 2012, p. 28-29)

Considerando que esse modelo de Estado se pauta na prevalência do mercado sobre o Estado e levando em conta a ferocidade dos seus argumentos atuais e a implementação por parte de seus atores, se justifica a escolha do termo ultraliberalismo neste trabalho.

Esse modelo de Estado tem início, como fenômeno mundial, em meados dos anos de 1970, nos governos da Primeira Ministra Margaret Hilda Thatcher (1925 – 2013) na Inglaterra e do presidente Ronald Wilson Reagan nos Estados Unidos da América. Entretanto, segundo Perry Anderson (2003, p. 19), “a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo aconteceu no Chile” durante a ditadura militar, onde ocorreram vários programas de desregulação, demissões em massa, repressão e a privatização de bens públicos.

Sua construção como modelo teórico surgiu com a criação da Sociedade *Mont Pelerin*, em 1947, na Suíça, criada com a finalidade de unir os estudos de intelectuais defensores do livre-mercado que estavam dispersos pelo mundo. E, como destaca Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 31): “três centros de pensamento se destacaram na formulação e consolidação dessa sociedade: a *London School of Economics*; a escola austríaca, representada por Hayek, Mises e Popper; e a escola de Chicago, constituída em torno de Milton Friedman”.

Posteriormente, no Consenso de Washington - expressão cunhada pelo economista John Williamson, presidente do *International Institute for Economy* -, evento realizado na cidade de Washington, nos Estados Unidos da América que, segundo Fiori:

promoveu, em 1989, uma reunião cujo objetivo era discutir as reformas necessárias para que a América Latina saísse da década que alguns chamaram de perda, da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa e retomasse o caminho do crescimento, do aumento da riqueza, do desenvolvimento, quem sabe até - Deus quisesse - da igualdade (FIORI, 1996, p. 2).

A partir dessa reunião, foi publicado um manifesto e um livro com as principais diretrizes que os países latino-americanos deveriam seguir, pois:

no fundo, há uma rede de burocracias relevantes para o comando e coordenação da política econômica mundial dos EUA e para cuidar da América Latina. E, hoje, aparentemente, de uma maneira surpreendente, os

institutos formadores daquela rede têm as mesmas ideias (FIORI, 1996, p. 3).

Em linhas gerais:

o Consenso de Washington diz respeito à visão norte-americana sobre a condução da política econômica, sobretudo nos países periféricos, no mundo inteiro, mas, obviamente, de forma muito mais direta para os países da América Latina que, naquele momento, eram os países mais endividados, situados embaixo da zona de hegemonia, de supremacia norte-americana (FIORI, 1996, p. 3).

A realização desse evento se relaciona com a necessidade de manutenção da hegemonia da política econômica norte-americana sobre os Estados latino-americanos, visto que todos passaram por períodos ditatoriais nas décadas anteriores e estavam em momentos de transição nos seus regimes de governo. A necessidade dessa intervenção, no momento, está calcada em direcionar a atuação desses Estados a fim de estabilizar a economia.

O Consenso foi dividido em três planos:

no primeiro plano, de ordem macroeconômica, há um acordo completo entre todas as agências econômicas, que todos esses países periféricos estão, no momento, sendo convencidos a aplicar um programa em que lhes é requerido um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, austeridade fiscal ao máximo, o que passa inevitavelmente por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público. [...] A segunda ordem de propostas e reformas, que estava naquele "consenso", para usar a palavra de ordem deles, eu diria que são de ordem microeconômica: é preciso desonerar fiscalmente o capital para que ele possa aumentar a sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. [...] A terceira ordem de coisas que o consenso propunha: nada disso será possível se nós não desmontarmos, radicalmente, o modelo anterior que houve nesses continentes, um modelo perverso, que funcionou mau, só fez porcarias, que é o tal do modelo de importação de industrialização por substituição de importações, que é um conceito pessimamente usado (FIORI, 1996, p. 5 e 6).

Seguindo esse entendimento, as propostas do Consenso de Washington foram:

Primeiro, desregulação dos mercados, sobretudo o financeiro e o do trabalho. E isso já foi feito em quase todos os países da América Latina. Segundo, privatização, de preferência selvagem. Terceiro, abertura comercial. Quarto,

garantia do direito de propriedade, sobretudo na zona de fronteira, isto é, nos serviços, propriedade intelectual etc (FIORI, 1996, p. 5 e 6).

Na América Latina, quando quase todos os países que estavam saindo de regimes militares e restabelecendo seus governos eleitos, o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) emitiu seu próprio documento com orientações para os países latino-americanos fazer suas reformas, sem nada destoar das diretrizes do Consenso de Washington. Dado o momento de transição de regimes políticos, “o neoliberalismo se apresenta sob as aparências da inevitabilidade” (BOURDIEU, 1998, p.44). Os países não deveriam ousar e, sim, cumprir as metas estabelecidas a fim de superar seus maiores problemas políticos e econômicos.

Samuel Pinheiro Guimarães conceitua o Estado hegemônico de modelagem ultraliberal como:

Por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potências que possa impedi-lo de agir (GUIMARÃES, 2002, p. 25).

Nessa conjuntura, pós-fim da Guerra Fria, pode-se dizer que o Estado ultraliberal alcançou proporções hegemônicas ditando como os países deveriam organizar seus Estados e, conseqüentemente, suas Administrações Públicas. Bourdieu (1998, p. 49) coloca que “de modo geral, o neoliberalismo faz voltas, sob as aparências de uma mensagem muito chique e muito moderna, as ideias mais arcaicas do patronato mais arcaico”.

Esse fenômeno, do ponto de vista da esfera estatal, pode ser explicado como:

O processo de regresso do Estado mostra que a resistência à crença e à política neoliberal é tanto mais forte nos diferentes países quanto mais fortes eram neles as tradições estatais. E isso se explica porque o Estado existe sob duas formas: na realidade objetiva, sob a forma de um conjunto de instituições como regulamentos, repartições ministérios, etc., e também nas cabeças. [...] O Estado, em todos os países é, em parte, o vestígio de conquistas na realidade social. [...] E o Estado também existe na cabeça dos trabalhadores sob a forma de direito subjetivo (“isso é meu direito”, “não podem fazer isso comigo”), de apego às “conquistas sociais” etc (BOURDIEU, 1998, p. 48).

Essa repartição na forma de ver o Estado acaba separando a sua atuação da sociedade e gerando um distanciamento desnecessário entre o que é público e o que é coisa pública, característica derivada do atual modelo de Estado. A partir disso, nessa modelagem, o cidadão deixa de sentir-se parte do Estado. O mesmo autor complementa:

A revolução conservadora assume hoje uma forma inédita: não se trata, como em outros tempos, de invocar um passado idealizado, através da exaltação da terra e do sangue, temas arcaicos das velhas mitologias agrárias. Essa revolução conservadora de tipo novo tem como bandeira o progresso, a razão, a ciência (a economia, no caso), para justificar a restauração e tenta assim tachar de arcaísmo o pensamento e a ação progressista. Ela institui como normas de todas as práticas, logo como regras ideais, as regularidades reais do mundo econômico entregue à sua lógica, a alegada lei do mercado, isto é, a lei do mais forte. Ela ratifica e glorifica o reino daquilo que se chama mercados financeiros, isto é, a volta a uma espécie de capitalismo radical, cuja única lei é a do lucro máximo, capitalismo sem freio e sem disfarce, mas racionalizado, levado ao limite de sua eficiência econômica pela introdução de formas modernas de dominação, como o *management*, e de técnicas de manipulação, como a pesquisa de mercado, o marketing, a publicidade comercial (BOURDIEU, 1998, p. 49-50).

Sobre esse fenômeno, Dasso Junior coloca que:

Esse discurso, repetido incansavelmente, tomou ares de pensamento hegemônico e intimida qualquer tentativa de pensamento livre. Esquece-se, entretanto, que nenhum Estado “subdesenvolvido” que seguiu o receituário ultraliberal, sob a égide da globalização capitalista, resolveu os problemas de concentração de renda e, conseqüentemente, de desigualdade social (DASSO JUNIOR, 2006, p. 22).

No caso brasileiro, seguindo as diretrizes oriundas do Consenso de Washington e do CLAD, já no início do governo do então presidente Itamar Franco, uma série de medidas de caráter ultraliberal começaram a ser pensadas e foram levadas a diante pelo seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Reforma do Aparelho do Estado, que foi possível pela adesão ao modelo de Estado Ultraliberal.

Uma das primeiras medidas de tal governo foi criar o Ministério da Reforma da Administração Federal e do Aparelho do Estado (MARE), encarregado de estabelecer as principais diretrizes para a reforma administrativa.

2.3 A Administração Pública do Estado Ultraliberal

O Gerencialismo como corrente hegemônica surgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos, em um momento denominado por Ramonet (1997, p. 23) de “pensamento único”, que tem como principais ideias que “o capitalismo é o estado natural da sociedade”, e, nessa linha, em relação à forma de administrar o Estado, a lógica do privado deve prevalecer sobre a do público.

Burawoy (2009, p. 23), no seu texto *Por uma sociologia pública*, em uma crítica a sociologia academicista, questiona se a solução do mercado é a única possível e se devemos abandonar a ideia de bem público. Para tal responde que “o interesse em uma sociologia pública, em parte, é uma reação e uma resposta à privatização total. Sua vitalidade depende da ressurreição da própria ideia do “público” – esse outro subproduto da tempestade do progresso”. Ao defender uma sociologia pública, o autor está defendendo uma ideia de público, de atuação do Estado, que se materializa na sociedade através dos seus Aparelhos de Estado. Isso amplia e destaca que a luta pelo que é “público” perpassa várias esferas.

Na mesma linha, o sociólogo inglês Colin Crouch (2012, p. 128-129) afirma que a identificação de falhas nas respostas estatais por parte dos críticos neoliberais abrem espaço para uma “agenda de nueva administración, privatización y vuelco al mercado”.

Em relação a tal, o autor cria uma estrutura analítica, útil a este trabalho, que explica como as falhas do mercado ultraliberal afetam diretamente a Administração Pública através de alterações necessárias na estrutura estatal. Tal estrutura está representada na figura abaixo:

Tabela 1 – As falhas do mercado, as soluções do governo e seus fracassos

Falhas do mercado neoliberal	Respostas estatais	Falhas do Estado detectadas pela crítica neoliberal
1. Incapacidade do mercado frente a externalidades	Regulação para fazer cumprir o reconhecimento de externalidades (por exemplo, as normas de controle de contaminação)	A regulação impõe uma carga excessiva ao mercado, ou é lenta e formal para se adaptar a novos problemas
2. Problema dos bens públicos 3. Existência de “bens sem preço” 4. Custos de transação dos intercâmbios	Provisão direta de bens pelo governo, financiados pelos impostos em vez dos preços pelos usuários (por exemplo, os serviços de educação e saúde)	Serviços não desejados, que não respondem aos clientes; domínio dos interesses do produtor, impostos elevados, inadequada relação de custo/efetividade
5. Barreiras de entrada importantes, praticamente imóveis em muitos setores	Provisão estatal direta de bens e serviços; não se pode garantir competência do mercado	
6. Se acumulam desigualdades de riqueza e poder como resultado da persistência de barreiras de entrada	Impostos redistributivos; provisão gratuita de bens e serviços. As desigualdades são consideradas inaceitáveis.	Como no interior; a provisão de serviços públicos é submetida a lobbys de interesses privilegiados pelas desigualdades vigentes.
7. Grandes obstáculos para a prática perfeita de informação; desigualdades no acesso à informação	As decisões sobre a provisão de serviços ficam a cargo de uma elite política central bem informada.	Como dissemos: excessiva centralização e distância
8. Poderosos interesses criados por desigualdades geradas pelos itens 5 e 6 se convertem em fatores internos do processo político	Códigos de conduta do serviço acentuam a separação entre os homens, os negócios e as elites político-burocráticas	As elites político-burocráticas estão fora da relação com os pontos de vista dos empresários

Fonte: CROUCH, Colin. La extraña no-muerte del neoliberalismo. Capital Intelectual: Buenos Aires, 2012, p. 129

Após apresentar esse quadro analítico que mostra a operacionalização das práticas próprias do ultraliberalismo, o autor passa a dar atenção específica as respostas desse modelo ao setor público. Para ele, as falhas identificadas no quadro acima reproduzido podem ser

reduzidas a três temas principais: falta de resposta dos usuários de serviços públicos, fornecimento de serviços em excesso ou indesejados e incapacidade do setor público de beneficiar-se das melhoras alcançadas pelo setor privado em matéria de eficiência e prestação de serviços.

No quadro abaixo, Colin Crouch apresenta esses pontos e as propostas neoliberais para solução dos mesmos:

Tabela 2 – Estratégias de mercantilização em resposta às falhas do serviço público

Falhas do serviço público	Resposta da mercantilização	Problemas da mercantilização
a. Sem resposta aos consumidores, dominada pelos interesses dos produtores; centralizada e remota	(i) Privatização com regulação onde a competição segue sendo imperfeita (ii) Decisões de mercado dentro do serviço público, com eleição guiada por dados de desempenho (iii) Competem provedores e subcontratados privados e públicos porém dentro do sistema financiado publicamente	Perspectiva de intensa mercantilização frequentemente limitada por características técnicas. A regulação segue sendo uma atividade importante do setor público. Falhas do mercado: informação inadequada resulta no controle vertical da informação sobre a prestação. Uso limitado do mecanismo de preços; a autoridade central controla os preços. Baixo números de empreiteiros. Perdas de responsabilidade através da cadeia de empreiteiros. Contratos longos inibem a ação do mercado; se desenvolvendo empresas “amigas”
b. Serviços não desenhados; inadequada relação custo/eficiência; altos impostos	(iv) Mercados internos	Uso limitados do mecanismo de preços
c. Serviço público sem contato com empresas	(v) Adoção de critérios privados para o manejo do serviço público (vi) Se encoraja ao setor público uma forte interação (e aprendizagem) com o setor privado	Limites e inadequações do mercado para o setor público. Desenvolvimento de empresas “amigas”, retorno as falhas de mercado de barreiras inadequadas entre política e economia.

