UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

ANDERSON TAVARES

TRANSFORMAÇÕES NO APARELHO DE ESTADO E DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL (1990-2010)

NITERÓI-RJ
2020

ANDERSON TAVARES

TRANSFORMAÇÕES NO APARELHO DE ESTADO E DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL (1990-2010)

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em História.

Orientadora: Profª Doutora Virgínia Maria Gomes de Mattos Fontes

Niterói-RJ
2020

ANDERSON TAVARES

TRANSFORMAÇÕES NO APARELHO DE ESTADO E DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL (1990-2010)

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em História.

BANCA EXAMINADORA

Profª Doutora Virgínia Maria Gomes de Mattos Fontes –UFF (Orientadora)

Profª Doutora Sônia Regina de Mendonça –UFF (Arguidora)

Profº Doutor Renato Luís do Couto Neto e Lemos – UFRJ (Arguidor)

Profº Doutor André Pereira Guiot –SME/Duque de Caxias (Arguidor)

Profº Doutor Flávio Henrique Calheiros Casimiro (Arguidor)

Profª Doutora Tatiana Poggi (Suplente)

Profº Doutor Demian Bezerra de Melo (Suplente)

Niterói-RJ
2020

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aqueles que compuseram meu núcleo familiar inicial que foi responsável por me dar as bases de formação humana: à minha mãe, Rosemeri, e meus irmãos Adriana e Alan. Agradeço a quem foi uma das responsáveis por ter conseguido trilhar esse caminho de estudos mais prolongado, minha companheira Laura. Nesses anos juntos formamos uma parceria na leitura crítica, no companheirismo e no apoio mútuo. O próximo desafio é a finalização da sua tese a qual me dedicarei da mesma forma que ela se dedicou para que eu conduzisse este trabalho.

Agradeço à companheira de luta e orientadora sem igual, Virgínia Fontes. O ambiente de debate franco e acolhimento proporcionado pela sua condução incansável do Grupo de Trabalho e Orientação foi uma experiência fundamental de trabalho coletivo de pesquisa que participo há cerca de oito anos.

Os amigos e companheiros que compõem o Grupo de Trabalho e Orientação pela atenção e cuidados nos debates, leituras e comentários sobre Conjuntura que abrem e estendem nossas reuniões: João Paulo, Thiago, André Guiot, Rejane, André Vieira, Danilo, Flávio, Hugo, Rodrigo, Otávio, Diego, Ingrid, Camila, Pedro, Elaine, entre outros companheiros que fizeram parte das reuniões do GTO e contribuíram para as reflexões levantadas.

Agradeço a André Guiot e Renato Lemos pelos comentários da banca de qualificação que foram fundamentais para a continuidade da pesquisa e escolha de rumos. Eles aceitaram a tarefa de compor a banca de defesa junto com Sônia Mendonça e Flávio Casimiro, os quais agradeço da mesma maneira. O que se estende aos suplentes Tatiana Poggi e Demian Melo.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense e à área de pesquisa Contemporânea III que tem sido um bastião na defesa do pensamento crítico. Agradeço à CAPES que financiou parcialmente a pesquisa realizada aos longos desses quatro anos, difícil período em que a pesquisa científica tem sido desestruturada pelos órgãos públicos de fomento e atacada pelo pensamento obscurantista e reacionário.

Agradeço aos amigos e companheiros de luta pela paciência, companheirismo e pelos momentos que compartilharam ao longo desses anos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o estudo das relações entre as lutas de classes e as transformações no aparelho de Estado. A partir de um referencial teórico calcado na contribuição de Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas, entre outros teóricos marxistas, analisamos o processo recente de reforma burguesa de Estado de caráter gerencial. A lógica de organização gerencial, oriunda do movimento de reestruturação produtiva capitalista que tem início nos anos 1970, passou a ser referência dos movimentos de readequação do aparelho de Estado, desde os governos conservadores no Chile, EUA e Inglaterra. No Brasil, tal processo ganha força a partir dos anos 1990 após a transição política para o regime democrático representativo. As transformações realizadas nos anos 1990 foram responsáveis por uma profunda alteração no papel do Estado. Dentre as diversas modificações destacam-se: as privatizações, a diferenciação nas formas de contratação de força de trabalho pelo Estado e a abertura de um conjunto de serviços públicos para atuação de entidades privadas, ditas sem fins lucrativos. Paralelamente, o aparelho econômico reunido no Ministério da Fazenda passou a ter destaque com a concentração da política econômica no controle fiscal e monetário. O conjunto de modificações no aparelho de Estado ganhou uma nova dinâmica na década de 2000 durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Em especial, a pauta gerencial passou a ser difundida no interior do aparelho de Estado a partir de um aparelho privado de hegemonia, o Movimento Brasil Competitivo, vinculado a setores da burguesia que participavam ativamente de espaços de articulação do empresariado junto ao governo. Além disso, ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva analisamos a atuação empresarial no interior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e o processo de implementação das medidas de investimento público e suporte à atividade produtiva, expressa no Programa de Aceleração do Crescimento.

Palavras-chave: aparelho de Estado; gerencialismo; aparelho privado de hegemonia; hegemonia; Movimento Brasil Competitivo; Governo Lula.

ABSTRACT

This work aims to contribute to the study of the relationships between class struggles and transformations in the state apparatus. Based on a theoretical framework based on the contribution of Antônio Gramsci and Nicos Poulantzas, among other Marxist theorists, we analyze the recent process of bourgeois state reform of a managerial nature. The logic of managerial organization, originating from the capitalist productive restructuring movement that began in the 1970s, has become a reference for the movements of readjusting the state apparatus, since the conservative governments in Chile, USA and England. In Brazil, this process has gained strength since the 1990s after the political transition to a representative democratic regime. The transformations made in the 1990s were responsible for a profound change in the role of the State. Among the various modifications, the following stand out: privatizations, the differentiation in the ways in which the State employs labor force and the opening of a set of public services for the performance of private, non-profit entities. At the same time, the economic apparatus assembled at the Ministry of Finance began to stand out with the concentration of economic policy on fiscal and monetary control. The set of changes in the state apparatus gained a new dynamic in the 2000s during the Workers' Party governments. In particular, the managerial agenda started to be disseminated within the State apparatus from a private hegemony apparatus, the Competitive Brazil Movement, linked to sectors of the bourgeoisie that actively participated in spaces for the articulation of the business community with the government. In addition, during Lula da Silva's two terms of office, we analyzed the business performance within the National Council for Industrial Development and the process of implementing public investment measures and supporting productive activity, expressed in the Growth Acceleration Program.

Keywords: State apparatus; managerialism; private apparatus of hegemony; hegemony; Competitive Brazil Movement; Lula administration.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo contribuir al estudio de las relaciones entre las luchas de clases y las transformaciones en el aparato estatal. Partiendo de un marco teórico basado en el aporte de Antônio Gramsci y Nicos Poulantzas, entre otros teóricos marxistas, analizamos el reciente proceso de reforma del Estado burgués de carácter empresarial. La lógica de la organización empresarial, proveniente del movimiento de reestructuración productiva capitalista que se inició en la década de 1970, se ha convertido en un referente para los movimientos de reajuste del aparato estatal, desde los gobiernos conservadores de Chile, Estados Unidos e Inglaterra. En Brasil, este proceso ha cobrado fuerza desde la década de los noventa, luego de la transición política hacia un régimen democrático representativo. Las transformaciones realizadas en la década de los noventa fueron responsables de un cambio profundo en el papel del Estado. Entre las diversas modificaciones destacan las privatizaciones, la diferenciación en las formas en que el Estado emplea la fuerza de trabajo y la apertura de un conjunto de servicios públicos para el desempeño de entidades privadas sin fines de lucro. Al mismo tiempo, el aparato económico ensamblado en el Ministerio de Hacienda comenzó a destacarse con la concentración de la política económica en el control fiscal y monetario. El conjunto de cambios en el aparato estatal ganó una nueva dinámica en la década de 2000 durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores. En particular, la agenda gerencial comenzó a difundirse dentro del aparato estatal desde un aparato privado de hegemonía, el Movimiento Brasil Competitivo, vinculado a sectores de la burguesía que participaron activamente en espacios de articulación de la comunidad empresarial con el gobierno. Además, durante los dos mandatos de Lula da Silva, analizamos el desempeño empresarial dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial y el proceso de implementación de medidas de inversión pública y apoyo a la actividad productiva, expresado en el Programa de Aceleración del Crecimiento.

Palabras clave: Aparato estatal; gerencialismo; aparato privado de hegemonía; hegemonía; Movimiento Competitivo de Brasil; Gobierno de Lula.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....18

CAPÍTULO 1 – APARELHO DE ESTADO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E TRANSFORMAÇÕES.....26

1.1 – Sociedade civil e hegemonia na transformação do Estado: Marx, Gramsci e Poulantzas.....26

1.2 – Histórico das reformas de Estado no Brasil república: transformações e modernização do aparelho de Estado.....45

CAPÍTULO 2– NOVA DINÂMICA ORGANIZACIONAL DO ESTADO: TEORIAS E TRANSFORMAÇÕES.....61

2.1 - Considerações sobre a reestruturação produtiva no contexto do capital-imperialismo. 62

2.2- O gerencialismo como paradigma organizacional do aparelho de Estado.....71

2.2.1 – Correntes teóricas.....71

2.2.2 – Experiências internacionais.....79

2.2.3 – Organizações internacionais de difusão da reforma de Estado.....88

CAPÍTULO 3 - ASCENSÃO NEOLIBERAL E ESTADO SOCIAL: LUTA DE CLASSES E A REFORMA DO ESTADO NA NOVA DEMOCRACIA LIBERAL BRASILEIRA.....92

3.1 - Sociedade civil e as lutas de classes em torno do novo modelo de Estado.....93

3.1.1 – Transição tutelada no Brasil: Crise da ditadura e ascensão de um novo associativismo burguês.....94

3.1.2 – A “Nova República” e as lutas da Constituinte.....105

3.2 – A Era de Reformas.....112

3.2.1 - Governo Collor e os consensos do Fórum Capital-Trabalho.....114

3.2.2 – Governo Itamar Franco: Revisão Constitucional e Plano Real (1992-1994).…121

3.2.3 – A reforma gerencial nos governos de FHC.....129

3.2.4 – Os intelectuais orgânicos e a reforma do Estado.....149

3.3 – Sínteses Parciais.....156

CAPÍTULO 4 – ESTADO RESTRITO: ESTRUTURA GERAL E CENTRALIDADE DO APARELHO ECONÔMICO.....159

4.1 - Burocracia Estatal: estrutura, dinâmica e transformações.....161

4.1.1 – Tamanho e Custo da Burocracia Federal.....166

4.1.2 – Burocracia de livre nomeação: elite do Estado?.....183

4.2 – O papel do aparelho econômico de Estado.....191

4.2.1 – Estrutura do Ministério da Fazenda.....192

4.2.2 – Histórico recente do aparelho econômico estatal.....196

4.2.3 – Aparelhagem econômica e as relações com a sociedade civil empresarial.....202

4.3 – Sínteses parciais: hierarquização, ampliação do aparelho judiciário e centralidade do aparelho econômico.....222

CAPÍTULO 5 – A REFORMA DE ESTADO SOB A ORIENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EMPRESARIAL.....225

5.1 – Breve histórico dos programas de qualidade e o surgimento do Movimento Brasil Competitivo.....226

5.2 – Grupo Gerdau: ascensão econômica e política entre as classes dominantes brasileiras. 232

5.2.1 – Classes dominantes e suas frações.....233

5.2.2 – Grupo Gerdau, expansão capitalista e sociedade civil.....236

5.3 – Movimento Brasil Competitivo: atuação e vínculos.....241

5.3.1 – Expansão, estrutura organizativa e contatos internacionais.....241

5.3.2 – Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP).....253

5.3.3 – Ações estatais de reformulação do Estado: o Gespública e a Agenda Nacional de Gestão Pública.....264

5.4 - Síntese parciais.....272

CAPÍTULO 6 – O DESENHO ESTATAL NO GOVERNO LULA.....274

6.1 – O desenho institucional do Estado: aparelho econômico entre o monetarismo e a paródia desenvolvimentista.....276

6.1.1 – Governo Lula: pequenas mudanças no continuísmo.....277

6.1.2 – A guinada “desenvolvimentista”? Política industrial e as agências estatais.....288

6.1.3 – Crise econômica e espasmo keynesiano: da política de crescimento às medidas anticíclicas.....316

6.2 - Orçamento Estatal e a disputa pelo fundo público.....324

CONCLUSÃO.....338

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....344

ANEXO I- FONTES CONSULTADAS PARA ELABORAÇÃO DOS QUADROS DE TRAJETÓRIAS.....365

ANEXO II - AGRUPAMENTO DE ÓRGÃOS SUPERIORES EM GRUPOS DE DESPESAS.....371

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição do Conselho da Reforma do Estado (1995-1998).....149
Quadro 2- Secretários do Tesouro Nacional (1986 a 2015).....202
Quadro 3- Presidentes do Banco Central do Brasil (1995-2016).....207
Quadro 4- Secretários de Política Econômica do MF (1995-2011).....209
Quadro 5- Secretários de Acompanhamento Econômico do MF (1995-2013).....211
Quadro 6- Presidentes do Banco do Brasil (1995-2015).....213
Quadro 7- Presidentes da Caixa Econômica Federal (1995-2011).....216
Quadro 8- Membros do Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo (2006-2014) 240
Quadro 9- Contratos de convênios MBC/Petrobras.....244
Quadro 10- Programa Modernizando a Gestão Pública, ações e financiadores.....257
Quadro 11: Representantes da sociedade civil no CNDI (2005-2007).....292

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Órgãos do Ministério da Fazenda (2010).....191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Gasto público total em relação ao PIB (%).....164
Tabela 2- Emprego do setor público em relação à população ativa total.(%).....165
Tabela 3- Emprego do setor público em relação ao emprego total (%).....166
Tabela 4- Quantitativo e percentual do total de vínculos públicos, por nível administrativo, RAIS. (1995-2016).....169
Tabela 5- Quantitativo e percentual de servidores federais, por poder da República (1995-2015).....171
Tabela 6- Taxa de crescimento dos servidores federais, por poder da União, civis e militares. 172
Tabela 7- Variação no quantitativo dos servidores federais por poder da União, civis e militares, nos governos FHC, Lula e Dilma (até 2015).....173
Tabela 8- Taxa de crescimento real das despesas com servidores federais, civil e militar, por poder da União, por período de governo. (1996-2015).....174
Tabela 9- Presença percentual dos maiores ministérios no total de gastos com pessoal.....177
Tabela 10- Quantitativo (força de trabalho) e percentual dos Servidores Públicos Federais Civis ativos do Poder Executivo por órgão da administração.....178
Tabela 11- Quantitativo de Cargos dos Níveis de NES e DAS (1997-2014).....183
Tabela 12- Número e proporção de ocupantes de DAS pertencentes à carreira do órgão, de outros órgãos públicos e sem vínculo com o serviço público, por ministério (dez/2014).....185
Tabela 13: Execução Financeira do PAC(2007-2010) previsão até 31/12/2010.....307
Tabela 14: Orçamento da União – Execução por Órgão Superior, deflacionado pelo IPCA (em R$ milhões).....326
Tabela 15: Orçamento da União por Órgão Superior, distribuição % anual.....328

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Total de vínculos públicos e privados, segundo a RAIS (1990-2017).....168
Gráfico 2- Remuneração média dos servidores por poder da União.....176
Gráfico 3- Despesas da União por grupos selecionados em % (2002-2010).....330
Gráfico 4- Despesas da União por grupos selecionados, em % (2002-2010).....332

LISTA DE SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABONG	Associação Brasileira de Ong's
ABRADEE	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ACRGS	Associação Comercial do Rio Grande do Sul
ACSP	Associação Comercial de São Paulo
ADVB	Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil
ADVP	Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing de Portugal
AFP	Administradoras de Fondos de Pensión
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AI	Ato Institucional
ALACRED	Associação Latino Americana de Credit Bureaut
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
AMCHAM	Câmara Americana de Comércio para o Brasil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDIMA	Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANGP	Agenda Nacional da Gestão Pública
ANPEC	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
APEX BRASIL	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APH	Aparelho Privado de Hegemonia
AS-COA	Americas Society – Concil of the Americas.
ASQ	*American Society for Quality*
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BEP	Boletim Estatístico de Pessoal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BRACELPA	Associação Brasileira de Celulose e Papel.
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CCR	Companhia de Concessões Rodoviárias
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBEU	Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Institucionais
CEDES	Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais

CEF	Caixa Econômica Federal
CESEC	Centro de Estudios Socioeconomicos
CFR	Council on Foreing Relations
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CICYP	Conselho Interamericano de Comércio e Produção
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNDCT	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COC	*Council on Competitiveness*
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
CONPI	Conselho das Partes Interessadas
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPOM	Comitê de Política Monetária
CORECON	Conselho Regional de Economia
COSINOR	Companhia Siderúrgica do Nordeste
CPF	Comissão de Programação Financeira
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CQT	Controle de Qualidade Total
CRE	Conselho de Reforma do Estado
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEDIV	Departamento da Dívida Externa
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIREX	Diretoria da Área Externa
DIVEX	Diretoria para Assuntos da Dívida Externa
DOI-CODI	Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EC	Emenda Consittucional
ESAF	Escola de Administração Fazendária

FASFIL	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
FCESP	Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FCO	Fundação Christiano Ottoni
FCR	Falconi Consultores de Resultados
FCT	Fórum Capital-Trabalho
FDG	Fundação de Desenvolvimento Gerencial
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIEP	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
FS	Força Sindical
FSE	Fundo Social de Emergência
FSP	Folha de São Paulo
FUNDAF	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
GAC	Grupo de Acompanhamento da Crise
GFCC	Federação Global de Conselhos de Competitividade
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IA	Instituto Atlântico
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IBQP	Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação
IED	Investimento Externo Direto
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IEE	Instituto de Estudos Empresariais
IISI	International Iron and Steel Institute
IL	Instituto Liberal
IMIL	Instituto MIllenium
INAE	Instituto Nacional de Altos Estudos
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEMP	Instituto de Neurolinguística Empresarial
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISO	International Standardization Organization
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIDE	Grupo de Líderes Empresariais
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma de Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MCRN	Movimento Cívico de Recuperação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NES	Natureza Especial
NPR	National Performance Review
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Plano de Ação Imediata
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PC	Partido Comunista
PCURSS	Partido Comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMGP	Programa Modernizando a Gestão Pública
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNQ	Prêmio Nacional de Qualidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Aplicações
PPS	Partido Popular Socialista
PQGF	Prêmio da Qualidade do Governo Federal
PQPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público

PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RJU	Regime Jurídico Único
SAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGEP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira de Pessoal da União
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SINAUPS	Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos
SINDMAQ	Sindicato Nacional da Industria de Maquinas
SPE	Secretaria de Política Econômica
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UB	União Brasileira de Empresários
UDR	União Democrática Ruralista
UF’S	Unidades da Federação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICAP	Universidade Católicade Pernambuco
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade de Real de Valor
USIBA	Usina Siderúrgica da Bahia

INTRODUÇÃO

O filme, dirigido por Ken Loach, “I, Daniel Blake”, retrata as dificuldades no acesso aos serviços públicos na Inglaterra na segunda década do século XXI. Trinta anos após as reformas de Margaret Thatcher, o filme conta a história de um trabalhador (Daniel Blake) que sofre um ataque cardíaco e precisa acessar sua licença trabalhista. Diante das burocracias e regras restritas impostas pelo programa se vê impedido de usufruir do seu direito.

Esta imagem ilustra um tipo de privatização que atingiu os direitos sociais constituídos no chamado “Estado de bem-estar” e nos ajuda a compreender um aspecto da introdução das reformas de caráter gerencial, o impacto negativo sobre a qualidade dos serviços sociais garantidos pelo Estado. Levantamentos apontam que tem se tornado mais comum processos de reestatização de serviços públicos básicos como fornecimento de água, transportes e energia privatizados no bojo das reformas de Estado[1].

O tema desta tese é a relação entre as lutas de classes e a transformação dos aparelhos de Estado. A localização da nossa pesquisa entre as décadas de 1990 e 2000 nos coloca questões importantes sobre os meios de transformação do aparelho de Estado no período democrático. Nesse sentido, foi necessário recuperar o processo de transição política que marcou o início dos governos eleitos pelo sufrágio universal, aspecto essencial da hegemonia burguesa consolidada nesse período.

A literatura carece de trabalhos que se dediquem ao estudo da materialidade do Estado e que busquem observá-lo como um todo complexo e articulado. A vertente que vem se dedicando a estudos estatísticos e que tratam da materialidade das instituições estatais é a de viés neoinstitucionalista[2]. Concentrados nas disciplinas de Ciência Política e Administração Pública, os intérpretes analisam o Estado e sua a burocracia a partir da composição do quadro de funcionários, remuneração, formas de admissão, regimes de trabalho, a qualidade das políticas públicas executadas e o processo de reforma de Estado sob o aspecto da eficiência do

---

1 “Brasil é vice-líder mundial em reestatização da água”. Disponível em: <http://www.saneamento.poli.ufrj.br/index.php/br/noticias/538-brasil-e-vice-lider-mundial-em-reestatizacao-da-agua>; Acesso em: 10/02/2021.

