

TRAJETÓRIA CONSERVADORA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO “CONSERVADORISMO TÁTICO DOS ANOS 80” AO “EPÍLOGO” REFORMISTA LIDERADO POR MICHAEL TEMER E JAIR BOLSONARO

ELIZABETH MATOS RIBEIRO¹
MÔNICA MATOS RIBEIRO²
ELINALDO LEAL SANTOS³

Resumo

Este ensaio teórico busca analisar, de forma crítica e contextualizada, a atual proposta de Reforma Administrativa em discussão no Congresso Nacional brasileiro como ‘epílogo’ de um processo de transformação conservadora, inaugurado nos anos de 1980, que foi sendo ampliado nas décadas subsequentes. Assume-se como pressuposto central que a atual proposta reflete a conclusão de um projeto reformista neoliberal gestado nos anos de 1970 pelas elites acadêmicas, políticas e profissionais/empresariais sob a liderança dos países desenvolvidos que foi sendo imposto/assimilado, progressivamente, pelas nações em desenvolvimento, desde então. O balanço crítico das ações lideradas pelos governos de João Batista Figueiredo (1980-1984) e José Sarney (1985-1990) e os governos subsequentes é bastante negativo, pois, revela dois aspectos perversos para os interesses nacionais: (a) as bases das reformas administrativas implementadas a partir dos anos de 1980 tem se fundamentado em diagnósticos e prognósticos conservadores e equivocados sobre o papel e funções do Estado; e (b) esse movimento tem conseguido convencer e comprometer tanto as elites conservadoras como as progressistas. O que permite concluir que todos os governos que assumiram desde os anos 80 (militar e civis) têm contribuído para o alcance desse desfecho. Este ensaio realizou um levantamento da literatura nacional crítica sobre as bases das Reformas do Estado no capitalismo contemporâneo, enfatizando seus impactos no Brasil. A escolha da bibliografia privilegiou abordagens críticas dos campos da administração pública e da administração política.

Palavras-Chave: Reforma do Estado; Reestruturação Produtiva do Estado; Administração Política; Reforma Administrativa; Reforma Administrativa Brasileira.

1 Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha, Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora da Rede de Administração Política.

2 Doutora em Administração (NPGA/UFBA), Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Professora do Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS), participa da Rede de Pesquisa em Administração Política.

3 Doutor em Administração (EAUFBA), Professor Titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Membro da Rede de Pesquisa em Administração Política.

Abstract

This theoretical essay critically and contextually analyzes the current proposal for Administrative Reform under discussion in the Brazilian National Congress as an 'epilogue' of a process of conservative transformation, inaugurated in the 1980s, which was expanded in subsequent decades. The central assumption is that the current proposal reflects the conclusion of a neoliberal reformist project created in the 1970s by academic, political and professional/business elites under the leadership of developed countries that was progressively imposed/assimilated by developing nations, since then. The critical balance of the actions led by the governments of João Batista Figueiredo (1980-1984) and José Sarney (1985-1990) and subsequent governments is quite negative, as it reveals two perverse aspects for national interests: (a) the bases of administrative reforms implemented since the 1980s have been based on conservative and mistaken diagnoses and forecasts about the role and functions of the State; and (b) this movement has managed to convince and engage both conservatives and progressive elites. It is concluded that all governments that have taken over since the 1980s (military and civilians) have contributed to achieving this outcome. This essay researched the critical national literature on State Reforms in contemporary capitalism, highlighting its impacts in Brazil. The choice of bibliography privileged critical approaches in the fields of public administration and political administration.

Keywords: State Reform; Productive Restructuring of the State; Political Administration; Administrative Reform; Brazilian Administrative Reform.

RESUMEN

El presente ensayo teórico tiene como objetivo realizar un análisis crítico y contextual de la propuesta actual de Reforma Administrativa, que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional de Brasil, como 'epílogo' del proceso de transformación conservadora inaugurado en la década de 1980 y que se amplió en las décadas posteriores. Se entiende como supuesto central que la propuesta actual refleja la conclusión de un proyecto reformista neoliberal creado en la década de 1970 por las élites académicas, políticas y profesionales/empresariales bajo el liderazgo de los países desarrollados, el cual fue, desde entonces, progresivamente impuesto/asimilado por las naciones en desarrollo. El balance crítico de las acciones ejecutadas por los gobiernos de João Batista Figueiredo (1980-1984), José Sarney (1985-1990) y los gobiernos posteriores es bastante negativo, ya que revelan dos aspectos perversos para los intereses nacionales: (a) las bases de las reformas administrativas implementadas desde la década de los ochenta se han basado en diagnósticos y pronósticos conservadores y equivocados sobre el papel y las funciones del Estado; y (b) este movimiento ha logrado convencer e involucrar tanto a las élites conservadoras, como a las progresistas. Lo expuesto permite concluir que todos los gobiernos que han asumido el poder desde la década de 1980 (militares y civiles) han contribuido a lograr ese resultado. Para la confección del ensayo se realizó un análisis de la literatura nacional crítica con relación a las bases de las Reformas del Estado en el capitalismo contemporáneo, enfatizando en sus impactos en Brasil. La elección de la bibliografía priorizó los enfoques críticos en los campos de la administración pública y de la administración política.

Palabras Clave: Reforma del Estado; Reestructuración productiva del Estado; Administración política; Reforma administrativa; Reforma administrativa brasileña.

Introdução

As concepções de Reformas Administrativas têm sido debatidas na contemporaneidade como um processo necessário de adequação da administração pública às mudanças impostas pela dinâmica do capitalismo contemporâneo, desde os anos de 1970. O que significa considerar, conforme destacado por Santos & Ribeiro (1993) e Santos et al. (2004),

que esse movimento reformista foi um reflexo imediato do diagnóstico conservador e equivocado sobre a denominada “crise fiscal” do Estado capitalista contemporâneo. O prognóstico defendido, desde então, tem sido a defesa persistente de reformar o Estado não somente sua dimensão administrativa, mas avançando para a reforma patrimonial, entre outras medidas correlatas.

Mas, como destacado pelos citados autores, as mudanças impostas ao Estado nos últimos 40 anos só podem ser compreendidas em um contexto mais amplo considerando o que classificam de processo de “reestruturação produtiva do Estado na perspectiva do projeto neoliberal” (Santos et al., 2004, p. 7). Essa leitura crítica das reformas impostas ao Estado brasileiro nos últimos 40 anos exige uma reinterpretação desses fenômenos à luz de abordagens teóricas críticas que avancem os paradigmas da Administração Pública e da Economia Neoclássica para integrar aspectos interpretativos do campo de conhecimento da Administração. Nesse sentido, considera-se que as contribuições trazidas pelos estudos da Administração Política, que estabelecem uma estreita e fundamental articulação com as perspectivas da Filosofia, da Economia e da Sociologia Política, podem trazer novas perspectivas analíticas que ajudem a dimensionar as inter-relações existentes entre o que se classifica aqui como o “epílogo” da Reforma Administrativa brasileira e seu “prenúncio” inaugurado há mais de 40 anos.

Nesse sentido, reinterpretar a trajetória histórica que sustenta a atual proposta de Reforma Administrativa brasileira, exige considerar, conforme destacado por Santos & Ribeiro et. al., tratar-se de um fenômeno mais amplo que impõe observar com atenção que

[...] o conteúdo das transformações ocorridas no seio do capitalismo, particularmente aquelas marcadas pelas reestruturações industriais da Europa do Japão, nos anos de 1970 e início dos 80, e da América do Norte, durante o último lustro dos anos de 1980 e toda a década de 1990 [extrapolam os limites da crise identificada como sendo, exclusivamente do Estado] (Santos & Ribeiro et al., 2004, p. 8).

Com base na interpretação dos citados autores, pode-se inferir que abordar a reforma do Estado implica compreender esse processo reformista como resultado direto de uma dinâmica mais ampla originada e dirigida

(administrada) pelo processo de reestruturação produtiva/industrial. Sobre esse aspecto ressaltam que a “[...] reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores), são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais [...] condições mais favoráveis de concorrência [...]” (Ibidem, 2004, p. 8).

Outro aspecto fundamental defendido pelos autores sobre as transformações recentes da Administração Política do capitalismo contemporâneo está relacionado ao fato de que o processo de reestruturação industrial estava sendo dirigido (gestado) pelo próprio Estado. O que implica admitir, portanto, que os dois movimentos só podem ser compreendidos como parte de um processo de mudança complexo e integrado que passou a reorientar as novas relações sociais de produção, circulação e distribuição. Nesse sentido, as mudanças introduzidas no papel e funções do Estado eram e continuam sendo fundamentais para o sucesso das transformações dos padrões de gestão do capitalismo global e nacionais.

Considerando essa breve contextualização sobre as mudanças que têm marcado a dinâmica global e nacionais no capitalismo contemporâneo, este ensaio define como objetivo central analisar a atual proposta de Reforma Administrativa como “epílogo” de um movimento reformista conservador liderado tanto pelos interesses do mercado como apoiado pelas elites políticas e acadêmicas, a partir de 1980. Remontar esse período histórico exige considerar, conforme destacado anteriormente, a interpretação limitada que tem sido legitimada de que a crise da economia advém, exclusivamente, dos limites do papel e funções dos padrões de administração política anterior, sustentado no forte intervencionismo estatal. Sobre essa questão, foram priorizadas análises críticas que sustentam que a chamada “crise fiscal”, que emerge na década de 1970 nos países líderes e que terão repercussões imediatas nas nações em desenvolvimento, na verdade refletiam crises mais profundas da própria dinâmica da administração política do capitalismo contemporâneo, conforme revelam as crises do petróleo e outras evidências, conforme apontado por Hobsbawm (1995), ao destacar os limites da “Era do Ouro” do Capitalismo do Pós-Segunda Guerra.