Fonte: CROUCH, Colin. La extraña no-muerte del neoliberalismo. Capital Intelectual: Buenos Aires, 2012, p. 135

Para o presente estudo importa explicar cada um dos três problemas levantados pelo autor.

O primeiro, qual seja, a falta de resposta por parte dos usuários, parte da ideia de que o desenho dos serviços não é realizado em conjunto com a cidadania, que não se sente parte do processo e, portanto, não os discute. Como resposta, o neoliberalismo propõe a privatização, ou seja, a prestação desses serviços por parte das empresas. Para Crouch essa solução pode se tornar problemática por não existirem mecanismos de regulação adequados, com garantias de que o mercado tem condições de prestar tais serviços e, ainda, a ausência de uma política de preços (CROUCH, 2012, p. 136 – 137).

A segunda falha trazida pelo neoliberalismo são os serviços prestados em excesso ou desnecessários, sobre os quais o autor explica que:

Politicamente es difícil argumentar que se prestan servicios en exceso, pero es posible que el público considere que los servicios públicos reciben una presión insuficiente para que devuelvan com buenas prestaciones el dinero que reciben; y que la gente prefiera pagar menos impuestos todavía (CROUCH, 2012, p. 138).

A solução dada é novamente o remanejamento do serviço para o setor privado, aquele que promete ter as melhores ideias e utilizar o mercado interno para tal, bem como pensar uma “*nueva gestión pública en los servicios públicos*” (CROUCH, 2012, p. 138).

Por fim, o terceiro problema identificado pelo autor é a ausência de contato entre o serviço público e as empresas. A solução proposta pelo neoliberalismo é a adoção de critérios privados na prestação de serviços públicos, ou seja, a ideia de que o privado é mais eficiente que o público e, portanto, deve ser adotado como referência.

Na prática, essa forma de administrar surge no caso dos Estados Unidos, com “a pressão pela reforma do setor público que antecedeu a eleição de Reagan, com a Lei de Reforma do Serviço Público, de 1978, aprovada na administração Carter” (FERLIE, *apud* DASSO JR, 2014, p. 9). Mas, somente na administração do presidente Reagan é que esse modelo passou efetivamente a pautar a Administração Pública estadunidense e segue como forma predominante de administração.

Na Inglaterra, em 1979, com a vitória de Margaret Thatcher e a hegemonia obtida pelo Partido Conservador, que durou até 1997, foram estabelecidas reformas administrativas que, segundo Ana Paula Paes de Paula, tiveram as seguintes características:

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 dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005, p.47).

Já o caso australiano é um pouco diferente, pois as alterações ocorreram em um governo de corte trabalhista, tendo como texto fundador da NGP o *Public Service Reform Act*, publicado em 1984, que reorganizou todo o serviço público no país:

o caso australiano difere do britânico no que se refere à orientação política, pois foi o Partido Trabalhista que aderiu às visões da oposição liberal e introduziu políticas de gerenciamento privado no setor público. Uma evidência disso é o lema de sua campanha eleitoral em 1982: dirigir o Estado como uma empresa (PAULA, 2005, p.48).

Após alguns anos, uma aliança conservadora tomou o poder (Partido Liberal e Partido Nacional), em 1996, e radicalizou o processo de reformas de base ultraliberal.

Ainda, a Nova Zelândia, como um último exemplo, pode ser vista “como um caso extremo de país que se transformou rapidamente, embora neste caso as ideias relativas à Nova Administração Pública tenham sido encampadas por um governo trabalhista” (FERLIE *et alii*, *apud* DASSO JR, 2014, p. 10) a partir de 1984:

As principais mudanças no aparelho estatal da Nova Zelândia foram: a transferência de atividades de caráter comercial para a iniciativa privada; a descentralização das atividades do governo central, que conferiu maior autonomia aos burocratas públicos; e a negociação de contratos de trabalho no setor público com base nos parâmetros da iniciativa privada (PAULA, 2005, p.50).

Omar Guerreiro (2003, p.381; 2004, p.10), cientista político e administrador público mexicano, vai mais além e afirma que a origem da “Nova Gestão Pública” está na economia e destaca a influência da Escola Austríaca e da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), além da Escola de Chicago. O que denota uma mesma origem do pensamento ultraliberal.

Segundo Ana Paula Paes de Paula (2005, p.37), o *Institute of Economics Affairs* foi fundado e influenciado pela leitura condensada de *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek,

publicado na revista *Reader's Digest*, em 1945; e a literatura indica que as pesquisas e publicações eram baseadas nas ideias da escola austríaca, na escola de Chicago e nas visões da escola de Virgínia, apontando as falhas do Estado e desenvolvendo soluções oriundas do setor privado que se contrapunham aos ideais keynesianos.

NGP designa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, propostas como novo paradigma de Administração Pública. Especialmente, como filosofia administrativa de um padrão de desenho organizacional da Administração Pública, a NGP conseguiu atingir o status de um corpo doutrinário que goza de uma ampla aceitação, enfim, “uma corrente de pensamento dominante” (Michael BARZELAY, *apud* DASSO JR, 2014, p. 13).

Dasso Júnior cita uma série de autores que originam a nomenclatura gerencial, tais como:

Geoffrey SHEPHERD e Sofia VALENCIA recordam que a NGP é um modelo que imita os métodos gerenciais do setor privado (1996, p.108). Daí decorre a denominação “reforma gerencial” para qualquer reforma da Administração Pública que esteja baseada na “Nova Gestão Pública”. Patrick DUNLEAVY e Christopher HOOD (1995, 106) lembram que a NGP “chegou a ser identificada internacionalmente com a inevitável marcha da história”, sendo “algo tão onipresente dentro do setor público que dificilmente deixa espaço para qualquer outro programa de reforma alternativo” (DASSO JR, 2014, p. 13).

Essa referência é cara visto que demonstra o movimento como mundial, resultado de uma modelagem de Estado hegemônico. E refere quem primeiro definiu a “Nova Gestão Pública” a partir da conjunção de sete elementos:

- 1) profissionalização da gestão nas organizações públicas;
- 2) padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos;
- 3) ênfase no controle e nos resultados;
- 4) desagregação das grandes unidades do setor público;
- 5) introdução da competição no setor público;
- 6) uso de práticas de gestão do setor privado;
- 7) ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia (HOOD *apud* DASSO JR, 2014, p. 14).

Numa brevíssima exposição, podemos perceber que todas essas características são derivadas de um modelo de gestão empresarial que nesse momento estão sendo alocadas numa modelagem de Gestão Pública.

Segundo Colin Crouch (2012, p. 127): “cuando Estados influidos por las ideas neoliberales trataran de desarrollar sus actividades propias más cerca de las del sector privado o incluso mudándolas completamente a esse sector [...]” isso as aproxima do que o autor chama “de la gran empresa” e não do mercado, como a política liberal buscava.

Essa forma de administrar o Estado, também pode ser chamado de “Nova Gestão Pública”, que corresponde à versão em inglês do *New Public Management (NPM)* ou à versão em espanhol da *Nueva Gestión Pública* ou *Nueva Gerencia Pública (NGP)* ou *Nuevo Manejo Público (NMP)*.

2.4 Conclusões do Capítulo 2

O conceito de Estado é instrumental para se entender a concepção ultraliberal vigente e a dinâmica que torna esse modelo hegemônico. Por sua vez, a concepção hegemônica é essencial para o presente estudo, na medida em que está diretamente relacionada à Administração Pública gerencial.

Por tal razão, foi realizada neste capítulo a revisão teórica do conceito de Estado. Observou-se que há dois conceitos que balizam a discussão travada sobre o Estado e sua organização.

A visão weberiana pressupõe que o Estado é o detentor do monopólio da força legítima e que se estrutura a partir do seu aparato burocrático, enquanto Bourdieu inverte essa lógica e coloca o Estado como resultado de uma crença amparada nos detentores do monopólio do bem público.

A partir da compreensão da estrutura estatal foi necessário buscar qual a visão de Estado é dominante atualmente e adotou-se a concepção ultraliberal. E, a partir disto, buscou-se a forma como este Estado ultraliberal vem tendo seu aparato administrativo organizado mundialmente.

A revisão teórica mostrou que, com o fim da bipolaridade mundial, o ultraliberalismo se tornou hegemônico e, para tanto, realizou reformas administrativas em países de governos conservadores, tais como Estados Unidos e Inglaterra e, também, em países com governos progressistas, como é o caso da Nova Zelândia e da Austrália.

Em todos os casos a principal justificativa veio da necessidade de reduzir a atuação estatal em contraposição aos Estados de providência adotados no pós-segunda Guerra Mundial e que tiveram um viés social, garantindo de forma pública, gratuita e universal direitos fundamentais a toda a cidadania.

Criou-se a ideia de que o Estado teve a sua estrutura administrativa ampliada de forma excessiva, gerando falhas na prestação de serviços públicos, tais como: monopólio estatal de determinadas atividades, prestação exagerada de serviços e ausência de diálogo da Administração Pública com as empresas.

Essas ideias geraram uma agenda de reformas neoliberais que se traduziram nas Administrações Públicas pela implementação da Nova Gestão Pública.

3. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou significativamente no que se refere à Administração Pública. No entanto, esses avanços não tiveram nem a oportunidade de ser implantados integralmente, pois logo após a promulgação da Carta já tiveram início uma série de reformas que permitiram a entrada do Gerencialismo no Brasil.

Esse modelo surge, no Brasil, em um momento pós-transição da ditadura militar para um regime democrático caracterizado por uma situação econômica instável e uma aparente crise do modelo burocrático de administrar o Estado, além de estar associado à hegemonia do pensamento ultraliberal no mundo.

A Administração Pública vem aparecendo na literatura sempre travestida pela discussão do modelo de Estado ou da análise das Políticas Públicas. Raramente encontram-se estudos que busquem enxergá-la como um todo. Nesse contexto, parece fundamental a realização de uma revisão de como isso vem ocorrendo no caso brasileiro, de modo a ter uma visão mais ampla sobre a disputa que está em vigência no Brasil.

Sendo a Administração Pública sempre derivada de um modelo de Estado que atualmente no Brasil, conforme já discorrido, é de matriz capitalista e claramente ultraliberal, utiliza-se o conceito formulado por Poulantzas, em que o Estado capitalista é “uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica” (POULANTZAS, 1978a, parte II, p. 1). Assim, o Estado capitalista moderno pode ser considerado a condensação das relações de forças existentes na sociedade, que podem ser representadas por quatro polos: o governo, a Administração Pública, a sociedade civil organizada e o povo. A própria separação de sociedade civil organizada do povo é oriunda dessa modelagem, que permitiu a inserção da sociedade em atividades até então exclusivas da Administração Pública.

3.1 Antecedentes da Reforma Gerencial

Para entender as nuances da Reforma do Aparelho do Estado vigente no país é necessária uma breve revisão da história da Administração Pública no Brasil. A administração

é intrínseca ao surgimento do Estado, portanto, desde que temos um Estado brasileiro, tem-se uma administração própria. No entanto, para fins deste trabalho, apesar de se considerar os períodos anteriores, só será chamada de Administração Pública a modelagem adotada a partir década de 1930, com o governo Vargas, que fez um esforço para a criação do primeiro aparato administrativo no Brasil, resultado da sociedade capitalista industrial que estava surgindo no país.

O período datado de 1500 até 1822 será aqui chamado de Administração Colonial Portuguesa, pois quem definia o formato de administrar o Estado brasileiro era o governo português. Nesse primeiro momento, o Conselho Ultra-marino é o órgão estatal designado para essa finalidade, tendo como principal política a centralização da tomada de decisão no governo português, que estava localizado na metrópole e não no Brasil Colônia. A partir de 1822, com o rei D. Pedro I e, posteriormente, com D. Pedro II, as decisões passam a ser tomadas na colônia, aqui já instituída como Império. Esse modelo se reproduz até os anos 30. E a esfera administrativa tem como principais características:

a) Ausência de diferenciação de funções – não havia nessa época as funções administrativas especializadas, os funcionários eram somente divididos nos seguintes seguimentos: gerais, militares e fazendários.

b) Profusão e o detalhismo normativo – apesar das principais ordens virem de Portugal, essas chegavam muito confusas e não adequadas ao país em formação, assim o servidor do Estado tinha como designação organizar essas normas. Como nessa época a comunicação é muito falha e o território brasileiro muito grande, havia diferentes normas em cada Estado, muitas vezes contraditórias.

c) Formalismo – herança da administração portuguesa presente até os dias atuais. Todos os atos emanados pelo Estado brasileiro seguiam determinados ritos, tais como a presença do carimbo oficial (brasão real). Esses ritos já geravam uma centralização e um engessamento, como ocorre até os dias atuais.

d) Presença do poder moderador – atribuição ao rei da resolução dos conflitos.

Essa forma de administrar o país foi muito bem descrita por Raymundo Faoro (2001, p.197), que explica que nesse período: “o funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder”. Tal forma apresenta também a íntima relação entre o poder político e o poder econômico que deixou marcas permanentes na sociedade brasileira:

A burguesia, nesse sistema, não subjuga e aniquila a nobreza, senão que a este incorpora, aderindo à sua consciência social. A íntima tensão, tecida de

zombarias e desdêns, se afrouxa com o curso das gerações, no afidalgamento postiço da ascensão social. A via que atrai todas as classes e as mergulha no estamento é o cargo público, instrumento de amálgama e controle das conquistas por parte do soberano (FAORO, 2001, p. 203).

Aqui se percebe a visão vertical que marca a Administração Pública colonial, de ordem descendente e diretamente ligada ao rei, ao governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais, que Faoro alerta: “a simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade” (2001, p. 204).