2 D’ARAÚJO, Maria Celina. A elite dirigente no governo Lula. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2009; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.* In.: **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro: edição especial comemorativa, 2007; LIMONGI, F.; ALMEIDA, M. H. T.; FREITAS, A. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil. In.: Avritzer, Leonardo et al. (org.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 70-99.

serviço público. Destaca-se que tais abordagens se limitam ao que as instituições e entidades afirmam representar, isto é, observam o Estado apenas do ponto de vista formal e institucional. Além disso, por vezes não tratam as fontes de maneira crítica reproduzindo aspectos do discurso oficial por elas emanados.

Adotamos, ao longo desta tese, a perspectiva gramsciana do Estado integral, a partir da qual o Estado é compreendido em articulação com os *aparelhos "privados" de hegemonia* da sociedade civil. Isto é, para a compreensão da dimensão estatal é preciso observar o processo de lutas de classes que atravessa a sociedade civil. No capítulo um apresentamos mais detalhadamente nossa perspectiva teórica. Primeiramente, a trajetória de Karl Marx da crítica a Georg Hegel ao estudo das estruturas econômicas; seguida do retorno à sociedade civil na questão da hegemonia como forma de dominação burguesa indicando modificações no papel do Estado, em Antônio Gramsci; e a articulação mais decisiva entre hegemonia e transformações no aparelho de Estado, em Nicos Poulantzas. Em linhas gerais, a formulação deste autor, que compreende o Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes sociais, sintetiza as preocupações a cerca da relação do Estado com as lutas de classes.

Além da discussão teórica sobre o Estado e as formas de dominação burguesas, apresentamos, nesse primeiro capítulo, as reformas administrativas realizadas ao longo do período republicano brasileiro. Destaca-se a realização das reformas nos anos 1930 e nos anos 1960 sob a égide de regimes ditatoriais. A reforma dos anos 1930 foi responsável por inserir no aparelho de Estado parâmetros de organização burocráticos do Estado moderno, além de atribuir ao DASP o papel central de organizador do aparelho e formulador do orçamento estatal. Portanto, o governo centralizou em um aparelho novo, vinculado à Presidência da República, funções especiais acerca do funcionamento do Estado caracterizando o processo de centralização política e administrativa que marcou a "Era Vargas". A reforma dos anos 1960 inseriu mecanismos de flexibilização do funcionamento da administração indireta, notadamente as empresas estatais criadas para dar suporte à atividade econômica. A partir desse panorama, observamos que o processo histórico de modernização do Estado no Brasil esteve articulado ao caráter autocrático da dominação burguesa e de sua consolidação no poder de Estado.

A variedade de abordagens em torno do Estado é também o resultado da ampliação das suas funções e sua crescente especialização. Nesse sentido, o principal desafio teórico e metodológico encontrado durante a pesquisa foi a vastidão do objeto e, consequentemente, das abordagens em torno dele. Dessa forma, nos deparamos com o frequente tratamento

parcializado na literatura sobre o Estado, por um lado, ou um tratamento demasiado teórico, por outro.

Diante das questões e dificuldades encontradas optamos por articular uma abordagem histórica, sobre as transformações no aparelho de Estado e as relações com a sociedade civil burguesa, a um levantamento empírico e estatístico sobre a materialidade das instituições estatais. Acreditamos que esta última perspectiva permite uma visão sobre o conjunto da materialidade estatal. As conclusões proporcionadas por estes procedimentos devem ser articuladas à análise histórica e social.

Nesse sentido, o foco do nosso estudo é o aparelho de Estado e suas relações com as formas de organização política oriunda do empresariado que atua em escala internacional. No segundo capítulo apresentamos nossa compreensão da inserção subordinada do Brasil no capital-imperialismo internacional a partir do processo de reestruturação produtiva nas economias capitalistas centrais, nos anos 1970. Do ponto de vista da organização das empresas e, posteriormente, do aparelho de Estado, surge o chamado *gerencialismo* como novo paradigma organizacional. Este modelo de organização, apoiado teoricamente na corrente acadêmica da *Public Choice*, foi difundido internacionalmente como forma de organização da burocracia pública e dos aparelhos de Estado pautando uma ampla reformulação do papel do Estado a partir da virada para os anos 1980.

Hipóteses de Trabalho

Trabalhamos como hipótese geral deste trabalho a continuidade da reforma gerencial de Estado iniciada nos anos 1990, que significou um conjunto de transformações no aparelho de Estado e no seu papel durante a primeira década de 2000. Para demonstrar esta hipótese começamos pela análise do que foi a reforma estatal nos anos 1990, no capítulo 3, processo que se articula com a longa transição de regime político entre o final dos anos 1970 e a década de 1980.

Dada a importância da transição para o regime representativo foi necessário realizar uma apresentação das vicissitudes das lutas de classes entre a crise da ditadura e a consolidação do novo regime. No início dos anos 1990, a estabilidade inflacionária adquirida a partir do Plano Real foi a principal base para a sequência de reformas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Além da aceleração das privatizações, a chamada reforma *gerencial* teve como principal característica a criação da forma jurídica do “público não-

estatal” a partir da qual colocou-se um conjunto de serviços públicos sob regulamentação jurídica privada.

A primeira reforma de Estado realizada em um regime democrático se caracterizou pela difusão do gerencialismo como orientação da organização dos aparelhos de Estado. Princípios como eficiência, produtividade, além de outros com maior caráter ideológico, como “publicização” e “transparência”, foram incorporados ao arcabouço jurídico e institucional. Além disso, novas formas de empresariamento da questão social foram impulsionadas com a legislação sobre o terceiro setor. Dessa forma, o Estado estimulou a ampliação da atuação de uma variedade de novos *aparelhos “privados” de hegemonia*. À ideologia do “Estado mínimo” contrapôs-se uma pujante e variada *sociedade civil burguesa* de interesses difusos mas sob hegemonia empresarial.

As privatizações e o fortalecimento do aparelho econômico contribuíram para o deslocamento do papel do Estado do suporte e atuação no setor produtivo para o de controle fiscal e orçamentário evidenciado na legislação implementada ao longo dos anos 1990. Ao contrário da ideia de “enfraquecimento” com a retirada do Estado das atividades produtivas, ocorreu o fortalecimento de sua atuação nas áreas de controle monetário, fiscal e orçamentário. Assim, desmontou-se a maior parte das atividades produtivas do Estado, que sustentou a expansão econômica até os anos 1980, acompanhada da descaracterização da função social, que se ampliou a partir da Constituição de 1988. As transformações realizadas naquele contexto inauguraram uma agenda de reformas no Estado que não se encerrou nos marcos da atuação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Nesse sentido, apesar das diferenças entre os governos do PSDB e do PT, configuraram-se continuidades importantes no que se refere e à agenda de reforma de Estado. Isso, no entanto, deve ser compreendido em um contexto que também envolve modificações importantes como, por exemplo, o tratamento dado ao conjunto da burocracia estatal no que se refere à recomposição de quadros do funcionalismo.

Os impactos da reforma de Estado dos anos 1990 e 2000 são analisados a partir de levantamentos estatísticos, no capítulo 4. Com informações sobre o emprego público e a burocracia estatal a nível federal observamos como foi o comportamento da burocracia nessas décadas. Além da crítica às abordagens neoinstitucionalistas, a exposição dos dados nos permitiram visualizar um conjunto de nuances sobre o aparelho de Estado e a distribuição da burocracia. Nesse sentido, observamos a expansão da burocracia do Poder Judiciário e do que estamos chamando de “aparelho econômico de Estado”, as agências reunidas no antigo Ministério da Fazenda.

A continuidade da reforma do Estado nos anos 2000, no entanto, não ocorreu da mesma forma que ocorreu nos anos 1990. Mais que um conjunto de reformulações concentrada em uma agenda de reformas, o avanço do paradigma gerencial no Estado se deu principalmente através da ação e organização empresarial a partir de aparelhos “privados” de hegemonia. Dessa forma, no capítulo cinco, analisamos a atuação de um importante APH empresarial, o Movimento Brasil Competitivo, dirigido por um representante da grande burguesia multinacional de origem brasileira, Jorge Gerdau Johannpeter. Tendo atuado em ações voltadas para o controle de qualidade e gestão empresarial nos anos 1990, Jorge Gerdau fundou o MBC no início dos anos 2000, ampliou a base de apoio empresarial da entidade e articulou politicamente um amplo programa de transformação nas práticas dos aparelhos de Estado, em diferentes níveis de governo e poderes, através do Programa de Modernização da Gestão Pública.

Dessa forma, se nos anos 1990 a reforma do Estado apresentava forte caráter empresarial evidenciada na retórica dos ganhos de eficiência proporcionados pela “gerência”, nos anos 2000, tal aspecto passou a contar com a intervenção presente e ativa de representantes da grande burguesia de origem brasileira. Nesse sentido, a hipótese da continuidade da reforma do Estado se desdobrou na necessária compreensão das formas de articulação da visão empresarial sobre organização e gestão e a estruturação dos órgãos e aparelhos de Estado.

Para a análise da inserção da perspectiva empresarial sobre a reforma de Estado trabalhamos com uma hipótese auxiliar que se refere a composição das frações burguesas no bloco no poder durante o Governo Lula. Nossa hipótese é que a transição entre os governos de FHC e Lula correspondeu a uma importante modificação no acesso à Política de Estado. Isso ocorreu sem uma ruptura com o arranjo capital-imperialista entre a grande burguesia brasileira e as instituições financeiras internacionais, vigente desde o início dos anos 1990.

A abertura de espaços no aparelho de Estado para frações burguesas – como o setor industrial, por exemplo – promovida durante o governo Lula não rompe com a lógica do acordo citado acima, mas corresponde a uma acomodação que se construiu a partir dele. Durante os governos do PT a gestão da burocracia e do conjunto do aparelho de Estado sofre alterações importantes em relação ao governo anterior, principalmente a partir de 2005. Demonstramos alguns de seus aspectos através dos dados dos gastos com o funcionalismo e a variação do seu quantitativo.

A ampliação da Política Econômica visando atender alguns interesses de frações da burguesia brasileira, já no primeiro governo Lula, favoreceu às modificações observadas na burocracia e no aparelho de Estado. Pois, as medidas de aprofundamento da lógica gerencial tinham como defensores figuras de destaque da grande burguesia brasileira.

No último capítulo analisamos, o comportamento de representantes da grande burguesia brasileira, em especial se setor localizado na produção de valor em geral chamado de "industrial", ativa na articulação junto ao Estado através dos órgãos criados no Governo Lula. Nesse sentido, destaca-se a retomada da política industrial, ampliação das políticas de desoneração fiscal e o programa de investimentos públicos realizados no período. O arranjo que permitiu maior protagonismo da *grande burguesia* com negócios localizados na *produção de valor* não significou uma ruptura com o modelo de inserção subordinada no capital-imperialismo. A maior ação estatal se articulou com o processo de recomposição de quadros e vencimentos verificado na burocracia civil do Poder Executivo ao longo da década de 2000, necessários, em alguns casos, para os objetivos almejados.

Dessa forma, ainda que durante os governos do PT houvesse uma preocupação para manter um papel ativo do Estado no suporte à atividade econômica, este período também correspondeu a maior presença não apenas dos interesses empresariais no aparelho de Estado, mas à alteração nas formas de funcionamento do Estado.

De modo geral, observamos uma intensa inserção de interesses da *sociedade civil empresarial* em ramos centrais do aparelho de Estado, o que configura uma *ampliação seletiva do Estado*, característica histórica do Estado brasileiro, restringindo determinados espaços à influência de certas frações das classes dominantes.

Fontes de Investigação.

A análise do Estado restrito está apoiada em documentos oficiais, tais como: legislação, normas, publicações de órgãos públicos, pronunciamentos de autoridades, entre outros. A partir da aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, um conjunto de documentos e informações passou a ser obrigatoriamente disponibilizado através dos endereços eletrônicos oficiais. Além disso, através do Portal de Acesso à informação[3] foi

3 A plataforma que tinha como endereço <esic.cgu.gov.br/> , através da qual fizemos algumas solicitações e obtivemos respostas positivas, foi alterada para o endereço <https://falabr.cgu.gov.br>. Acesso em: 01/09/2020.

possível solicitar documentos específicos referentes a contratos e convênios de órgãos do poder público.

No que se refere aos dados de conjunto sobre o aparelho de Estado e o poder público utilizamos o extinto Boletim Estatístico de Pessoal[4], publicado até o final do ano de 2016 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para os levantamentos referentes à burocracia federal. Sempre que necessário esses dados foram complementados pelas informações do Painel Estatístico de Pessoal[5]. Para uma compreensão mais geral do emprego público no conjunto do país, utilizamos os dados tabulados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da plataforma Atlas do Estado Brasileiro[6]. Os levantamentos sobre o orçamento federal foram obtidos através da plataforma mantida pelo Senado Federal, SIGA Brasil – Portal do Orçamento[7].

A partir da compreensão do Estado em articulação com as lutas de classes, analisamos o papel de entidades representativas das classes dominantes através de documentos, atas, relatórios de atividades e matérias envolvendo seus principais dirigentes para montar o quadro político de articulação entre Estado e classes dominantes. Quanto aos dados das organizações privadas, vale destacar que as entidades regulamentadas pela legislação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Lei 9.790, de 23 de março de 1999, devem obrigatoriamente publicar relatórios de atividades que justifiquem a manutenção dos benefícios proporcionados pela legislação. No caso, a principal entidade analisada foi o Movimento Brasil Competitivo, no capítulo cinco, quando apresentamos as principais inciativas da entidade junto ao Estado a partir da análise das fontes descritas acima encontradas em sua página eletrônica[8]. Outros documentos e informações de entidades privadas também foram obtidos através de sites oficiais.

Uma fonte bastante utilizada para o levantamento de trajetórias de ocupantes de cargos públicos e privados foi o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, organizado e mantido pelo CPDOC/FGV[9]. Uma fonte interessante para atuação empresarial é a busca de nomes no site da bloomberg[10], voltado para notícias e informações do mercado financeiro.

---

4 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/bep>; acesso em: 10/10/2020.

5 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/copy_of_servidores/painel-estatistico-de-pessoal>; acesso em: 01/10/2020.

6 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>; acesso em: 01/10/2020.

7 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>; acesso em:01/10/2020.

8 <www.mbc.org.br>

9 Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>; acesso em: 01/10/2020.

10 Disponível em: <https://www.bloomberg.com/>; acesso em: 01/10/2020.

Buscando articular os levantamentos estatístico com análises históricas e conjunturais utilizamos reportagens em jornais e revistas de grande circulação disponibilizadas nos serviços de acervos digitais desses periódicos[11].

11 Disponíveis em:<acervo.folha.com.br/>; <https://acervo.oglobo.globo.com/>; acesso em: 01/10/2020

CAPÍTULO 1 – APARELHO DE ESTADO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E TRANSFORMAÇÕES.

Neste capítulo trataremos da questão fundamental das transformações do Estado. Na primeira seção, partimos das questões teóricas presentes nos trabalhos de Karl Marx, Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas. A análise, que parte do Estado como conjunto de instituições, questiona os fundamentos do seu poder, assim como fizeram os contratualistas. Marx percorre o caminho dos fundamentos econômicos e das lutas de classes, Gramsci retoma a questão da sociedade civil para chegar à formulação da hegemonia. Por sua vez, Poulantzas desenvolve a relação entre hegemonia e aparelho de Estado.

Na segunda seção, realizaremos um resgate histórico das iniciativas de reformas administrativas no Estado brasileiro durante o período republicano. Além das reformas em si, vamos articular esses contextos com clássicas interpretações sobre o Estado e o processo de modernização capitalista.

1.1 – SOCIEDADE CIVIL E HEGEMONIA NA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO: MARX, GRAMSCI E POULANTZAS.

A análise marxista sobre o Estado tem como ponto de partida a crítica à abordagem hegeliana, a partir da relação entre seus aspectos jurídico e institucionais com a sociedade civil. Consciente que a compreensão do Estado não se encontrava nele próprio, Karl Marx deslocou sua investigação para a materialidade econômica na qual se assenta o Estado. Ou seja, Marx parte das instituições e decide aprofundar seus estudos nos fundamentos econômicos da sociedade moderna. Por sua vez, no século XX ocorre uma espécie de retorno às instituições estatais com a análise das novas funções do Estado, a partir de investigações mais amplas como a teoria do *imperialismo* de Rudolf Hilferding e Vladimir Lênin e a questão da *hegemonia* de Antônio Gramsci.

A movimentação original de Marx, em relação à filosofia hegeliana, definiu a formação do materialismo histórico e dialético como ferramenta analítica ao preservar os elementos da lógica dialética mas criticar profundamente o idealismo na interpretação do Estado. Nesse sentido, a identificação do Estado como uma totalidade contraditória quando da

análise dos diferentes poderes (articulação da parte com o todo, por exemplo) foram observações fundamentais.

Na *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*[12], Marx observa criticamente a relação entre Estado e sociedade civil, presente na análise hegeliana e no pensamento político europeu. Como democrata radical e republicano influenciado por Jean Jacques Rousseau, Marx observa que a liberdade concreta da sociedade civil em relação ao Estado se daria apenas com a identidade entre os interesses particulares com o interesse geral[13]. Aqui, ainda é incipiente em Marx a concepção de luta de classes que atravessará o conjunto de sua obra. Nesse sentido, afirma: "O fato é que o Estado se produz a partir da multidão, tal como ela existe na forma dos membros da família e dos membros da sociedade civil". (p. 31) Diferentemente do jusnaturalismo inglês, o Estado não é analisado em contraposição aos indivíduos isolados, mas à sua disposição em grupos como a "família" e a "sociedade civil".

O conceito de sociedade civil é o da análise hegeliana que o articula ao interesse particular das "corporações" e "estamentos". (p.60-61) Na crítica a essa concepção Marx contrapõe sociedade civil e burocracia, ambos como "corporações" com interesses particulares apesar de o interesse geral estar formalmente vinculado à burocracia.

> Hegel parte da separação entre "Estado" e sociedade "civil", entre os "interesses particulares" e o "universal que é em si e para si", e a burocracia está, de fato, baseada nessa separação. Hegel parte do pressuposto das "corporações" e, de fato, a burocracia pressupõe as "corporações", ao menos o "espírito corporativo". Hegel não desenvolve nenhum conteúdo da burocracia, mas apenas algumas determinações gerais de sua organização "formal" e, certamente, a burocracia é apenas o "formalismo" de um conteúdo que está fora dela. As corporações são o materialismo da burocracia e a burocracia é o espiritualismo das corporações. *A corporação é a burocracia da sociedade civil; a burocracia é a corporação do Estado*. Por isso, na realidade, ela se defronta, na condição de "sociedade civil do Estado", com o "Estado da sociedade civil", com as corporações. Lá onde a "burocracia" é um novo princípio, onde o interesse universal do Estado começa a se tornar para si um interesse "a parte" e, com isso, "real", ela luta contra as corporações como toda consequência luta contra a existência de seus pressupostos. Em contrapartida, tão logo a vida real do Estado desperta e a sociedade civil se liberta das corporações a partir de um impulso racional, a burocracia procura restaurá-las, pois, desde o momento em que cai o "Estado da sociedade civil", cai também a "sociedade civil do Estado". (…) A corporação é a tentativa da sociedade civil de se tornar Estado; mas a burocracia é o Estado que se fez realmente sociedade civil.[14]

12 Marx, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2010, 2ªed.
13 Enderle, Rubens. *Apresentação*. In.: Marx, Karl. Ibid., p.26.
14 Marx, op. cit. . p. 64-65.

A crítica de Marx está concentrada nas diferentes formas de organização de interesses de grupos que perpassa o Estado e a sociedade civil. Se o conteúdo da burocracia de Estado está fora do corpo de funcionários públicos, ele está contido na sociedade civil, isto é, nas corporações. Por outro lado, a cristalização de interesses particulares no seio do Estado consolida a oposição entre este e a sociedade civil, ao contrário da defesa da "razão de Estado" como base para a identificação da política de Estado com o interesse geral, presente no texto hegeliano.

> A oposição entre Estado e sociedade civil está, portanto, consolidada; o *Estado não reside na sociedade civil, mas fora dela*; ele a toca apenas mediante seus "delegados", a quem é confiado a "gestão do Estado" no interior dessas esferas. Por meio destes "delegados" a oposição não é suprimida, mas transformada em oposição "legal", "fixa". O "Estado" é feito valer, como algo estranho e situado além do ser da sociedade civil, pelos deputados deste ser contra a sociedade civil. A "polícia", os "tribunais" e a "administração" não são deputados da própria sociedade civil, que neles e por meio deles administra o seu próprio interesse universal, mas sim delegados do Estado para administrar o Estado contra a sociedade civil.[15]

Essa oposição é refletida na forma de articulação entre Estado e sociedade civil, pois "a participação da sociedade civil no Estado político mediante *deputados* é precisamente a *expressão* de sua separação e de sua unidade somente dualística." (p. 133)

Quando Marx faz a síntese desse período de acerto de contas com Hegel (no futuro também com os jovens hegelianos) decide publicar, em 1844, nos Anais Franco-alemães, apenas o que chamou de "*Introdução*" ao estudo sobre a filosofia do direito de Hegel. A *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, texto de 1843, ficou inconcluso vindo a público pela primeira vez apenas em 1927 na edição das obras completas de Marx e Engels[16].