Essa interpretação permite ter uma maior clareza sobre os construtos sócio-históricos que têm sustentado as relações complexas estabelecidas entre os “interesses privados” e os “interesses públicos” no capitalismo

global e nacional. Desse modo, para defender o argumento de que o atual projeto de Reforma Administrativa representa o “epílogo” de um movimento conservador inaugurado como ideologia e teoria neoliberal implementadas no capitalismo global e brasileiro, a partir dos anos de 1970/80, é fundamental para compreender como essa interpretação passa a determinar as profundas Reformas do Estado inauguradas desde aquele contexto.

Nesse sentido, assume-se como pressuposto básico que as Reformas do Estado são reflexos de um movimento mais complexo que deriva de um processo de reestruturação produtiva e financeira do Capitalismo contemporâneo que vão transferir para o Estado a responsabilidade exclusiva pelos baixos níveis de acumulação e reprodução do capital, em âmbito global, regional e nacional (Santos, et al. 2004; Santos, et al. 2016). Ao analisar as repercussões desse momento conservador na realidade brasileira, concorda-se com os argumentos defendidos pelos citados autores de que esse tem sido “[...] o período mais longo da história republicana brasileira em que a política econômica vem sendo [...] comandada de fora, deixando o país como pouco ou nenhuma autonomia para decidir o seu próprio destino” (Santos, et al., 2004, p. 9).

Essa premissa sugere considerar que as bases do projeto de reestruturação produtiva do capitalismo e do Estado brasileiro foram inauguradas nos anos 1980 sob a liderança dos governos de João Batista Figueiredo (1980-1984) e José Sarney (1985-1990). Os autores referenciados defendem que esse movimento reflete o que classificam de “conservadorismo tático”, fundado nos ideais neoliberais, mas encoberto pelo discurso nacional-desenvolvimentista preservado, em alguma medida, até os anos de 1994. A partir dos anos de 1995, observa-se uma clara tendência de convergência entre os pensamentos dos conservadores e progressistas em torno da necessidade e urgência em se Reformar o Estado, assumindo, definitivamente, o receituário neoliberal como alternativa única para recuperar a dinâmica do capitalismo nacional. Desde então, tem sido inculcado com sucesso no imaginário das elites acadêmicas, políticas e profissionais brasileiras que a chamada “modernização” do Estado sustentada na mudança do seu papel e funções na economia e na sociedade.

Ao admitir as decisões estratégias tomadas pelos governos dos anos de 1980 como base do “prólogo” do movimento reformista do capitalismo e do Estado brasileiro, Santos & Ribeiro (1993) e Santos et al. (2004) avançam na interpretação crítica sobre as mudanças sucedidas nas décadas

subsequentes como ampliação do processo inaugurado naquele contexto. Afirmam, pois, que Fernando Collor de Melo (1991-1992) – seguido por Itamar Franco (1992-1994), após sua destituição do poder, em 1992 – e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) aprofundam e consolidam a “[...] política de reestruturação do Estado [dando materialidade ao processo de] despatrimonialização social do Brasil” (Santos et al., 2004, p. 20). Esse período será marcado pela imposição externa da agenda neoliberal guiada pelas regras estabelecidas no “Consenso de Washington” (1989). Os autores ressaltam, ainda, que os esforços empreendidos entre os anos de 1980 e 1990 foram fundamentais não apenas para ampliar e consolidar a agenda neoliberal, refletida na ampla Reforma do Estado, mas serviram também para avançar na estratégia de enfraquecer as resistências da sociedade civil, apesar de estarmos vivendo o que a literatura denomina de consolidação da democracia brasileira.

Essa estratégia cumpre a missão política e técnica de reduzir ou neutralizar as resistências dos atores sociais, especialmente as lideranças que protagonizaram o movimento em defesa do processo de redemocratização nos anos de 1980 e que assumiram protagonismo na discussão da nova constituição brasileira, promulgada em 1988. Pode-se inferir, pois, que analisar as Reformas Administrativas postas em práticas, desde os anos de 1980, implica considerar as contradições impostas ao processo de consolidação da democracia que tinha e continua a ter que sobrepujar as prioridades impostas pela prolongada crise econômica que determinou a dinâmica das novas relações sociais de produção nacionais – em alinhamento estreito com as dinâmicas do capitalismo global.

Ao considerar os movimentos históricos que têm sustentado as ideias e instrumentos de políticas públicas que passaram a fundamentar as Reformas Administrativas, inauguradas desde os anos de 1980, é **importante** considerar a convergência entre os diagnósticos e prognósticos defendidos tanto por conservadores como pelos progressistas. Essa interpretação permite defender nesse texto que as estratégias implementadas pelos governos de centro-esquerda, a partir de 2003, ajudaram a aprofundar o movimento reformista inaugurado nas décadas anteriores. Nesse sentido, concorda-se com a afirmação feita por Ribeiro (2020, p. 230) de que os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) representaram o que classifica de uma “tímida contramarcha da Reforma do Estado”. O que implica admitir que os governos progressistas foram

aprisionados pelas medidas conservadoras idealizadas pelo pensamento liberal, desde os anos de 1970 e que mantem vigor até os dias atuais.

Esse ensaio conclui suas reflexões analisando, de forma preliminar, o “epílogo” da radicalização do movimento reformista liderado pelos governos de Michael Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2021) que têm conjeturado e implementado medidas ainda mais duras para garantir as estratégias para garantir o “ajuste fiscal”. Naturalmente essa análise exige cuidados metodológicos visto tratar-se de um momento histórico ainda em curso e refletir um ambiente social e político marcado pela radicalização das ideias, mas que tem conseguido preservar os princípios neoliberais sem grandes alterações. Para compreender as contradições, desafios e limites que esse momento tem trazido para o Brasil, em particular, serão utilizadas como referência central as contribuições trazidas por Santos e Gomes (2017) publicadas no livro “Outro Modo de Interpretar o Brasil – ensaios de Administração Política”. Acredita-se que a atualidade desta obra ajudará a compreender o agravamento do movimento reformista do Estado brasileiro expresso no Projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020 e outras legislações complementares.

Prelúdio do movimento reformista do estado brasileiro nos anos de 1980

O “conservadorismo liberal tático” dos governos de Figueiredo e Sarney

Conforme destacado por Wahrlich (1984, p. 53), “[...] desde 1979, os esforços da reforma administrativa têm-se concentrado em dois programas prioritários: A desburocratização e a desestatização [...] programas iniciados por decretos do Poder Executivo, expedidos respectivamente em 1979 e 1981”. O que confirma o argumento defendido por Santos et al. (2004) e corroborado nesse texto de que “o conservadorismo liberal tático” teve início nos governos militares, em Geisel e Figueiredo e que se estendeu durante o governo de transição democrática de José Sarney. Os citados autores ressaltam que as duas medidas estavam interligadas entre si, na medida em que visavam “[...] aumentar a eficiência, a eficácia e a sensibilidade da administração pública; [e] fortalecer o sistema de livre empresa.” Esses objetivos corroboram com a tese defendida por Santos et al. (2004) de que as Reformas do Estado foram consequência direta do

processo de reestruturação produtiva do capitalismo global e nacional. Em outras palavras, entendem que a crise não tinha origem no Estado (“crise fiscal” do Estado), mas nos limites do desempenho da própria economia capitalista.

Ao analisar os propósitos do “Programa de Desburocratização (PND)”, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, a autora ressalta que esta ação visava iniciar processo de simplificação e racionalização das normas organizacionais da administração pública brasileira para assegurar que os órgãos públicos ganhassem mais dinamismo e se tornassem mais ágeis. Comparando com os objetivos e metas das Reformas Administrativas anteriores (realizadas entre 1930 e 1967) pode-se concluir, conforme descrito por Wahrlich (1984, p.120), que o pressuposto das medidas aprovadas por Geisel era

[...] que, através da melhoria formal do processo e da supressão de passos desnecessários, tanto clientes quanto servidores se beneficiarão, na medida em que possam poupar seu tempo, energia e paciência. [em síntese, afirma a autora que] O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público.