Nesse período, a administração é claramente patrimonial e pode ser caracterizada pela ausência de distinção entre a Administração Pública e a Administração Privada, sem que haja diferença entre o interesse público e o privado, pois somente o interesse do governante e de seus apoiadores é considerado. Esses interesses privados acompanham a oligarquia rural e a produção agrícola para exportação. Além disso, essa administração não é prestadora de serviços, não se destina a realizar o que é garantido por via dos direitos sociais, econômicos e culturais, não oferecendo nenhum direito, pelo contrário, restringindo o surgimento desses direitos, garantindo somente uma parcela mínima de direitos individuais, mínima porque aqui não chegaram as ideias liberais devido ao regime escravo. Segundo Roberto Schwarz:

É como se coerência e generalidade não pesassem muito, ou como se a esfera da cultura ocupasse uma posição alterada, cujos critérios fossem outros – mas em relação a quê? Por sua mera presença, a escravidão indicava a impropriedade das ideias liberais; o que entretanto é menos que orientar-lhes o movimento. Sendo embora a relação produtiva fundamental, a escravidão não era o nexu efetivo da vida ideológica. A chave desta era diversa. Para descrevê-la é preciso retomar o país como todo. Esquemmatizando, pode-se dizer que a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifúndio, o escravo e o “homem livre”, na verdade dependente. Entre os primeiros dois a relação é clara, é a multidão dos terceiros que nos interessa. Nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande (SCHWARTZ, 2000, p. 15, 16).

O autor deixa claro porque os direitos individuais se sobrepunham aos sociais e destaca uma das características que até hoje marcam os cidadãos brasileiros, a cultura do favor, bem como coloca que: “o favor é a nossa mediação quase universal” (SCHWARTZ, 2000, p. 16).

Ademais, esse modelo de administração é absolutamente personalista e atende aos interesses pessoais daquele que governa ou daquele que manda no governante, o que é extremamente contrário ao princípio da Supremacia do Interesse Público.

Essa administração também é caracterizada por atos de nepotismo, corrupção, já trazidos das origens europeias e esses atos, naquele momento, não eram discutidos do ponto de vista da moralidade, pois era natural a sucessão, a transmissão de pai para filho. O modelo patrimonialista é desenvolvido através de uma prática e não de um modelo teórico, de alterações legais, como ocorre posteriormente com as modelagens de Administração Pública, tanto burocrática, quanto gerencial. São ligados ao modelo patrimonial as práticas clientelistas e coronelistas, mas que não serão objeto de análise.

Por fim, para entender o patrimonialismo é necessário atentar que o Estado não corresponde ao atual e que é necessária consciência de três critérios diferentes daquele tempo para o atual: primeiro, naquele período não havia a diferença entre interesse público e privado, que só surge no Brasil nos anos 30; segundo, a noção de poderes distintos com um equilíbrio: Executivo, Legislativo e Judiciário, no patrimonialismo essa distinção não servia pra nada, pois o Rei que mandava em tudo, tinha o poder total, a administração era completamente personalista; e, por último, a noção de níveis de governo: União, Estados e Municípios, pois a regra geral no patrimonialismo era centralizar, ou seja, todos eram servidores do rei e como consequência disso não se falava de *res publica*, pois não havia coisa pública. Esse período se estende por toda a República e só vai sofrer alterações nos anos de 1930.

Nos anos de 1930, no Século XX, o Brasil passou por sua primeira grande reforma administrativa. A partir de tal período o patrimonialismo deixou de ser o modelo predominante, embora algumas de suas práticas se mantenham até hoje. Nesse período:

O Brasil conhecerá duas Constituições: uma, em 1934, elaborada pela Assembleia Nacional e inspirada em procedimentos da República de Weimar, e outra, em 1937, imposta arbitrariamente pelo poder e calcada na carta constitucional da Polônia fascista. Além do mais, vivenciará uma curta mas dramática guerra civil (1932) provocada pela reação da classe dirigente de São Paulo à nova política inaugurada em 1930, vibrará com a ascensão de um empolgante movimento de massas (a Aliança Nacional Libertadora, 1935) e permanecerá praticamente indiferente a duas tentativas de insurreição armada – uma de inspiração comunista (1935), outra de tendências fascista (1938). (NOGUEIRA, 1998, p. 16-27).

É nesse contexto que a Administração Pública brasileira surge na década de 1930, com a burocratização do Estado e uma série de avanços em relação às especificidades que o setor público necessita, mesmo que em um período autoritário.

foi naquela década que se organizou a estrutura sindical brasileira – corporativista e subordinada ao Estado –, delineou-se uma política de massas fundada numa espécie de paternalismo estatal (o populismo) e corporificou-se todo um modo de pensar o Estado e o serviço público, coisas que tanta importância teriam nos movimentos posteriores do capitalismo e da classe operária no Brasil (NOGUEIRA, 1998, p. 22).

É nessa época que os primeiros avanços, no sentido da criação do ideal de público, surgem:

os anos 30 são emblemáticos na história brasileira. Neles, a industrialização irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, nem à automatização política de uma classe burguesa industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o Estado – alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções – que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil, bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um Estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor, posto que participe direto do próprio sistema de produção e acumulação (NOGUEIRA, 1998, p. 35-36).

Esse período é bem controverso, pois os avanços na área pública são significativos, mesmo com um concomitante avanço do capitalismo e o direcionamento para um período ditatorial que, na sequência, assolou o país. Nogueira classifica esse período como “um Estado modernizador mas autoritário, industrializante mas conciliador com os interesses agrários, expressão viva de uma coalização entre velhas e novas elites” (NOGUEIRA, 1998, p.36). Segundo o mesmo autor, a partir do Estado Novo:

O processo de construção do Estado apresentou avanços significativos durante as primeiras décadas do século, até mesmo porque não há, em princípio, qualquer contradição entre crescimento do poder público e o fortalecimento de interesses privados, que não são processos que se excluam necessariamente e podem interagir ativamente. No caso brasileiro, a própria preponderância das oligarquias concorreu para a constituição do poder público, na medida em

que, por exemplo, dentro outras coisas, impôs uma política de proteção e sustentação estatal dos interesses do café (NOGUEIRA, 1998, p. 43).

Em maio de 1932, na chefia do governo provisório, Vargas deixa claro as intenções de modernizar o país: “Cumpria-nos reduzir despesas, coibir abusos, reformar serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir déficits e, sobretudo, simplificar, melhorando a antiquada e ronqueira máquina administrativa” (VARGAS *apud* NOGUEIRA, 1998, p. 46).

Tempos depois, em comunicado a Assembleia Constituinte, diz que: “A ditadura foi, sobretudo, uma escola de Administração Pública. Os promotores e executores da obra revolucionária compreendem, felizmente, que o máximo problema do Brasil consiste no bom encaminhamento e na solução das questões administrativas” (VARGAS *apud* NOGUEIRA, 1998, p. 47).

Nogueira explica que:

Entre 1938 e 1941, expande-se a administração com a criação de muitos órgãos reguladores da produção econômica; prossegue, agora sem os embaraços parlamentares, o esforço da administração por compilar códigos e leis que disciplinem vários setores da atividade educacional, sanitária e agrícola (NOGUEIRA, 1998, p. 47).

A implementação da Administração Pública Burocrática baseada nos moldes weberianos, fez com que:

Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo, erigiu-se um novo aparelho de regulação e intervenção econômica; estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente, os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente novo (DRAIBE, 1985, p. 62).

É nesse período que surgiram o Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1937, e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, que criaram as primeiras carreiras públicas do país.

a modernização e a racionalização administrativas foram parciais, e os bolsões da nova burocracia conviveram com o velho funcionalismo, inerte e imerso nas múltiplas redes de lealdades e pressões de tipo tradicional-clientelista, encastelado nos ramos cartoriais do Estado (DRAIBE, 1985, p. 79-80).

Essa crítica vem ao encontro do estabelecimento de mecanismos de controle da crise, do desenvolvimento da política de substituição de importações e de industrialização e da promoção da racionalização burocrática. O surgimento do DASP (1938) visou promover a padronização, a normatização e a implantação da racionalização burocrática e mecanismos de controle de pessoal, material e finanças no setor público.

O surgimento do modelo burocrático dividiu as forças da burguesia rural com a burguesia industrial ascendente. Vargas, então, começou a romper, mas não radicalmente, com o modelo de troca de favores. Surgiram os mecanismos de controle prévio ou de processo, o princípio da legalidade, a autorização de que a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza. Nessa época, também tem suas primeiras manifestações o princípio da impessoalidade e, com isso, o surgimento dos primeiros concursos públicos sem o caráter da obrigatoriedade. Além disso, para a compra de materiais tem início os primeiros processos licitatórios e para o cuidado das finanças, a necessidade de um orçamento prévio.

Nesse período, é importante destacar que até 1939 foram criados 35 Órgãos Públicos, entre 1940 e 1945 mais 21, dentre eles as empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações, a exemplo da Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional.

Após, no que tange à Administração Pública, é necessário referir a segunda reforma, operada pelo Decreto-lei 200 de 1967, durante o regime militar, considerada o antecedente do Gerencialismo no Brasil:

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (MARE, 1995, p. 19).

O próprio Ministério da Administração e Reforma do Estado considerou o Decreto-lei 200 como o primeiro passo na ruptura com a burocracia vigente na época. Nesse mesmo ano também foi criada a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), ligada à Fundação Getúlio Vargas, empresa privada que passou a ter papel importante na formação de servidores públicos. Ainda, cabe destacar que:

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (MARE, 1995, p. 20).

É nesse período que surgiu Administração Pública indireta, que cedeu a um discurso de que o privado é mais eficiente que o público e passou a utilizar um regime privado nas empresas públicas de economia mista. Essa abertura parte do reconhecimento de que a administração direta estava contaminada por práticas patrimonialistas e era irrecuperável. Ainda na tentativa de romper com essas práticas, em meados dos anos de 1970 foi criada a Secretaria de Modernização – SEMOR:

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal (MARE, 1995, p. 20).

E, novamente nos anos de 1980, houve outra tentativa de reforma da Administração Pública:

No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização -PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do

Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200/67 (MARE, 1995, p. 20).

Nesse período cabe registrar que, em 1981, surgiu a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) e os esforços de mudança se intensificaram. O período de ditadura militar findou e na transição indireta para um regime democrático representativo, o principal documento gerado foi a Constituição Federal de 1988. Esse texto, diferentemente das Constituições liberais, reserva um capítulo para a positivação das normas referentes à Administração Pública:

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2002, p. 310).

No momento da promulgação da Constituição havia um interesse em deixar as coisas claras, em tornar a Carta Magna o documento guia para a consolidação da democracia e de uma Administração Pública voltada para os interesses da cidadania. No entanto, com as posteriores reformas, tal objetivo se tornou utópico.

A Administração Pública burocrática surgiu a partir da ideia de que a “burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (MOTTA, 2000, p. 7).

O autor que mais aprofundou os estudos da burocracia foi Max Weber. Em sua obra *Economia e Sociedade* (1999, p. 199) fala sobre a “natureza, os pressupostos e o desenvolvimento da dominação burocrática”, uma dominação baseada no direito público. Dentro do sistema capitalista, a escolha por um modelo burocrático, de acordo com Motta (2000, p. 76), deve-se por sua “indiscutível superioridade técnica” em comparação aos outros modelos, sendo assim o “meio mais seguro de manter e estabilizar o controle” e complementa que “a eficiência da burocracia está, portanto, fundamentalmente na sua capacidade de controle social”.

Weber explica que o avanço burocrático é devido puramente à sua técnica, que tem como características: “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação,

continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais” (WEBER, 1999, p. 212). É benéfica para o setor público visto que “oferece o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos: sem considerações pessoais e segundo regras calculáveis” (WEBER, 1999, p. 213).

O sistema capitalista, desenvolveu uma peculiaridade específica: quanto mais se desumaniza, mais se torna impessoal, irracional e calculável. Acaba por criar um direito sistematizado e racional, tendo como base única e exclusiva as leis (WEBER, 1999, p. 213).

A insatisfação com o modelo burocrático já era aparente logo após a promulgação da Constituição de 1988 e as primeiras reformas nesse sentido já foram sentidas no governo Collor, conforme Marco Aurélio Nogueira explicou:

A modernização econômica do país não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado”, dirá Collor em discurso proferido a 9 de maio de 1990. “Há que se levar a cabo uma reforma que, além de corrigir as distorções mais visíveis da máquina, habilite o Estado a orquestrar uma nova política de desenvolvimento”. Alternando influências do neoliberalismo e da doutrina social-democrática, o discurso ilustrava bem os termos em que o combate à crise do Estado seria proposto pelo novo governo. A intenção por ele proclamada seria a de conter o processo de “perda de capacidade financeira e de competência gerencial” registrado desde há alguns anos, concentrando-se de modo especial na eliminação da “crise de gestão, que como causadora do déficit público, incide negativamente no resultado das reformas econômicas e impede o Estado de cumprir com as suas obrigações”. As medidas a serem adotadas deveriam não só contribuir decisivamente para a “recomposição financeira do Estado e afirmando a determinação de fazê-lo atuar de maneira moderna, pontual e eficiente: “é propósito deste governo retirar o Estado de atividades onde sua presença já não é necessária ou onde jamais o foi”, dotar o Estado de uma “estrutura com mobilidade e flexibilidade, tanto para assegurar capacidade reguladora nas áreas mais sensíveis para o desenvolvimento, como para realizar ajustes em momentos de crise (NOGUEIRA, 1998, p. 134 -135).

Com essa reprodução de partes do discurso do presidente Collor, já era possível perceber as intenções que vinham desde esse governo.

Bresser (1995) entende que o modelo burocrático está superado, visto que foi o modelo adotado nos Estados desenvolvidos de bem-estar social, na substituição de importações no terceiro mundo e nos modelos estatizantes dos países socialistas do leste europeu, onde ocorreu um capitalismo de Estado, quando escreve no Plano Diretor que:

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (MARE, 1995, p. 21).