Na "*Introdução*" de 1844, Marx é fortemente influenciado pela crítica de Feuerbach à religião assumida como crítica ao Estado e à sociedade alemãs. Existe também uma sinalização do avanço das reflexões marxianas com relação às classes sociais, ainda confundida com a noção de estamento, mas já incorporando a complexidade de distinção econômica na sociedade civil.

---

15 Id. ibid., p. 69, grifos nossos.

16 Enderle, op. cit., p. 17, nota 19.

> Em que se baseia uma revolução parcial, meramente política? No fato de que uma parte da sociedade civil se emancipa e alcança o domínio universal; que uma determinada classe, a partir da sua situação particular, realiza a emancipação universal da sociedade. Tal classe liberta a sociedade inteira, mas apenas sob o pressuposto de que toda a sociedade se encontre na situação de sua classe, portanto, por exemplo, de que ela possua ou possa facilmente adquirir dinheiro e cultura. Nenhuma **classe da sociedade civil** pode desempenhar esse papel sem despertar, em si e nas massas, um momento de entusiasmo em que ela se confraternize e misture com a sociedade em geral, confunda-se com ela, seja sentida e reconhecida como sua representante universal (…). Só em nome dos interesses universais da sociedade é que uma classe particular pode reivindicar o domínio universal. Para alcançar essa posição emancipatória e, com isso, **a exploração política de todas as esferas da sociedade no interesse de sua própria esfera**, não bastam energia revolucionária e autossentimento [Selbstgefühl] espiritual.[17]

Marx dirigia a crítica à burguesia alemã que não acompanhou o papel revolucionário da burguesia de países como França e Inglaterra. Por isso, o autor afirma que não há "classe" na "sociedade civil" que possa incorporar o interesse geral.

> Onde se encontra, então, a possibilidade positiva de emancipação alemã? Eis a nossa resposta: na formação de uma classe com grilhões radicais, **de uma classe da sociedade civil que não seja uma classe da sociedade civil,** de um estamento que seja a dissolução de todos os estamentos, de uma esfera que possua um caráter universal mediante seus sofrimentos universais e que não reivindique nenhum direito particular porque contra ela não se comete uma injustiça particular, mas a injustiça por excelência (…) Tal dissolução da sociedade, como um estamento particular, é o proletariado.[18]

A formulação expressa justamente a ausência de participação política formal do proletariado naquela época. Por isso, ele não compõe a "sociedade civil" como interesse particular representado no Estado, mas compõe a complexidade da sociedade burguesa moderna. Para Marx, é o proletariado que pode incorporar o "interesse geral" da "sociedade civil" justamente por não estar nela representado formalmente. Destaca-se também a ideia de "exploração política de todas as esferas da sociedade no interesse de sua própria esfera", isto é, o domínio que implica a subordinação dos interesses gerais da sociedade aos interesses de uma classe particular.

É importante ressaltar que diversos trabalhos de Marx e Engels não chegaram a ser originalmente publicados, tendo a função fundamental de servir ao "próprio esclarecimento"

---

17 Marx, op. cit. p. 154.
18 id. ibid., p. 156.

dos autores. Tanto o texto mais longo de crítica à Hegel, quanto a *Ideologia Alemã*, são alguns exemplos. Eles são fundamentais para a compreensão da dimensão do pensamento de Marx e Engels, muitas vezes, interpretado apenas a partir de seus trabalhos de ampla divulgação ou de síntese como o *Manifesto Comunista*, de 1848, ou o *Prefácio de 1859*.

O *Manifesto Comunista* é geralmente invocado para sustentar uma *concepção instrumental de Estado*[19] na origem do marxismo, segundo a qual o Estado é manipulado pelas classes dominantes. Em outro exemplo, no *Prefácio* de 1959[20] se encontra a famosa formulação da articulação entre "estrutura" e "superestrutura" e as noções de sociedade civil e Estado.

> As relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e franceses do século XVIII, compreendia sob o nome de "sociedade civil".[21]

Nesta passagem, a sociedade civil, origem das formas de Estado e relações jurídicas, corresponde às "condições materiais de existência". Assim, a "anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política". E sintetiza: "A totalidade das relações de produção [em dado desenvolvimento das forças produtivas] constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência". Dessa passagem, estabeleceu-se uma distinção formal, da dupla estrutura/superestrutura desarticulando-a do conceito fundamental de *luta de classes*, exposto no *Manifesto* de 1848 e nas análises de conjuntura desse período, o qual não comporta segregação à esfera da estrutura ou da superestrutura correspondendo ao conjunto da realidade social.

No século XX, a partir das lutas dos partidos social-democratas e comunistas, a análise marxista ganha novos objetos, tratamento de questões de método e de filosofia, assim como o aprofundamento de problemas anteriores. A nova etapa do capitalismo expressa nos monopólios e o impacto devastador da Primeira Guerra Mundial colocam novos problemas

---

19 Dentre os que atribuem a Marx a concepção instrumental de Estado figura: SCHWRTZMAN, S. **Bases Do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Pubit Soluções Editoriais, 2007. 4a ed. p. 89

20 Marx, Karl. *Prefácio*. In.: Marx, Karl. **Contribuição à crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, 2ª ed. p. 45-50

21 Id ibid. p. 47

para o movimento internacional dos trabalhadores. Nesse sentido, a análise marxista do Estado teve duas contribuições fundamentais e igualmente vinculadas à luta política da classe trabalhadora: as formulações de Vladimir Lênin sobre o *imperialismo*, a necessidade de demolição do aparelho de Estado burguês nos contextos revolucionários e as possibilidades de construção do socialismo a partir do advento da Revolução Socialista na Rússia; e a obra de Antônio Gramsci que, derivada da derrota da revolução proletária na Europa[22], pode ser expressa nas formulações do *Estado integral* (sociedade política + sociedade civil), da *hegemonia*, na questão dos intelectuais e as formas não clássicas de transição ao capitalismo, além de outras categorias importantes.

Para os objetivos desse trabalho nos concentraremos nas reflexões do marxista italiano e sua influência no pensamento de Nicos Poulantzas sobre o Estado. O contexto carcerário em que escreveu determinou o caráter não finalizado dos textos de Antônio Gramsci. Os "cadernos especiais" ou textos "C", na classificação de Valentino Guerratana[23], apesar de serem textos de segunda redação não se tratavam de trabalhos definitivos. Além disso, a maior parte dos textos carcerários é composta pelos chamados "cadernos miscelâneos" que reúnem escritos de redação única ou primeira redação, estes que reaparecem nos "cadernos especiais". Tais textos são fontes importantes do percurso da reflexão gramsciana, de suas conexões e aspectos que não ficaram expressas nas sínteses dos cadernos especiais[24].

O levantamento das páginas a seguir, em torno de alguns conceitos trabalhados nas notas dos cadernos de Gramsci, não seguirá o rigoroso método sugerido pelo próprio Gramsci para o estudo de textos inacabados. Mas as indicações que faremos servem para localizar a maneira pela qual abordamos a obra de Gramsci e, consequentemente, recusar algumas das interpretações difundidas a partir de sua obra.

---

22 O reflexo da onda revolucionária russa pela Alemanha, Itália, França, Hungria e etc. é apontada como o fator que possibilitou o fim do ataque contra a Rússia soviética, assim como a conquista de amplas vitórias pelo movimento operário em diversos países como a derrubadas das monarquias, a ampliação do sufrágio eleitoral e a jornada de 8 horas de trabalho. Ver: Abendroth, Wolfgang. **A história social do movimento trabalhista europeu.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 73-80

23 Quando fizermos referências à edição crítica de Valentino Guerratana nos remetemos à seguinte tradução em língua espanhola: Gramsci, Antônio. **Cuadernos de la cárcel**. Puebla-México: Ediciones Era/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, 2ª edição. Tomo 1 a 6.

24 A organização da edição brasileira conduzida por Carlos Nelson Continho privilegia os cadernos especiais estabelecendo a partir deles, mas com alguma arbitrariedade, a disposição das notas dos cadernos miscelâneos. Essa disposição dificulta a análise das conexões do conjunto teórico manipulado por Gramsci, na medida em que as categorias possuem articulação entre si. Dada a dispersão do texto gramsciano, o "índice analítico" detalhado, tal como elaborado na edição organizada por Valentino Guerratana, é fundamental para o estudo das notas "miscelâneas". Na edição brasileira a opção foi por um "Índice dos Principais Conceitos". Útil, porém mais genérico que o da citada edição italiana.

O conceito de sociedade civil é um dos mais mobilizados pelos interpretes, por vezes desconectado do conjunto teórico gramsciano, pois tem origem no jusnaturalismo e apreensões diversas no pensamento político. Dessa forma, os diferentes sentidos do conceito também contribuem para interpretações distintas.

Norberto Bobbio foi um dos primeiros a identificar uma distinção importante nos conceitos de sociedade civil em Marx e em Gramsci. No *Simpósio Internacional de Estudos Gramscianos*, de 1967, o autor sustentou que enquanto em Marx a sociedade civil corresponde à "estrutura" econômica, em Gramsci ela corresponde a uma dimensão "superestrutural".[25] O debate inaugurado pelo filósofo italiano é compartilhado por diferentes analistas, dentre eles o intelectual brasileiro Carlos Nelson Coutinho que concorda com a máxima, mas ressalta que não é possível derivar daí que Gramsci desloque a centralidade explicativa da "infraestrutura" para a "superestrutura", como supõe Bobbio.[26]

De fato, é possível identificar diferenças entre a acepção de Marx e o sentido que Gramsci emprega para o conceito de sociedade civil nos Cadernos do Cárcere partir das indicações do próprio autor. A primeira sugestão dessa diferença aparece nos exercícios de tradução contidos nos textos carcerários. Ao traduzir a noção marxiana pelo equivalente à "sociedade burguesa" e não "sociedade civil" indicando um sentido diverso entre seu uso e o de Marx.[27]

De modo mais nítido, na nota *"Hegel e o associacionismo"*, do Caderno 1, escrita entre 1929 e 1930, Gramsci indica que a sociedade civil tem inspiração na noção hegeliana de "trama privada do Estado", isto é, o conjunto de associações e clubes que atuaram na Revolução Francesa. Na mesma nota, o conceito se articula à concepção de Estado, integrado à sociedade civil, que "tem e pede o consenso, mas também 'educa' este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente"[28]. Aqui, Gramsci já apresenta uma modificação importante em relação ao conceito de sociedade civil hegeliano: a sua articulação "positiva" com o Estado no exercício do consenso.

Ao final da nota, Gramsci aponta o limite das experiências históricas de Hegel e Marx assinalando, portanto, a possibilidade de agregar novas determinações às categorias de

---

25 Bobbio, Norberto. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. p. 32

26 Coutinho, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre-RS: L & PM, 1981, p. 88.

27 Coutinho, Carlos Nelson. *Introdução*. In.: Gramsci, Antônio. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Vol. 1. p. 9-10

28 Gramsci, Antônio. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, 4ªed. Vol. 3, p. 117.

Estado/sociedade civil a partir das suas experiências históricas não apenas dos sindicatos e partidos de massa, como indica Coutinho (1981), mas de um tipo de dominação burguesa exercido também com o apoio das entidades voluntárias da sociedade civil. Mais adiante, no caderno 6 (1930-1932), Gramsci reafirma o sentido de sociedade civil próximo à noção hegeliana mas, desta vez, vinculada à "hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado"[29].

Para Gramsci, a sociedade civil se articula ao Estado e constitui momento fundamental do processo de *hegemonia*. Antes de avançarmos nesta categoria, nos parece importante identificar o lugar da "estrutura" para Gramsci, já que ao conceito de sociedade civil o autor italiano agregou um conteúdo diverso do contido em Marx. Vejamos a passagem do Caderno 10 (1932-1935):

> Entre a estrutura econômica e o Estado com a sua legislação e a sua coerção, está a sociedade civil, e esta deve ser radical e concretamente transformada não apenas na letra da lei e nos livros dos cientistas; o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica, mas é preciso que o Estado "queira" fazer isto, isto é, que o Estado seja dirigido pelos representantes da modificação ocorrida na estrutura econômica. Esperar que, através da propaganda e da persuasão, a sociedade civil se adapte à nova estrutura, que o velho *homo oeconomicus* desapareça sem ser sepultado com todas as honras que merece, é uma nova forma de retórica econômica, uma nova forma de moralismo econômico vazio e inconsequente.[30]

Nesta passagem, associada à uma sociedade em processo de transformação na esfera produtiva, Gramsci trava polêmica com os defensores de uma organização corporativa da indústria. A sociedade civil aparece como esfera de mediação entre a estrutura econômica e o Estado, ao mesmo tempo em que o Estado "é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica". Dessa forma, Gramsci não pode ser considerado um teórico das superestruturas pois identifica uma unidade nas diferentes esferas que compõem a realidade material.

Do ponto de vista do método, podemos observar na nota 18, do Caderno 7, uma demonstração de como Gramsci concebe o marxismo, ao estabelecer as conexões entre seus "elementos constitutivos": a economia (teoria do valor), a filosofia (a práxis, "isto é, a relação

29 id. ibid. p. 225.
30 id. 2017, vol.1, p.324.

entre a vontade humana (superestrutura) e a estrutura econômica") e a política (relação entre Estado e sociedade civil)[31].

Por outro lado, é importante destacar que a autonomia da política é tema central nas análises gramscianas sobre Maquiavel, considerando-a uma "primeira dimensão" da superestrutura "na fase imediata de mera afirmação voluntária" até a formação do conceito de bloco histórico, unidade entre a estrutura e a superestrutura[32].

Como filósofo da práxis, Gramsci está interessado no modo como ocorre a articulação entre Estado/sociedade civil no processo de dominação política, chegando a questão da materialidade do Estado e da sociedade civil a partir dos seus "aparelhos". Em nota do caderno 15 (1933), afirma que o Estado é "todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados"[33]. Observa-se que é na análise da materialidade do *Estado integral* ou *ampliado*[34] e na execução de suas atividades práticas que Gramsci localiza as formas de dominação do seu tempo: a *hegemonia*.

Na nota 136, do caderno 6 (1930-32), *Organização das sociedades nacionais*, Gramsci aprofunda a compreensão dos aparelhos da sociedade civil:

> Nesta multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo - natural e contratual ou voluntário - , uma ou mais prevalecem relativamente ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental-coercivo.[35]

Nesta passagem, o conceito de sociedade civil (multiplicidade de sociedades particulares) possui uma dupla dimensão, natural/contratual e voluntária. Sob conteúdo diverso da noção hegeliana (família e corporações), mas ainda articulado à máxima contratualista. O exercício da hegemonia também ocorre por meio do "aparelho hegemônico" de um grupo social sobre o conjunto da sociedade civil. O Estado como "aparelho governamental-coercitivo" tem na sociedade civil sua "base" voluntária através dos aparelhos "privados" de hegemonia.

---

31 id. ibid. p.183.
32 Gramsci, 2011, vol 3. p. 26-27
33 id. ibid. p. 331.
34 Ver: Buci-Glucksmann, Christine. **Gramsci e o Estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.p. 97-102.
35 Gramsci, 2011, vol 3. p. 253.

Vale destacar que, ao longo dos *Cadernos*, Gramsci utiliza, em sentidos semelhantes, as noções de *aparelho hegemônico* e de *aparelho "privado" de hegemonia*. Na passagem anterior, porém, parece indicar "aparelho hegemônico" como uma parte da sociedade civil sobre o seu conjunto. Enquanto a noção de APH aparece como sinônimo de sociedade civil: "por 'Estado' deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil".[36]

Gramsci considera o aparelho de Estado em articulação com o conjunto de APH's. Nesse sentido, no caderno 6, Gramsci se refere à hegemonia através dos aparelhos estatais, contrariando aqueles que tendem a dicotomizar Estado/coerção à sociedade civil/consenso.

> Unidade do Estado na distinção dos poderes: o Parlamento, mais ligado à sociedade civil; o Poder Judiciário, entre Governo e Parlamento, representa a continuidade da lei escrita (inclusive contra o Governo). *Naturalmente, os três poderes são também órgãos da hegemonia política, mas em medida diversa: 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo.* Deve-se notar como causam no público impressão particularmente desastrosa as incorreções da administração da justiça: o aparelho hegemônico é mais sensível neste setor, ao qual também podem ser remetidos os arbítrios da polícia e da administração política.[37]

Sobre esta passagem, no verbete "aparelho hegemônico", do "Dicionário Gramsciano", Guido Liguori afirma que o "aparelho hegemônico está ligado à articulação estatal propriamente dita"[38]. Por outro lado, é possível apreender que os aparelhos de Estado contribuem para o exercício da hegemonia ou, mais exatamente, podemos examinar qual a *contribuição do aparelho estatal para o exercício da função hegemônica*, sob a articulação Estado/sociedade civil.

Gramsci desenvolve a ideia de *hegemonia* através do aparelho governamental-coercitivo do Estado que pode ser observada, por exemplo, na independência formal entre os poderes que atua como fator de unidade do Estado, essencial para o exercício da dominação/direção. Dessa forma, é preciso destacar, novamente, que Gramsci não compreendia uma divisão rígida entre o Estado, como terreno da coerção, e a sociedade civil, como esfera da hegemonia.

---

36 id. ibid., p. 254-55.

37 id. ibid., p. 235-6.

38 Liguori, Guido. *Aparelho Hegemônico.* In.: Liguori, Guido. & Voza, Pasquale(org). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** São Paulo: Boitempo, 2017. p.44-45.

A ideia de "função hegemônica" aparece em diferentes contextos nas notas miscelâneas. No caderno 5, na nota 127, sobre Maquiavel, o partido político, o "príncipe moderno", "exerce a função hegemônica (e, portanto, equilibradora de interesses diversos) na 'sociedade civil', mas de tal modo esta se entrelaça de fato com a sociedade política que todos os cidadãos sentem que ele reina e governa".[39]

Novamente, no caderno 7, Gramsci associa função hegemônica à direção política dos partidos. Cabe a eles a assimilação voluntária de "regras que no Estado são obrigações legais". "Nos partidos, a necessidade já se tornou liberdade. (…) Os partidos são escolas da vida estatal".[40] Na nota 21, do caderno 17, a função hegemônica aparece relacionada à república antiga romana em oposição ao *cesarismo* que estava associado às classes com funções imperiais (militares, burocratas, etc).[41]

Na discussão sobre o regime parlamentar francês, Gramsci apresenta a formulação clássica de hegemonia, no caderno 13:

> O exercício "normal" da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública — jornais e associações —, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. Entre o consenso e a força, situa-se a corrupção-fraude (que é característica de *certas situações de difícil exercício da função hegemônica*, apresentando o emprego da força excessivos perigos), isto é, o enfraquecimento e a paralisação do antagonista ou dos antagonistas através da absorção de seus dirigentes, seja veladamente, seja abertamente (em casos de perigo iminente), com o objetivo de lançar a confusão e a desordem nas fileiras adversárias.[42]

A noção de *hegemonia* como forma de dominação/direção que combina coerção e consenso aparece de modo preciso, a partir da situação histórica francesa anterior à primeira guerra correspondendo a variados graus de relação entre as forças sociais, os partidos e o regime político. Essa situação se altera com a Guerra de 1914-1919: "No período do pós-guerra, o aparelho hegemônico se estilhaça e o exercício da hegemonia torna-se permanentemente difícil e aleatório", pois "todo o organismo político está corrompido pelo

39 Gramsci, 2011, vol. 3, p.222
40 id. ibid., p. 267.
41 id. ibid., p. 342-343.
42 id. ibid., 92-93.

esfacelamento da função hegemônica". A dificuldade no exercício da *hegemonia* decorre da fragilidade dos organismos da sociedade civil que são a sustentação material da *função hegemônica* que também depende, por outro lado, dos aparelhos de governo no Estado restrito, sem a qual não pode ser exercida.

Os diferentes usos da noção de "função hegemônica" revela que, assim como em outros casos, não se tratou de um conceito fechado o qual possamos assimilar de modo acrítico. Mas, a partir das suas referências nos permite avançar na pesquisa sobre o sentido das transformações do Estado.

No estudo do *americanismo*[43], Gramsci aponta dois aspectos fundamentais para compreensão das transformações do Estado no início do século XX: a articulação da hegemonia com a produção e o crescente papel econômico do Estado como resultado da crise econômica de 1929. Gramsci estabelece debate com os teóricos do corporativismo e argumenta sobre as contradições desta teoria com a assimilação efetiva de todos os aspectos do americanismo na Itália.

> Dado que existiam [na América] essas condições preliminares, já racionalizadas pelo desenvolvimento histórico, foi relativamente fácil racionalizar a produção e o trabalho, combinando habilmente a força (destruição do sindicalismo operário de base territorial) com a persuasão (altos salários, diversos benefícios sociais, habilíssima propaganda ideológica e política) e conseguindo centrar toda a vida do país na produção. A hegemonia nasce da fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia.[44]

A hegemonia está diretamente vinculada ao processo produtivo e à capacidade econômica existente no americanismo de racionalização da produção e do trabalho. Dentre os fatores de consenso estão os "altos salários" e os "benefícios sociais" que foram implementados como elemento de coesão combinado com formas de repressão ao movimento operário.