Na interpretação da autora, o movimento reformista estreado por Geisel se diferenciava das estratégias do período do nacional-desenvolvimentista (liderado por Vargas, Juscelino Kubitschek e os governos militares) por refletir uma disposição social e política que não existiu anteriormente, além de criticar a burocracia e propor mudanças de comportamento. Ao articular essa estratégia com o processo de “desestatização” os governos militares, comprometidos com o processo de transição democrática, se comprometem a frear a tendência anterior de estatização da economia. O governo de Figueiredo dá seguimento ao empenho inaugurado por Geisel e demonstra esse compromisso ao nomear um ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, mesmo sem criar uma pasta. O ministro acumulou, posteriormente, outra função relevante para o alcance desses objetivos na qualidade de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Diversos estudos evidenciam que, desde que o PND foi criado foram realizadas no primeiro ano análises de diversas rotinas de trabalho com o objetivo de simplificar os procedimentos suprimir documentos, entre

outras medidas correlatas. Esse esforço foi evidenciado, segundo Wahrlich (1984) pelo número de normas regulatórias expedidas, 110 no total (das quais 18 foram decretos legislativos federais, 32 decretos de iniciativa do Poder Executivo e 28 portarias ministeriais. Ressalta a autora que “Os estados-membros cooperaram também com 19 instruções emanadas do Poder Executivo e alguns municípios os acompanharam, com 13 decisões simplificatórias” (Wahrlich, 1984, p. 54). Ressalta, ainda, a autora que, no período de 1981 a 1984, o referido programa avança nos seus propósitos reformistas e investe em uma política ampla de comunicação social, através dos meios de comunicação impressos e televisivos (1984). Esse esforço comprova, portanto, o comprometimento dos governos militares naquele contexto de transição democrática em meio a profundas crises socioeconômica e política com o processo de mudança das ideias sobre o papel e as funções do Estado na economia. Trata-se de um movimento que revela o “conservadorismo tático” com vistas a criar as condições ideológicas para as transformações mais profundas que emergiriam nas décadas subsequentes.

Conforme já destacado, o Programa de Desestatização, instituído pelo Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, representa as bases ideológicas e técnicas que vão inaugurar um lento, mas progressivo processo de “privatização”, que tinha por objetivo também fortalecer a economia, através da defesa do “sistema da livre empresa”. Nesse sentido, o referido Decreto assegura que

[...] a organização e a exploração das atividades econômicas competem, preferencialmente, à empresa privada; o papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado; o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável; e a privatização das empresas estatais, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou, ainda, quando contribuem para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento (Wahrlich, 1984, p. 54).

Estavam estabelecidos, portanto, os princípios orientadores do processo de liberalização do Estado brasileiro cujo objetivo central era frear a tendência anterior de expansão da administração pública indireta e inaugurar novas bases políticas e técnicas que garantissem ao mercado espaços de realização privilegiados que estavam sob o domínio do poder público. Com base nos argumentos defendidos por Santos et al. (2004) defende-se que, apesar desse programa limitar o processo de privatização ou reprivatização, não há dúvida de que essas ações irão inaugurar um momento inusitado na trajetória da modernização capitalista brasileira marcado pelas mudanças substanciais dos padrões de administração política nacional que passarão a ser dirigidos, progressivamente, pelos interesses privados.

Como ressaltado por Santos et al. (2004), se nos 40 anos anteriores (1930-1979) foram criadas e consolidadas as bases de um novo padrão produtivo nacional liderado pelo papel ativo do Estado, responsável pela ideação e implementação do Projeto do Nacional Desenvolvimentista, os anos de 1980 marcarão o “prolóquio” do processo de “desestruturação do projeto anterior”. Analisar os Programas de Desburocratização e Desestatização implicam, portanto, ampliar o olhar sobre algo mais profundo, que se inicia no final dos anos 70 e início dos anos 80, que se materializará no processo progressivo de redefinição do papel e funções do Estado. Conforme destacado pelos citados autores, naquele contexto de profunda crise da gestão do capitalismo global, a economia brasileira, como ocorreu nas economias dependentes, sofreu uma grande desestruturação causada tanto pelos equívocos da política de financiamento erigida entre os anos 1964 e 1966, como pela contínua utilização das fontes externas (empréstimos) para financiar as atividades econômicas nacionais. Situação que agravou, ainda mais, a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Os estudos desenvolvidos por Ribeiro (2018), revelam que esse contexto ganhou contornos mais graves com a política de maxidesvalorização cambial (realizada entre os anos de 1979 e 1983) e a elevação da taxa de juros norte-americana, a partir de 1979, que resultou na chamada “crise da dívida externa” brasileira. A partir daquele cenário, observa-se que todos os esforços da política macroeconômica e administrativa nacional liderada pelo Estado vão estar voltados para proteger o “balanço de pagamentos”. A autora reforça que esse esforço passaria pela mobilização incondicional de todos os instrumentos monetários e fiscais do setor público cujo objetivo central era recuperar a credibilidade externa. O que significa que a

saúde das contas públicas assume prioridade na agenda dos governos de plantão na década de 1980, que passaram a reorientar as ações do Estado com vistas a alcançar a desejada “estabilização macroeconômica interna”. Com essas medidas ortodoxas, a expectativa era garantir a recuperação das condições de financiamento e crescimento da economia nacional.

Ribeiro (2018) ressalta, ainda, que a partir do contexto macroeconômico internacional e nacional adverso, o debate sobre as finanças públicas muda radicalmente seu curso no Brasil e o projeto de Administração Política, antes sustentado na gestão fiscal do Estado, perde centralidade cedendo espaço para a preocupação excessiva (e, em certa medida, obsessiva) com o controle do déficit fiscal. Preocupações que se mantem vivas até a atualidade revelando uma alteração ideológica e teórica substantiva nos padrões de gestão do capitalismo que passa a estar assentada nos princípios liberais que identificam o Estado como responsável exclusivo pela crise socioeconômica que se instala, a partir dos anos de 1970.

Resume a autora que, ao assumir como referência esse diagnóstico conservador e tomar a origem da “crise fiscal” como efeito imediato da intervenção estatal, o déficit público passa a ser tomado como uma variável independente que precisava ser superada a qualquer custo. Corroborar com essa interpretação crítica Santos et al. (2001) que vai destacar que a saúde da economia global e nacionais só seria superada com o controle estrito das contas públicas que exigia, por sua vez, a redução do papel e funções do Estado. Ao assumir como verdade incontestada a interpretação liberal sobre as origens da “crise do capitalismo”, os governos de Figueiredo e José Sarney passam a defender uma pauta econômica e administrativa também conservadora.

Com base nessa interpretação, pode-se inferir que esse movimento retrógrado vai interferir diretamente no processo de redemocratização nacional que carrega em seu bojo as sementes do “conservadorismo tático” fundadas nos princípios liberalizantes que passaram a inspirar as decisões do Estado brasileiro naquele cenário. Nesse sentido, é mister afirmar que as crises sociais, econômicas, políticas e administrativas que se aprofundam a partir dos anos de 1980 desvirtuam e contaminam o debate sobre a consolidação da democracia no Brasil. O que acaba por induzir o poder público, assim como parcela importante da sociedade e da academia a aceitar as prioridades impostas pela agenda neoliberal que assume centralidade desde então. Nesse cenário de mudanças radicais, os problemas

de curto ou curtíssimo prazo passam a suplantar as perspectivas de longo prazo, revelando, assim, a clara intenção de redução progressiva do papel e funções do Estado na economia, assim como sedimentar as bases que dariam lugar e *status* ao mercado como ente ordenador das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

A integração dos países em desenvolvimento (marcados por economias periféricas e dependentes) à dinâmica global guiada por princípios liberais não é algo novo na história do capitalismo moderno e contemporâneo em contexto de crise. Até os de 1970, observou-se a necessidade de que essas economias se ajustassem ao processo de acumulação e reprodução do capital internacional para garantir a recuperação da economia global dos efeitos da crise de 1929/30 e da Segunda Guerra Mundial. Mas o que se assiste, a partir dos anos de 1980, é um movimento diferente já que as dinâmicas das “economias periféricas” deveriam cumprir um papel distinto nessa correlação de interesses, refletida na imposição do redirecionamento do fluxo de capitais para o Norte – diferentemente do que ocorreu no período anterior que os capitais afluíam massivamente para os países do Sul, em forma de empréstimos e transferência de tecnologias. (Santos et al., 2004). O que permite concluir que, a partir desse contexto, as nações em desenvolvimento passaram a assumir o importante e necessário papel de recompor as economias dos países credores mediante as remessas de juros cada vez mais altos.

Considerando essa breve contextualização do cenário de profundas transformações inauguradas nos anos de 1980 no Brasil, cabe refletir sobre as consequências mais dramática dessa situação. Conforme defendido por Santos & Ribeiro et al. (2004), as medidas assumidas pelo governo de Figueiredo e José Sarney teriam reflexos imediatos na aceleração do processo inflacionário e na instabilidade das estruturas econômicas, expressa na subida da inflação e na queda nos níveis de investimento e de emprego. Esses dados evidenciam o esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro que condicionariam as limitações das políticas econômicas futuras e explicam a aceitação sem grandes resistências do ideário neoliberal imposto pelo “Consenso de Washington”, na década de 1990. Esses argumentos ficam mais claros ao analisar a afirmação feita pelos citados autores ao defenderem que

Como resposta às pressões externas e resultado do esgotamento do modelo de financiamento e de gestão adotado pelos militares entre os anos 1960 e 70, foram desenhadas e implementadas, no governo Figueiredo (1979-85), as primeiras tentativas de contenção da ampliação do setor estatal, através da subordinação das estatais ao Ministério do Planejamento. Seguindo a mesma tendência, essas medidas foram aprofundadas pelo governo Sarney (1985-90). Embora exista um consenso de que o processo de reformas do Estado brasileiro se consolida somente nos anos 1990, deve-se considerar os movimentos que iniciaram as bases desse processo já nos anos 1980 (Santos & Ribeiro et al., 2004, p. 14).