No caso brasileiro, que difere do europeu, após uma série de mudanças conjunturais que melhor serão exploradas na sequência desta dissertação, a partir de 1995, emerge a chamada Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial, um modelo exógeno, trazido e implementado sem considerar as peculiaridades do Estado brasileiro.

3.2 O Gerencialismo

Antes de discutir como o modelo gerencial mudou o cenário da Administração Pública no Brasil, é necessário resgatar alguns elementos do seu contexto histórico de surgimento. A “Nova Gestão Pública”, conforme já referido, tem seus precedentes nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Austrália e na Nova Zelândia do início dos anos 1980 (RAMIÓ, 2001, p. 77). Nessa linha Medauar explica que:

Desde o início da década de 90 do século XX registrou-se amplo movimento de reforma administrativa, sob diversos nomes: reforma do Estado, modernização do Estado, modernização da administração, renovação da Administração, ‘reinventado governo’, propostas pelo Poder Executivo. Em alguns países começou em meados dos anos 80, como Estados Unidos (Era Reagan) e Inglaterra (Era Thatcher), mas adquiriu força na década de 90 em grande parte da Europa e da América do Sul, inclusive como uma das consequências da globalização (MEDAUAR, 2003, p. 131, 132).

Quanto ao conceito de “Nova Gestão Pública”, vale referir Hood, que diz que:

Quem primeiro definiu a “Nova Gestão Pública”, a partir da conjunção de sete elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e

claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia (HOOD *apud* DASSO JUNIOR, 2006, p. 17).

A expressão surge como crítica à Administração Pública burocrática e foi cunhada primeiramente por Michel Messenet, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, publicada em 1975. Entretanto, o seu texto fundador é o artigo *A public management for all seasons?*, escrito por Christopher Hood e publicado em 1991 (DASSO JUNIOR, 2006, p. 17).

Essa modelagem surgiu como uma novidade principalmente pela forma como se apresentou, pois não é um modelo resultado da prática, é um novo referencial teórico gestado para tal e que se expandiu de forma muito rápida e está causando grande influência nas Administrações Públicas de diversos países ocidentais, especialmente na América Latina, entre eles, o Brasil.

A “Nova Gestão Pública” foi uma resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX (e às demandas nelas envolvidas): a globalização (o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo) e a democracia (representativa). (BRESSER PEREIRA, 2002, p.30-31).

No Brasil, Bresser Pereira (2000, p.63-64) defende que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a “Reforma Burocrática” que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930, com o governo Vargas; e a “Reforma Gerencial” ou “Reforma da Nova Gestão Pública”. Esta última pode ser dividida em duas “ondas” distintas: a “primeira onda”, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a “segunda onda”, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional. Como é evidente que é a teoria de Estado que define a teoria da Administração Pública, a NGP é a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal (DASSO JUNIOR, 2014).

Esse conceito, no Brasil, aparece no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que coloca a “Administração Pública gerencial” como a “resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento

tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior” (MARE, 1995, p. 21).

Na América Latina, o CLAD lançou, em 1998, um documento que apresentou as principais diretrizes a serem seguidas pelos países latino-americanos a fim de que fosse implementada a “Nova Gestão Pública”. As principais necessidades eram:

Profissionalização da alta burocracia; transparência e responsabilização; descentralização na execução dos serviços públicos; desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado; controle de resultados; novas formas de controle; duas formas de unidades administrativas autônomas; agências que realizam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; modificar o papel da burocracia com relação à democratização do Poder Público (CLAD, 1999, p.129-130).

A implementação da NGP na América Latina pode ser dividida em três fases, a primeira mais radical, em que são feitas as privatizações em massa, grandes alterações ao texto constitucional; e uma segunda fase, mais sutil, na qual se iniciam os processos de publicizações, repasses de serviços públicos às organizações não-governamentais, as quais atuam na Gestão Pública operando no modelo denominado de setor público não-estatal. E uma terceira fase, que resgata alguns preceitos implementados na década de 1990 e os retoma para a finalização dessa agenda, no caso brasileiro, a partir do golpe de Estado¹ ocorrido em 2016.

3.3 A Nova Gestão Pública (NGP) e a Reforma do Aparelho do Estado proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)

A inserção da NGP no Brasil ocorreu a partir da implementação do PDRAE, documento elaborado pelo MARE e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 21 de setembro de 1995, posteriormente submetido à aprovação do então Presidente da

¹ Este trabalho opta por utilizar o termo golpe de Estado ao invés de impeachment por entender que o que houve no Estado brasileiro em 2016 foi um golpe.

República, Fernando Henrique Cardoso, também responsável por escrever a apresentação do PDRAE.

Na apresentação do Plano, as bases gerais já podem ser compreendidas: Cardoso (MARE, 1995, p. 7 e 8) coloca a necessidade da reconstrução da Administração Pública no que ele chama de bases modernas e racionais, denominada de “gerencial” e baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, direcionada para o controle de resultados e a descentralização para que o poder chegue ao cidadão, chamado nessa apresentação de “cliente privilegiado”. Para tal, coloca ser necessária a ênfase na qualidade e na produtividade, uma verdadeira profissionalização do servidor público, a necessidade de flexibilização da estabilidade e a permissão de regimes jurídicos diferenciados dentro da Administração Pública.

A partir daí o documento tem início colocando que o Estado é o ente que tem o poder de legislar e tributar a população, com a legitimidade outorgada pelo processo eleitoral. Destaca que no sistema de produção capitalista são o Estado e o mercado as instituições centrais e que, num momento de crise, o Gerencialismo se apresenta como a forma ideal de reformar o Estado, aquele que se encontra numa crise fiscal, com um esgotamento de sua estratégia estatizante e de intervenção e com uma latente necessidade de superar a Administração Pública burocrática. E coloca como medidas inadiáveis:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (MARE, 1995, p. 11).

E deixa clara que a competência para tal cabe aos ministérios da área econômica, principalmente ao da Fazenda e do Planejamento. Então, passa a definir o que é o Aparelho do Estado:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (MARE, 1995, p. 12).

O Plano distingue o que é o Aparelho do Estado do Estado como organização burocrática, visão weberiana, aquela que propõe-se a superar. A partir disso, passa a explicar o que significa reformar o Estado:

reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (MARE, 1995, p. 12-13).

Reformar o Estado envolve várias áreas e inclui a sociedade brasileira no processo, enquanto reformar o Aparelho do Estado tem um escopo mais restrito, com o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente. Há uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, de produzir bens e serviços, e passa a ter um papel de promotor e regulador. Significa deixar para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, o que, em outras palavras, quer dizer, privatizar as atividades até então prestadas pelo Estado.

O PDRAE cria o conceito de publicizar, ou seja, transferir serviços para um novo setor. Trata-se de uma inovação do PDRAE, o público não-estatal, responsável pela execução de serviços que não podem ser privatizados, pois envolvem um poder de

Estado, tais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Isso tudo sob a justificativa de que o setor privado é mais eficiente nas tarefas que envolvem produção. Para o Estado resta fortalecer suas funções de regulação e coordenação para um reforço na capacidade de implementação de políticas públicas (governança), pois passa-se de uma Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente para uma Administração Pública gerencial, flexível e eficiente:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) 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 (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável a maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (MARE, 1995, p. 16).

Isso porque a implementação do PDRAE, inspirado na administração de empresas, vai significar: “A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (MARE, 1995, p. 18).

O paradigma gerencial moderno, baseado nos princípios da confiança e da descentralização das decisões, exige do Estado formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Em resumo, propõe um modelo de administração do aparelho do Estado que se opõe à forma até então proposta, com um maior formalismo e rigor técnico, característicos da burocracia tradicional. Entram em substituição a isso a avaliação sistemática, a recompensa por desempenho, a capacitação permanente (já característica da administração burocrática) e acrescenta-se a orientação para o “cidadão-cliente”, o controle por resultados e a competição administrada.

A partir disso, já podemos perceber as principais características da implementação do Gerencialismo no Brasil pelo Plano Diretor:

- a) Eficiência;
- b) Controle de resultados;
- c) Descentralização;
- d) Cidadão como cliente privilegiado;
- e) Qualidade;
- f) Produtividade;
- g) Profissionalização da alta cúpula;
- h) Flexibilização da estabilidade;
- i) Regimes jurídicos diferenciados;
- j) Competição administrada;
- k) Permeabilidade da Administração Pública.

A Reforma do Aparelho do Estado significa, conforme o PDRAE, a introdução das técnicas gerenciais na Administração Pública brasileira. Para tal, propõe uma revisão da organização do Estado, este que para o Plano é:

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública lato senso, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial (MARE, 1995, p. 41).

A partir do entendimento do que é o Estado, aquele que possui o poder de legislar e tributar, única estrutura que possui o poder extroverso, composto pelo Aparelho do Estado somado ao sistema institucional-legal, o PDRAE passa a dividi-lo em setores, conforme pode-se ver abaixo:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são

tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas (MARE, 1995, p. 41).

O Núcleo estratégico é onde as decisões são tomadas, onde a alta gestão está inserida e são os responsáveis pelo planejamento e pela formulação de políticas públicas. É o setor que é regido pelo princípio da efetividade. Vem seguido do setor de atividades exclusivas, serviços não exclusivos e pela produção de bens e serviços para o mercado:

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. [...]

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. [...] está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. [...]

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura (MARE, 1995, p. 41-42).

O setor de atividades exclusivas é aquele que compreende as atividades que seguirão sendo prestadas exclusivamente pelo Estado, que são definidas nessa modelagem como o poder de fiscalização, regulamentação e também o fomento. Esse setor vem seguido do setor de serviços não-exclusivos, aqueles que o plano entende que podem ser prestados em concorrência pelo setor público não-estatal e pelo setor privado. E, por fim, o setor de produção de bens e serviços, que diz respeito à área de atuação de empresas no mercado, mas que também pode ser prestado por empresas públicas ou sociedades de economia-mista. Todos esses núcleos são regidos pelo princípio da

eficiência, pois pela previsão do PDRAE devem ser prestados com boa qualidade a baixo custo.

No que se refere as formas de propriedade, principal criação do Gerencialismo brasileiro, o plano prevê que:

Figura 1 – O aparelho do Estado e as formas de propriedade

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			●		●

Fonte: Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995

Um das grandes inovações do PDRAE se refere às formas de propriedade. O núcleo estratégico e as atividades exclusivas permanecem com propriedade estatal, enquanto os serviços não-exclusivos, que serão objeto de publicização, passam a um setor intitulado de público não-estatal e o setor de produção para o mercado, que foi objeto de privatização, passa a ser de propriedade privada.

Cabem ressalvas às atividades que serão objeto de publicização, pois a produção destes serviços envolve a garantia de direitos fundamentais e, sendo objeto de repasse para o novo setor público não-estatal, passam a concorrer com atividades de mercado e correm o risco de gerar ganhos que não podem ser apropriados pelo mercado e nem ter

objetivo de lucro. O PDRAE afirma que elas devem ser ofertadas e prestadas por instituições públicas não-estatais:

transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em atividades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (MARE, 1995, p. 46).

Partindo do conceito de que serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2007, p. 90), os serviços prestados pelo novo setor estarão revestidos de poder público, porém sem garantia de que serão satisfeitas as necessidades da população, pois passam para o mercado e terão “controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado” (MARE, 1995, p. 47). O Estado deixa de ser responsável pelo controle do processo, ficando somente com o controle dos resultados.

O texto defende que o controle irá aumentar, mas o risco de controlar somente os resultados se deve ao fato desta prestação por um ente privado, que não responde diretamente à sociedade, o que pode estabelecer disparidades nas formas de execução do serviço, pois estes atuam com interesses próprios, apenas exercendo o mínimo requerido pelo Estado para a manutenção de suas credenciais de entidades beneficiadas. Surge, assim, no Brasil, o chamado Terceiro Setor, que tem como premissa gerar uma maior eficiência e reduzir custos do Estado na prestação dos serviços públicos. Dessa forma, se transfere às Organizações Sociais as atividades classificadas como não-exclusivas, tornando possível a sua exploração através da publicização. Esta proposta leva em direção a um Estado mínimo, enxuto, que é parte integrante das teorias e discursos liberais.

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a

parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (MARE, 1995, p. 43, 44).

Aqui, estão previstas as privatizações em massa que ocorrem nos anos subsequentes à implementação do Gerencialismo no país, passando para o setor privado todos os bens e serviços que foram patrimônio do Estado até então.

O PDRAE coloca os objetivos globais inerentes a essas transferências:

6.1 Objetivos Globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (MARE, 1995, p. 45).

Nos quais o Estado muda claramente de papel, focando suas capacidades muito mais em adquirir governança na gestão do que em ampliar e melhorar a sua prestação de serviços. Como objetivos específicos para os quatro setores: no que se refere ao Núcleo Estratégico, resumidamente o PDRAE prevê: “aumentar a efetividade do núcleo estratégico”, “modernizar a administração burocrática”, “política de profissionalização do serviço público”, “capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas [...] e com as organizações sociais” (MARE, 1995, p. 45, 46).

Para o setor de Atividades Exclusivas: “transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão”, “substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para

o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada” e viabilizar o controle social (MARE, 1995, p. 46).

Já para os Serviços Não-exclusivos o foco está na transferência dos serviços através do “programa de publicização”, dando maior autonomia e controle social aos serviços que farão uma “parceria com o Estado, que continuará a financiar a instituição” (MARE, 1995, p. 47).

E, por fim, para o setor de Produção para o Mercado, dispõe sobre a “continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização”, “reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados” e “implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas” (MARE, 1995, p. 47).

Feitas as considerações teóricas, o PDRAE passa a expor sua estratégia de transição, dividida em três dimensões:

a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (MARE, 1995, p. 48)

Essas três dimensões atuarão de forma independente, mas complementar, e vão permitir a alteração do funcionamento da estrutura do aparelho do Estado, pois eliminarão os “principais entraves no sistema jurídico-legal” e também viabilizará “a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados” e, por fim, “possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos” (MARE, 1995, p. 48).