---

43 "dimensão ideológico-cultural ou ético-política assumida pelo modo de produção capitalista na época contemporânea a Gramsci, ao passo que o 'fordismo' constitui sua dimensão técnico-produtiva": Baratta, Giorgio. *Americanismo*. In.: Liguori, Guido. & Voza, Pasquale(org). Dicionário Gramsciano. (1926-1937). São Paulo: Boitempo, 2017.

44 Gramsci, 2017, vol. 4, p. 239-240.

Quanto ao papel do Estado na economia, Gramsci observa o desenvolvimento de funções específicas de suporte ao processo produtivo, tais como a concentração e distribuição da poupança através dos títulos do Estado e do crédito público.

> *O Estado é assim investido de uma função de primeiro plano no sistema capitalista, como empresa (holding estatal) que concentra a poupança a ser posta à disposição da indústria e da atividade privada, como investidor a médio e longo prazo* (…). o surgimento de uma situação que obrigasse o Estado a desvalorizar seus títulos (através da inflação ou por outro meio), tal como se desvalorizaram as ações privadas, seria uma catástrofe para o conjunto da organização econômico-social. *O Estado é assim necessariamente levado a intervir para controlar se os investimentos realizados por seu intermédio estão sendo bem administrados* e, desse modo, compreende-se pelo menos um aspecto das discussões teóricas sobre o regime corporativo. Mas o simples controle não é suficiente. Com efeito, *não se trata apenas de conservar o aparelho produtivo tal como este existe num determinado momento; trata-se de reorganizá-lo a fim de desenvolvê-lo paralelamente ao aumento da população e das necessidades coletivas.* Precisamente nestes desenvolvimentos necessários é que reside o maior risco da iniciativa privada e deveria ser maior a intervenção do Estado, que também não está livre de riscos, muito ao contrário.[45]

A ação do Estado na atividade produtiva ganha um caráter central nesse período. Não trata-se apenas de conservar o aparelho produtivo, mas de "reorganizá-lo a fim de desenvolvê-lo". O papel ativo do Estado na organização da atividade econômica, que caracteriza o americanismo, se desenvolve ao longo dos anos 1930[46] e ganha uma conformação específica no contexto de "Guerra Fria" com novas determinações que extrapolam a reflexão gramsciana. Mas essas referências são úteis na compreensão do papel econômico do Estado e o estabelecimento da função social como parte da ampliação da função hegemônica em alguns países do Ocidente.

Em suma, a abordagem gramsciana se inicia em uma problemática semelhante à elaborada por Marx: a crítica às noções de Estado e sociedade civil em Hegel. Marx vai ao estudo da "sociedade civil burguesa" após identificar que nela está a chave para a compreensão do Estado. Por sua vez, a abordagem gramsciana do Estado "em significado integral" resgata aspectos da sociedade civil "hegeliana" (conjunto de sociedades particulares, etc.), mas incorpora novas determinações do objeto apreendidas tanto a partir dos avanços da

---

45 id. ibid., p.269.

46 Vale destacar que o fascismo também significou uma reorganização da intervenção econômica do Estado sob o viés do corporativismo.

pesquisa marxiana sobre a realidade econômica e social, a partir de “O capital”, quanto captando as modificações nas formas de dominação e *funções do Estado* resultantes do desenvolvimento das contradições do modo de produção capitalista e de suas especificidades regionais e históricas. Dessa forma, o conceito de sociedade civil em Gramsci é atravessada pela luta de classes. Mas sua estruturação específica é dada pela hierarquização dos APH’s em dado contexto histórico de dominação.

Dada a característica fragmentada da obra de Gramsci, as diferentes formas de sua apropriação conformaram um importante campo de debate acerca das possíveis interpretações do texto do militante italiano. Além disso, o ambiente político no qual sua obra foi divulgada conformou um campo próprio de debates muitas vezes determinado pelas posições políticas em jogo. O contexto europeu da “Guerra Fria” nos parece decisivo para compreender a maneira pela qual as obras gramscianas foram assimiladas. A reconstrução econômica, definida como objetivo estratégico dos EUA através do Plano Marshall, deu novas bases à hegemonia na Europa ocidental. Soma-se a isso, o impacto dos desdobramentos do XX Congresso do PCURSS, em 1956. As denúncias do relatório Kruschov e o processo de “desestalinização” marcaram também a cisão no movimento comunista internacional, culminando com a perda de parte do prestigio alcançado pelos partidos comunistas na resistência ao fascismo.

A primeira publicação dos cadernos de Gramsci ocorreu entre 1949 e 1951, conduzida provavelmente pelo dirigente do Partido Comunista Italiano, Palmiro Togliati[47]. Restrita aos cadernos especiais, a publicação excluiu um significativo volume de material preservado. Ainda em meados dos anos 1960 já estavam em curso esforços para a organização da edição crítica dos Cadernos do Cárcere[48].

Nesse contexto, as formulações do intelectual grego Nicos Poulantzas buscaram aprofundar temas iniciados por Gramsci além de retomar uma temática fundamental para os trabalhos marxistas, o problema do Estado e da luta de classes. Tendo publicado seus três principais trabalhos no intervalo de uma década (1968-1978), a intensidade e vigorosidade de sua produção teórica foi influenciada pelas primeiras publicações da obra de Gramsci e do

47 Coutinho sustenta que Togliati é o provável responsável pela edição, apesar da ausência do nome de um organizador. Além disso, o prefácio anônimo fazia referência ao marxismo-leninismo e à tradição vinculada a Lênin e Stalin no interior do movimento comunista. (Coutinho, 2017, p. 19)

48 A edição crítica dos Cadernos do Cárcere começou a ser planejada, pelo menos, a partir de 1962 tendo sua publicação sido coordenação de Valentino Guerratana ocorrido 1975. (id. Ibid., p. 21)

debate italiano em torno delas. Em menor medida, pode contar com as pesquisas proporcionadas pela publicação da edição crítica dos *Cadernos*, de 1975.

Bob Jessop[49] analisa a influência de Gramsci sobre Poulantzas, em especial, a discussão da hegemonia. Destacam-se alguns artigos publicados por Poulantzas na revista "Les Temps Modernes" e na "New Left Review", entre 1964 e 1967. Jessop afirma que a proximidade com a problemática gramsciana ocorreu antes de Poulantzas ser influenciado pelos conceitos althusserianos (Aparelho Ideológico de Estado/Aparelho Repressivo de Estado) incorporados na sua reflexão sobre o Estado.

No artigo "Introdução ao estudo da hegemonia no Estado", de 1965, Poulantzas discute a questão da hegemonia e apresenta as bases de seu conceito de *bloco no poder*[50]. Poulantzas está preocupado em delimitar os efeitos da hegemonia (de uma classe ou fração de classe) sobre o aparelho de Estado capitalista. O foco de seus estudos, mais do que compreender a estruturação política e organizativa das frações burguesas na "sociedade civil" – problema que aborda em "As classes sociais no capitalismo de hoje" - é compreender como as relações de classes atravessam o Estado burguês. Neste ensaio, sobre hegemonia, incorpora as reflexões acerca da distinção específica da esfera "política" sob o capitalismo.

> O "político" compreenderia nesse caso às estruturas de um Estado separado da sociedade civil, designaria uma forma específica de poder (hegemonia-poder) concretizada em instituições superestruturais objetivas que compreendam à instância de "universalidade". Essa universalidade apresentaria dois aspectos: o Estado moderno constitui um fator específico, com autonomia relativa e eficácia própria, de estruturação de um interesse real das classes ou frações dominantes sob a égide da classe ou fração hegemônica e aparece como representativo do interesse geral e abstrato da Nação. *O conceito de hegemonia designa aqui a fase do processo de estruturação objetivo do Estado moderno onde as consequências concretas dessa instância de universalidade* - consenso, funções ideológicas, papel de organização, papel de direção intelectual e moral, etc. - *alcançam um grau determinante nas relações particulares de dominação cristalizadas por esse Estado*.[51]

49 JESSOP, Bob. **Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann: desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral.** Crítica Marxista, n. 29, p. 43–65, 2009.

50 Utilizamos aqui a edição em espanhol "Hegemonía y dominación en el estado moderno" que reúne quatro artigos publicados originalmente entre 1964 e 1967, todos produzidos antes da publicação de "Poder Político e Classes Sociais". Ver: Poulantazas, Nicos. **Hegemonía y dominación en el estado moderno.** Córdoba: Siglo XXI Argentina S.A., 1973, 2ªed.

51 id. ibid., p. 62, grifos e tradução nossos.

A hegemonia também se expressa em determinadas formas de organização do Estado restrito. O estudo dos efeitos da hegemonia sobre o aparelho de Estado é um tema que percorrerá a obra de Poulantzas e demonstra uma trilha própria de influência do texto de Gramsci sobre o autor, apesar de sua conhecida proximidade com o estruturalismo althusseriano. Jessop argumenta que a postura de Althusser em relação a Gramsci[52] reforça a centralidade da influência deste na reflexão poulantziana e o posterior afastamento do autor grego das posições estruturalistas reforça esta hipótese.

Vale destacar que Poulantzas, curiosamente, criticava Gramsci por certas interpretações de sua obra, justamente aquela leitura que restringe hegemonia ao consenso através da sociedade civil. Porém, isso não impediu que o autor grego compreendesse o papel da articulação da hegemonia junto ao aparelho de Estado, já que estava diante do Estado de bem-estar social no qual se observava o reforço da *função hegemônica* com a ampliação do papel econômico do Estado incluindo também a proteção social.

Nesse primeiro ensaio de Poulantzas já aparecem noções importantes para o estudo do aparelho de Estado, tais como a *unidade interna* do aparelho de Estado e o *bloco no poder*. Dessa forma, observamos que a articulação do conceito de *hegemonia* com a institucionalidade estatal é a base da discussão sobre o *bloco no poder* desenvolvida em "Poder Político e Classes Sociais", de 1968. Neste trabalho, Poulantzas analisa o Estado como uma estrutura específica, política, da totalidade social. Apesar das influências de Gramsci, o autor reverbera as formulações essenciais do marxismo estruturalista de Louis Althusser[53] críticas ao autor italiano, tais como o pretenso historicismo de Gramsci.

O conceito de *bloco no poder* busca dar conta do fato de que os interesses das frações burguesas, mesmo as hegemônicas, não caracterizam isoladamente as políticas de Estado. Além disso, a expansão do papel social e produtivo do Estado, observada inicialmente por Gramsci, se aprofunda no pós-segunda guerra tornando mais complexa a compreensão da política estatal que incorporou demandas de outros segmentos sociais para além das classes

---

52 "[Althusser] acusou Gramsci de um "historicismo absoluto" e, em uma ocasião importante, rejeitou na íntegra a discussão de Gramsci sobre a hegemonia e sua recepção no pós-guerra (ver a seguir). Isso sugere que, em vez de ler os argumentos de Althusser sobre o Estado como se eles tivessem sido derivados de Gramsci, seria melhor lê-los como uma alternativa direta e crítica a ele. Na verdade, embora haja algumas semelhanças superficiais e insignificantes, suas diferenças são profundas e fundamentais." Jessop, ibid., p. 98

53 Martorano, Luciano Cavini. *Nicos Poulantzas: burocracia e burocratismo*. In.: Cunha, Elcemir Paço (org). **Marxismo e burocracia de Estado.** Campinas: Papel Social, 2017; Jessop, ibid.; Bianchi, Álvaro. *Trazendo o Estado de volta para a teoria : o debate Poulantzas-Miliband revisitado.* In.: **Anais do 31º Encontro anual da ANPOCS.** Caxambu-MG: ANPOCS, 2007.

dominantes ou sua fração hegemônica. A aparente contradição no atendimento de diferentes frações de classe pela política estatal se tornava compreensível a partir do conceito de *unidade de aparelho* do Estado que se preserva pela garantia do que o autor chamou de interesses gerais de longo prazo das classes dominantes.

Em "Poder Político e Classes Sociais", Poulantzas tem como objetivo o desenvolvimento teórico da interpretação marxista do Estado. Dentre as críticas ao livro estão o excessivo "teoricismo" e o seu "abstracionismo estruturalista", explicitadas no debate com Ralph Miliband[54]. A polêmica entre os autores se expressou em uma inflexão na trajetória intelectual de Poulantzas. A crítica do excessivo teoricismo em seu primeiro trabalho de fôlego estimulou que sua produção posterior fosse dedicada ao estudo de casos concretos: "Fascismo e ditadura" (1970) e "As classes sociais no capitalismo de hoje" (1974).

Os ensaios reunidos em "As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje"[55] se dedicam ao estudo concreto da distinção da burguesia em frações, no caso francês do pós-segunda guerra, e suas relações com a burguesia e o capital estadunidense em expansão. Destaca-se o papel do Estado na proteção dos capitais estrangeiros ingressantes na Europa, assim como o novo comportamento das burguesias nativas diante dos capitais estrangeiros. Além disso, o autor refletia sobre as modificações nas "funções do Estado" a partir da identificação de novas atividades incorporadas ao Estado e a busca de suas conexões com os conflitos de classe.

O autor avança na compreensão sobre as distinções entre frações burguesas, nas metrópoles europeias, admitindo diferentes clivagens no interior da burguesia: (a) vinculação a determinado momento do ciclo do capital (bancário, comercial e industrial); (b) o patamar de composição orgânica do capital (monopolista, não-monopolista); e (c) a posição em relação ao capital imperialista estadunidense (burguesia interior ou interna). A elevada complexidade na disposição do fracionamento da burguesia busca dar suporte à crítica das leituras que apresentam as frações burguesas estáticas e cristalizadas, como ocorre na identificação da burguesia monopolista como um bloco homogêneo. Cada fração deve ser compreendida em seu conjunto de contradições específicas com as demais frações burguesas e desse conjunto com a classe trabalhadora.

No que se refere ao Estado, além das noções de "aparelho repressivo de Estado" e "aparelho ideológico de Estado", oriundas da leitura althusseriana, Poulantzas busca compreender os papéis do Estado a partir da ramificação de seus aparelhos. Destacamos a

54 Uma síntese dessa polêmica encontramos em Bianchi, ibid.

55 Poulantzas, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975

noção de “aparelho econômico de Estado” associado às funções econômicas e à função social do Estado que atuam na garantia das condições gerais de produção e de reprodução da força de trabalho, respectivamente.

O autor articula a intervenção econômica do Estado ao seu papel político na medida em que as políticas de Estado são um desdobramento das relações de forças entre classes e frações de classe. “Os fracionamentos da burguesia se refletem indiretamente nos vértices dos aparelhos de Estado, através das diferenciações e defasagens entre os diversos ramos do aparelho de Estado que reproduzem as contradições do bloco no poder.” (p. 203) A partir da diversificação do aparelho, Poulantzas observa a capacidade de pressão de diferentes frações burguesas. Porém, a unidade do aparelho sob a hegemonia de uma das frações burguesas mantém a coesão do Estado. Temos, aqui, os elementos essenciais para a compreensão do Estado como “condensação material de uma relação de forças” desenvolvida em seu último livro, de 1978, “O Estado, o Poder e o Socialismo”.

O último trabalho de fôlego de Poulantzas foi marcado por uma contradição importante: o avanço na formulação sobre o *Estado relacional* veio acompanhada do abandono da perspectiva revolucionária e defesa do “socialismo democrático”[56] através da disputa de espaços no aparelho de Estado burguês. Jessop interpreta que a essa nova inflexão na elaboração do autor grego tinha como origem a influência do debate pós-estruturalista de Deleuze e Foucalt. É importante considerar que a reflexão deste último livro guarda importantes conexões com suas pesquisas anteriores, tal como, a continuidade na reflexão da articulação das lutas de classes com a materialidade institucional do Estado. Mas, ressalta que:

> O Estado não se reduz à relação de forças, ele apresenta uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem sempre efeitos no Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ela esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos.[57]

Por sua vez, a *política de Estado* é a resultante das diversas contradições de classe inseridas no Estado. Observem que, além da noção abstrata de “manutenção das condições de

56 É surpreendente que em algumas passagens do livro haja uma crítica a determinadas posições do eurocomunismo italiano, apesar de, na prática, a conclusão estratégica de Poulantzas apontar em sentido semelhante quando defende a disputa dos aparelhos de Estado como via para o socialismo. Ver: Poulantzas, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1981, p. 145.

57 Id. Ibid., p. 132-133.

reprodução do capitalismo", o Estado é compreendido a partir de suas ações práticas, ou "políticas públicas" como chamaríamos atualmente. Assim como o fracionamento de classe foi definido como um todo contraditório, porém coerente, o Estado e seus aparelhos também são compreendidos como o resultado mediado de tais contradições. Mas, se conservam a unidade do aparelho de Estado e a influência da fração hegemônica do bloco no poder. Ao conjunto das frações dominantes, que compõem o bloco no poder, cabe o exercício desse poder através dos aparelhos de Estado.

Poulantzas aborda a questão da presença das lutas populares no seio do aparelho de Estado. No que se refere à análise desse problema, aponta que a relação do Estado burguês com as classes dominadas é distinta da forma como as classes dominantes se articulam com o Estado. Às classes dominadas cabe apenas constituir um foco de resistência ao poder das classes dominantes.

> Não é mediante aparelhos que concentram um poder próprio das classes dominadas que elas se constituem no Estado mas, no essencial, sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes. Seria falso – deslize com consequências políticas graves – concluir que a presença das classes populares no Estado significariam que elas aí detenham poder, ou que possam a longo prazo deter, *sem transformação radical desse Estado*.[58]

Para conter a presença de forças populares no Estado burguês, pode ocorrer o deslocamento do poder entre os diferentes aparelhos no interior do Estado e, ainda, a formação de outros núcleos de poder no conjunto do aparelho restritos à fração hegemônica.

O autor abandona, neste último trabalho, a distinção entre aparelhos repressivos e ideológicos, pois observa o desenvolvimento de outras funções no conjunto do aparelho estatal como a função econômica que passa a ser exercida por um "aparelho econômico especializado". (p. 172) Nesse sentido, Poulantzas afirma que as funções econômicas ocupam um lugar dominante no conjunto do aparelho, correspondendo em certo grau à hegemonia da fração monopolista da burguesia. É importante destacar que as medidas econômicas do Estado ainda faziam referência ao papel do Estado típico do período de bem-estar social da Europa ocidental.

Poulantzas parece perceber algumas transformações no papel do Estado, principalmente no que se refere à ampliação do seu caráter repressivo, o que o leva à

58 id. Ibid. p. 145.

formulação da noção de “estatismo autoritário”, no limiar da virada política neoliberal. O autor já observava a ascensão de economistas neoliberais no contexto de crise econômica que marcou a década de 1970. Na virada para a década seguinte, o acúmulo das derrotas da classe operária nos EUA e Inglaterra marcam a época da virada neoliberal no Ocidente. Ainda assim, no caso da França, o governo de François Mitterrand (1981-1995) retardou a velocidade das reformas de Estado naquele país.

Um último aspecto deve ser destacado que são os estudos da obra de Gramsci a partir da edição crítica dos Cadernos do Carcere. Os trabalhos de Christine Buci-Glucksmann e Guido Liguori favoreceram uma melhor compreensão do conceito de Estado ampliado ou “integral” permitindo um deslocamento da análise da questão da “sociedade civil” para a do Estado (em articulação permanente com a sociedade civil). Nesse sentido, o tema da hegemonia, que não contou com uma sistematização de Gramsci semelhante ao tema da “política” ou do “americanismo”, pode ser mobilizado para a compreensão do Estado em articulação com as lutas de classes.

Apesar de Poulantzas ter seguido esse caminho, talvez pelo pouco contato com os novos estudos da obra de Gramsci e pelo predomínio do viés liberal na compreensão da sociedade civil, ele não refletiu sobre a difusão dos *aparelhos “privados” de hegemonia*, essencial para observar a estruturação da hegemonia burguesa no que se refere às formas de organização da vontade coletiva das diferentes frações das classes dominantes e do convencimento das classes dominadas.

1.2 – HISTÓRICO DAS REFORMAS DE ESTADO NO BRASIL REPÚBLICA: TRANSFORMAÇÕES E MODERNIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO.

A seguir vamos apresentar alguns aspectos da transformação nos órgãos e aparelhos de Estado no Brasil República. Essa exposição buscará abarcar dois aspectos: primeiro, as chamadas “reformas administrativas” que foram responsáveis por amplas modificações no funcionamento dos órgãos de Estado, em curto espaço de tempo; em segundo lugar, vamos abordar alguns temas que marcaram o debate sobre os percalços do processo de modernização do Estado no século XX.

As reformas administrativas foram processos que ocorreram, ao longo do século XX, em momentos específicos que adensaram a formulação e implementação de importantes

modificações no aparelho de Estado. Foram três reformas administrativas: a) a representada pela criação do DASP, nos anos 1930, e o conjunto de modificações na estrutura do funcionalismo público e reorganização estatal; b) as modificações implementadas pelo Decreto-lei nº 200, de 1967, modificando as formas de contratação do pessoal de Estado, entre outras; c) e, finalmente, a reforma gerencial de Bresser-Pereira, nos anos 1990, que será tratada no capítulo três.