Ao considerar esses argumentos, pode-se inferir que os governos dos anos de 1980 lideraram o movimento de “conservadorismo tático” assumindo, desse modo, o papel de precursores das medidas que objetivavam iniciar o movimento de Reforma do Estado. Caberia responder por que essas agendas são consideradas “ações táticas” do movimento reformista. A resposta a essa questão foi apresentada por Santos et al. (2004) no texto intitulado “Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva Neoliberal” em que são apontadas evidências que comprovam que as ações lideradas por Figueiredo e Sarney ajudaram o aprofundamento das estratégias reformistas inauguradas a partir dos anos de 1990. Dentre os argumentos destacados pelos autores merece destacar o êxito do convencimento dos atores sociais (acadêmicos – conservadores e progressistas – políticos e profissionais) em relação ao diagnóstico e prognóstico neoliberal que defendia como imperativo a redução do papel e funções do Estado da economia e da sociedade.

O que implica reconhecer que nos anos de 1980 estavam dadas as condições ideológicas necessárias para convencer a sociedade de que para a superação das crises originadas no esgotamento da gestão do capitalismo implementado entre os anos de 1930 e 1979 – fundado da intervenção do Estado – estava não apenas falido, mas foi considerado responsável por todas as dificuldades que o sistema socioeconômico passa a enfrentar a partir daquele contexto. Com base nessa interpretação, considera-se correta a afirmação feita por Santos et al. (2004, p. 14) de que as ações lideradas por Figueiredo e Sarney, “[...] ainda que tímidas e aparentemente ingênuas

tiveram um papel decisivo na preparação do país para as transformações que se confirmaram nas décadas seguintes”.

Para os citados autores, esse esforço foi realizado através, principalmente, da assunção das medidas clássicas sustentadas no corte dos gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas do governo. Sobre esse aspecto, os citados autores destacam que

A pressão por maiores espaços para a iniciativa privada surge de forma mais explícita na gestão do presidente Figueiredo, quando se evidencia uma campanha cada vez mais forte, contra a intervenção do Estado no domínio econômico, comandada pelo capital internacional de forma mais contundente e por parcela expressiva do setor privado nacional. Em resposta, o governo criou, em 1981, uma “Comissão de Privatização”, chefiada pela equipe econômica, coordenada pelo então ministro do Planejamento, Delfim Netto (Santos et al., 2004, p. 14).

Conforme já destacado anteriormente, através da promulgação do Decreto nº 86.215/1981, o governo de Figueiredo inaugura o processo de desestatização do setor produtivo estatal nacional que dispõe sobre as primeiras diretrizes orientadoras do processo de transferência e desativação de empresas controladas pelo governo federal, conhecidas na literatura como “fase de reprivatizações”. Trata-se, portanto, de uma primeira onda de reforma patrimonial do Estado, que se materializou mediante um processo embrionário de transferência de empresas estatais para o capital privado nacional, limitada naquele momento às unidades produtoras avaliadas como malsucedidas sob a gestão da iniciativa privada que tinham sido assumidas pelo Estado. É importante destacar que essas ações de transferências eram negociadas de forma simplificada, não passavam por transação na bolsa de valores. De um modo quase amigável/pessoal, os interessados discutiam com representantes do governo os preços e definiam as condições da venda sem maiores burocracias. Ainda que esse movimento embrionário de privatização revelasse uma preocupação do governo em manter as empresas nas mãos de brasileiros (proibindo que o negócio fosse repassado às mãos estrangeiras), refletindo o perfil nacionalista implícito nesse movimento, não deixava de ser uma “negociata” que inaugurava um experimento para devolver para o mercado um patrimônio público.

Entretanto, é a criação do PND que a Reforma Administrativa vai entrar definitivamente na agenda neoliberal como uma ação prioritária das mudanças que o Estado deveria iniciar. Conforme destacado por Wahlrich (1984), esse programa tinha como meta dinamizar, simplificar e modernizar o funcionamento da administração pública federal e integrava, portanto, a agenda de reestruturação do Estado a partir do governo Figueiredo. Para os objetivos desse ensaio, ainda que essa ação estratégica não tenha sido implementada, concorda-se com a hipótese levantada por Santos et. al. (2004) de essa concepção modernizadora estava assentada em um projeto de reforma mais profundo que serviu como referência para as transformações mais radicais postas em práticas, a partir dos anos de 1990 e que tem na atual proposta – materializada na PEC 30/2020 – seu “epílogo”.

Avançando as medidas postas em prática por Figueiredo, Sarney recria, em 31 de julho de 1985, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e destaca como principal meta a elaboração do Plano de Reforma Administrativa. Como resultado desse movimento reformista, a Comissão Especial, criada no âmbito do referido Ministério, apresentou os resultados dos estudos e apontou proposições de mudanças prioritárias que refletiam três princípios básicos da Reforma Administrativa: (a) racionalização das estruturas administrativas; (b) apresentação de uma política de recursos humanos; e (c) a contenção dos gastos públicos. Como pode ser observado, as propostas de modernização administrativas posteriores vão assegurar e aprofundar esses princípios, de modo a garantir, conforme destacado por Santos et al. (2004, p. 14) as seguintes metas: “[...] modernização dos processos de gestão; adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; e eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão”.

Nas palavras do então Secretário de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), ministro Aluísio Alves,

[...] a reforma administrativa não tem prazos: ela começa agora, mas seguirá com outros esforços para desobstruir a máquina administrativa emperrada e desmotivada. Essa é uma reforma histórica, que consagrará o governo José Sarney, não tenho dúvida nenhuma. Pois seu objetivo é valorizar a carreira do servidor público, democratizar as oportunidades de acesso à administração direta e indireta

e agilizar o desempenho do governo federal. Como Secretária de Administração da Presidência, teremos mais flexibilidade e recursos instrumentais para seguir adiante com a reforma hoje iniciada. Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira (Alves, 1986, p. 86).

Outras medidas relevantes sobre a reforma administrativa dirigida pelo governo de Sarney merecem ser destacadas, com especial ênfase para a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), vinculada à SEDAP, que se transformou em um dos mais importantes instrumentos de planejamento administrativo do governo federal. No âmbito dessa fundação, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que tinha como principal missão definir e implementar políticas de formação, aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores públicos de nível superior. Nesse contexto, foram feitos esforços para a criação do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAP) e definidas Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União e Lei Orgânica da Administração. Estas ações não tiveram continuidade, em grande medida, em razão da instalação da Constituinte que passou a mobilizar os atores sociais para a consolidação das bases do processo de redemocratização contaminando o ambiente reformista liderado pelo governo e apoiado pelo mercado.

Merece destacar, ainda, como medidas reformistas conservadoras postas em prática pelo por Sarney, as medidas de extinção de diversas empresas estatais, no âmbito do Programa de Desestatização inaugurado pelos governos militares. Em 1986 (Decreto nº 2.300, 21/11/1986) foram extintas oito empresas estatais – nesse bojo ganhou destaque a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), instituição responsável pela importante política de habitação popular criada no período anterior, foram estabelecidas novas regras para o processo licitatório na administração pública federal, assim como foram extintos 37 órgãos colegiados que integravam diversos ministérios. São destacadas outras medidas relevantes dessa ampla reforma inaugurada por José Sarney, a exemplo da criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil que possibilitou, mais adiante, a implementação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) – que representou uma grande inovação na gestão de pessoal – a organização

do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal, a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil, o acompanhamento e controle de gestão das estatais, entre outras medidas.

A relevância das estratégias reformistas lideradas pelo governo de José Sarney pode ser medida pela inclusão das principais medidas que foram inicialmente definidas como “sem prazos”, acabaram sendo integradas na Constituição de 1988 (Art. 24), configurando-se como “Ato das Disposições Transitórias”. Esse reconhecimento institucional impõe o prazo de 18 meses para que a reforma administrativa seja realizada, tornando, portanto, uma ideia introduzida na agenda governamental em 1979 em uma obrigação constitucional. Com base nessa constatação, confirma-se a tese defendida por Santos et al. (2004) de que os governos dos anos de 1980 são responsáveis pela concepção e institucionalização das bases ideológicas e legais do “conservadorismo tático” de base neoliberal. Por trás do discurso em defesa dos direitos dos cidadãos e da recuperação da função social da administração pública, um dos princípios orientadores da reforma administrativa, observa-se também a preocupação em aprofundar o desmonte do aparelho do Estado. Essa constatação permite, pois, afirmar que o movimento conservador liderado por Figueiredo e Sarney serviram efetivamente para pavimentar um processo gradual de transferência da responsabilidade dos serviços públicos para as mãos da sociedade, estratégia que tem se confirmado desde os governos dos anos de 1990, conforme será apontado na próxima seção.

O aprofundamento das reformas nos anos de 1990

Com base nos argumentos apontados na seção anterior, referente ao papel central que as estratégias postas em práticas por Figueiredo e Sarney no âmbito das Reformas do Estado e, em especial, nas medidas adotadas na modernização administrativa, serão destacadas as transformações implementadas nos anos de 1990 como um corolário do movimento reformista, inaugurado na década anterior. Segundo destacado por Santos et al. (2004, p. 20), “O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, será fortalecido, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade quanto, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes”. A análise dos citados autores destaca, portanto, que o processo

de modernização administrativa, ambicionada por Fernando Collor de Melo, se insere no contexto de Reforma Estrutural do Estado com vistas a privilegiar, principalmente, as medidas de ajuste econômico, o processo de desregulamentação, avançar nas medidas de desestatização e promover a abertura da economia. Essa agenda reflete, pois, as imposições do “Consenso de Washington” (1989), ainda que seja importante rememorar que os princípios da desregulamentação e da desestatização já integravam a agenda de reforma administrativa inaugurada nos anos de 1960 e aprofundados nos anos de 1980.