Ao colocar as transformações dessa forma e propor, principalmente alterações no sistema institucional-legal, o PDRAE coloca como irreversível o caminho a ser seguido, pois:

Só esse tipo de cultura permite a parceria e a cooperação. [...] Sem a mudança cultural da administração pública burocrática para a gerencial será impossível implementar as reformas institucionais-legais. E será inviável avançar na dimensão-gestão. (MARE, 1995, p. 54)

A hegemonia do modelo aparece de forma mais visível na medida em que o PDRAE coloca o Gerencialismo como única alternativa, o que pode inclusive destacar um elemento autoritário do modelo, que é construindo dentro de um Ministério, criado para essa finalidade e sem nenhuma forma de consulta à cidadania.

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas (MARE, 1995, 54).

Após as alterações que possibilitam a sua implementação, o plano vem com esse caráter de único caminho a ser seguido, sendo que na sequência, quando esclarece a sua dinâmica ainda agrega que:

este plano diretor não pretende esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado, mas tem o firme propósito de tornar irreversível o processo de mudança através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de mais longo alcance nos médio e longo prazo (MARE, 1995, p. 56).

Na própria redação do Plano fica explícito o seu caráter de irreversibilidade. Também fica claro por onde as mudanças começarão: “O trabalho efetivo de reforma deverá ser feito no nível dos ministérios, que desenvolverão seus próprios projeto, sempre

assessorados pelo MARE”, os quais serão objeto de análise no capítulo 3 desta dissertação.

Como documento fundador do modelo gerencial no Brasil, ao mesmo tempo em que afirma que a Administração Pública burocrática é, por natureza, um dos maiores problemas do Estado brasileiro, propõe que o Estado deveria adotar um conjunto de políticas que tenha: (1) definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) garantia de autonomia do administrador; e (3) controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Analisando especificamente esses objetivos podemos notar uma preocupação exclusiva com as metas, sem considerar os princípios balizadores da Administração Pública, como a moralidade, que perde espaço para a legalidade. Aqui reside uma das principais diferenças do modelo público com relação ao modelo privado. No primeiro, o processo é fundamental, já, no segundo, o lucro é a referência quase exclusiva, desde que dentro dos parâmetros legais. No que se refere ao segundo objetivo geral, há uma contradição evidente com as obrigações do gestor público, sempre pautado pelo interesse público, portanto sendo impossível uma autonomia incondicional, pois embora detentor de poder discricionário, fica restrito ao que está autorizado pelas normas e interesses estatais, o que coloca a sua discricionariedade abaixo dos interesses coletivos. Por fim, quanto ao controle de resultados, há a obrigatoriedade no setor público de uma rigorosa observância do processo, dos meios de efetivação e garantias, pois o trato impessoal assim o exige, ficando somente o controle de resultados aquém das necessidades públicas.

Assim, em linhas gerais, podemos depreender quais os principais elementos constitutivos do Gerencialismo no Brasil, que serão mais adiante objeto de análise crítica.

3.4 Tentativas de Elaboração Teórica - Administração Pública Societal e a Nova Agenda

No caso brasileiro, duas tentativas de elaboração teórica sobre a Administração Pública foram feitas no período temporal abrangido por esta dissertação, sendo o primeiro deles conhecido como Administração Pública Societal, tendo como sua principal referência Ana

Paula Paes de Paula, doutora em Ciências Sociais (Unicamp) e professora da Universidade Federal de Minas Gerais; e o segundo, chamado de Nova Agenda e elaborado pelo empresário brasileiro Jorge Gerdau Johannpeter.

A Administração Pública Societal tem origem nos movimentos sociais da década de 1960 e tem como objetivo a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política e busca atender reivindicações populares e fortalecer a cidadania. Propõe, para tal, que a Administração Pública ofereça soluções administrativas focadas, oriundas de cada região ou comunidade específica. Propõe-se a ser uma resposta baseada em experiências práticas e pontuais, tais como a Teologia da Libertação (Paulo Freire) e o Orçamento Participativo para dar resposta à Administração Pública Gerencial, implementada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Esse primeiro esforço de formulação teórica parte do pressuposto de que a sociedade e suas articulações organizadas, podem buscar soluções para que suas necessidades sejam supridas e não fique esperando resposta do governo: “Essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

Essa vertente é alinhada com à ideia de terceiro setor e não se propõe a romper com as novas formas de propriedade oriundas do Gerencialismo e implementadas no Brasil a partir dos anos 1990 ao criar a ideia de uma “esfera pública não-estatal”, vinculada a “espaços públicos de negociação e espaços deliberativos”:

Esse conceito de esfera pública não-estatal envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões políticas. Nesse processo, as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o cotidiano da cidade e interferem na compreensão política de sua cidadania (PAES DE PAULA, 2005, p. 40).

Segundo a autora, a Administração Pública Societal é uma proposta alternativa ao Gerencialismo:

De acordo com nossa análise, ao longo dos anos 1990 essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando a uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional-desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho do

Estado; e c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia assim a noção de administração pública societal (PAES DE PAULA, 2005, p. 40).

Tal proposta carece de metodologia e procedimentos que permitam a sua mínima implantação, bem como exige a existência de governos dispostos a alterar a estrutura do aparelho do Estado para a prática dessa modelagem.

A segunda vertente alternativa é a chamada “nova agenda”, disposta no documento intitulado *Agenda Nacional de Gestão Pública*. Esse modelo foi idealizado em 2009 e seu texto base foi elaborado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Estudos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger, e pelo empresário e presidente fundador do Movimento Brasil Competitivo, Jorde Gerdau Johannpeter. No documento, os autores sustentam que no Brasil há um choque de gestão, visto que três agendas de séculos distintos são implementadas de modo simultâneo e defendem um novo modelo de desenvolvimento.

As três agendas citadas pelos autores são: a do profissionalismo, a da eficiência e a do experimentalismo. A primeira, com origens no século XIX, busca a superação da política baseada na “troca de favor” e por isso, com base na ideia de meritocracia, visa construir carreiras sólidas de Estado, profissionalizando os servidores, ou seja, essa é a agenda burocrática. A segunda agenda tem origem no século XX e é regida pela ideia de eficiência, referindo-se à agenda gerencial, que visa superar as disfunções da burocracia e trazer os princípios do setor privado para o público. Já a terceira, proposta pelos autores, ligada ao século XXI, é a agenda experimentalista, dividida entre a ideia de um federalismo cooperativo e da prestação dos serviços públicos por setores alternativos ao Estado:

Há terceira probabilidade, que promete atender o ideal do experimentalismo e qualificar os serviços públicos. O Estado pode ajudar a preparar, financiar, coordenar e monitorar a sociedade civil independentemente para que ela participe, junto com os servidores públicos, da prestação de serviços: por exemplo, de educação e saúde (JOHANNPETER, UNGER, 2009).

Essa proposta, por mais inovadora que possa parecer, nada mais é do que a sequência do que já vem sendo realizado no Brasil.

3.5 Conclusões do Capítulo 3

Este capítulo se propôs a apresentar a Administração Pública brasileira desde as suas origens. Inicialmente, no Brasil, as atividades do Estado não se separavam da coroa portuguesa, gerando uma disfunção que deixou marcas presentes até os dias atuais nas funções públicas.

Até os anos de 1930 não existia uma Administração Pública no Brasil, somente uma Administração Patrimonial que se expandia para o Estado. A partir do Estado Novo, ditatorial, do então presidente Getúlio Vargas, começa a se estruturar uma Administração de fato, com princípios norteadores e uma finalidade pública.

Esse modelo vai se desenvolvendo de forma truncada com as heranças do Patrimonialismo e disputando um espaço que vem sendo ocupado pelo estamento burocrático. Entre diversas reformas anteriormente descritas, o modelo burocrático tem seu acabamento na Constituição Federal de 1988, considerada pelos gerencialistas um retrocesso às inovações trazidas pelos programas de desburocratização e pelo Decreto-lei nº 200 de 1967.

O Gerencialismo surge como um modelo teórico a ser implementado para sanar o excesso de garantias trazidas pela Constituição democrática, resultado de intensas lutas travadas no período ditatorial. Sua concepção, baseada nas reformas implementadas pela Nova Gestão Pública no mundo na década anterior, teve como marco teórico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que condensou as diretrizes do Consenso de Washington e das medidas propostas pelo CLAD para a América Latina.

No caso brasileiro, que difere dos países citados no capítulo anterior, o Estado de Bem-estar Social não chegou a existir e somente com a Constituição de 1988 iniciaram as tímidas iniciativas sociais, tais como a criação do Sistema Único de Saúde, da universalização da educação pública, da Previdência Social, entre outras medidas que visavam a garantia dos direitos sociais positivados.

A América Latina, por ter passado por ditaduras tardias, não chegou a consolidar um modelo de Estado interventor. No Brasil, passamos direto do Estado Liberal para o Estado Ultraliberal.

Como tentativas de elaboração teórica para superar o Gerencialismo, o modelo melhor elaborado teoricamente foi a proposta da Administração Pública societal, resposta teórica à eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Governo este que gerou uma expectativa de que houvessem mudanças na forma de operar a Administração Pública na esfera federal. No entanto, como coloca Ana Paula Paes de Paula “o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais”

(2005, p. 37). Além dessa, houve a chamada agenda experimentalista, que também não encontrou amparo no campo prático.

Mesmo as propostas elaboradas em governos progressistas apresentaram limites, como a incapacidade de considerar a conjuntura, a hegemonia do modelo de Estado Ultraliberal, a baixa participação da sociedade e a limitação dos mecanismos de democracia direta existentes no país.

4. AS REFORMAS MINISTERIAIS NO CONTEXTO DA REFORMA ULTRALIBERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Brasil é, segundo sua Constituição, uma República Federativa com sistema de governo presidencialista, forma adotada em 1889 e confirmada em 1993 através da realização de plebiscito.

O Estado brasileiro está organizado em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O chefe do Poder Executivo é o Presidente da República, que acumula as funções de chefe de Estado e chefe de Governo. Segundo a Constituição Federal: “Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (BRASIL, 1998), os quais são nomeados pelo próprio Presidente e tem papel fundamental nos atos de Estado e na Administração Pública do país:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

[...]

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

[...]

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

[...]

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

[...]

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações (BRASIL, 1988).

Considerando-se os trechos apresentados do art. 84 é possível perceber que os ministros de Estado detêm papel fundamental de atuação, inclusive em substituição ao Presidente da República em atos por ele delegados. Em complementação, são atividades exclusivas dos Ministros de Estado:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - **expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;**

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

O papel dos Ministros na estrutura de Estado brasileira, portanto, é fundamental para entender qual a orientação da Administração Pública, assim como o interesse de cada governo em manter, extinguir ou criar Ministérios ou Secretarias Especiais. Os Ministérios compõem o que a literatura jurídica costuma chamar de cúpula administrativa, sendo subordinados ao presidente da República e fundamentais ao exercício do Poder Executivo.

Por possuírem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência, a escolha por manter na estrutura ministerial uma área em detrimento da outra implica, na concepção de determinado governo, quais as áreas fundamentais ou não à estrutura executiva do país e, conseqüentemente, em quais áreas a Administração Pública terá maior atuação. Aos Ministérios também cabe “estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais” (BRASIL, 2017).

Além dos Ministérios, compõem o alto escalão do Executivo federal as Secretarias Especiais, criadas para atuar em áreas estratégicas, como Segurança Institucional e Direitos Humanos, que também são diretamente subordinadas à presidência da República. Elas entram no escopo desta dissertação, pois os secretários têm status de ministro e são escolhidos pelo presidente da República (BRASIL, 2017).

O Plano Diretor, principal documento para a implementação do Gerencialismo no Brasil, deixa claro o papel dessas estruturas na reforma:

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente aos da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal. Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as

condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através deste Plano Diretor (MARE, 1995, p.11).

Percebe-se que um peso muito maior é atribuído para os Ministérios que tratam do necessário ajuste fiscal e do Ministério que viabilizará as condições, orientando e instrumentalizando esse tipo de reforma ao longo dos governos.

Desde a redemocratização, em 1985, os presidentes da República promoveram uma série de mudanças na estrutura e composição de seus ministérios. A criação, fusão ou extinção de pastas tem justificativas administrativas, como redução de custos da máquina ou destaque a um determinado setor, e também razões políticas - a conhecida divisão do governo entre os partidos aliados em troca de apoio no Congresso.

Com exceção de alguns Ministérios que possuem funções específicas atribuídas pela Constituição Federal de 1988, a sua manutenção, alteração ou extinção dos demais ficam a cargo das opções políticas dos governantes. Em tese, isso dá autonomia ao gestor, com exceção do Ministério da Fazenda (art. 237, CF/88); do Ministério da Justiça, (art. 89, VI, CF/88), em que o Ministro que comporá o Conselho da República; e os Ministérios da Justiça, Defesa, Relações Exteriores e Planejamento, os quais os Ministros fazem parte do Conselho Nacional de Defesa (art. 91, CF/88).

4.1 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso

A tabela 3 apresenta a configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Tabela 3 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso

Início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso	Fim do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso
Ministério do Esportes	
Ministério de Administração e Reforma do Estado	Ministério de Administração e Reforma do Estado
Ministério da Aeronáutica	Ministério da Aeronáutica
Ministério de Agricultura e do Abastecimento	Ministério de Agricultura e do Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Educação e do Desporto	Ministério da Educação e do Desporto
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério da Marinha	Ministério da Marinha
Ministério da Previdência e da Assistência Social	Ministério da Previdência e da Assistência Social
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Exército	Ministério do Exército
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
Ministério do Planejamento e Orçamento e Coordenação	Ministério do Planejamento e Orçamento e Coordenação
Ministério do Trabalho	Ministério do Trabalho
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Casa Civil	Casa Civil
Casa Militar	Casa Militar
Secretaria de Administração Federal	Secretaria de Administração e Patrimônio
Secretaria de Assuntos Estratégicos	
Secretaria de Comunicação Social	Secretaria de Comunicação Social
Secretaria de Comunidade Solidária	
Secretaria de Política Urbana	
Secretaria-Geral da Presidência	Secretaria-Geral da Presidência
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
	Secretaria de Planejamento e Avaliação
	Secretaria de Relações Institucionais

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo em 1995 e iniciou extinguindo o Ministério da Integração Regional e do Bem-Estar Social.