Sobre a dinâmica política da evolução das reformas administrativas que marcaram o período republicano, cabe destacar que tanto nos anos 1930 quado nos anos 1960, tais processos foram implementados na esteira de rupturas institucionais que reservaram aos regimes de exceção instalados ampla margem para reformular os órgãos de Estado.

Vale ressaltar que as transformações no *Estado restrito* (conjunto articulado de agências formando uma dada institucionalidade correspondendo a um adequado arcabouço jurídico) remetem às relações de forças entre as classes sociais e frações de classe no processo político. Os momentos de reforma geral representam a articulação da conjuntura política com transformações de caráter estrutural trazendo a tona pressões e modificações em curso no conjunto da base econômica da sociedade.

Na Primeira República (1889-1930), tivemos um específico processo de formação do Estado burguês, sob o regime liberal-representativo. Em meio às reminiscências de formas e relações sociais forjadas na sociedade colonial, que persistiram durante o Império, o esforço interpretativo sobre o Estado e a articulação com os segmentos dominantes ficou registrado na bibliografia a partir de conceitos como “patrimonialismo”, “clientelismo” e “coronelismo”. Os dois primeiros conceitos compreendem à influência de Max Weber no pensamento social brasileiro, constituindo uma importante vertente interpretativa[59].

Décio Saes[60] afirma que a formação do Estado burguês no Brasil ocorreu na esteira das lutas políticas da rebelião anti-escravista, da emancipação formal com a extinção da escravidão em 1888 e a consequente derrubada do Estado Imperial um ano depois. Esse processo se completou com a Constituição de 1891, estabelecendo novas bases jurídico-institucionais para o Estado.

---

59 Vale destacar que, paralelamente, desenvolveu-se uma vertente marxista de análise sobre o processo de modernização capitalista no Brasil. Podemos identificar como parte dela autores como Caio Prado Jr., Nelson Werneck Sodré, Francisco de Oliveira, etc.

60 Saes, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891).** São Paulo: ICHF-UNICAMP, 1982. Tese de Livre-Docência.

> A Revolução Política de 1888-1891 leva portanto à formação, no plano nacional, de uma estrutura jurídico-política burguesa ou capitalista. Desde a Abolição o direito já igualiza todos os homens (sejam eles capitalistas, operários, camponeses e etc), ao declará-los, todos, sujeitos individuais de direitos. [61]

Apesar do novo arcabouçou jurídico, as instituições e relações sociais passaram por um ritmo próprio de transformação. Surgiram formas de mediação entre as relações sociais existentes e as novas estruturas jurídico-institucionais da República. Estabelecida tardiamente, em relação a maioria dos países do continente, a República regida pela Constituição de 1891 (inspirada no federalismo estadunidense) incorporou avançada legislação e aparato institucional da época, mas o plano prático das relações sociais se constituiu em adaptação à situação escravista anterior formando uma realidade social específica.

> A Carta de 1891, francamente inspirada na Constituição americana de 1787, consagrou a República, instituiu o federalismo e inaugurou o regime presidencialista. A separação de poderes ficou mais nítida. O Legislativo continuava bicameral, sendo agora formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, cujos membros passaram a ser eleitos para mandado de duração certa. Ampliou-se a autonomia do Judiciário. Foi criado o Tribunal de Contas para fiscalizar a realização da despesa pública. As províncias, transformadas em estados, cujos presidentes (ou governadores) passaram a ser eleitos, ganharam grande autonomia e substantiva arrecadação própria. Suas assembleias podiam legislar sobre grande número de matérias. Esse sistema caracterizava o federalismo competitivo.[62]

Com o advento da Constituição de 1891 foi erguido, a partir das diversas instituições estatais existentes, um aparelho de Estado articulado a um regime político liberal/representativo. Apesar da ampliação do direito de voto (sufrágio masculino dos alfabetizados), o resultado das eleições dependia dos acordos entre lideranças regionais e o governo central, no que ficou conhecido como a “política de governadores” articulado ao fenômeno do “coronelismo”[63]. Estabeleceu-se a separação entre a Igreja Católica e o Estado

---

61 id. ibid. p. 102.

62 Costa, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In.: **Revista de Administração Publica.** Rio de Janeiro: FGV/EBAP, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008. p.839.

63 Ver: Resende, Maria Efigênia Lage de. *O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico.* In.: Delgado, Lucilia de Almeida Neves; Ferreira, Jorge (org). **O tempo do liberalismo oligárquico:** da Proclamação da República à Revolução de 1930 – Primeira República (1889-1930). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, 10ªed.

com a criação do registro civil de nascimentos, casamentos, óbitos, etc, além de uma série de outras medidas que conformavam um poder de Estado apartado do poder eclesiástico[64].

Na análise pioneira do famoso trabalho de Victor Nunes Leal[65], de 1948, o "coronelismo" estabeleceu-se na combinação entre o novo sistema político representativo federalista e as decadentes relações de poder no campo, centralizadas em torno da figura do coronel. Assim, "o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras".[66]

A advertência do historiador José Murilo de Carvalho[67] é fundamental no sentido de ressaltar as características distintas, apesar de relacionadas, o "coronelismo" e outros conceitos mobilizados para explicar esse período histórico, como o "clientelismo". A origem do conceito de "clientelismo" remete às relações entre clientes e patronos, na Roma Antiga, na qual se estabelecia uma rede de fidelidades a partir das famílias de grandes proprietários rurais (patronos) e da garantia de acesso a recursos econômicos e políticos a sua clientela[68]. Porém, o seu uso é bastante amplo não se restringindo apenas a ideia de reminiscência de antigas formas de dominação. Carvalho afirma que o conceito de *clientelismo* pode variar ao longo do tempo recebendo diferentes sentidos como a noção de *clientelismo político* para compreender as relações de troca de votos por acesso a serviços. Edson Nunes[69], por sua vez, aponta que o clientelismo é uma característica permanente da sociedade brasileira, marcando o processo histórico, e sendo contrabalanceada, em certos momentos, pela adoção progressiva do "universalismo de procedimentos", isto é, noções de impessoalidade e igualdade formal entre os cidadãos. (p. 32)

Em suma, o conceito de *clientelismo* não possui a força de uma categoria historicamente determinada podendo ser utilizado, ao gosto do analista, para fenômenos

---

64 Não significando que estabeleceu-se uma profunda laicização do Estado. Ver: Leite, Fábio Carvalho. Laicismo e outros exageros sobre a Primeira República no Brasil. In.: **Religião e Sociedade.** Rio de Janeiro: v. 31, n. 1, p. 32–60, 2011.

65 Leal, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 7ªed.

66 id. ibid. p.54.

67 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16/8/2020.

68 Ver também o verberte: "Clientelismo". In.: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

69 Nunes, Edson. **A gramática política no Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997, 2ªed.

históricos com características distintas, como são a formação de bases eleitorais, na República brasileira, e as relações familiares na Roma Antiga.

Ambos conceitos, “clientelismo” e “coronelismo”, buscam explicar as características que marcam o processo de modernização do Estado no Brasil, com ênfase nas relações políticas. Nesse sentido, uma série de aspectos que marcavam a sociedade brasileira durante o Império (alguns oriundos do período colonial) definiram a forma própria de introdução das relações sociais capitalistas e das instituições políticas e jurídicas próprias deste modo de produção. Mais do que isso, a combinação entre o arcaico e o moderno foram funcionais e estruturantes no estabelecimento e expansão do capitalismo e seus meios de produção e apropriação da riqueza.

Outro conceito amplamente mobilizado para explicar o Estado brasileiro e suas características é o “patrimonialismo” que remete à influência direta de Max Weber[70] no pensamento social brasileiro[71]. Ao longo do século XX, a tese do “patrimonialismo” tornou-se dominante na explicação das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. A origem do uso do conceito está nos trabalhos do jurista Raymundo Faoro. Em “Os donos do poder”, de 1958, associa a tese do *patrimonialismo* ao fenômeno do *estatismo burocrático,* marcado pelo intervencionismo excessivo do Estado. O patrimonialismo tem como elemento constitutivo a “confusão” entre o público e o privado, típica de regimes absolutistas. Na análise de Faoro, ocorre a sobreposição do Estado, a partir do estamento burocrático, sobre o agente privado individual impedindo ou dificultando o desenvolvimento da nação. Essa característica intervencionista do Estado viria da colonização de Portugal que se desenvolveu através do capitalismo mercantil conduzido pelo poder monárquico e o seu estamento burocrático. Este modelo teria persistido no Brasil, após a independência, impedindo o desenvolvimento das instituições modernas.

Nessa difícil relação entre a esfera pública e a privada, o Estado impediria o desenvolvimento da nação e o *estatismo burocrático* seria a forma assumida pela burocracia de Estado diante do patrimonialismo. Portanto, o patrimonialismo é uma forma de dominação de “tipo tradicional” onde a sua legitimidade é originária do poder pessoal do monarca e da tradição e costumes estabelecidos. Dominação compreende-se como poder de mando, de

---

70 Ver: Seção 4 – Feudalismo, “Estado corporativo” e Patrimonialismo. In.: Weber, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília-DF: Ed. UnB, 1999, p. 288-323.

71 A influência de Weber sobre intelectuais brasileiros não se limita a uma matriz estritamente weberiana. Podemos citar, como exemplo, Florestan Fernandes como um intérprete influenciado pelas categorias explicativas mobilizadas pelo autor.

influenciar a decisão de outras pessoas. O *estamento burocrático* ter*ia sido formado em detrimento* à constituição de uma burocracia moderna, sob o modelo racional-legal weberiano revestido de neutralidade, na visão de Faoro. Essas seriam as causas para a perpetuação de uma dominação de tipo tradicional.

Em suma, a tese de Faoro condiz com a vertente interpretativa sobre as relações entre Estado e sociedade na qual o primeiro se sobrepõe ao segundo, portanto, um "Estado-sujeito" que opera sob interesses distintos da "nação". Por outro lado, no "clientelismo", que analisamos acima, a relação entre o Estado e sociedade aparece invertida com o predomínio dos interesses privados sobre o bem público. Assim, apresenta-se a noção de "Estado-objeto", dominado pelo uso da máquina pública por interesses particulares.

Essas interpretações consideram que no desenvolvimento econômico capitalista e na formação do Estado se relacionam elementos "arcaicos", "tradicionais" ou, ainda, oriundos do período colonial, com os aspectos próprios do capitalismo e do Estado moderno. Porém, a maneira como interpretam corresponde ao que Francisco de Oliveira[72] chamou de "dualismo" no qual os polos da relação são antagônicos. Além disso, ao considerar que o elemento arcaico impede ou atrapalha o desenvolvimento da sociedade moderna reforçam a ênfase no polo "arcaico" da relação entre este e os elementos "modernos" no que tange à formação social brasileira.

A perspectiva que perpassa o conjunto das análises é a identificação de um "elemento estrutural" que marca a formação social brasileira no período colonial e permanece na constituição da sociedade capitalista no Brasil e de um Estado adequado a este padrão de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, o Estado brasileiro não poderia se tornar plenamente um Estado burocrático, "racional-legal", no modelos das sociedades ocidentais desenvolvidas, pois haveria entraves arcaicos.

Esse tipo de análise, ao focar nos elementos herdados do passado, dá pouca atenção à característica social específica que marca uma sociedade capitalista. É evidente que a sociedade colonial possui elementos da sua constituição que influenciaram e condicionaram o desenvolvimento capitalista brasileiro, porém precisamos identificar quais são os elementos que compõem e definem a formação social brasileira enquanto uma economia capitalista. Nas análises criticadas não aparece a questão da articulação entre o *conteúdo-capital*, que caracteriza e define a sociedade capitalista moderna, e a formação social na qual essas relações sociais se adaptam e expandem progressivamente.

---

72 Oliveira, Francisco de. **Crítica à razão dualista.** São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

Na Primeira República, o núcleo de expansão econômica é a produção agrícola cafeeira e as demais atividades articuladas de transporte (ferrovias) e comércio (exportação/importação). No comando desse núcleo produtivo está uma burguesia agrária em rápido processo de modernização econômica e de suas formas de acesso ao poder e conformação de uma unidade entre o conjunto de suas frações.

Sônia Regina de Mendonça, em *O Ruralismo Brasileiro*, destaca o intuito modernizador nas formulações das classes dominantes agrárias em torno da vocação agrícola. Na mesma época em que houve o debate e estabelecimento do Convênio de Taubaté (1906), setores não hegemônicos da burguesia agrária se mobilizam pela criação de um "Ministério da Agricultura"[73].

O Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado em 1909, apesar de ser fruto das reivindicações do segmento mais atrasado da burguesia agrária (representado pela Sociedade Nacional de Agricultura), constitui-se integrado à hegemonia da grande burguesia paulista (Sociedade Rural Brasileira) em torno dos negócios no café. Configurou-se, portanto, segundo a autora uma disputa em torno da *ampliação do Estado*, isto é, diferentes setores das classes dominantes pautavam como o Estado atenderia as demandas das diferentes frações das classes dominantes.

Durante a Primeira República, o conjunto das estruturas estatais, no Poder Executivo Federal, não sofreu maiores transformações. "Desde a proclamação da República, a principal mudança no Poder Executivo foi a criação dos ministérios da Instrução Pública, de brevíssima existência; da Viação e Obras Públicas; e da Agricultura, Indústria e Comércio".[74]

Esse cenário se reflete no contingente do pessoal de Estado que ainda representava uma ínfima parte da população e do conjunto do emprego, variando de 0,47% a 0,6% entre 1900 e 1920.[75] Esses dados sugerem que esse período foi marcado pela ampliação paulatina da atuação do Estado no âmbito urbano, que representava a minoria da população. Além da tradicional função do monopólio da violência e do direito de tributação, o Estado criou

---

73 O Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio só foi criado em 1909, tendo sido aprovado em 1906, quatro anos depois do projeto chegar à Câmara dos Deputados. A demora na criação do aparelho de Estado é apontado por Mendonça como reflexo das disputas entre as frações da burguesia agrária naquele contexto. Ver: Mendonça, Sônia Regina de. **O Ruralismo Brasileiro (1888-1931).** São Paulo: Hucitec, 1997. p. 117-126

74 Costa, ibid. p. 840

75 Carvalho, Eneuton Dornelles Pessoa de. *O aparelho administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período Colonial a 1930.* In.: CARDOSO JR, J. C. (ORG). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p.41

agências destinadas a novas funções, como a proteção econômica ao setor cafeeiro e demais interesses da burguesia agrária.

Uma modificação nesse quadro ocorre entre o final da década de 1920 e o início dos anos 1940 com o conjunto de legislações voltadas para a regulamentação do trabalho urbano, estimulando a migração interna em direção às cidades. Fruto do novo período iniciado após os acontecimentos da chamada "Revolução de 1930", o processo de centralização política que se estabeleceu favoreceu o atendimento de demandas de novos atores sociais. Além das questões trazidas pela expansão da industrialização e urbanização e do ativismo político dos tenentes, foi determinante a reação das "oligarquias dissidentes" no contexto da crise política de 1930.

A tese do "Estado de Compromisso", de Francisco Weffort e endossada por Boris Fausto, sustenta que diante da crise do sistema político da Primeira República, as oligarquias dissidentes se aliaram aos setores médios, expresso no movimento tenentista, em uma ação de força contra o sistema político vigente. Diante da incapacidade de qualquer desses setores conduzir o poder isoladamente, o Estado abre-se às pressões de diferentes setores sociais e produz-se uma solução de compromisso que contou com o aval das Forças Armadas[76].

No período do governo provisório (1930-1934) de Getúlio Vargas, a centralização política através das interventorias e outras medidas de reorganização dos aparelhos de Estado teve como objetivo desarticular o poder das oligarquias locais[77]. O período de disputas políticas e instabilidade institucional se estendeu até 1937, quando teve início o "Estado Novo" formado a partir de mais um golpe de força.[78] O novo regime político ditatorial aumentou os poderes estatais centrais tanto no que se refere ao controle político quanto nas medidas de caráter econômico, com destaque para a criação das empresas estatais nos ramos da mineração e siderurgia.

Adriano Codato argumenta que a estrutura estatal criada pelo governo central para ocupar o espaço deixado pela supressão das bases do sistema de poder oligárquico também significou um processo de acomodação e inserção de setores das "elites tradicionais" na institucionalidade do Estado Novo[79]. Edson Nunes argumenta que as transformações implementadas nos anos 1930 favoreceram o "corporativismo" e o "universalismo de

---

76 Fausto, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, 16ª ed., p. 128-135.

77 Vale lembrar que durante os acontecimentos que levaram à Revolução de 1932, apesar de concentrada na burguesia paulista, chegou a contar com articulações que envolveram mineiros e gaúchos. Estes recuaram com a precipitação do movimento armado.

78 O golpe de Estado que levou à decretação do novo regime teve como ingrediente o "Plano Cohen", partindo do interior das Forças Armadas, serviu de justificativa para o fechamento do Congresso e suspensão das eleições previstas para 1938.

procedimentos” no interior do Estado. Primeiro, quando estabeleceu a mediação do Estado nas relações de trabalho e, depois, quando criou mecanismos impessoais de acesso aos cargos públicos. Este segundo movimento se configurou na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Seu objetivo principal foi reorganizar o conjunto do aparelho de Estado que, naquele período, se encontrava em expansão e sem critérios unificados de admissão, carreiras internas, procedimentos e etc. Além do processo modernizador, estava em curso uma disputa política com os poderes locais que possuíram, até 1930, o controle sobre as burocracias subnacionais. Essa foi a primeira experiência de fôlego na estruturação de padrões de funcionamento e organização do aparelho de Estado no Brasil. O DASP representava a conclusão do processo de reforma administrativa iniciado na Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, de 1935, e depois no Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão criado em 1936, tendo suas funções incorporadas pelo DASP, em 1938.

Rodrigo de Oliveira Araújo[80] aponta que a área de atuação do DASP estava no cruzamento entre administração, economia e política pois dentre suas funções estava a organização dos órgãos do serviço público visando garantir a economia e eficiência no seu funcionamento, a formulação da proposta orçamentária do governo federal e a fiscalização da execução do orçamento. Carvalho reforça o caráter amplo das funções previstas para o DASP que:

> De acordo com o decreto-lei que o criou, caberia ao DASP estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, bem como as inter-relações desses órgãos e suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir seus custos e aumentar sua eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de materiais utilizados; inspecionar os serviços; e auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei concernentes à administração pública.[81]

79 Codato, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo. In.: **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 321–339, 2011.

80 Araújo, Rodrigo Oliveira de. **Nas engrenagens do Estado Novo:** a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945). Niteroi-RJ: PPGH-UFF, 2017. Tese de Doutorado. p. 152

81 Carvalho, ibid. p. 52.

Além das amplas funções de órgão vinculado diretamente à Presidência da República em um contexto de centralização do poder de Estado no âmbito federal, reforça-se o caráter organizador do conjunto da burocracia de Estado. Segundo Beatriz Wahrlich[82], os aspectos positivos na reforma implementada ao longo dos governos de Getúlio Vargas, até 1945, foram: (i) a "[m]elhoria da qualidade dos funcionários públicos", com o estabelecimento do ingresso através do mérito; (ii) a "institucionalização da função orçamentária", função que se torna perene e associada ao planejamento; e a (iii) "simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo".[83]

> Nesse período foi aprovado o primeiro plano de classificação de cargos e introduzido um sistema de mérito (1936). Um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos foi instituído em 1938, para dar execução à reforma (o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP).[84]

Foi um primeiro momento de sistematização e implementação na máquina estatal brasileira de mecanismos de funcionamento já disseminados nos países de capitalismo adiantado, como o ingresso por concurso, por exemplo. Por esse motivo, Bresser Pereira, intelectual orgânico à frente do processo de reforma administrativa dos anos 1990, se refere à criação do DASP como o estabelecimento de um padrão burocrático baseado no mérito. (Bresser Pereira, 1996, p. 10) Mesmo assim, Bresser promoveu uma profunda crítica a este modelo, sob o argumento da baixa eficiência, tema que voltaremos adiante.

Apesar dessas alterações, ainda persistiram mecanismos de contratação de pessoal sem realização de concursos públicos, os chamados "extranumerários", de modo que em 1961 apenas cerca de 15% dos 300 mil servidores civis federais haviam sido nomeados por concurso[85]. Além disso, as reformas do DASP tiveram graus distintos de efetivação nas esferas estaduais e municipais.

---

82 Beatriz Wahrlich foi diretora da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, entre 1962 e 1970. Ela foi responsável, portanto, pelo processo de conversão da administração pública aos princípios gerenciais introduzidos na reforma de 1967 a partir dos convênios estabelecidos entre a FGV e o governo federal para reestruturação de diversos órgãos. Ver: <https://cra-rj.adm.br/biblioteca-virtual/quem-foi-beatriz-wahrlich/>; WAHRLICH, B. M. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: v. 8, n. 2, p. 27, 1974.

83 WAHRLICH, B. A Reforma Administrativa No Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual E Perspectivas. In.: **Revista de Administração Pública,** v. 18, n. 1, p. 49–59, 1984. (p.51-52).

84 id. ibid., p. 50.