Avançando os ideais e contribuindo para garantir a materialidade às reformas neoliberais, a gestão de Fernando Collor vai refletir um movimento mais agressivo do sistema político nacional em direção ao aprofundamento do processo de reestruturação estatal, com ênfase nas reformas administrativa e patrimonial e na mudança da perspectiva gerencial da administração pública. Conforme apontado por Santos et al. (2004, p. 20-21), essas medidas vão “[...] representar a inovação mais explícita do novo modelo de administração política, centrada na formação de um novo perfil de gestor público que atenderia aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado”. Concluem os autores que

Ainda que todas essas mudanças tenham se revelado importantes, a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito socioeconômico ganha uma maior expressão nesse processo através da radical transformação do modelo de administração política, porque representa uma clara ruptura com a idéia de um “projeto de nação” (Santos et al., 2004, p. 22).

No que se refere às principais mudanças administrativas postas em prática por Collor, merecem destacar algumas principais como o processo de demissão ou dispensa de diversos servidores públicos (que representavam uma ampla categoria de trabalhadores públicos celetistas não estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior). É importante considerar os impactos negativos provocados pela instabilidade produzida pelas medidas de austeridade do novo governo refletida no volume expressivo de pedidos de aposentadorias (Santos, 1997). Ademais, Collor promoveu outras mudanças relevantes como a criação de dois “superministérios”: o da Economia, Fazenda e Planejamento e o

da Infraestrutura e instituiu o Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990). Esta última ação consentiu que todos os servidores contratados como celetistas optassem pelo regime de servidor estatutário produzindo um negativo para a administração pública.

Sobre os propósitos da Proposta de Emenda Constitucional nº 59 (PEC 59/1991) encaminhada ao Congresso Nacional por Collor, que propôs alterar o regime de estabilidade do servidor público, observa-se, mais uma evidência da continuidade de uma pauta conservadora. Dentre as principais características dessa medida, merece destacar que a maioria dos servidores só ganhariam a estabilidade após dez anos de exercício efetivo na função. Ainda que parte importante das carreiras típicas das funções de Estado como segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos tenham ficado de fora, confirma-se, naquele contexto, a intenção clara de alterar um princípio importante da qualidade do serviço público pautado na garantia da estabilidade. Ainda que essa proposta não tenha avançado, pois o Presidente retirou da agenda de apreciação congressional, pode-se inferir que esse tema assume relevância por colocar a questão na agenda governamental permitindo que esse debate seja retomado com vigor a partir de 1995.

Para os objetivos deste ensaio, concorda-se com a tese de Santos et al. (2004) ao defenderem que um novo projeto de administração política de inspiração neoliberal carecia não apenas de medidas reformistas efetivas, mas, tão importante quanto a materialização das medidas reformistas, era difundir os ideais e consolidar uma narrativa que reforçasse junto à sociedade a veracidade do diagnóstico conservador que sustentava ser o Estado o responsável maior pela crise do capitalismo. Tal esforço possibilitou, portanto, que o discurso reformista ganhasse cada vez mais simpatizantes e se tornasse uma medida irreversível conforme mostram os prognósticos que têm sido assumidos pelos governos conservadores e progressistas, desde 1995.

Corroboram com essa interpretação, as inovações postas em prática, a partir de 1995, que sustenta o discurso e as práticas da implementação do que foi denominado de “Novo Estado” conforme revelado pelos estudos defendidos por intelectuais considerados, até então, como representantes do movimento de esquerda ou centro-esquerda que vão assumir a liderança política após a chegada ao poder do sociólogo Fernando Henrique

Cardoso. Cabe refletir, de forma abreviada, ainda que esse não seja o objetivo central deste ensaio, sobre o sentido e significado do conceito “Novo Estado” naquele contexto. Tal interpretação pode ajudar a compreender o movimento que possibilitou a convergência entre os pensamentos dos conservadores e progressistas em torno do diagnóstico e do prognóstico defendidos pela corrente neoliberal, a partir dos anos de 1970, que transferem para o Estado a responsabilidade total pelas crises dos padrões de gestão do capitalismo global e nacionais.

As bases do “Novo Estado” estão bem definidas no Plano de Reforma do Estado elaborado e liderado por Bresser-Pereira que será implementado através do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Esse fato evidencia, portanto, que nem mesmo o impeachment de Collor, em 1992, interrompeu a trajetória da agenda de Reforma do Estado inaugurada na década anterior. Para atender aos limites propostos neste texto, serão priorizados aqui os aspectos vinculados à Reforma Administrativa e as mudanças que tiverem impactos diretos na modernização da administração pública. Nesse sentido, merece destacar a criação do MARE e do Plano Diretor da Reforma do Estado, anunciados já no discurso de posse de Fernando Henrique. Se o Ministério cria as condições políticas e técnicas para avançar nas reformas necessárias, a aprovação do Plano Diretor deixa claro as bases teóricas neoliberais que sustentaria as transformações que o Estado brasileiro passaria a perseguir desde aquele momento até os dias atuais.

Pode-se afirmar que o ano de 1995 marcará a institucionalização de um processo reformista inaugurado 15 anos antes com a criação do PND, em 1979. Ao criar o MARE, o novo governo atribuiu, a esse ministério especial e temporário, a responsabilidade de formular políticas que garantissem a reforma do Estado, assim como oferecesse as bases para a reforma administrativa, a modernização da gestão pública e alcançasse, como resultado desse esforço, a promoção da qualidade do serviço público.

Contribuições dos governos Lula e Dilma Rousseff para o aprofundamento do movimento reformista neoliberal (2003-2016)

Analisar os contrassensos e aportes, que os governos Lula e Dilma trouxeram para o aprofundamento da Reforma Administrativa, exige considerar que o esforço empreendido pelo poder executivo, desde os anos de 1980, não está limitado a diligência de modernizar a máquina pública. Conforme destacado anteriormente, o pensamento e partidos progressistas passaram a comungar do mesmo diagnóstico e prognóstico propagados pelos conservadores, desde os anos de 1970. Essa conversão vai impor limites e desafios para os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) ao assumir o poder político entre 2003 e 2016. O resultado das dificuldades de libertação ideológica e pragmáticas infligidas pela hegemonia do pensamento conservador impôs a preservação dos fundamentos da agenda reformista neoliberal.

Desse modo, ao destacar as contribuições dos governos do PT para a continuidade e aprofundamento da agenda reformista do Estado brasileiro, este ensaio ambiciona privilegiar argumentos que evidenciem que a história recente da administração pública brasileira tem se dedicado a consagrar os princípios neoliberais. Essa continuidade está representada **não apenas** nas inovações administrativas, mas, principalmente, nos contributos que tem sido dados ao processo de consolidação da redução do papel e funções do Estado. Em alguma medida, é possível reconhecer que os governos de centro-esquerda se esforçaram em promover uma conciliação possível entre os princípios e promessas trazidas pela CF de 1988 e a agenda de Reformas do Estado impostas pela agenda internacional em curso desde os anos de 1980. Esse movimento de concertação provocou fortes embates ideológicos no âmbito do próprio partido assim como na base aliada dos governos. Evidenciam o compromisso dos referidos mandatários o elevado número de Emendas Constitucionais, aprovadas no período de 2003 a 2014, ainda que seja importante ressaltar a tentativa de conciliar a discussão e aprovação de muito temas controversos. De igual modo, observam-se avanços na aprovação de medidas contrárias ao ideário neoliberal convergentes com pautas comprometidas com o aumento de políticas atreladas a ações de proteção social (com ênfase na agenda

dirigida para melhorar as ações de assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, habitação popular, dentre outras).

Analisando as inovações adotadas pelos governos do PT, no que se refere às políticas de gestão de pessoas, merecem destacar alguns avanços relevantes, conforme destacado no documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, com ênfase em aspectos principais: necessidade de recomposição da força de trabalho; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos públicos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional; redesenho de estruturas e processos de trabalho (MPOG, 2003). Esse conjunto de medidas revela uma mudança significativa em relação às medidas conservadoras implementadas nos anos de 1990 durante os governos de FHC, revelando a interrupção de uma trajetória que vinha acendendo, desde os anos de 1990, de redução do funcionalismo público. O aumento do número de concursos públicos realizados nesses governos indica o compromisso dos governos do PT com a recomposição dos quadros de servidores. Nesse contexto, foram priorizados alguns setores que vinham acumulando, historicamente, maiores déficits a exemplo da área de educação superior e técnica, assim como foi dada atenção especial para segmentos considerados importantes para o processo de desenvolvimento nacional focando na recomposição dos quadros das agências reguladoras, na ampliação dos programas sociais, no reforço dos órgãos de controle, no fortalecimento da Polícia Federal, entre outros quadros. Algumas evidências dão conta de outras diretrizes importantes postas em práticas por Lula e Dilma relativas à substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros técnicos com escolarização mais elevada e a substituição dos trabalhadores terceirizados.

Mas esses aspectos destacados anteriormente apresentam traços singulares e distintivos dos governos do PT, em comparação às gestões anteriores, outros aspectos revelam algumas convergências importantes que denunciam uma continuidade com a agenda neoliberal. Dentre alguns aspectos mais relevantes que revelam uma continuidade dos governos de FHC e de Lula e Dilma se destaca, em primeiro lugar, a forma de contratação do funcionalismo público, sustentada na defesa de uma nova institucionalidade, no que se refere à prestação de serviços públicos, com destaque para as fundações estatais e para as Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares.