Importa esclarecer que extinguir o Ministério do Bem-Estar denota uma intenção em mudar a política social do país, que passa de um projeto de busca pelo Estado de Bem-Estar Social, previsto legalmente na Constituição Federal de 1988 e nunca implementado, para um modelo de Estado com outra finalidade.

No final do seu primeiro governo, nas pastas, percebe-se a transformação da Secretaria de Administração Federal em Secretaria de Administração e Patrimônio e também a extinção das seguintes pastas: Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Comunidade Solidária e Secretaria de Política Urbana.

4.2 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso

A tabela 4 apresenta a configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Tabela 4 - Configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso

Início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso	Fim do segundo governo Fernando Henrique Cardoso
--	---

Ministério Extraordinário de Defesa	Ministério da Defesa
Ministério Extraordinário de Política Fundiária	
Ministério Extraordinário de Projetos Especiais	
Ministério da Aeronáutica	
Ministério de Agricultura e do Abastecimento	Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Educação e do Desporto	Ministério da Educação
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério do Esporte e Turismo	Ministério do Esporte e Turismo
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério da Marinha	
Ministério da Previdência e da Assistência Social	Ministério da Previdência e da Assistência Social
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Exército	Ministério do Exército
Ministério do Meio Ambiente	
Ministério do Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
	Ministério da Integração Nacional
	Ministério da Política e do Desenvolvimento Agrário
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
	Ministério de Políticas Regionais
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Casa Civil	Casa Civil
Casa Militar	Gabinete de Segurança Institucional
Secretaria de Administração e Patrimônio	
Secretaria de Comunicação Social	Secretaria de Comunicação Social
Secretaria-Geral da Presidência	Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
Secretaria de Planejamento e Avaliação	
Secretaria de Relações Institucionais	
Secretaria de Projetos Especiais	
	Corregedoria-Geral da União

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

O segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou extinguindo o Ministério de Administração e Reforma do Estado e o Ministério da Indústria, do Comércio e

do Turismo. Além disso, transformou o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal em Ministério do Meio Ambiente.

Do fim do primeiro governo para o início do segundo houve a transformação do Ministério do Planejamento e Orçamento e Coordenação em Ministério do Orçamento e Gestão e do Ministério do Trabalho em Ministério do Trabalho e Emprego. E extinguiu o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, o Ministério Extraordinário de Projetos Especiais, o Ministério da Aeronáutica, o Ministério da Marinha e o Ministério do Meio Ambiente.

Uniu todas as antigas pastas relacionadas às Forças Armadas no novo Ministério da Defesa. Além dessas, foram transformados o Ministério de Agricultura e do Abastecimento em Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Educação e do Desporto em Ministério da Educação, o Ministério do Orçamento e Gestão em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda, extinguiu as Secretarias de Administração e Patrimônio, de Planejamento e Avaliação, de Relações Institucionais e de Projetos Especiais. E no fim desse segundo mandato deu à Corregedoria-Geral da União status de Ministério e transformou a Casa Militar em Gabinete de Segurança Institucional.

4.3 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva

A tabela 5 apresenta a configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Tabela 5 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Início do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva	Fim do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva
Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
Ministério da Assistência Social	
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Ministério da Educação	Ministério da Educação
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério do Esporte	Ministério do Esporte
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Previdência Social	Ministério da Previdência Social
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Casa Civil	Casa Civil
Gabinete de Segurança Institucional	Gabinete de Segurança Institucional
Controladoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União
Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	Secretaria de Comunicação
Secretaria-Geral da Presidência	Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	
Secretaria de Pesca e Aquicultura	Secretaria de Pesca e Aquicultura
Secretaria de Direitos Humanos	Secretaria de Direitos Humanos
Secretaria de Política para as Mulheres	Secretaria de Política para as Mulheres
Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial
	Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais
	Banco Central

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

Com a posse do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva houve uma ampliação no número de pastas e Ministérios; e algumas secretarias que antes eram vinculadas diretamente à Presidência ganharam status de Ministério, como a Secretaria de Pesca e Aquicultura e a Secretaria de Direitos Humanos. Além dessas, foram criadas a Secretaria Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a Secretaria de Política para as Mulheres e Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial.

No início do primeiro governo houve a transformação da Secretaria de Comunicação Social em Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica e foi extinta a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano. Ainda foram desmembrados o Ministério da Previdência e da Assistência Social em Ministério da Previdência Social e em Ministério da Assistência Social e o Ministério do Esporte e Turismo em Ministério do Esporte e Ministério do Turismo.

Também foram criados o Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério do Meio Ambiente. E transformado o Ministério da Política e do Desenvolvimento Agrário em Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Por fim, foi extinto o Ministério do Exército e, ao final do primeiro governo, foi extinto o Ministério da Assistência Social e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que antes era Secretaria Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Também foi transformada a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica em Secretaria de Comunicação e criada a Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais, bem como o Banco Central ganhou status de Secretaria.

4.4 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva

A tabela 4 apresenta a configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Tabela 6 - Configuração dos Ministérios no segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Início do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva	Fim do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva
Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Ministério da Educação	Ministério da Educação
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério do Esporte	Ministério do Esporte
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Previdência Social	Ministério da Previdência Social
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Ministério da Pesca e da Agricultura
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Banco Central	Banco Central
Casa Civil	Casa Civil
Gabinete de Segurança Institucional	Gabinete de Segurança Institucional
Controladoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União
Secretaria de Comunicação Social	Secretaria de Comunicação Social
Secretaria-Geral da Presidência	Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria dos Portos	Secretaria dos Portos
Secretaria de Direitos Humanos	Secretaria de Direitos Humanos
Secretaria de Política para as Mulheres	Secretaria de Política para as Mulheres
Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais	Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

O início do segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva não apresentou grandes alterações. Em 2007, por meio de medida provisória, Lula criou a Secretaria Extraordinária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ainda, a Secretaria de Pesca e Aquicultura passou a ser o Ministério da Pesca e Agricultura e a Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais virou a Secretaria de Relações Institucionais. Por fim, foi criada a Secretaria dos Portos, como uma repartição do Ministério dos Transportes.

4.5 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Dilma Rousseff

A tabela 7 apresenta a configuração dos Ministérios no primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff.

Tabela 7 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff

Início do primeiro governo Dilma Rousseff	Fim do primeiro governo Dilma Rousseff
Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
Ministério da Ciência e Tecnologia	
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Ministério da Educação	Ministério da Educação
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério do Esporte	Ministério do Esporte
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Previdência Social	Ministério da Previdência Social
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério da Pesca e da Agricultura	
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
	Ministério da Agricultura
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Banco Central	Banco Central
Casa Civil	Casa Civil
Gabinete de Segurança Institucional	Gabinete de Segurança Institucional
Controladoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União
Secretaria de Comunicação Social	Secretaria de Comunicação Social
Secretaria-Geral da Presidência	Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria dos Portos	Secretaria dos Portos
Secretaria de Direitos Humanos	Secretaria de Direitos Humanos
Secretaria de Política para as Mulheres	Secretaria de Política para as Mulheres
Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais	Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff não alterou a organização das pastas em relação ao ex-presidente Lula. Somente teve alteração de nomenclatura o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão passou para Ministério do Planejamento.

Ao final do primeiro mandato o Ministério da Ciência e Tecnologia foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério da Pesca e da Agricultura passou a ser o Ministério da Agricultura.

4.6 As reformas ministeriais do Segundo Mandato do Governo Dilma Rousseff

A tabela 8 apresenta a configuração dos Ministérios no segundo governo da Presidenta Dilma Rousseff.

Tabela 8 - Configuração dos Ministérios no segundo governo da Presidenta Dilma Rousseff

Início do segundo governo Dilma Rousseff	Fim do segundo governo Dilma Rousseff
Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	Ministério da Agricultura e Pesca
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Ministério da Educação	Ministério da Educação
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério do Esporte	Ministério do Esporte
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Previdência Social	
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério das Comunicações	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	
Ministério dos Transportes	Ministério dos Transportes
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Ministério da Pesca e Aquicultura	
Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Banco Central	Banco Central
Casa Civil	
Gabinete de Segurança Institucional	
Controladoria-Geral da União	
Secretaria de Comunicação Social	Secretaria de Comunicação Social
Secretaria-Geral da Presidência	
Secretaria dos Portos	Secretaria dos Portos
Secretaria de Direitos Humanos	
Secretaria de Política para as Mulheres	
Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial	
Secretaria Coordenação Política e Relações Institucionais	
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	
Secretaria da Aviação Civil	Secretaria da Aviação Civil
	Secretaria de Governo
	Gabinete Pessoal
	Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

No segundo mandato, a ex-presidenta transformou o Ministério da Agricultura em Ministério da Pesca e da Agricultura e criou duas novas pastas: a Secretaria da Micro e Pequena Empresa e a Secretaria da Aviação Civil.

Já no meio do segundo mandato, em outubro de 2015, realizou uma reforma reduzindo de 39 pastas para 32, fundindo o Ministério da Agricultura e o Ministério de Pesca e Aquicultura no Ministério de Agricultura e Pesca, o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Trabalho no Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Foram extintos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Pesca e Agricultura, a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional, a Secretaria de Micro e Pequena Empresa, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Relações Institucionais e a Secretaria-Geral da Presidência.

Além disso, foram fundidas as Secretaria de Direitos Humanos, Políticas e Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres na Secretaria de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

Nesse período, já como consequência da crise política que assolou o país nos anos de 2015 e 2016 e culminaram no golpe parlamentar que depôs a presidenta, os cortes de pastas e Ministérios foram mais significativos.

4.7 As reformas ministeriais do Primeiro Mandato do Governo Michel Temer

A tabela 9 apresenta a configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Michel Temer.

Tabela 9 - Configuração dos Ministérios no primeiro governo do Presidente Michel Temer

Início do governo Michel Temer
Ministério de Agricultura
Ministério das Cidades
Ministério Desenvolvimento Social e Agrário
Ministério da Defesa
Ministério da Educação e Cultura
Ministério da Fazenda e Previdência
Ministério da Integração Nacional
Ministério da Justiça e Cidadania
Ministério do Esporte
Ministério do Turismo
Ministério da Saúde
Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Ministério do Trabalho
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle
Secretaria de Governo
Casa Civil
Gabinete de Segurança Institucional

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

O atual governo do presidente Michel Temer teve como uma de suas características a extinção de diversos Ministérios e Pastas, reduzindo de 32 pastas para 23.

Foram fundidos os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação com o Ministério de Comunicações, criando o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. Também foi transformado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Ministério do Planejamento e o Ministério dos Transportes incorporou as pastas de Portos e Aviação Civil, sendo transformado em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. O Ministério de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento também se tornou o Ministério de Agricultura.

Foram extintos o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Comunicações. E foi criado o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Nessa reforma perderam o status de Ministério a Advocacia-Geral da União, o Banco Central e a Secretaria Especial de Investimento.

4.8 Conclusões do Capítulo 4

Considerando as secretarias, além dos Ministérios, os números de acordo com informações obtidas no sítio eletrônico da Biblioteca Nacional correspondem aos dados abaixo:

Tabela 10 – Comparativo entre o número de Ministérios nos governos de 1995 a 2017

	Início	Fim
FHC	28	26
LULA	35	38
DILMA	39	32
TEMER	23	

Fonte: elaboração da própria autora a partir de dados disponibilizados no sítio da Biblioteca Nacional

Como apresentado no Capítulo 4, percebe-se que as Reformas Ministeriais, apesar de elemento determinante para a manutenção da garantia do projeto de governo de caráter transitório, ou seja, políticas públicas de governo, não contribuíram para a mudança na estrutura social do país.

Ocorre que, com as mudanças de governo, os Ministérios que têm papel voltado para o social são os principais objetos de alteração, fusão ou extinção e, assim, suas políticas públicas derivadas passaram a correr o risco de ter sua continuidade interrompida.

Com exceção dos Ministérios que possuem finalidade explícita na Constituição Federal e, portanto, previsão implícita de manutenção obrigatória na estrutura administrativa do Estado (como são os casos dos Ministérios da Fazenda, da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores e do Planejamento), os demais têm sua existência sujeitada à autonomia do gestor. Olhando para as estruturas ministeriais dos últimos governos, é possível perceber um maior ou menor cuidado com alguns elementos, a exemplo das pastas de caráter social, que se possuem Ministérios ou Secretarias próprias têm uma maior importância do que quando há um único ministério tratando de várias matérias.

5. UMA ABORDAGEM CRÍTICA AO GERENCIALISMO NO BRASIL (1995 – 2017)

5.1 Fragilidades do Gerencialismo

Na modelagem proposta pelo Gerencialismo e com as variações no que se referem as constâncias de Ministérios, as políticas públicas acabam por carecer de continuidade.

A própria ideia de profissionalização dos altos cargos, garante que somente as chefias estejam capacitadas e que grande parte das pessoas que compõem a Administração Pública, dando seguimento aos serviços essenciais, não tenham discricionariedade e condições de dar continuidade à prestação positiva devida pelo Estado.

Tal situação caracteriza uma concentração do poder de decisão em uma elite do poder, responsável por negociar e disputar espaços diante do sistema político. A ideia de controle social, que vem acompanhada da transparência e da responsabilização, se não preenchidas as metas acordadas, somente visam o controle por parte dos detentores do poder, pois a população não tem a possibilidade de compartilhar a tomada de decisão. Nessa linha “a participação cidadã na gestão pública não faz parte das características da NGP” (DASSO JR, 2014, p. 15).