85 Carvalho, ibid., p. 55

Ainda sobre a reforma administrativa dos anos 1930, destaca-se sua articulação com dois aspectos centrais do Estado Novo: (a) o controle sobre os trabalhadores tanto no disciplinamento da força de trabalho (organização do regime de trabalho) quanto na submissão dos sindicatos operários ao Estado em consonância com o estabelecimento de direitos sociais e trabalhistas[86]; (b) o planejamento econômico foi assumido como tarefa central do Estado através da criação de ministérios, órgãos, agências, conselhos e etc.

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, o Estado continuou a ter protagonismo fundamental no planejamento industrial e na criação de políticas de incentivo voltadas para a instalação de um conjunto de indústrias consideradas essenciais. Além das indústrias de base, nos anos 1950 houve a criação da Petrobras e a introdução da indústria automobilística. Neste último caso, a "administração paralela", no Conselho do Desenvolvimento, se insere no processo de *ampliação seletiva do Estado*[87] junto às entidades associativas do setor industrial para a organização das demandas e setores atendidos pelas medidas do Programa de Metas.

O início da década de 1960 contou com importantes movimentos de reformulação do aparelho de Estado. Em 1962, ainda durante o governo parlamentarista, foi aprovada pelo Congresso a reestruturação do Ministério da Fazenda, encerrada apenas em 1966[88]. Para a condução da reforma foi estabelecido um convênio com a Fundação Getúlio Vargas que foi mantido, no ano seguinte, já sob a gestão do Ministro San Tiago Dantas. Vale destacar que a reforma do Ministério da Fazenda atravessou dois regimes políticos, o que indica uma vinculação mais profunda com o processo de modernização capitalista do Estado brasileiro, independentemente se o modelo de capitalismo teria maior viés de autonomia da economia nacional ou maior dependência em relação aos fluxos de capitais estrangeiros. Dentre as principais modificações implementadas pela reforma destaca-se:

> Integração do sistema tributário nacional; reforma do sistema tributário nacional; reestruturação do Ministério da Fazenda; modernização dos métodos e normas de trabalho, com o emprego, inclusive, em larga escala, da

86 Marcelo Badaró Matos demonstra que o movimento operário aderiu ao sindicato oficial, registrado no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, somente após a onda repressiva iniciada em 1937 que esmagou as direções dos sindicatos mais combativos e contrários ao modelo de sindicato oficial. Ver: MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e Sindicatos no Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 73

87 Tavares, Anderson. **O Estado ampliado: formas de representação do setor industrial e o capitalismo brasileiro (1955-1962).** Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2014, Dissertação de Mestrado.

88 A reforma no Ministério da Fazenda foi complementada com o Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968, que criou a Secretaria da Receita Federal, e o Decreto nº 67.875, de 18 de dezembro de 1970, que organizou a Secretaria-Geral do ministério.

> automação no processamento de dados fiscais; descentralização dos pagamentos através da rede bancária do País; arrecadação dos impostos pela mesma rede; criação do cadastro de contribuintes (pessoas jurídicas).[89]

Wahrlich destaca o papel modernizador da área fiscal do Ministério da Fazenda e a introdução de processamento de dados na unidade[90]. Destacamos dois aspectos dessa reforma: a manutenção, pelo governo de Castelo Branco, da equipe da FGV que trabalhava no projeto, e o auxílio de especialistas estadunidenses na sua elaboração. Os vínculos entre os intelectuais da FGV, o IPES e os integrantes do novo governo, conforme demonstrado por Rafael Brasil[91], ajudam a compreender os motivos do aproveitamento dos trabalhos realizados, assim como no caso da Reforma Administrativa. Nos documentos produzidos durante a elaboração da reforma é possível observar o apoio de uma equipe de especialistas do Tesouro dos Estados Unidos e a elaboração de um diagnóstico do sistema tributário brasileiro pelo professor Carl Shoup, da Columbia University New York[92].

Também no início dos anos 1960, a Comissão Amaral Peixoto formulou quatro propostas de reformulação da estrutura estatal do Poder Executivo sendo a mais importante delas a Reforma Administrativa. O destino das propostas da comissão foi selado pelo advento do golpe empresarial-militar de 1964.

O contexto do golpe foi marcado por uma intensa associatividade empresarial demonstrada por René Dreifuss em “1964: a conquista do Estado”. O autor demonstra, com fartura de fontes, a atividade do complexo IPES/IBAD (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais / Instituto Brasileiro de Ação Democrática) na agitação política e ideológica pró-golpe, a partir de 1961[93]. Essas ações são fundamentais para a compreensão da reforma

---

89 WAHRLICH, 1974. p. 42.

90 Também vale destacar a referência a procedimentos gerenciais no interior do aparelho de Estado: “Cumpre que a reforma contratada com a Fundação Getúlio Vargas proporcione ao Governo da União *instrumentos e dispositivos gerenciais que lhe tornem eficiente e aguda a administração financeira em geral*, além de um aparelho fiscal apto a arrecadar para os cofres públicos, de todos os contribuintes, indistintamente, todos os impostos e contribuições compulsórios criados por lei e que constituem a base do seu sistema tributário.” In.: Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda. **Relatório Preliminar.** FGV: 1964, p. 62. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12425>; acesso em: 01/02/2021

91 BRASIL, Rafael do N. S. **A Fundação Getúlio Vargas: intelectualidade orgânica e modernização conservadora (1951 – 1967)**. Rio de Janeiro: UFRJ-PPGHIS, 2020.

92 Ver: Shoup, Carl S. ***The Tax System of Brazil:*** *a report to the Getúlio Vargas Foundation.* FGV/Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda: 1965. p. XI. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12428>; acesso em: 01/02/2021.

93 Ver: DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado**. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981. 2ª edição. p. 162.

administrativa realizada através do Decreto-lei 200/67, na medida em que os contornos fundamentais do decreto foram elaborados por figuras-chave que compunham o IPES.

> O texto do Decreto-Lei 200/67 chama a atenção por seus preceitos se coadunarem com o anteprojeto de Reforma Administrativa elaborado pelo IPES. Mostra, assim, que empresários e burocratas, em sua maioria antigos participantes do Instituto, estavam trabalhando na formulação da Reforma Administrativa do Estado.[94]

Em consonância com a presença nos governos militares de membros que fizeram parte do IPES, a reforma aprovada em 1967 era semelhante ao projeto elaborado pelo Instituto. Elaine Bortone analisa esse projeto veiculado pelo IPES através do livro "Reformas de Base: posição do IPES", de 1963, ainda durante o governo de João Goulart. Após o golpe, em 1964, foi criada a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), através do Decreto nº 54.501/64. A COMESTRA estava subordinada ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Geral comandado por Roberto Campos, também integrante do IPES.

> Dos estudos da ASESTRA [Assessoria Especial de Estudos para a Reforma Administrativa] resultou o Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967. Entrou em vigor em 15 de março de 1967, sem ser votado no Congresso Nacional, sustentado pelos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966.[95]

Sobre o conjunto da reforma eram alguns de seus objetivos: redução de ministérios, controle centralizado através de um órgão de cúpula (Ministério do Planejamento), descentralização de funções executivas e fiscais e a reorganização do funcionalismo. Além desses aspectos, destaca-se a mudança na forma de contratação do funcionalismo. Ao permitir a contratação através do regime de CLT e sem a necessidade de concurso público, rompeu com uma das características básicas da estruturação criada nos anos 1930.

Carvalho (2011) observa essa medida como uma via de fortalecimento da administração indireta através da maior liberdade de contratação das empresas estatais. Esse processo possibilitava contratação por influência pessoal, considerada pela literatura como

---

94 BORTONE, Elaine de Almeida. O instituto de pesquisas e estudos sociais (ipes) na construção da reforma do estado autoritário (1964-1968). **Revista Tempos Históricos,** Volume 18, 1º Semestre de 2014. p.47

95 id. ibid. p. 66

aspecto que evidencia a permanência do “clientelismo” e do “patrimonialismo” no Estado brasileiro[96].

Outro aspecto importante da reforma de 1967 é a função de planejamento estatal dado o maior intervencionismo. Beatriz Wahrlich destaca também a importância do Ministério da Fazenda em função da orientação para a expansão das atividades econômicas na qual o Estado cumpria um papel determinante.

> O estatuto básico de reforma administrativa, aprovado em 1967, prescreve: a) cinco princípios fundamentais: planejamento (que constitui o princípio dominante), descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; b) a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); c) a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras; d) diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;[97]

A reforma de 1967 consolidava atuação do Estado diretamente na produção através das empresas estatais, com autonomia administrativa, que se coadunava com o princípio da descentralização através da administração indireta. A ampliação da intervenção estatal passava a ser coordenada pelo Ministério do Planejamento que também incorporava as funções de organização orçamentária que antes cabiam ao DASP. Essa proposta também tinha sido feita no âmbito da Comissão Amaral Peixoto. O DASP passou a se chamar Departamento Administrativo de Pessoal Civil, mas mantendo a sigla, tendo sua atuação limitada à administração de pessoal.

Além disso, Wahrlich descreve uma série de convênios de assessoria estabelecidos junto à Fundação Getúlio Vargas voltados à reorganização de órgãos do governo federal, entre 1968 e 1973. Em parte desse período a autora foi diretora da FGV e da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), tendo participado diretamente de tais convênios.

---

96 “O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.” In.: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, n. 47, 1996, p. 13.

97 Wahrlich, 1984. p. 52

Em linhas gerais, a reforma administrativa do final dos anos 1960 foi a principal reestruturação do aparelho de Estado durante os governos militares. Mas no final do governo de Ernesto Geisel, destaca-se o início de uma nova tendência reformista com o questionamento de uma "excessiva" atuação estatal que sinalizava uma modificação mais geral do papel do Estado e, consequentemente, do funcionamento do seu aparelho. Esse movimento refletiu-se no Programa Nacional de Desburocratização, de 1979, conduzido por Hélio Beltrão, e na primeira legislação a regulamentar a privatização de empresas estatais, através do decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981. Enquanto o primeiro era voltado à simplificação de normas e procedimentos burocráticos[98], a regulamentação das privatizações significou a análise e levantamento de empresas estatais passíveis de entrega ao setor privado através da Comissão Especial de Desestatização. Foram listadas cerca de 140 empresas estatais, porém nenhuma considerada essencial à "segurança nacional" ou sob regime de monopólio estatal. Vinte empresas foram vendidas entre 1981 e 1984[99]. O processo de privatizações em larga escala ocorreu apenas nos anos 1990 e foi acompanhado de uma reforma administrativa, tema que abordaremos no capítulo três.

Os movimentos de reforma e reestruturação do aparelho de Estado, entre 1930 e 1970, estiveram associados à ampliação do papel produtivo do Estado, sua modernização e ocorreram em regimes de exceção. A associação destas três dimensões (intervencionismo, modernização e autoritarismo) esteve na base da discussão sobre a continuidade das características patrimonialistas, no sentido de uma sobreposição do Estado à sociedade.

Simon Schwartzman[100], estendendo a interpretação do patrimonialismo para as ditaduras militares na América Latina, atualiza o conceito weberiano a partir da noção de "neopatrimonialismo" identificando o predomínio de segmentos da burocracia no processo de modernização das sociedades latino-americanas. Nessa visão, persistem características patrimonialistas mesmo com a acelerada expansão capitalista observada entre as décadas 1940 e 1970. O autor destaca que esta seria uma possibilidade de adaptação de formas de dominação tradicionais às modernas sociedades capitalistas. Em especial, aponta a "existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente 'técnico', onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente". (p. 103)

---

98 Ver: Beltrão, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. In.: **Revista da Administração Pública**. Vol. 15, nº3, 1981.

99 Almeida, Mônica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil:** a privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Niterói-RJ: PPGH-UFF, tese de doutorado, 2010, p. 186-189.

100 SCHWRTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, 4a ed.

Cabe destacar que, essa e outras análises weberianas, restrita a aspectos de ordem política, não incorporam elementos de caráter econômico de maneira satisfatória que permita uma compreensão do processo de expansão capitalista. A nosso ver, a peculiaridade da modernização das instituições políticas brasileiras se relaciona justamente com a articulação das classes dominantes locais com os centros mais dinâmicos do capitalismo internacional, elementos ausentes nos estudos em questão.

Virgínia Fontes argumenta que a forma pela qual os interesses dominantes se articularam junto ao aparelho de Estado caracteriza um traço histórico do aparelho de Estado no Brasil. A *ampliação seletiva do Estado* significa que o Estado esteve fechado à representação política autônoma das classes trabalhadoras, absorvendo seletivamente interesses dominantes.[101] Por exemplo, a criação de aparelhos destinados a proteção social dos trabalhadores ocorreu de modo combinado às formas mais violentas de repressão contra setores que não consentissem à maneira pela qual o Estado tratou a questão social. A exclusão das classes dominadas do processo político foi caracterizado por Florestan Fernandes a partir da noção de *autocracia burguesa*[102] como modo próprio de modernização e internalização das formas mais avançadas de Estado no Brasil. Florestan Fernandes sustentou em "A Revolução Burguesa no Brasil" a singularidade do processo de modernização das instituições no Brasil, sob o predomínio do caráter capitalista do desenvolvimento econômico.

---

101 Fontes, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo.** Rio de Janeiro: EPSJV / Editora UFRJ, 2010, 3ª ed. p. 222.

102 Fernandes, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006, 5ªed.

CAPÍTULO 2– NOVA DINÂMICA ORGANIZACIONAL DO ESTADO: TEORIAS E TRANSFORMAÇÕES.

A partir da compreensão dos processos de transformação do Estado capitalista ao longo do século XX e de suas formas particulares ao longo da modernização periférica brasileira, vamos abordar nesse capítulo a reestruturação produtiva que ocorreu após o ciclo expansivo do capitalismo no ocidente e seus impactos sobre o modelo de industrialização acelerada adotado no Brasil entre as décadas de 1950 e 1970.

Nosso objetivo é analisar como se forjou o modelo gerencial de organização, a partir dos seus aspectos teóricos e práticos. Identificar as conexões entre a ascensão do pensamento "neoliberal", ou mais propriamente, a retomada do liberalismo como ideologia e prática predominante das classes burguesas dos países capital-imperialistas e sua conexão com as teorias organizacionais do Estado. Portanto, este capítulo se destina a análise das concepções burguesas acerca da organização empresarial e do Estado, em âmbito internacional.

Pretendemos também demonstrar que nesse movimento de assimilação ativa de concepções predominantes no capitalismo internacional, as classes dominantes nacionais[103], mediadas e condicionadas pelas relações de forças da dinâmica capital-imperialista e pelas lutas de classes nacionais, operam transformações no conjunto das instituições que formam o aparelho de Estado.

Para essa análise dividimos esse capítulo em duas seções: a primeira dedicada a uma discussão sobre o contexto da reestruturação produtiva do capital que marcou o período de consolidação do "neoliberalismo" e do paradigma gerencial nos processos organizacionais; a segunda seção concentra-se nas formulações sobre a reforma de Estado presente nas correntes teóricas da *Public Choice* e da *New Public Management* combinado com um levantamento, não exaustivo, das reformas em âmbito internacional.

103 Aqui me refiro às classes que exercem poder político nos espaços que configuram nações (determinado território, cultura, etc.). Não me refiro à "burguesia nacional" no sentido de uma classe detentora de um "projeto nacional" de formação de um capitalismo autodeterminado.

2.1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO CONTEXTO DO CAPITAL-IMPERIALISMO.

As modificações no capitalismo e sua dinâmica internacional, a partir dos anos 1970, são tema de diversas reflexões. Em especial, remete-se à questão do "neoliberalismo" para explicar as modificações nos principais países capitalistas. A maneira como um número significativo de autores (David Harvey, Dumenil e Levy, Perry Anderson, entre outros) trata a questão do "neoliberalismo" e da sua articulação com o "capitalismo" merece especial atenção. O contexto de ascensão dos governos "neoliberais" teve como pano de fundo a busca de retomada das taxas de lucro que haviam se reduzido no final dos anos 1960. Um dos meios de expandir a acumulação capitalista foi a criação de novas *formas de produção* e fontes de *expropriação* e *apropriação do valor*, em um movimento que acirra a concorrência entre os capitais e intensifica a luta de classes[104].

Dentre as interpretações das modificações na economia e no Estado desse período, a partir da noção de "neoliberalismo", temos os trabalhos de David Harvey[105].

> O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.[106]

A característica principal do "neoliberalismo" associada a liberdade da iniciativa individual através do mercado não se restringe a esse período, estando presente no pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII. Da mesma forma, o autor continua ao identificar que o "papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [de livre mercado]". Observa-se a mesma estrutura de definição do Estado que pode ser encontra no pensador liberal inglês Thomas Hobbes, na qual a base para formação do Estado é a garantia do cumprimento das "leis naturais", isto é, os pactos/contratos (comprar e

---

104 Sobre o papel da lei da queda tendencial da taxa de lucro nesse processo ver: Harman, Chris. *A taxa de lucro e o mundo atual*. 2007. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/harman/2007/mes/taxa.htm#r17> Acesso em: 10/08/2018.

105 Harvey, David. **O neoliberalismo. História e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2011, 2ªed.

106 id. ibid. p. 12

vender) iniciados através de um pacto/contrato original que inaugura a sociedade civil e suplanta o estado de natureza.[107]

Excluindo o forte conteúdo moral presente na versão hobbesiana do "Leviatã", cabe ao Estado garantir o cumprimento das "leis naturais" que nada possuem de naturais, mas que assim são expressas na esteira da consolidação dos fundamentos filosóficos burgueses em oposição à filosofia religiosa, ainda dominante no século XVII.

Evidentemente que, do ponto de vista histórico, as diferenças sobre o Estado contemporâneo e aquele do século XVII são abissais. Dessa forma, a análise empírica do fenômeno histórico tende a sobressair em relação às definições teóricas que tentam apontar uma singularidade conceitual no neoliberalismo. Nesse sentido, porém, a mera identificação das modificações históricas não devem suplantar suas características essencialmente capitalistas, como pondera Virgínia Fontes:

> A categoria de neoliberalismo também continha um teor fortemente descritivo, aplicando-se a uma política, a uma ideologia e a práticas econômicas que reivindicavam abertamente o ultraliberalismo, porém com forte viés de denúncia. Tem como núcleo o contraste fundamental com o período anterior, considerado por muitos como "áureo" (keynesiano ou Estado de Bem-estar Social), o que reduz a percepção do conteúdo similarmente capitalista e imperialista que liga os dois períodos, assim como apaga a discrepância que predominara entre a existência da população trabalhadora nacional nos países imperialistas e nos demais."[108]

A análise desse período histórico deve considerar suas continuidades e rupturas no interior das transformações do capitalismo ao longo do século XX. Colabora nesse processo a análise de Perry Anderson[109] que identifica o neoliberalismo como "uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar", ou seja, é concebido como um conjunto de formulações no interior das classes dominantes que assume caráter prático cerca de 20 anos depois de sua origem.

Nossa abordagem acerca do neoliberalismo considera duas perspectivas distintas sobre o tema, porém diretamente associadas. A primeira remete à compreensão do *neoliberalismo como um conjunto de ideias*, formulações teóricas, que passaram a ser difundidas mais

---

107 Hobbes, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** Rio de Janeiro: Abril Cultural. Coleção Os Pensadores. 1651. Cap. 17p. 59-65.

108 Fontes, 2010, op. cit., p. 153 e 154

109 Anderson, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In.: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23

fortemente entre as décadas de 1970 e 1980. Nesse âmbito, podemos compreender o neoliberalismo como expressão da difusão de um novo consenso no interior das classes dominantes nacionais dos países imperialistas e nas suas articulações internacionais. Além disso, a chegada ao poder de uma direita renovada consolidou o neoliberalismo como um *conjunto de práticas políticas* expressa em programas de reformas de Estado e mudanças nas políticas econômicas e sociais. Essas duas perspectivas correlatas estão associadas às necessidades impostas pela crise do capital e pelos imperativos das lutas de classes desde o fim da década de 1960. Desse modo, duras críticas passaram a ser dirigidas ao Estado de bem-estar social e ao modelo configurado entre os anos 1930 e 1960 nos países capitalistas centrais. Porém, essa reorientação deu-se nos marcos do aprofundamento da exploração capitalista e da ampliação das formas de expropriação.

A virada do ciclo expansivo do capital no final dos anos 1960 teve como consequência uma ampla e profunda *reestruturação produtiva* associada ao esgotamento do padrão produtivo fordista/taylorista que predominou na indústria capitalista nos países avançados na primeira metade do século XX. Ricardo Antunes[110] (2009, p. 50-52) argumenta que as ditas "novas formas de organização do trabalho", que ficaram conhecidas como modelo de produção japonês, "toyotismo", ou ainda o "just in time", dentre outros aspectos, promoveram o aumento da intensidade do trabalho.

> (…) o padrão de *acumulação flexível* articula um conjunto de elementos de *continuidade* e de *descontinuidade* que acabam por conformar algo *relativamente* distinto do padrão taylorista/fordista de acumulação. Ele se fundamenta num padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho próprias da fase informacional, bem como da introdução ampliada dos computadores no processo produtivo e de serviços. Desenvolve-se em uma estrutura produtiva mais flexível, recorrendo frequentemente à desconcentração produtiva, às empresas terceirizadas, etc.[111]

A fragmentação e especialização da produção, junto aos processos de terceirização, atuam combinados de modo a aumentar o tempo de trabalho produtivo e reduzir o tempo gasto com um trabalho que não contribui diretamente para a produção de valor. Além disso, o

110 ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009, 2ªed.