Sobre esse processo, cabe destacar que os três governos demonstraram adesão ao princípio privado da flexibilização, que foi introduzido como regime de contratação de parte dos servidores públicos.

Outro ponto polêmico da agenda neoliberal defendida e implementada por Lula e Dilma, refere-se às Reformas da Previdência liderada pelo governo Lula, em 2003, e concluída por Dilma, em 2009. As duas reformas revelam não apenas a continuidade do projeto neoliberal como, nesse caso específico, evidenciam avanços expressivos em uma agenda que FHC não teve condições políticas (consenso) para aprovar, ainda que tenha avançado sobre muitos aspectos importantes para essa, integrado na EC nº 20/1998. No âmbito das mudanças no regime previdenciário, outro aspecto controverso defendido durante a gestão do PT foi a defesa da contribuição dos aposentados colocando os governos em contraposição aos interesses da categoria.

Desse modo, considera-se que as reformas da política previdenciária, iniciada no Governo Lula e concluída por Dilma, revelam claramente uma inspiração nos chamados “receituários” reformistas neoliberais, utilizando como modelos exitosos diversas experiências introduzidas em vários países, tendo o modelo chileno como principal referência. A principal evidência, que comprova a convergência dos referidos governos ao ideário neoliberal, foi a defesa enfática da redução da dimensão estatal no sistema previdenciário. Essa redução que vai implicar a entrada dos fundos de pensão no novo modelo de negócios que surge, a partir da criação da alternativa da Previdência Suplementar para os novos servidores.

Essa aceitação do diagnóstico e prognóstico conservador pelos governos de centro-esquerda são reveladores, portanto, dos argumentos que esse ensaio defende de que as ideias neoliberais têm governado (administrado) governos de direita e de centro-esquerda. Os impactos perversos, que essa convergência ideológica e prática (de políticas públicas), tem produzido implicações ainda pouco exploradas pela academia, mas que, em certa medida, tem incomodado parte da sociedade. Existem alguns estudos preliminares que apontam que o grau de insatisfação da sociedade, sobre esses pontos de defesa dos governos de centro-esquerda ao ideário e agenda neoliberal, acabou contribuindo para aumentar a desconfiança por parte da população em relação ao sistema político nacional.

Assumir um posicionamento crítico sobre as inflexões dos governos do PT em relação tanto às posições defendidas pelo partido ao longo de

sua história de defesa dos direitos dos trabalhadores como sua posição como partido de oposição aos governos de FHC, é essencial para os objetivos levantados neste ensaio. O que significa reconhecer que se os governos de Figueiredo e Sarney foram responsáveis pelo que classificamos de “conservadorismo liberal tático”, os governos Collor e Itamar contribuíram para repercutir essa agenda sob a liderança dos primeiros governos civis, as gestões de FCH consolidam esse movimento e os governos Lula e Dilma, ao não romper com esse projeto neoliberal, contribuíram para reforçar esse projeto reformista.

Breves notas interpretativas do “epílogo” do movimento reformista brasileiro liderado pelos governos de Michael Temer e Jair Bolsonaro

Consideramos que uma forma consistente de interpretar o “epílogo” do movimento reformista, a partir das contribuições feitas pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro à luz dos estudos desenvolvidos pelos campos da administração política e da economia política, exige considerar que as Reformas Administrativas, que têm sido implementadas no macro período de 1980 a 2020, se enquadra perfeitamente nos argumentos defendidos por Cardoso Jr. (2020, p. 16), ao classificar tratar-se de uma “Reforma Fiscal Travestida de Administrativa.” O que converge com a tese defendida por Santos e Ribeiro (1993), Santos et al. (2004), Santos et al. (2016), Santos e Gomes (2017), entre outros estudos que tratam essa temática, conforme discutido nas subseções anteriores, especialmente a introdução.

Os citados estudos priorizaram corretamente tratar a questão da reforma administrativa, a partir do entendimento crítico e contextualizado sobre as profundas transformações pelas quais as relações entre sociedade-Estado-mercado têm passado nos últimos 40 anos à luz da predominância do ideário neoliberal. Em outras palavras, como destacado por Cardoso Jr (2020), as reformas administrativas estão inseridas intrinsecamente nas macros questões que envolvem o papel e as funções do Estado na sociedade. Certamente, tratar as mudanças impostas pela agenda gerencialista, inaugurada desde os anos de 1980, exige estabelecer uma conexão estreita com esse novo projeto de administração política, que passa a integrar, como requisito central para garantir um novo ciclo de desenvolvimento

socioeconômico, a redução drástica do Estado. Reduzir o papel e as funções do Estado se traduz, portanto, na implementação, a qualquer custo, de uma agenda progressiva e insaciável de ajuste fiscal.

Esse discurso reformista tem suas bases ensaiadas nos “Programas de Desburocratização e Desestatização” (liderado pelos governos militares, desde o final dos anos 70 e colocado em prática nos anos de 1980), que vão sendo ampliadas e sofisticadas, a partir das medidas defendidas e implementadas pelos governos civis que assumem o poder, desde 1990. Mas, ao destacar que o atual momento desse movimento encerra um grande ciclo reformista iniciado há 40 anos, importa observar as linhas gerais que singularizam as contribuições dos governos de Michael Temer e Jair Bolsonaro. Antes de aprofundar sobre as medidas que consagram a Reforma Administrativa (PEC 32/2020), é fundamental considerar que essa agenda reducionista e outras medidas correlatas traduzidas em ações moralizadoras dirigidas para controlar, responsabilizar e cortar quadros de servidores públicos, deve considerar um conjunto prévio de medidas inauguradas em 2000, a exemplo da aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ampliada pela EC nº 95/2016 e concluída pelo conjunto de PECs que integram o chamado “Plano Mais Brasil” – que somam as PECs nº 186, 187 e 188/2019.

Ao analisar os objetivos das PECs destacadas acima, observa-se que conformam um conjunto de medidas conservadoras que revela, pois, um movimento que estamos classificando nesse ensaio de “Epílogo” de um ciclo longo de reformas. Essa interpretação pode ser confirmada ao se observar que, enquanto a PEC nº 186/2019 defende como principal meta ampliar o corte de gastos públicos com pessoal (defendendo a redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais); a PEC 187/2019 defende eliminar os fundos públicos vigentes com vistas a forçar uma “repectuação fiscal-federativa” de alcance nacional para controlar os fundos de financiamento de políticas públicas fundamentais; a PEC nº 188/2019 completa esse projeto ao defender a extinção do PPA (como único instrumento formal responsável pelo processo de planejamento governamental nos três níveis da federação) – e reafirma a intenção da PEC nº 186/2019 em relação a imperiosidade de cortar vencimentos de servidores públicos. Em síntese, esse amplo e conservador conjunto de Projetos de Emenda Constitucional reforçam a perseguição dos objetivos últimos idealizados desde os anos de 1980, pautado no estabelecimento de medidas mais

ampliadas e efetivas, para garantir o necessário equilíbrio fiscal. Um olhar atento sobre tais medidas permite, pois, ao leitor mais atento, o desejo de que a sociedade brasileira consiga direcionar os esforços do patrimônio, que está sob o controle do Estado, para garantir a concepção e implementação de um novo Projeto de Nação que garanta níveis de desenvolvimento sustentáveis comprometidos com a redução das desigualdades socioeconômicas, que tem se aprofundado a partir dos últimos anos.

Completa esse conjunto de medidas conservadoras a PEC nº 32/2020 que, além de reproduzir o mesmo ideário que vem sendo defendido desde os anos de 1980, traz elementos novos que ameaçam não apenas os direitos consagrados pela Constituição de 1988, mas compromete, sobremaneira, a capacidade do Estado brasileiro manter sua capacidade financeira e técnica para garantir níveis de desenvolvimento que garantam a sustentabilidade da população nacional – especialmente das camadas mais pobres que dependem exclusivamente do apoio do poder público para sobreviver. Recomendamos uma leitura atenta desse documento, pois, mesmo sendo um texto denso e prolixo, traz em suas linhas e, principalmente nas entrelinhas, as bases para a conclusão de um projeto conservador de Estado e suas relações com a sociedade e, especialmente, com o mercado.

Nesse sentido, concordamos com a afirmação feita por Cardoso JR (2020, p. 17-18-19) sobre essa escritura ao destacar que “[...] a reforma administrativa nem começa nem termina com [ela] mesma”. Prossegue o autor destacando sobre a necessidade de “[...] aprofundamento na compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas”. Tais conclusões se sustentam na interpretação que comungamos de que o objetivo central desse esforço reformista final é “[...] o de promover [...] um abrangente, profundo e veloz ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação”.