Especificamente na implementação do Gerencialismo no Brasil, a descentralização foi uma das responsáveis pelo aumento da competição por recursos entre os diversos níveis de governo, fenômeno que ficou conhecido como “guerra fiscal” entre os Estados.

Na mesma linha, a proposta de avaliar a Administração Pública pelo cumprimento ou não de metas, utilizando mecanismos como o contrato de gestão, representa a aplicação da lógica gerencial, em que somente a dimensão econômica do serviço público é relevante, desconsiderando-se por completo a dimensão humana da vida em sociedade (DASSO JR, 2014, p. 15).

As formas de controle propostas pelo Gerencialismo, com ênfase nos resultados, também geraram uma dificuldade para a manutenção das políticas públicas, pois demonstram pouco cuidado com o processo, muito mais importante na manutenção e garantia dos direitos sociais.

A privatização e a publicização do que antes era público, implementada no caso brasileiro pelo Gerencialismo, também se mostram um empecilho, pois além de contribuir para uma visão privada do público, os serviços passam a ser oferecidos conforme contratados, e não mais de modo universal.

Como o próprio Plano Diretor coloca “a Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas” (MARE, 1995, p.22) e isso, segundo Dasso Júnior, “é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada”. O autor ainda complementa que:

A utilização do termo “público” como componente do nome de um modelo teórico que valoriza “o privado” como referência representa uma tentativa de não evidenciar a contradição insolúvel entre duas lógicas absolutamente antagônicas: a “lógica do público” deve ser determinada pela solidariedade, enquanto a “lógica do privado” é determinada pela “lógica mercantil do consumo privado” (SOJO *apud* DASSO JÚNIOR, 2014, p. 13).

O risco é ainda maior, pois a Administração Pública é caracterizada por atributos estatais, o que significa que ela só pode ser explicada a partir do Estado, que tem como finalidade o bem público.

O problema se apresenta porque é necessária uma distinção da natureza entre a Administração Pública e a administração privada, que possuem finalidades diferente e opostas, pois enquanto a primeira visa realizar interesses universais, a segunda tende a buscar e satisfazer os interesses particulares.

É importante destacar que a Administração Pública, ao contrário da administração privada, não pode escolher os seus âmbitos de atuação, pois tem que cumprir o previsto nos marcos legais do Estado, o que a torna muito mais complexa que as organizações privadas. Na Administração Pública a determinação dos objetivos é muito mais ampla que no setor privado. Na mesma linha, a Administração Pública é obrigada a respeitar os princípios constitucionais e legais, por isso a existência uma série de formalidades legais que a tornam mais complexa para ser gerenciada do que a administração privada.

Outro elemento relevante diz respeito à orientação ao cliente ou usuário, pois no momento em que os serviços essenciais são publicizados, é retirado o seu caráter universal, direito de todos os cidadãos, sem que haja a restrição a quem não possa usar ou comprar o serviço público.

Nessa lógica, há a utilização de termos como: cliente, consumidor ou usuário, que são usados de modo quase intercambiável. Ocorre, portanto, a fragmentação e fragilização do único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão. Usar o termo cliente confere valor de mercado à prestação do serviço público. O erro de considerar o cidadão um cliente é uma:

visão derivada das concepções privatistas e economicistas da administração, dado que na relação cliente-empresa o que se busca privilegiar é o benefício da empresa, quando na relação pública o que legitima tanto o acionar como a existência mesma do Estado é o bem-estar dos cidadãos (GONZÁLEZ *apud* DASSO JÚNIOR, 2014, p. 15).

Na mesma linha:

os clientes do setor privado desfrutam de um poder de eleição que não tem equivalente no âmbito público. As instituições públicas descansam sobre uns fundamentos que condicionam suas relações com os administrados: seus serviços não são para satisfazer unicamente demandas individuais, mas, sobretudo, interesses coletivos (BRUGUÉ, AMORÓS & GOMÀ *apud* DASSO JÚNIOR, 2014, p. 15).

Substituir o uso do termo universal cidadão pelo de cliente ou consumidor é resultado de uma ordem ultraliberal vigente e que chega aos marcos da Administração Pública, que coloca a propriedade privada e a liberdade individual acima da abrangência geral.

O cidadão pode ser ou não usuário do serviço público, mas, de qualquer forma, é parte de uma coletividade que confere direitos a ele. Já o usuário é só aquele que, diretamente, recebe o serviço, cabendo a ele, por exemplo, somente avaliar tal serviço, o que pode se contradizer com a opinião de toda a coletividade.

Segundo Omar Guerrero, uma das características principais da vida cívica é que o cidadão ganha consciência de sua posição como tal, diferente do cliente ou o consumidor, que tem estabelecida uma relação econômica de mercado (GUERRERO, 1997, p.168). Aqui, mais uma vez vale lembrar, os serviços que são objetos de descentralização, que foram/serão privatizados/publicizados, pois como serviços da área social, não podem ser objeto de relação econômica, mas somente de prestação positiva por parte da Administração Pública.

5.2 Hegemonia de um modelo de Administração Pública no Brasil

Neste tópico será realizada a análise da hegemonia do Gerencialismo por meio dos desenhos ministeriais dos governos federais de 1995 a 2017 com as figuras administrativas e jurídicas criadas a partir do Plano Diretor para a realização da atividade administrativa a partir

de 1995. No sentido objetivo da Administração Pública, pretende-se verificar na literatura e na legislação, como isso vem aparecendo.

Antes, é necessário fazer alguns resgates teóricos que subsidiarão a análise.

Esses agentes construíram progressivamente essa coisa que chamamos de Estado, ou seja, um conjunto de recursos específicos que autorizam seus detentores a dizer o que é certo para o mundo social em conjunto, a enunciar o oficial e a pronunciar palavras que são, na verdade, ordens, porque têm atrás de si a força do oficial (BOURDIEU, 2014, p. 66).

Retoma-se aqui o anteriormente citado, pois é importante para entender a continuidade do Gerencialismo como forma de administrar o Estado brasileiro, em que ocorreu uma continuidade também dos agentes e estruturas que determinam como a administração se comporta.

Não houve, nos governos analisados, nenhuma tentativa de alteração do anteriormente estabelecido, somente suavizações, o que permite nomear, para fins de categorizações sociológicas, o Gerencialismo de modo diferente conforme o período, mas sem que haja na sua essência mudanças significativas. Nessa linha, Ana Paula coloca que na possibilidade do modelo de Administração Pública Societal, o governo Lula se apresentou como uma possibilidade que na prática não se consolidou: “esse desafio não apresentou avanços no governo Lula, pelo fato de este apresentar uma continuidade em relação ao governo anterior, no que se refere estrutura e a dinâmica organizacional” (PAES DE PAULA, 2009, p. 44).

Analisando os dados apresentados, parece que os governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, aqui nominados de gerencialistas sociais, na linha do defendido por Bresser Pereira (2009, p.51), em réplica à publicação da Ana Paula Paes de Paula, expandiram suas estruturas ministeriais no campo social e não foram tão radicais na implementação do projeto gerencial.

O que esses governos fizeram, no âmbito da Administração Pública, foi a inibição de algumas práticas da primeira e da segunda geração do Gerencialismo, mas seguiram com o modelo de transferência de serviços públicos para o setor privado através das organizações não-governamentais (ong's), da política de cooperações e de algumas figuras jurídicas, como é o caso dos consórcios, o que não impede que sejam reconhecidos os avanços que tiveram na esfera social.

Esses governos avançaram muito em relação aos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso através do incentivo à prática dos Conselhos nas mais diferentes

áreas e da promoção de várias Conferências (que o governo Fernando Henrique não fazia), conforme dados do IPEA, mas não alteraram a dinâmica gerencial de prevalência da lógica do privado sobre o público, não mudaram os responsáveis pela tomada de decisão e não desconcentraram a produção legislativa.

O que se verifica inicialmente é que todas as interfaces com a sociedade civil foram no sentido de um controle social e não de uma participação efetiva, como vemos, por exemplo, na tentativa de criação da Política Nacional de Participação Social (governo Dilma) e nas Conferências, ambos exemplos de uma política vertical.

Nessa linha, parece até o momento que o Gerencialismo, como modo de administrar a coisa pública é tão consistente do ponto de vista teórico e ideológico, que até mesmo os governos que têm uma divergência com elementos essenciais do processo acabam sucumbindo à sua lógica em outras questões.

Assim, a Teoria Societal é importante para essa análise, pois mostra que mesmo com os avanços interessantes dos governos progressistas de Lula e Dilma, eles foram muito aquém de romper com o modelo administrativo vigente no país desde meados da década de 1990 e consegue explicar o quão rápido o governo interino, e agora definitivo, está conseguindo desconstruir esses avanços obtidos nos últimos anos na esfera social, mas sem se mostrar como alternativa e, sim, como continuidade ao Gerencialismo que já vinha sendo implementado.

O atual governo e último a ser analisado neste trabalho, numa agenda de extrema agilidade, está colocando em prática o que podemos denominar aqui de um ultragerencialismo, pois não apresenta elementos novos em relação ao modelo cunhado na década de 1990, pois adota os mesmos preceitos do Gerencialismo que eram praticado pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, mas com um enraizamento a ponto de finalizar o projeto iniciado com os preceitos trazidos por Bresser-Pereira a partir do Consenso de Washington.

Para melhor visualizar o acima exposto, a tabela abaixo se propõe a elencar, na primeira coluna, as características do modelo gerencial no Brasil, retiradas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), na segunda coluna, a via legal pela qual a característica passou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro, na terceira coluna, o governo em que isso foi implementado, na quarta os Ministérios envolvidos e, por fim, na quinta coluna, as novas figuras jurídicas oriundas dessa modelagem:

Tabela 11 – Síntese da implementação do Gerencialismo no Brasil

Característica	Implementação	Governo	Ministério	Novas figuras
Privatização/ Abertura para o capital privado	EC 05/1995 – extinção do monopólio estatal sobre o gás natural EC 06/1995 – extinção das empresas brasileiras EC 07/1995 – extinção do monopólio sobre o transporte aéreo EC 08/1995 – permite a privatização do setor de telecomunicações EC 09/1995 – permite a exploração de petróleo	FHC Lula Dilma	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado Ministério de Planejamento e Orçamento Ministério da Fazenda	Agências Reguladoras ANAC (Lula) Concessão de serviços públicos (rodovias, telecomunicações)
Reforma administrativa	EC 19/1998 Agências Executivas Consórcios Públicos	FHC Lula	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado Ministério de Planejamento e Orçamento Ministério da Fazenda	Agências Executivas de Escolas de Governo Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005 (Lula)
Reforma da Previdência Social	EC 20/1998	FHC (servidores públicos) Lula Temer	Ministério de Planejamento e Orçamento Ministério da Fazenda	
Publicização/ Transferência de serviços para o setor público não- estatal	Lei nº 9.637/1998 – Organizações Sociais, Contrato de Gestão, Programa Nacional de Publicização Lei nº 9.790/1999 - Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o Termo de Parceria.	FHC Lula Dilma	Ministério da Justiça e das áreas correspondentes às atuações	Organizações Sociais (OSs) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)
Ajuste Fiscal	Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal EC 95/2017 (PEC 55)	FHC Lula Dilma Temer	Ministério de Planejamento e Orçamento Ministério da Fazenda	
Demissão por insuficiência de desempenho	Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal PLS Nº 116/2017	FHC Lula Temer		

Fonte: elaboração da própria autora

Analisando ponto a ponto, o primeiro pacote de alterações ocorreu com as privatizações e a consequente abertura para o capital privado explorar atividades que, até então, eram monopólio do Estado. Essas medidas foram realizadas no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique e envolveram o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério de Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda.

Foram realizadas cinco Emendas Constitucionais que permitiram a extinção do monopólio estatal sobre o gás natural, extinção das empresas brasileiras, a extinção do monopólio sobre o transporte aéreo, a permissão da privatização do setor de telecomunicações e a exploração de petróleo, criando a figura jurídica das Agências Reguladoras para fazer a regulação da prestação desses serviços pelas empresas concessionárias e permissionárias. Aqui também foram criadas as concessões de serviços públicos, a exemplo das rodovias e do setor de telecomunicações, que tiveram início no governo Fernando Henrique e continuidade nas concessões nos governos Lula e Dilma.

Seguindo as primeiras emendas, para possibilitar a Reforma Administrativa proposta, foi aprovada a Emenda Constitucional número 19 de 1998, que ficou conhecida como o emendão, e materializou a Reforma Gerencial no Brasil. Essa reforma envolveu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério de Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda e, como consequência, teve a criação das Escolas de Governo para capacitação da alta cúpula de gestores e das Agências Executivas. A Reforma teve continuidade nos governos subsequentes, a exemplo da Lei nº 11.107 de 2005, que instituiu os Consórcios Públicos e foi aprovada no governo Lula.

Ainda, a Emenda Constitucional de número 20 de 1998 possibilitou a Reforma da Previdência Social para os servidores públicos e envolveu o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda.

Nesse mesmo ano, avançando no processo de transferência para o setor privado, ou conforme chamado pelo Gerencialismo, setor público não-estatal, foi promulgada a lei número 9.637 de 1998, que criou a figura das Organizações Sociais, a possibilidade do Contrato de Gestão e o Programa Nacional de Publicização. Essas três medidas perpassam os governos do ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, sendo um dos exemplos de continuidade do Gerencialismo como modelo de Administração Pública no Brasil.

Nesse particular, surgiram as figuras jurídicas das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs) e cabe destacar que, apesar de prestarem

serviços públicos, não são entes da Administração Pública, são entidades sem fins lucrativos que compõem o setor público não-estatal e que, se qualificadas pelo Ministério da Justiça ou pelos Ministérios das áreas correspondentes, passam a prestar atividades não exclusivas, recebendo recursos públicos para tanto.