111 Id. ibid., 2009. p. 54)

controle de qualidade da produção foi incorporado como função do trabalhador durante a produção nos métodos denominados de “controle de qualidade total”.

Esse conjunto de transformações realizadas no âmbito da produção, e sua disseminação, tinha como objetivo a superação dos efeitos causados pelo processo de *superprodução de capitais* expresso pela *lei da queda tendencial das taxas de lucro* exposta por Karl Marx, em O Capital[112]. Seus efeitos se manifestam de maneira cíclica através das crises capitalistas que possuem caráter periódico.

Eventos como os “choques do petróleo”, em 1973 e 1979, dentre outros, indicaram também o esgotamento do longo período de expansão da acumulação capitalista, sob base taylorista/fordista, iniciado no final dos anos 1940, consagrado com a “Era de Ouro” do pós-segunda guerra[113]. Na visão de Ernest Mandel[114], esse período compreendeu uma “onda longa expansiva” do capitalismo que, assim como em outros momentos históricos, teve o seu esgotamento. Tendo escrito seu trabalho entre 1970 e 1972, a posição do autor antecede os eventos que marcaram as “crises do petróleo” alertando para as condições contraditórias da expansão e apropriação de riqueza capitalista numa época em que predominava o otimismo com a expansão material proporcionada.

O autor utiliza a teoria das “ondas longas” do economista russo Nicolai Kondratieff. Essa interpretação não nega a existência das crises cíclicas e periódicas que continuaram acontecendo, com menor intensidade, mesmo com as gigantescas taxas de crescimento desse período.[115] Em síntese, a teoria das ondas longas observa que a história do capitalismo é composto por “ondas longas” nas quais uma onda expansiva é seguida de uma onda regressiva dos processos de acumulação de capital. No contexto de publicação de “O capitalismo tardio”, Mandel reflete sobre o início e duração de uma onda longa regressiva marcada por baixas taxas de crescimento e taxa de lucro em declínio a partir de 1967.

Nesse contexto, de início de uma onda longa recessiva, o modelo produtivo inaugurado na fábrica da Toyota, no Japão, teve uma série de suas características adaptadas

---

112 Ver: Marx, Karl. Seção III – A queda tendencial da taxa de lucro. In.: Marx, Karl. **O capital. Crítica da economia política.** Livro III: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

113 Eric Hobsbawm faz interessante discussão sobre esse período da história dos países capitalistas ocidentais e da percepção de melhora das condições de vida em todo o mundo. Ver: Hobsbawm, Eric. **A Era dos Extremos.** O breve século XX (1914-1991). São Paulo: Civilização Brasileira, 1995. Capítulo 9.

114 Mandel, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

115 Há um extenso debate sobre as ondas longas na análise da história dos ciclos do capitalismo apresentada por Mandel no capítulo 4, “‘Ondas Longas’ na história do capitalismo”. Ver também o quadro comparativo com as ondas de expansão e retração do capital indicando a mudança do ciclo a partir de 1967. id. Ibid., p. 92-93.

para o ocidente a partir dos anos 1970 e 1980. Ricardo Antunes se refere a este modelo como "a via japonesa de expansão e consolidação do capitalismo monopolista industrial".

> O sistema industrial japonês, a partir dos anos 1970, teve grande impacto no mundo ocidental, quando se mostrou para os países avançados como uma opção possível para a superação capitalista da crise. Naturalmente, a "transferibilidade" do toyotismo carecia, para sua implantação no Ocidente, das inevitáveis adaptações às singularidades e particularidades de cada país. Seu desenho organizacional, seu avanço tecnológico, sua capacidade de extração intensificada do trabalho, bem como a combinação de trabalho em equipe, os mecanismos de envolvimento, o controle sindical, eram vistos pelos capitais[capitalistas] do Ocidente como uma via possível de superação da crise de acumulação.[116]

Dentre as diversas características do modelo toyotista, destaca-se a criação dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), grupos de trabalhadores "instigados pelo capital a discutir seu trabalho e desempenho" (p. 57). Assim, eram aprimoradas as formas de organização no interior das empresas visando o aumento da intensidade do trabalho e o controle da produção. A adaptação do sistema japonês de produção no ocidente se combinou com a ascensão das ideias neoliberais e dos governos conservadores, acelerando processos de flexibilização na legislação trabalhista.

O conjunto de transformações na estrutura produtiva também se refletiu na organização dos Estados nacionais com fortes pressões pela liberação de fluxos de capitais e de comércio, modificando os mecanismos de atuação estatal na economia capitalista. A "desregulamentação financeira" teve como objetivo facilitar as transferências de capital-dinheiro entre diferentes países. Geralmente associada aos capitais especulativos, a maior liberdade de circulação de capitais também favoreceu à especialização produtiva, típica do toyotismo, na qual as fábricas passaram a manter apenas cerca de 25% do conjunto do processo produtivo, contra uma média de 75% nas fábricas do modelo taylorista/fordista[117].

116 Antunes, 2009, op. cit., p. 55)
117 Id. ibid., p. 56

Além das transformações no âmbito da produção, a liberalização dos fluxos de capital também esteve associada à difusão dos "negócios financeiros"[118] permitindo a ampliação das possibilidades de valorização do capital individual.

> O capital sobrante encontrou nos mercados financeiros liberalizados um espaço de valorização que contribuiu para a retomada da acumulação de capital. Trata-se, portanto, de um instrumento do processo de restauração do capital no pós-crise de 1970.[119]

Nos mercados de capitais liberalizados diferentes tipos de negócios especulativos levaram à expansão das formas de apropriação. Para compreender esse processo é necessário resgatar as categorias elaboradas por Karl Marx nas diferentes etapas do processo de acumulação de capital, sem a pretensão de uma exposição aprofundada aqui, mas destacaremos a seguir aspectos essenciais das análises acerca das formas do capital e suas implicações mais gerais.

O ciclo completo do capital[120] compreende o processo de produção e circulação. Em cada momento do ciclo o valor-capital assume uma das três formas distintas: capital-dinheiro (ou monetário), capital produtivo e capital mercadoria.

> Consideremos, agora, o movimento D-M...P...M'-D' em seu conjunto, ou sua forma explícita D-M< TMp ...P...M' (M + m) – D' (D + d). O capital aparece aqui como um valor que percorre uma sequência de transformações coerentes e condicionadas umas pelas outras, uma série de metamorfoses, que constituem tantas outras fases ou estágios de um processo total.[121]

---

118 Há forte confusão com o uso do termo "financeiro". No importante estudo de François Chesnais, *A mundialização do capital*, o autor utiliza como sinônimos "capital financeiro" e "capital monetário". O uso pouco rigoroso dos termos permite confundir a noção de "capital financeiro", desenvolvida por Hilferding e Lenin, com a categoria "capital-dinheiro" (ou capital-monetário), uma das formas assumidas pelo capital, ao longo do ciclo de valorização. Esta forma do capital pressupõe que se compreenda o ciclo desdobrado do capital e o desenvolvimento da forma capital-dinheiro em seu processo de autonomização.

119 CARCANHOLO, M. e BARUCO, G. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista:* caráter e contradição. In.: **Revista Praia Vermelha.** Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, vol.21, n.11, p.9-23, 2011, p.11

120 No livro II, de O Capital, Marx desdobra o ciclo do capital a partir das três formas do capital (dinheiro, produtivo e mercadoria) identificando os ciclos do capital-dinheiro, do capital-produtivo e do capital-mercadoria. Para a discussão sobre o papel do capital portador de juros e do capital fictício, o ciclo do capital-dinheiro é que permite os desdobramentos do capital como mercadoria. Ver: Marx, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Livro II : o processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014, seção 1 – As metamorfoses do capital e seu ciclo.

121 id. ibid., p. 142.

Das três formas que assume o capital no ciclo do capital dinheiro (D-dinheiro; M-mercadoria; P-produtiva), a forma dinheiro, na qual se inicia e conclui o ciclo, possui relativa independência em relação ao ciclo, pois expressa o impulso de acumulação capitalista, como aponta Marx:

> É justamente porque a forma-dinheiro do valor constitui sua forma de manifestação independente e palpável que a forma de circulação D...D', cujo ponto de partida e de chegada é o dinheiro efetivo, o ato de fazer dinheiro, expressa do modo mais palpável a mola propulsora da produção capitalista.[122]

A partir da forma dinheiro, o capital pode ingressar em diferentes processos de valorização. Nesse sentido, o capital assume a forma de uma mercadoria específica (com valor/valor de uso) que possui o valor de uso de permitir o acesso às condições de valorização. O capital como mercadoria é apresentado, por Marx, em seu desdobramento em duas outras categorias: o *capital portador de juros e o capital fictício*.

Ambas categorias, pressupõem o ciclo do capital abreviado: D-D'. Nesse processo, o capitalista pretende realizar a valorização de seu capital sem passar pela forma produtiva. O *capital portador de juros* aparece como capital de empréstimo, no qual o proprietário coloca à disposição de outro (capitalista funcionante) o dinheiro que garante o acesso aos meios sociais de produção que permitem iniciar o processo produtivo, onde ocorre a exploração do trabalho e extração de mais-valor. Destaca-se a necessária passagem do capital pelo processo produtivo, ainda que o faça nas mãos de um capitalista que não é o proprietário do capital. Assim, desenvolve-se o sistema de crédito e cristaliza-se a distinção da *propriedade do capital* em relação às atividades concretas em que se produz e extrai mais valor.

Por sua vez, o *capital fictício* significa a transformação do direito de apropriação de parcelas do mais valor (expresso em juros e participações) em capital. A expectativa de ganho futuro é convertida em rendimento (apropriado como lucro) de um capital que não existe efetivamente, mas que passa a ser negociado como tal. Seu preço oscila de acordo com o mercado de títulos e as expectativas criadas sobre os produtos e mercadorias ao qual está atrelado.

A exacerbação da lógica do capital fictício foi um dos mecanismos de retomada da valorização do capital nos anos 1970. Isso ocorreu através da desregulamentação financeira

122 Id. ibid., p. 147.

que permitiu uma série de negociações envolvendo títulos ou direitos sobre rendimentos, como explica Carcanholo no trecho a baixo:

> No limite, todo direito à apropriação de rendimento futuro, qualquer que seja a sua origem, passa a aparecer como a remuneração de uma propriedade de capital, exista ou não. Tanto é assim que, de fato, esse direito de apropriação futura pode até ser repassado (vendido) no mercado para outros indivíduos, quando adquirem esse direito, em troca de uma determinada massa de valor-capital. Assim, um capital (fictício) se constitui (passa a existir) com base na promessa de apropriação de uma fração de valor que ainda nem foi produzida.[123]

Esse processo de formação do capital fictício se amplia de tal maneira que possui um outro efeito destacado por Carcanholo, a redução do tempo de rotação do capital. Assim, se garante o retorno do capital aplicado mais rapidamente permitindo, por exemplo, a aceleração do desenvolvimento tecnológico e a própria fragmentação do processo produtivo. Em suma:

> Todo o processo de inovações financeiras (criação e expansão de instrumentos financeiros que, em sua grande maioria, nada mais significam que títulos de crédito que garantem ao proprietário a apropriação de um valor que ainda não foi produzido), incluindo aqui o famoso mercado de derivativos, se desenvolve a partir dos anos 70 do século passado, e se acelera desde então, como *uma forma do capitalismo criar/encontrar/aprofundar espaços de valorização para uma massa de capital que estava, naquele momento, superacumulada* (...).[124]

Cabe frisar que tanto o capital portador de juros quanto o capital fictício se encontram na esfera da circulação, portanto não produzem o valor a partir do qual se valorizam. É no processo de produção, propriamente dito, que se produz o mais valor apropriado pelos "instrumentos financeiros". A expansão dessas formas de valorização do capital e a intensificação da concorrência internacional pressionam por novas formas de exploração e expropriação da força de trabalho.

A aceleração do endividamento dos Estados revelam as disputas pela apropriação do fundo público via capital fictício (títulos públicos). Os capitalistas credores dessas dívidas são a principal origem de pressões por transformações no Estado desse período.

---

123 Carcanholo e Baruco, 2011, op. cit., p. 75
124 Id. ibid., p. 75, grifos nossos.

Além disso, ocorreu uma importante transformação nas formas de articulação entre o capitalista funcionante e o conjunto dos proprietários de capital. No início do século XX, a categoria do *imperialismo*[125] buscou dar conta do entrelaçamento entre "capital industrial" e "capital bancário", formando o *capital financeiro* (fortemente apoiada nas reflexões de Rudolf Hilferding). Este diz respeito à "fusão", e consequente submissão, do capitalista funcionante aos capitalistas que controlam o capital-dinheiro. No início do século XX a concentração de capital-dinheiro ocorria majoritariamente através dos bancos, a partir das funções de intermediação de pagamentos, crédito, etc.[126] Lênin observou a tendencia à concentração de capitais e monopolização também no setor bancário que passava a ter maior controle sobre o crédito e o controle sobre o processo produtivo.

Virgínia Fontes aponta modificações importantes nas características essenciais do *imperialismo*, pois, no capitalismo contemporâneo, a conexão entre distintas formas de capital ocorre sob a dominância do que denomina "pura propriedade do capital".

> Na segunda metade do século XX ocorreria uma efetiva "união íntima" entre capitais de quaisquer origem, embora de outro tipo, que, progressivamente, perderia o formato de uma união evidente entre "espécies" diversas de capitalistas, aproximando-se mais da formulação marxiana da concentração do capital sob pura forma monetária, do capital portador de juros ou, ainda, do predomínio da *pura propriedade de recursos sociais de produção*. Com isso, a concentração da propriedade superaria de fato a propriedade imediata dos meios diretos de produção, indo muito além de uma junção entre capitalistas industriais e bancários.[127]

Atualmente não apenas os bancos aparecem como "gestores" e/ou proprietários de uma grande massa de capital-dinheiro, mas um conjunto de outras entidades/instituições "financeiras" possuem e/ou controlam massas de capital, tais como: fundos de investimento, *holdings* controladoras de unidades produtivas pela propriedade acionária, fundos de pensão, caixas financiadoras de determinados setores da indústria, fundos de proteção ao trabalhador convertidos em capital de investimento (FGTS), etc.

Portanto, se no início do século XX se evidenciava a "fusão" entre bancos e indústrias, no último terço do século XX se desenvolveram novas formas de concentração do capital

125 Lênin, Vladimir. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo.** Editora global, 1979.
126 GRUPPI, Luciano. **O Pensamento de Lênin**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 130.
127 FONTES, 2010, op. cit., p. 155.

caracterizado no predomínio da *pura propriedade de recursos sociais de produção* expressa em massas de capital-dinheiro em busca de fontes de valorização.

Destaca-se nesse processo a intensificação das formas de *expropriação*, seja de recursos sob uso comum ou de recursos estatais até então voltados para a garantia das condições de reprodução da força de trabalho. Assim, dentre as consequências do conjunto de transformações que foram adotadas para garantir a retomada das taxas de lucro temos a redução de direitos trabalhistas e sociais, o aumento da jornada de trabalho e aumento do desemprego que impacta na redução do valor da força de trabalho. Esses aspectos contribuíram para a ampliação na *taxa de exploração* (mais valor/salários) sobre a classe trabalhadora e o aumento na extração de valor a ser apropriado pelo conjunto dos capitalistas, dentro e fora da produção[128].

Em suma, destacamos que as transformações na produção e circulação capitalista nas décadas de 1970 definiram uma nova dinâmica no interior deste modo de produção. Tal processo se insere na dinâmica capital-imperialista em transformação desde o pós-segunda guerra. Observaremos a seguir a trajetória das correntes teóricas que formularam propostas de reorientação do Estado nesse período.

2.2- O GERENCIALISMO COMO PARADIGMA ORGANIZACIONAL DO APARELHO DE ESTADO.

2.2.1 – Correntes teóricas.

A reestruturação produtiva dos anos 1970 teve como consequência a reformulação do papel do Estado. Esse processo foi acompanhado pela ascensão de uma nova teoria organizacional para o Estado. A reorientação no papel do Estado passou por duas transformações fundamentais: (i) *a privatização do setor produtivo controlado pelo Estado*,

128 Marx, Karl. **O capital.** Crítica da economia política. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, Livro I, vol. 1, cap. 8, p. 345.

acompanhado de formas diversas de mercantilização dos direitos sociais, o que possibilitou novos espaços de lucratividade ao setor privado; (ii) *a reestruturação das agências no sentido de aumento de "eficiência" e "produtividade"*. Esses objetivos tinham como pano de fundo o discurso de combate aos desperdícios e mal uso dos recursos públicos além da redefinição das formas de funcionamento da burocracia estatal. Assim, o Estado "eficiente" se tornou um consenso amplamente aceito, apesar de o foco das medidas de readequação assumirem caráter variado em cada país, como veremos a diante.

O "gerencialismo" se caracterizou como paradigma organizacional, adotado em espaços privados e públicos, definindo a etapa capitalista contemporânea no âmbito da reforma de Estado. Na importante contribuição de Pierre Dardot e Christian Laval, *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, o *management* "apresenta-se como modo de gestão 'genérico', válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível [do setor privado] para todo o setor público".[129]

Segundo os autores, o "neoliberalismo" surge no processo de renovação e adaptação do liberalismo, a partir de seus intelectuais mais destacados, ainda durante o auge da influência do keynesianismo, no final dos anos 1930. Durante o Colóquio Walter Lippmann, conferência com destacados intelectuais liberais (entre eles: Friedrich Hayek, Raymond Aron, Wilhelm Röpke, Alexander von Rüstow, Walter Lippmann, entre outros) realizado em 1938, em Paris, apareceu como polêmica central a questão do Estado e do tipo de intervenção que deveria, ou não, ter sobre a concorrência capitalista. O debate se dividiu entre aqueles que defendiam o resgaste do liberalismo clássico e outros que apontavam a necessidade de uma nova concepção sobre o liberalismo a qual pautava-se por novos limites à intervenção do Estado, mas considerando-o essencial para a regulação da concorrência.

Houve destaque para o papel do ordenamento jurídico no que concerne à intervenção do Estado buscando se diferenciar do liberalismo jusnaturalista que assume o mercado como um dado da natureza. Por exemplo, Walter Lippmann considera o mercado parte da evolução histórica do capitalismo e um fenômeno das sociedades modernas que necessita de mecanismos de contenção e regulação.

"O sistema liberal se esforça para definir o que um homem pode esperar dos outros, inclusive dos funcionários do Estado, e assegurar a realização dessa expectativa".[130] Um dos

---

129 DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 274

130 Lippmann, Walter *apud* Dardot e Laval, ibid., p. 94-95.

aspectos que distingue o grupo reformulador do liberalismo (neoliberal) dos liberais clássicos é a defesa de um Estado forte para lidar com as disputas inerentes à vida em sociedade.

> A tese do Estado forte leva os neoliberais a reconsiderar o que se entende por democracia e, mais particularmente, por "soberania do povo". O Estado forte somente pode ser governado por uma elite competente, cujas qualidades são o exato oposto da mentalidade mágica e impaciente das massas.[131]

Este aspecto se apresenta entre intelectuais como Rougier, Lippmann, Hayek e outros pensadores dessa época. Caracterizado por Dardot e Laval como aspecto do neoliberalismo, a repulsa, ou o receio, diante da participação popular na democracia pode ser observada em outros intelectuais liberais. O economista austríaco Joseph Schumpeter, por exemplo, definiu a "democracia procedimental" como mero mecanismo, método de aferição da "vontade do povo". Essa vontade não seria genuína, mas fabricada através de procedimentos de consulta. Assim, a soberania popular poderia ser substituída pela aferição de maiorias sob a lógica da disputa competitiva pelo voto. Portanto, "o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor."[132] Esta formulação de Schumpeter é de 1942, portanto, contemporânea ao debate analisado sobre o papel do Estado.

A ideia fundamental que se consolida no Colóquio Walter Lippmann é a da necessidade de reformular o liberalismo, não se tratando de apegar-se às ideias liberais clássicas representadas pelas intervenções de Von Mises.

> Essa linha de força do colóquio une a perspectiva de Rougier, de ordem essencialmente epistemológica, a de Lippmann, que lembra a importância da construção jurídica no funcionamento da economia de mercado, e, por fim, aquela, muito próxima, dos "sociólogos liberais" alemães Röpke e Von Rüstow, que enfatizam a sustentação social do mercado, que por si só não é capaz de assegurar a integração de todos.[133]

Para esses autores, mais importante que a oposição entre intervenção, ou não, do Estado, era o tipo de intervenção que este deveria realizar com destaque para a autoridade

---

131 Dardot e Laval, ibid., p. 98

132 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961. p. 328

133 Dardot e Laval, op. cit., p. 79

jurídica como elemento central de preservação da concorrência de mercado e do direito de propriedade.

No pós-segunda guerra mundial, intelectuais liberais passaram a ocupar espaços de destaque, alguns estimulando *think thanks*[134] internacionais, de promoção do liberalismo, e espaços de produção acadêmica em diversas áreas. Assim, a ascensão de Friedrich Hayek como expoente do liberalismo renovado lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia no início dos anos 1970.