A PEC nº 32/2020 coroa essa estratégia de mudanças radicais ao defender que essas alterações devem ser aplicadas somente aos futuros servidores além de propor alteração na organização da administração pública federal. Diante das evidências discutidas ao longo desse texto, nos cabe apontar um importante questionamento que deve ser respondido por todos os servidores públicos que têm estabilidade: *“quais as garantias de que o próximo governante não irá completar esse projeto radical de*

reforma administrativa e alterar, definitivamente, os direitos garantidos aos trabalhadores públicos? Outra pergunta importante que essas mudanças radicais devem responder está relacionada ao seguinte fato: *Por que a persistente defesa do ajuste fiscal pela via exclusiva de corte de despesas públicas (especialmente as operacionais) não pode ser acompanhada de outro debate relevante sobre as iniquidades e regressividade da estrutura tributária nacional, promovendo alterações também pelo lado das receitas?* Ampliando esse debate para questões de fundo mais ideológico, vinculadas aos interesses implícitos (muitas vezes escusos) defendidos pelo mercado (especialmente o financeiro), cabe perguntar, com base na discussão feita nas seções iniciais desse texto: *Por que o ajuste fiscal não pode ser feito também pela redução dos ganhos dos rentistas que investem nas contas do tesouro para aumentar seus lucros?*

Retomando o debate sobre os aspectos concretos trazidos na PEC nº 32/2020, merece destacar alguns principais que exigem maior atenção por parte dos leitores interessados nesse tema e questões advindas, se essa Reforma for aprovada. O primeiro aspecto que chama a atenção é a previsão do fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes no serviço público federal. Mesmo excetuando algumas carreiras de Estado, os riscos dessa mudança, pois a própria definição sobre esses limites é complexa e carece de um debate mais aprofundado pela sociedade. Em um país marcado por profundas desigualdades, a pergunta a ser feita aqui é a seguinte: *qual carreira poderia ser considerada de Estado além da diplomacia, militares, auditores fiscais e policiais, se as políticas de educação, saúde, habitação, assistência social, meio ambiente entre outras, não foram, ainda, superadas?* Analisando, de forma ligeira, esse primeiro aspecto destacado desta PEC, pode-se inferir que a defesa do fim da estabilidade funcional carece de cuidados, pois, além de ferir direitos e fragilizar a qualidade do trabalho desses profissionais, trazem riscos de aprofundar, ainda mais, o processo de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas no Brasil. Ademais, como já ressaltado por Santos e Gomes (2017), a ruptura da capacidade técnica da administração pública brasileira pode produzir efeito contrário ao esperado e tornar ainda mais onerosa sua recuperação, tornando, desse modo, mais difícil alcançar níveis de desenvolvimento esperados apenas aprofundando os cortes no orçamento público. Esta estratégia, além de se revelar insuficiente, aumenta os riscos e as incertezas, não apenas da população, mais também dos homens de negócios em razão

da perda de capacidade do Estado manter sua função de garantidor das bases institucionais mínimas para oferecer ao mercado algum horizonte de estabilidade. Outro aspecto relevante, que essa reforma abrupta pode provocar, está relacionado ao que Cardoso Jr (2020, p. 19) destacou como capacidade de “[...] de cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado”.

Em segundo lugar, a PEC nº 32/2020 traz outro elemento revelador de tratar-se do “epílogo” do movimento reformista ao defender explicitamente no projeto emenda constitucional a defesa do “Estado subsidiário”. O que implica assumir, definitivamente, que a sociedade (representada aqui pelos indivíduos e pelo mercado) está plenamente capacitada para dar conta do atendimento das demandas sociais. É importante ressaltar que o conceito de “Estado Subsidiário” não é um tema novo no debate nacional, basta observar com atenção as proposições que foram sendo, progressivamente, instituídas nessa direção entre os anos de 1990 e 2016. Mas, em nenhum outro momento, essa defesa foi tão enfática e explícita como agora, o que reforça os argumentos defendidos de que o Brasil se aproxima da conclusão de um ciclo reformista fundado em bases ultraliberais. Em razão dos limites deste texto, não será possível aprofundar a discussão de um tema central para a discussão teórico-empírica, que fundamentou este ensaio, que revela a destruição total de um padrão de administração política centrado no papel do Estado, alterando, completamente, a trajetória histórica recente que consagrou dois processos de modernização industrial no país, em apenas 40 anos (de 1930 a 1979).

Considerar o Estado como auxiliar (subsidiário) implica, portanto, desconsiderar completamente sua centralidade no processo de construção e consolidação do capitalismo moderno e contemporâneo. Uma reflexão que esse raciocínio traz é questionar se existe capitalismo sem Estado, especialmente no Brasil e demais países desenvolvidos e em desenvolvimento. Uma compreensão sobre os movimentos que originaram e tem guiado as economias globais e brasileira, em particular, nega peremptoriamente, essa estratégia, especialmente diante das incertezas que a Pandemia trouxe para esse contexto. Mas, certamente, se esse projeto alcançar êxito, não há dúvidas, conforme apontado por Cardoso Jr. (2020, p.19) que será mais um elemento para reforçar “[...] os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira.”

Para completar esse quadro preliminar de análise das ameaças provocadas pela concepção contida na referida PEC, merece destacar, em terceiro lugar, a defesa de criação de “[...] de superpoderes [dados] ao Presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal.” (Cardoso Jr., 2020, p.19). Qual o significado que esse projeto de traço autoritário poderá trazer para o futuro da administração pública brasileira, caracterizado por um ideal “antirrepublicano” e “antidemocrático” jamais visto na história recente do nosso país, fora os períodos de exceção dos governos Vargas (1930-1945) e militares (1964-1985)? Contrariando os princípios instituídos na CF de 1988, que reforçou as bases para a (re)construção de uma sociedade democrática, essa proposta remonta as bases da história da colonização brasileira, fundada na mão-de-obra escrava que sustentou os valores e interesses patrimoniais-oligárquicos ainda vivos na memória nacional.

Pode-se concluir, portanto, com base nos documentos que conformam o “Plano Mais Brasil”, integrado pelas PECs nº 186, nº 187 e nº 188/2019 e pelo projeto atual de Reforma Administrativa (PEC nº 32/2020), que existem elementos que sustentam a tese defendida nesse ensaio de que o movimento atual revela um esforço ativado e acelerado, a partir de 2016, pelas elites (nacionais e internacionais) de conclusão do capítulo reformista inaugurado nos anos de 1980. Um olhar atento e crítico das ideias e das práticas postas em práticas nos últimos 40 anos revelam, portanto, o argumento defendido nessa seção que sustenta que tais medidas são reflexos do aprofundamento da Reforma Fiscal iniciada há muito tempo. O que se pode observar de distintivo entre o Programa de Desburocratização (1979), o conjunto de Reformas defendidas e implementadas por Figueiredo, Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma está na amplitude das medidas de ajuste que incorporam, em um mesmo movimento, questões que envolvem desde a revisão do pacto federativo, desregulamentação dos fundos que sustentam algumas políticas públicas (educação e saúde), fim da estabilidade dos servidores públicos, entre outras medidas conservadoras. Desde a PEC do Gasto Público, consagrada pela EC nº 95/2016 sustentada na defesa de medidas fiscais de longo prazo, observa-se o endurecimento das regras do controle dos gastos públicos. Uma demonstração clara da existência de uma convergência conservadora

entre Executivo, Congresso Nacional e mercado em torno da aprovação acelerada da PEC nº 16/2016. O que significa admitir que a imposição da “regra de ouro” e garantia do superavit primário consagrados abrem caminho fértil para as medidas ainda mais conservadoras propostas no programa de governo de Jair Bolsonaro, sob a liderança do ministro Paulo Guedes, representante oficial dos interesses do mercado no atual governo.

Contrariando esse ideário vencedor, concluímos essa abreviada análise das propostas reformistas defendidas pelo atual governo como uma demonstração clara de que continuamos incapacitados para produzir transformações que alterem o curso desse movimento conservador em razão, principalmente, de que não temos bases ideológicas e teórico-metodológicas capazes de superar o domínio que o ideário neoliberal vem conseguindo preservar, desde a crise de gestão do capitalismo em 1970. Certamente, cabe à sociedade iniciar um movimento de ruptura com essa lógica dominante, mas o sucesso dessa ação depende da liderança de parte da academia e do esforço de outros atores sociais comprometidos em promover mudanças na ordem social vigente.

Conjecturando sobre as (im)possibilidades futuras da Reforma Administrativa no Brasil

Ao desconsiderar, intencionalmente ou por incapacidade epistemológico-teórica, as causas que têm impactado negativamente o desempenho da gestão do capitalismo contemporâneo, as estratégias ante-estatais que foram postas, desde 1980, às economias em desenvolvimento e subdesenvolvidas, tem contribuído muito mais para agravar a crise econômica em âmbitos nacionais e global do que estimular a retomada dos níveis desejados de crescimento/desenvolvimento. Ao insistir na culpabilidade do Estado pelas crises estruturais das economias capitalistas, esta agenda tem conseguido produzir efeitos profundamente desestabilizadores para a preservação do próprio sistema socioeconômico, de modo geral. Conforme argumento central defendido neste ensaio, o sucesso do capitalismo, especialmente sua expressão industrial e financeira, esteve sempre associada ao papel central exercido pelo Estado. O que significa considerar que as inter-relações entre sociedade-Estado-economia são resultado e resultante de um mesmo processo histórico pautado em medidas dirigidas para garantir a reprodução e acumulação do sistema socioeconômico.

Com base na constatação desses equívocos ideológicos e teórico-metodológicos e da força que a agenda reformista antiestatal mantém até a atualidade, especialmente nas nações dependentes, é fundamental problematizar a atual realidade para avaliar alternativas que possibilitem a concepção de um “Projeto de Nação” que integre estratégias de desenvolvimento econômico com políticas de inclusão social. O que significa admitir a validade da proposta defendida por Santos & Gomes (2017, p. 85-161) que colocam a distribuição como variável preponderante para o alcance desse desiderato sustentado no método PQNR.⁴ Defende-se que somente esse esforço permitirá construir agendas públicas lideradas pelo Estado contando com uma determinante e vigilante participação da sociedade, conforme idealizado e parcialmente consagrado por diversas democracias contemporâneas. Mas é essencial compreender que a aceitação dessa proposição crítica de agenda pública, sustentada na distribuição melhor da renda e da riqueza nacional converge plenamente com os princípios e valores democráticos consagrados na atual carta constitucional brasileira de 1988. Entretanto, colide com os propósitos defendidos pela pauta reformista neoliberal, especialmente considerando o acirramento do conservadorismo dos governos que assumiram o poder no Brasil, a partir de 2016.