As áreas de atuação permitidas são: ensino, pesquisa científica, meio ambiente, desenvolvimento tecnológico, saúde e cultura. Além desses problemas, a qualificação passa a ser substitutiva da licitação. Assim, cumpridos os requisitos exigidos fica a critério do Ministério da área dar ou não a qualificação, o que é uma afronta ao princípio da impessoalidade. Essa nova modalidade transfere para as organizações sociais os bens públicos por permissão, sem que haja necessidade de licitação e, ainda, permite que haja cessão de servidores públicos. Ainda, a lei número 9.790 de 1999 é resultado da publicização e criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e prevê os Termos de Parceria, também conhecidos como contrato de controle de resultados. A previsão das OSCIP's ampliou o escopo de atuação, prevendo:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Todas essas atuações de forma complementar ao sistema de atuação estatal denotam claramente uma competição entre a prestação do serviço pelo público com o terceiro setor. Essa segunda legislação surge pela dificuldade de algumas organizações não-governamentais conseguirem a qualificação de OS's. Nesse caso, o repasse é somente de recursos financeiros.

Outra medida prevista no PDRAE que perpassa todos os governos desde a implementação do gerencialismo é o ajuste fiscal, que tem como intenção equilibrar o orçamento através do corte de gastos e teve início por medidas administrativas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e se materializou com a Lei de Responsabilidade Fiscal no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Além disso, contou com diversas medidas no governo da ex-presidente Dilma Rouseff e culminou na aprovação da Emenda Constitucional de número 95, neste ano de 2017, a famosa PEC do Teto dos Gastos Públicos. Essa emenda é relevante pois levou a cabo a redução do papel do Estado e limitou significativamente a prestação de serviços por parte da Administração Pública, instituindo o novo Regime Fiscal, que prevê o congelamento dos investimentos nas áreas sociais por 20 anos, só permitindo que esse teto seja reavaliado após 10 anos de vigência.

Ademais, novamente no atual governo é levantada a questão da demissão por insuficiência de desempenho, projeto inicialmente discutido no primeiro governo gerencial brasileiro e agora proposto como Projeto de Lei do Senado número 116 de 2017, que pretende o fim da estabilidade dos servidores públicos e a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho.

Tal legislação somente positiva essa prática, pois pela legislação gerencial ela já é possível desde a Lei de Responsabilidade Fiscal que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal.

A Lei de Responsabilidade, promulgada no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, prevê que para a redução da despesa total com pessoal e a sua consequente adequação aos limites legais, a administração poderá, entre várias medidas, exonerar os servidores estáveis, desde que em conformidade com a previsão do § 4º, do artigo 169, da Constituição e com as normas contidas na Lei Federal nº 9.801 de 1999, que dispõe sobre as regras gerais para perda de cargo público por excesso de despesa.

Há ainda um conjunto de outras medidas, tais como a Lei nº 11.079 de 2004, que instituiu as Parcerias Públicos Privadas - PPP's, a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, aprovada no Lula e implementada no governo Dilma e a tentativa de criação das Fundações Estatais pelo governo Lula através do PLC nº 92/2007, assim como a

utilização contínua de consultorias privadas/empresariais para a Administração Pública Federal que confirmam a continuidade da proposta adotada em meados da década de 1990 no Brasil hoje.

Por fim, cabe destacar que há indicativos de que o modelo de Estado foi contínuo e que o modelo econômico dos governos Lula e Dilma seguiu os preceitos do governo Fernando Henrique, mas em relação à Administração Pública não foram encontradas referências sólidas nesse sentido.

5.3 Conclusões do Capítulo 5

Esse capítulo foi uma tentativa de construção crítica do Gerencialismo a partir das teorias mobilizadas, da revisão histórica feita e dos dados obtidos no campo desta dissertação.

Teve início mostrando as principais fragilidades do Gerencialismo como modelo teórico adotado na Administração Pública brasileira, tais como a prevalência do privado sobre o público, a ausência de participação popular, a ênfase nos resultados e na transferência do setor de serviços para o setor público não-estatal e para o setor privado. Além disso, enfatizou que quando os serviços passam a ser prestados pelo setor privado perdem sua característica universal, ficando limitados aos clientes do modelo gerencial e descaracterizando o cidadão como o portador ilimitado do direito aos serviços públicos.

Em um segundo momento foi criado um quadro síntese de análise das principais características do Gerencialismo no Brasil, conforme proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e adotado no governo Fernando Henrique e, a partir disso, se buscou na legislação e na doutrina administrativa quais as medidas que foram realizadas para a implementação desses objetivos e as figuras/instituições administrativas que foram criadas para lhes dar materialidade.

A partir da produção dessa síntese e da busca por identificar quais os governos e Ministérios envolvidos no processo, chegou-se à resposta da pergunta de partida deste trabalho e é possível afirmar que o Gerencialismo foi um contínuo como modelo de Administração Pública no Brasil.

6. CONCLUSÃO

Esta dissertação se propôs, em linhas gerais, a entender a Administração Pública Gerencial no Brasil nas últimas duas décadas. No entanto, essa tarefa se mostrou complexa, pois houve mudanças constantes e radicais no cenário brasileiro nesses últimos dois anos, motivo pelo qual houve a necessidade de ampliar o período da presente análise, inclusive.

Para compreender a Administração Gerencial no caso brasileiro, inicialmente foram identificados os três principais momentos do Gerencialismo no Brasil. O primeiro, mais duro e com a predominância da lógica da privatização; o segundo, com uma agenda mais experimental, progressista e não tão radical; e o terceiro e atual momento, marcado pela radicalização e busca pela finalização da agenda gerencial na Administração Pública brasileira.

O objetivo central desta dissertação foi verificar como a Administração Pública Contemporânea se constituiu no cenário brasileiro de 1995 a 2017. Isso se tornou possível pela compreensão, através do referencial teórico escolhido, do que é a figura abstrata do Estado e como ele atua por meio do seu aparelho. Entender o conceito do Estado Ultraliberal, concepção hegemônica e adotada pelo Brasil, também foi essencial para o presente estudo.

Ainda, foi realizada uma breve revisão histórica da Administração Pública brasileira, seus principais momentos e sua constituição como aparato legal. Tal revisão foi importante para entender as heranças patrimoniais presentes até os dias atuais na Administração Pública e a divergência do Gerencialismo com a Administração Pública burocrática e com a Constituição Federal de 1988, esta última considerada como um retrocesso pelo PDRAE, uma das principais diretrizes da reforma.

No terceiro capítulo, o levantamento das reformas Ministeriais realizadas nos governos em análise propiciou entender melhor como foram operacionalizadas as prioridades governamentais de cada período. Ver quais Ministérios e pastas foram criados ou extintos ajudou a compreender as melhoras sociais obtidas nos governos Lula e Dilma e o momento que estamos vivendo no país, onde rapidamente direitos estão sendo tolhidos e políticas públicas que melhoraram a situação do país estão perdendo investimento. Olhando para as estruturas ministeriais dos últimos governos, foi possível perceber um maior ou menor cuidado com as pastas de caráter social.

No último capítulo foi implodido o modelo gerencial para verificar a sua continuidade, independente dos esforços políticos realizados, desde a sua concepção até a atualidade. A consistência teórica dessa modelagem e a atuação das forças de Estado caminham para que isso

se consolide integralmente antes que qualquer outra forma de gestão, que exija uma ruptura, seja viável. Assim com o capitalismo e o ultraliberalismo, como modelos de Estado, o Gerencialismo, como forma de administrar o Aparelho do Estado Ultraliberal, se mostrou capaz de se reinventar até sua concretização final.

Respondendo à pergunta de partida, a Administração do Estado ultraliberal brasileiro teve uma clara continuidade de 1995 a 2017 e parece estar mais forte para permitir que o Estado mínimo, administrado gerencialmente, garanta a predominância do setor privado sobre os interesses públicos.

Essa forma de administrar os interesses públicos coloca em cheque a garantia de direitos fundamentais conquistados com muito ardor pela cidadania brasileira pós-ditadura militar, tais como saúde, educação e a assistência. Esse é um dos motivos para o Gerencialismo ter tanta aversão ao texto constitucional e, desde o início, propor alterações significativas sobre o mesmo.

O Gerencialismo é um modelo de Administração Pública compatível com o Estado Ultraliberal, um Estado que tem seus interesses muito mais voltados para o capital do que para o social. Isso também fica explícito ao olhar os dados obtidos, pois governos mais radicais reduzem claramente as pastas com viés social, enquanto governos mais progressistas ampliam esse cenário.

Na análise realizada foi possível perceber o desprezo pelas garantias conquistadas, pois ao retirar pastas com foco nos direitos humanos, combate à fome, direitos das mulheres, fica claro que não há preocupação por parte da Administração Pública em dar conta dessas demandas, como é o caso da atual configuração dos Ministérios no governo Temer, a mais enxuta de todas as estruturas desde a adesão ao Gerencialismo.

A hipótese principal deste trabalho foi comprovada, visto que o Gerencialismo como modelo de Administração Pública foi tão persuasivo do ponto de vista teórico e ideológico, que mesmo os governos que tiveram uma divergência com elementos essenciais do processo, ampliando a atuação do aparato estatal, acabaram sucumbindo à sua lógica na prática administrativa, dando continuidade à modelagem, como visto no quadro de análise e, inclusive, caminhando ao final do segundo governo Dilma para uma redução dos Ministérios e Pastas.

Esta dissertação se justificou pela escassez de estudos que tenham como objeto empírico a Administração Pública na Sociologia e por abrir essa possibilidade de discussão frente às demais disciplinas que disputam esse campo de saber.

Em que pese o objetivo do presente estudo ter sido a análise da Administração Pública Gerencial no Brasil, no período de 1995 a 2017, reconhece-se como uma das limitações dessa

pesquisa a não realização do quadro partidário que compôs os Ministérios e pastas nos governos analisados, o que poderia dar incremento para entender as principais forças políticas atuantes na implementação do Gerencialismo no Brasil. No entanto, conforme já referido, pretendeu-se com esta dissertação abordar um tema pouco discutido no Campo da Sociologia e incentivar pesquisas relacionadas à Administração Pública. Mas, deixa-se essa possibilidade, da análise do quadro partidário, em aberto para um futuro trabalho.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. **Afinidades Seletivas**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. Disponível em: http://www.saudebucalcoletiva.unb.br/ensino/introducao_a_ciencia_politica/25_Lucia_Avelar_Participacao_Politica.pdf. Acesso em 05 de abril de 2017.

BOLTANSKI, Luc. Sociologia da Crítica, Instituições e o novo modelo de dominação gestonária. **Sociologia & Antropologia**, v. 03, 06. Rio de Janeiro: 2013, pp. 441-463.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014

BRAGA, Ruy; BURAWOY, Michael. **Por uma sociologia pública**. São Paulo: Alameda, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 05 de agosto de 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.790/1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9790-23-marco-1999-349541-normaatuizada-pl.html>. Acesso em 05 de agosto de 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.637/ 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05 de agosto de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, nº 01, Janeiro / Março, 2001, p.05-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña. **Reforma y Democracia** (Revista do CLAD), Caracas, nº 04, Julho, 1995, p.07-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 4, Outubro/Dezembro, 1999, p. 5-29.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002, p. 05-27.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, nº 01, Janeiro / Março, 2001, p.05-24.

CELIKATES, Robin. ¿Sociología de la critica o teoría crítica? Una conversación com Luc Boltanski y Axel Honneth. **L'Espill**, nº 31, primavera 2009, p. 57-87.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. I **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 01, Janeiro / Março, 1999, p.121-144.

CROUCH, Colin. **La extraña no-muerte del neoliberalismo**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

CORTES, Soraya. Sociologia e Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro**. Apresentado no XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Painel: Déficit democrático ou déficit participativo?: um dilema para a América Latina: Brasil, Honduras, Venezuela e Uruguay), Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de novembro de 2006.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã?** Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Direito. Florianópolis, 2006.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**. Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis – SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em 10 de junho de 2017.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (Eds). **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FADUL, Élvia Miriam Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister e SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaçando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, V. 45, ano 6, nov/dez 2012, p. 1437-1458.

FIORI, Jose Luis. **O Consenso de Washington**. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil em 4 de setembro de 1996.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GUERRERO, Omar. Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalismo. **Revista de Administración Pública**, México, n° 38, junio, 1980, p. 17-25.

GUERRERO, Omar. Lo Privado versus lo público. **Revista Signos Público**, Medellín, Colombia, año 4, num. 8, 2003, pp. 45-83

GUERRERO, Omar. **Principios de Administración Pública**. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, 1997.

GUERRERO, Omar. Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalismo. **Revista de Administración Pública**, México, n° 38, junio, 1980, pp. 17-25

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 4ª edição. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/Contraponto, 2002.

JOHANNPETER, Jorge Gerdau; UNGER, Roberto Mangabeira. **Agenda Nacional de Gestão Pública**, 2009. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi8go2G6c_VAhUHJiYKHdtXCZIQFgggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fsegep%2Fcomunicados%](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi8go2G6c_VAhUHJiYKHdtXCZIQFgggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fsegep%2Fcomunicados%2F)

2F091207_segex_agenda_gestao.pdf&usg=AFQjCNFiZD8scs_EEYqXFT9ZpBQNSpDkIw.
Acesso em 05 de março de 2017.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MEDAUAR, Odete. Nova crise do serviço público. In: GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo (orgs). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 526-538.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Sundermann, 2007.

MOTTA, Fernando Prestes. **Organização e Poder: Empresa, Estado, Escola**. São Paulo: Atlas, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan A. M.; FONSECA, Sérgio A. VANDRAMINI, Patrícia e COELHO, Fernando S. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), jul-set 2014, p. 110 - 126.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RAMIÓ, Carles. Los problemas de la implantación de nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. In: **Reforma y Democracia**, Caracas, nº 21, outubro, 2001, p. 75-116.

RAMONET, Ignacio. **Un mundo sin rumbo**: crisis de fin de siglo. Debate, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Editora 34, 2000.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.