Naturalmente, repensar o ímpeto reformista, com os compromissos constitucionais e morais da jovem democracia brasileira, é uma tarefa que vai exigir investimentos de longo prazo que consigam não apenas reverter os prejuízos advindos do grave processo de “despatrimonialização social”, iniciado com maior vigor nos anos de 1990 e que vem sendo aprofundado nos anos recentes. Em síntese, é importante insistir na necessidade de recomposição do papel do Estado para restaurar o longo processo de desestruturação da sua capacidade de produzir um novo padrão de administração política. A participação ativa do poder estatal ganha maior relevo quando se reconhece a imperiosidade histórica dos investimentos públicos para garantir e consolidar níveis satisfatórios de desenvolvimento compatíveis com os ideais democráticos. A falta de atenção a uma agenda mais ativa do Estado, em articulação estreita com a sociedade, irá, seguramente, aprofundar as desigualdades sociais e impor limitações e riscos para os

⁴ Que significa *Para Qualquer Nível de Renda* (PQNR). A distribuição deverá ser tomada como ponto de partida dos processos de gestão das relações sociais de distribuição, produção e circulação e não o ponto de chegada, como tem sido defendido ao longo da trajetória do capitalismo moderno e contemporâneo.

propósitos da democracia e o aprofundamento das desigualdades como pode ser observado após o contexto de pandemia da Covid-19.

É essencial pensar que as possibilidades futuras do Brasil dependem do resgate da capacidade da sociedade e do Estado de conceber e implementar um novo “Projeto de Nação”, que contemple compromissos com a revisão das dimensões política e científica e que integre, em um único esforço, as ações de curto, médio e longo prazos. Essa estratégia resgataria a capacidade de planejamento governamental, mediante a reintegração da temporalidade teórica e técnica, conforme demonstra a história do capitalismo, especialmente o brasileiro, no qual o papel estratégico do Estado foi e continua sendo fundamental. Somente com esse esforço será possível implementar um projeto de administração política consistente com as obrigações democráticas consagradas na Constituição de 1988. Assumir esse compromisso implica, portanto, ultrapassar as ações imediatistas que tem priorizado o curto e o curtíssimo prazos no ímpeto de garantir a obsessão com uma agenda dirigida reducionista que defende um papel subsidiário para o Estado, através da descentralização do patrimônio coletivo e redução drástica dos gastos públicos. É nessa direção que se espera que a agenda estatal brasileira se encaminhe, de modo a encontrar alternativas viáveis que superem as impossibilidades que têm sido perpetradas pelo projeto neoliberal que ganha maior vigor, a partir dos projetos reformistas inaugurados na década de 1990 e que tem sido aprofundado nos anos subsequentes.

Para concluir este ensaio que se propôs a trazer algumas ideias preliminares sobre os desafios e impactos (ainda não calculados) impostos pela proposta ultraconservadora de reforma administrativa brasileira que se encontra em discussão no Congresso Nacional, *é importante destacar que*, desde os anos de 1980, se observa no Brasil a ausência de um Projeto de Nação. Na contramão do que ocorreu entre os anos de 1930 e 1979, o que se observa nas *últimas quatro décadas é um movimento de desestruturação patrimonial e social*, que resultou do sacrifício de enormes parcelas da sociedade brasileira, especialmente os trabalhadores e os mais pobres. Ao aceitar, sem grandes resistências a agenda imposta pelo capitalismo central, os países de desenvolvimento retardatário, como o Brasil, ao invés de alcançar níveis desejáveis de crescimento/desenvolvimento acabaram por conduzir a nação para um caminho de destruição e de maior dependência do capital externo. Como efeitos perversos mais visíveis observa-se

o sucateamento da base industrial brasileira, o aumento da dependência da economia nacional e o agravamento das desigualdades sociais.

Concordamos com a afirmação feita por Cardoso Jr. (2020) de que é chegada “A Hora do Estado Nacional e da Solidariedade Social para Salvamento do Brasil”. Traduzindo esse chamamento para os objetivos deste ensaio – que se propôs a analisar as ameaças e riscos que o conjunto de Projetos de Emendas Constitucional (PECs 186, 187, 188/2019 e 32/2020) implicam –, considera-se que esse esforço, necessário e urgente, exige olhar as proposições mais radicais lideradas pelo atual governo, à luz de um projeto de longo prazo que foi sendo construído e consolidado de forma lenta, porém consistente. O prólogo dessa adequação tem sua gênese em uma concepção meticulosa das ideias liberais para transformá-la em um conjunto de ideias que dão corpo e alma ao chamado neoliberalismo.

Ao interpretar criticamente o longo movimento percorrido por essa velha doutrina revisitada até que se transformasse na base central das políticas públicas brasileiras, foram aproximadamente 15 anos (tomando o ano de 1979, que marca a criação do Programa de Desburocratização no Brasil, e a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que vai criar um Ministério para atender, exclusivamente, essa finalidade, o MARE). Ainda que as contribuições dos governos que o antecederam (Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar Franco) tenham sido fundamentais para sedimentar bem esse projeto de administração política fundado nos ideais neoliberais, foi a partir dos governos de FHC que ganhou forma e iniciou processo de institucionalização por meio de diversas mudanças na Constituição de 1988. A partir desse momento, as contribuições dos governos Lula e Dilma complementam esse arranjo reformista, ainda que tenham conseguido preservar alguns interesses importantes especialmente no que diz respeito às políticas de inclusão social e o resgate do valor do servidor público. Entretanto, não conseguiram se contrapor à pressão do projeto neoliberal que não renunciou ao respeito e aprofundamento das medidas de ajuste fiscal.

As mudanças introduzidas por Temer, a partir de 2016, vem no mesmo bojo de um movimento inaugurado 30 anos antes e que passa a exigir no atual contexto medidas ainda mais radicais para completar o projeto de desmonte total do Estado brasileiro. Não sabemos qual será o futuro dessa disputa fratricida, especialmente para os mais pobres, que se dá em torno do domínio do “orçamento público nacional”. Algumas evidências

trazidas no bojo do chamado “Plano Mais Brasil”, reveladas no conjunto de PECs propostas pelo Executivo – PECs 186, 187 e 188/2019 e PEC 32/2020 –, denunciam que essa luta tende a se aprofundar. O que está em disputa nesse momento é a preservação do atual Projeto Neoliberal, que integra a agenda do atual governo brasileiro e sustenta os interesses privados, ou a necessidade de reorganização da sociedade civil em torno da concepção de um novo “Projeto de Nação” centrado na recomposição das relações sociais de produção e circulação tendo a distribuição como variável determinante. Nesse sentido, o papel da Universidade é central para o alcance desse desiderato e, nesse sentido, este número especial da REBAP cumpre uma importante ação nessa direção.

Concluimos esse ensaio convocando acadêmicos e profissionais do campo da administração e cidadãos interessados no tema que se unam em torno do aprofundamento de debate necessário sobre os temas que envolvem a Reforma do Estado brasileiro, com o objetivo de compreender suas causas e equívocos interpretativos, antes de construir uma agenda propositiva. Esse convite implica, portanto, uma tomada de consciência de um movimento muito mais sutil, pautado, conforme destacam Santos & Gomes (2017), na substituição das ideias para que, a partir dessa superação ideológica consagrada pelas elites capitalistas globais e nacionais, seja possível avançar na concepção de um “Projeto de Nação” sustentado no princípio da distribuição da renda para, enfim, se chegar a outro patamar de civilização. Em síntese, analisar e discutir um tema que pode parecer específico aos interesses dos servidores públicos, carrega elementos fundantes do perverso padrão de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição que tem predominado no capitalismo contemporâneo em âmbito global e nacional.

Referências

- BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em *Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995.
- BRASIL. Presidência da República. *Programa Nacional de Desburocratização*. Brasília, mar. 1981.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) jan.-abr., 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*. Brasília: MARE, n. 1, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, vol. 34, n. 4, jul.-ago. 2000, p. 55-72.
- CARDOSO JR., José Celso. *Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo e privatismo*. AFIPEA: Brasília-DF. Nota Técnica 15, 2020.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro n (4):71-82. jul.-ago. 1998.
- D'INCAO, M. A., & MARTINS, H. (orgs.). *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- HOBBSAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo S. (orgs.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Los Modelos de Administración Política Brasileño y Español. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 79-129, 2001.
- SAMUELSON, Paul. Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, nov. 1954.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 27 (4): 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro 38(1):7-32, jan.-fev. 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. A Controvertida Crise Fiscal Brasileira. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 1, n.1, p. 79-105, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, nº 2, Artigo 10, Rio de Janeiro, abr.-jun. 2016.

SANTOS, Reginaldo Souza & GOMES, Fábio Guedes. *Outro Modo de Interpretar o Brasil: ensaios de administração política*. São Paulo/Maceió: Hucitec/Editora Graciliano Ramos, 2017.