Denise Gros argumenta que, nos anos 1970, ganhou força nos EUA um ativismo conservador e de massas que era representado em duas novas correntes, além das já existentes correntes intelectuais de direita (liberais tradicionalistas e liberais anticomunistas): os neoconservadores e a direita religiosa.[135]

Dessa forma, ocorre a confluência entre a ascensão de intelectuais do liberalismo reformulado e do conservadorismo com as necessidades pragmáticas, de modificação no Estado, oriundas da crise econômica da virada dos anos 1960 para os 1970. Os principais efeitos dessa crise aparecem na questão fiscal dos países de capitalismo avançado e na agudização das lutas de classes nos EUA e Europa[136].

A crise que estava colocada nos anos 1970 exigiu, para a retomada dos níveis de acumulação e para os desafios colocados pela luta de classe, uma ampla reformulação da agenda burguesa para as instituições estatais. A forma de implementação da reestruturação do Estado teve como modelo a quantificação de resultados de modo a torná-los verificáveis do ponto de vista de uma suposta produtividade, tal qual a empresa privada.

> Não é mais, como nos tempos dos primeiros utilitaristas, apenas a questão geral da utilidade de sua ação que se coloca ao Estado, mas é a *questão da medida quantificada de sua eficácia comparada com a de outros atores*. É essa nova concepção "desencantada" da ação pública que leva a ver o Estado como uma empresa que se situa no mesmo plano das entidades privadas, um "Estado-empresa" que tem um papel reduzido em matéria de produção do "interesse geral".[137]

134 "Tanques de pensamento", em tradução literal, são entidades de formulação e difusão de programas de caráter político e ideológico. Em concepção gramsciana, *aparelhos "privados" de hegemonia*.

135 GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República.** Tese de Doutorado. Campinas-SP: IFCH-UNICAMP, 2002.p. 29-30.

136 No final dos anos 1960 se acirram as lutas por direitos civis nos EUA, assim como as revoltas do Maio de 1968, na Europa.

137 Dardot e Laval, op. cit., p. 274

O que podemos perceber é a profunda vinculação entre os aspectos que definem o gerencialismo e o liberalismo. Essa vinculação está associada ao papel teórico ocupado pela *Public Choice* (escolha pública, em tradução literal), escola acadêmica que utilizou a Teoria da Escolha Racional para problemas das ciências humanas objetivando uma quantificação dessas questões e adoção de modelos matemáticos.[138] Em especial, realizaram trabalhos sobre o sistema constitucional, a burocracia, o governo, o sistema político, etc. Sediados na Universidade de Virgínia, seus principais expoentes foram James Buchanan e Gordon Tullock, tendo o primeiro recebido o Prêmio Nobel em Economia em 1986. Formou-se, em torno deles, um núcleo de formulação sobre Ciência Política que teve como base o uso de teorias oriundas da economia para questões sobre o Estado, a burocracia e o sistema político.[139]

Alguns autores indicam a ascensão da Public Choice nos anos 1960 através do livro conjunto de Tullock e Buchanan, "The Calculus Of Consent – Logical Foundations Of Constitutional Democracy", de 1965.[140] Neste trabalho conjunto de Tullock e Buchanan[141] está presente a base conceitual do individualismo metodológico, o uso de modelos matemáticos no estudo das ciências humanas, temas desenvolvidos individualmente pelos autores antes da publicação.

Partindo do indivíduo como unidade de análise, consideram que a explicação para as decisões coletivas, em sociedade, é a criação dos mecanismos de tomada de decisão. Nesse sentido, o único interesse comum entre os indivíduos é quanto à escolha dos mecanismos decisórios (eleições, representatividade, etc).(p. 31) Todas as decisões são motivadas pelo interesse individual, recusando a ideia de "vontade geral" ou "interesse público" cara à formação das democracias representativas baseadas no voto universal.

> Tendo rejeitado a concepção orgânica do Estado e também a ideia de dominação de classe, ficamos com uma concepção puramente individualista da coletividade. A ação coletiva é vista como a ação dos indivíduos quando

138 BERNABEL, Rodolpho Talaisys. **Teoria da Escolha Pública. Uma Introdução Crítica.** São Paulo: USP-FFLCH/PPCP, 2009. Dissertação de Mestrado, p. 7-8.

139 DIAS, Marco Antonio. *James Buchanan e a "Política" na escolha pública.* In.: **Revista Estratégica.** vol.9 (08), 2010; PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?* In.: **Análise Social.** v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

140 Dias, ibid.; Bernabel, ibid.

141 Buchanan foi o formulador de um primeiro artigo apresentando as ideias dos autores no evento anual da Sociedade Mt. Pelerin, em setembro de 1959. O artigo chamava-se "Política econômica, instituições livres e processo democrático". Ver: Buchanan, James M.; Tullock, Gordon. **The calculus of consent:** logical foundations of constitutional democracy. Idianapolis: Liberty Founds Inc, 1999. p. XVIII.

> eles decidem realizar objetivos coletivamente, e não individualmente, e o governo é visto como nada mais que o conjunto de processos, a máquina, que permite que essa ação coletiva ocorra. Essa abordagem transforma o Estado em algo construído pelos homens, um artefato. Portanto, é, por natureza, sujeito a alterações, perfectível.[142]

Como concepção orgânica do Estado os autores consideram a interpretação que assume na ação de Estado uma dimensão superior à ação individual. Também é rejeitada pelos autores a existência de classes sociais atrelada ao papel do Estado. Segundo eles, ambas "reduzem" a ação individual à presença em organismos coletivos "maiores". Chegam, portanto, a uma "concepção individualista da coletividade".

Cabe aqui uma crítica ao conceito de "indivíduo", unidade básica da análise dos autores. Assumido como ponto de partida, é, na verdade, resultado do processo histórico de expansão das relações sociais apoiadas nas trocas comerciais. O processo histórico de expansão do mercado como meio de acesso aos bens necessários à sobrevivência e de consolidação do modo de produção capitalista, que possui no mercado parte essencial do seu conjunto, são ignorados por tal perspectiva de análise. Diga-se que tal concepção de Estado possui caráter profundamente anistórico.

No lugar da história, reina soberano o mercado e as escolhas dos indivíduos diante das trocas. O utilitarismo racionalista é base dessa concepção na qual os indivíduos atuam no mercado realizando trocas em que buscam a maximização dos seus ganhos. "Todos os atos humanos e interações se reduzem a trocas simples, racionais e maximizadoras de utilidade".[143] Segundo E. K. Hunt, os membros da Escola de Chicago e da Escola austríaca, referências para a Public Choice, levam ao extremo as formulações de Jean-Baptiste Say (1767-1832), Nassau Willian Senior (1790-1864) e Frèdèric Bastiat (1801-1850) sobre o automatismo do mercado e a concepção de indivíduo.[144]

Outra característica importante da Public Choice é a recusa à ideia de "vontade geral" ou "interesse comum". Nessa perspectiva, as escolhas são sempre individuais. Quando decide pela ação coletiva, o indivíduo o faz pois considera que os ganhos compensam os custos dessa atividade, caso ela fosse realizada de maneira privada. De certa forma, a "Public Choice" realiza a mesma batalha contra o coletivismo realizada por Heyek e Friedman.

---

142 id. ibid. p. 13. tradução nossa.
143 Hunt, E. K. **História do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 1989, 7ª ed. p. 490.
144 id. ibid., p. 486-496

No bojo da ascensão hayekiana, diversas formas de apreensão do liberalismo renovado ganharam destaque e ascenderam diante do processo de desmantelamento do Estado de bem-estar social. Nesse sentido, coadunavam o mantra da crítica à planificação e ao coletivismo como elementos do autoritarismo. Hayek, em "O Caminho da Servidão", realiza a crítica à planificação econômica pelos aspectos da interferência estatal no livre jogo de mercado e sua dimensão autoritária e ditatorial que tolhe a liberdade individual exercida no âmbito do mercado: "A maioria dos planejadores que analisaram em profundidade os aspectos práticos de sua tarefa está certa de que uma economia dirigida deve seguir linhas mais ou menos ditatoriais".[145] Ao construir a aproximação entre planificação e ditadura, por oposição, aproxima democracia e livre mercado, dois eixos importantes das ideias neoliberais[146]. Em outra passagem, o autor parece considerar, no mesmo nível, as decisões de política de Estado e aquelas de âmbito individual, definição usual também encontrada na Public Choice:

> A questão suscitada pela planificação econômica não consiste, portanto, apenas em determinar se teremos condições de satisfazer o que consideramos nossas necessidades mais (ou menos) importantes segundo nossas preferências. Consiste em determinar se cabe a nós decidir o que nos é de maior ou menor importância ou se essa decisão será tomada pelo planejador.[147]

Portanto, o movimento de crítica ao Estado busca antagonizá-lo com a ação individual, própria do mercado. Este sim, na visão de Hayek, deveria ser preservado e ampliado contra a planificação e o planejamento econômico. Nesse sentido, o processo de privatizações que marcou a primeira onda de reformas de Estado nos anos 1980 deve ser compreendido mais como uma afirmação do mercado frente ao Estado do que a defesa de um Estado mínimo como ficou, em geral, identificado no senso comum.

Nesse aspecto, a crítica de Buchanan à burocracia pretende ir além de Hayek, pois, "se propõe ao que chama de 'revolução constitucional', isto é, reformas das instituições e dos órgãos decisores no sentido de estabelecer novos procedimentos segundo os quais as decisões serão tomadas".[148] Esse é um aspecto importante no conjunto conceitual da Pubic Choice, pois aponta a necessidade de reformulação da prática interna das instituições estatais.

---

145 HAYEK, Friederich. **O caminho da servidão.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p. 101.

146 Ainda que a primeira experiência de reforma econômica neoliberal tenha ocorrido sob a ditadura do general Augusto Pinochet, no Chile.

147 id. ibid., p.103.

148 Dias, ibid., p. 43.

Portanto, o gerencialismo e a sua teoria originária, a Public Choice, não pode ser observado apenas como a vertente neoliberal para as instituições estatais, mas, assim como o neoliberalismo enquanto perspectiva teórica, retomou aspectos do liberalismo clássico conservador realizando uma releitura do Estado desvinculada de qualquer "igualitarismo", no qual a democracia aparece como mero "mercado competitivo". A importância teórica das formulações da Public Choice, no entanto, está associada às suas consequências práticas que remetem às reformas de Estado realizadas em um conjunto de países a partir dos anos 1980. Esse movimento também está vinculado à chamada *New Public Management* (Nova Gestão Pública[149]), designada por Christopher Hood, em 1991, após o fim do governo de Margaret Thatcher[150], ao se referir às medidas de reforma da administração realizadas durante a década anterior.

Diversos autores, com posições diferentes sobre a reforma gerencial, identificam nos anos 1980 o início das ações reformadoras em escala internacional e com variados graus de profundidade e perfil de acordo com os processos políticos em curso em cada país.[151] Como parte delas, ocorreu uma ofensiva perpetrada em direção às instituições estatais, desqualificando o serviço público e a "ineficiência" da administração estatal.

Sobre o significado desse conjunto de reformas, Dardot e Laval apontam que, mais importante que uma suposta saída do Estado, foi a sua reorientação no sentido de "modernização" e "racionalização" da administração pública, assim como identificamos nas correntes teóricas da Public Choice e na ascensão do neoliberalismo.

> o Public Choice, recuperando as críticas de Hayek, é um movimento hostil à democracia representativa, que é vista como o principal fator de crescimento da burocracia. Num regime democrático, os cidadãos não podem exercer um controle real sobre os burocratas e tentam aliar-se a eles quando conseguem se organizar.[152]

149 Uma das formas como a reforma gerencial foi disseminada no Brasil nos anos 1990.

150 Christopher Hood é um estudioso do tema da gestão pública tendo sido professor na Universidade de Oxford.

151 Ver: POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional.* In.: **RSP - Revista do Serviço Público.** Ano 53, Nº 3, Jul-Set 2002.; MATIAS-PEREIRA, José. *A administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia*. In.: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, nº42 (1), jan/fev de 2008, p. 61-82.; SOARES, Elias Farinha. *Contexto internacional e experiências da reforma da administração pública.* In.: **Administração.** Portugal. Nº 64, vol. XVII, 2004, p. 473-506.; PIMENTA, Carlos César. A *reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.* In.: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, nº32 (5), Set-Out de 1998, p. 173-199.

152 Dardot e Laval, ibid. p. 299.

A perspectiva filosófica dos teóricos da Public Choice possui vínculos com o liberalismo clássico de Thomas Hobbes principalmente em relação ao contratualismo e à noção de sociedade como a soma de indivíduos, por exemplo. Nesse processo de reformulação teórica fizeram o mesmo caminho dos representantes da Escola de Chicago e austríaca resgatando liberais conservadores e fundamentando teoricamente sua profunda aversão à democracia, limitada aos processos de tomada de decisão.

2.2.2 – Experiências internacionais.

A implementação de reformas nos EUA e Reino Unido tiveram caráter de plataforma difusora a partir da qual a reestruturação estatal a partir do gerencialismo foi replicado para outros países. O modelo *gerencial* assumiu o caráter de paradigma dominante no que se refere ao funcionamento do aparelho de Estado, em diversos países, a partir da década de 1980. Neste processo foi importante o papel de algumas entidades na difusão internacional das reformas de Estado, com destaque para o Grupo Banco Mundial.

Vale destacar, antes da experiência anglo-saxã, o caso do Chile a partir do golpe de Estado contra o governo de Salvador Allende, em 1973. A ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990) promoveu amplas reformas na economia e no Estado em mais de uma iniciativa de reformas constitucionais. Pelo seu pioneirismo e profundidade, sustentada por um contexto de violenta repressão, o caso chileno deve ser destacado como laboratório inicial do receituário dos economistas da Escola de Chicago.

A formação de um conjunto de teóricos orientados pela renovação do liberalismo remonta ainda aos anos 1950 quando um conjunto de economistas da Universidade Católica do Chile realizou estudos na Escola de Chicago[153]. Para as eleições de 1970, esse grupo de intelectuais passou à formulação de um programa de reformas ultraliberais visando disponibilizá-lo para Jorge Alessandri, candidato do Partido Nacional formado a partir da unificação de partidos de direita conservadores. Esses intelectuais se reuniam no Centro de

153 Spíkula; Sérgio de Castro. *Prólogo.* In.: Centro de Estudios Publicos. **“El ladrillo”. Bases de la politica economica del gobierno militar chileno.** Santiago: Alfabeta impressiones, 1992, p. 7

Estudios Socioeconomicos (CESEC). Após a derrota nas eleições, o grupo voltou a se reunir nas vésperas do golpe e, posteriormente, ocupou cargos no governo de Pinochet.

> Fueron éstos la base de lo que posteriormente fue la Exposición de la Hacienda Pública de octubre de 1973, efectuada por el primer Ministro de Hacienda del regimen militar, Contraalmirante don Lorenzo Gotuzzo. En dicha oficina de la calle Nataniel Cox se mecanografió totalmente el Programa de Desarrollo Económico (conocido por algunos chilenos como "El Ladrillo") (…) El primer efecto del Programa de Desarrollo Económico fue la migración de casi todos sus autores, desde los claustros universitarios al árido y dificil, pero espiritualmente gratificante, campo del servicio público.[154]

A chegada dos economistas liberais ao Ministério da Economia em julho de 1974, com o primeiro conjunto de reformas econômicas sendo realizado a partir de 1975 depois que Sérgio Castro Spíkula assumiu o comando do Ministério, em abril de 1975. O "choque econômico" de 1975 consistiu em um primeiro significativo laboratório das ideologias neoliberais sobre o predomínio das leis de mercado. "No sólo se modificaría lorealizado por la UP[Unidade Popular], sino la conducción total de la política chilena desde los años treinta".[155]

Segundo Alan Angell a aliança entre tecnocratas liberais e líderes militares foi possível porque estes precisavam de soluções supostamente técnicas que justificassem determinadas medidas no campo econômico e social. No entanto, o impacto sobre a população chilena foi brutal. As medidas significaram a redução em cerca de 30% do emprego público, a redução do gasto estatal em áreas sociais com o objetivo de reduzir o deficit nas contas públicas. Uma das mais profundas medidas de reforma do Estado foi a privatização do sistema de aposentadorias através de fundos privados.

Na política econômica, retirou barreiras tarifárias às importações, elevou juros buscando atrair capitais estrangeiros, privatizou a maior parte das empresas estatais (essas passaram de 300, em 1973, para 24, em 1980) e liberou os preços. A inflação disparou ficando acima dos 300% em 1974-75, sofrendo redução apenas em 1981 quando chegou a 9,5%.

A forte retração das atividades econômicas proporcionada pelas medidas do "schock" econômico teve como consequência o aumento significativo do desemprego (variando entre

---

154 id. ibid., p. 10-11.

155 ANGELL, Alan. **Chile de Alessandri a Pinochet:** en Busca de la Utopía. Santiago de Chile: Editoriales Andres Bello, 1993, p. 98

16,5% a 30%, entre 1975 e 1982). Tais medidas tinham como contraponto necessário a forte repressão sobre o movimento operário e popular que se evidenciou no "Plan Laboral" de 1979. A reforma da legislação trabalhista teve como princípio definir que o "contrato entre capital y trabajo pasó a ser individual". Dentre as diferentes medidas estava a possibilidade de acordo individual dos trabalhadores durante processos de negociação coletiva.

Na virada para os anos 1980, a redução da inflação era comemorada e a retomada da expansão do PIB recebeu o nome de "milagro chileno". Porém, considerando a média entre 1974 e 1980 o crescimento do PIB foi de 4% ao ano. Em 1980, embalado pelo bom momento econômico, foi aprovada a nova Carta Constitucional através de um plebiscito[156], questionado pela oposição legal devido à falta de controle sobre seus resultados. O principal efeito da nova Carta foi o estabelecimento de alguns limites ao poder presidencial de Pinochet sobre o regime[157], considerando as funções delegadas ao Tribunal Constitucional que atuava para dirimir divergências eventuais sobre a legislação.

Dessa forma, mantidos os marcos essenciais do regime ditatorial, houve ampla margem para a continuidade do programa neoliberal dos economistas tecnocratas. A privatização da previdência foi efetivada com a criação das "Administradoras de Fondos de Pensión" (AFP), no final de 1981. O novo sistema se tornou obrigatório para todos os trabalhadores, com exceção das Forças Armadas e a força policial "Los Carabineros".[158] O sistema de capitalização individual, por adesão às AFP, previa a contribuição apenas dos trabalhadores para o custeio dos planos de aposentadoria. O Estado mantinha a cobertura em casos de elevada pobreza, mas deixava de participar da repartição, base do regime anterior. Portanto, a reforma previdenciária chilena foi uma ampla reestruturação das aposentadorias que produz efeitos dramáticos sobre as condições de vida da população até os dias atuais.

A influência dos "Chicago Boys" sobre o governo de Pichochet foi questionada a partir da crise provocada pelo aumento dos juros na economia dos EUA elevando a dívida externa dos países da América Latina, em 1982-1983. Os protestos populares que seguiram

---

156 "Dadas las irregularidades que rodearon la celebración de los plebiscitos de 1978 [sobre o apoio da população ao governo] y 1980, realizados—entre otras deficiencias—sin que hubiera un registro electoral de la ciudadanía, sin que la oposición tuviera acceso a la televisión, y sin que se pudiese establecer un monitoreo eficaz de la votación y del recuento de los votos, la victoria del gobierno en ellos resultó ser de una credibilidad dudosa." In.: VALENZUELA, J. S. **La constitucion de 1980 y el inicio de la redemocratizacion en Chile.** In.: Helen Kellogg Institute for International Studies, v. 242, n. September, 1997. p. 13

157 Estabelecia o mandato de 8 anos, prorrogável por igual período mediante plebiscito.

158 QUIROGA, Yesko. *De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile.* In.: **Nueva sociedad.** n. 217, p. 24–38, 2008.

nesse contexto colocaram em cheque a continuidade de Pinochet no cargo, abrindo espaço para a efetivação das medidas previstas na Constituição de 1980 quanto à sucessão presidencial.

Cumpridos os oito anos do governo constitucional de Pinochet, em 1988 a transição a um regime de liberdade de organização partidária e disputa eleitoral ocorreu de maneira pactuada através da introdução de algumas reformas na Constituição. O acordo entre as principais forças políticas previa a continuidade de aspectos básicos da estrutura econômica e social consolidada nos anos de predomínio do liberalismo dos tecnocratas de Chicago. Por outro lado, o novo regime de disputa eleitoral partidária foi reformulado legalizando os partidos políticos. Em suma, a transição por dentro da constitucionalidade de exceção preservou as reformas econômicas do período Pinochet.

Apesar do pioneirismo chileno, diversos analistas da reforma gerencial observam sua origem nos casos de reformas nos EUA e Reino Unido. Neste último caso, teve origem no governo de Margaret Thatcher (1979-1990). Nos EUA, o movimento tem características específicas durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), ainda que os EUA tenha passado por contínuos processos de revisão estatal ao longo do século XX, foi nos anos 1980 que as medidas de "controle de gastos e os imperativos de eficiência e qualidade na gestão pública se tornam os princípios balizadores dessas reformas".[159]

De acordo com Soares (2004), no Reino Unido, as reformas tiveram início com a criação do *Financial Management Iniciative*, de 1982, que tinha como objetivo estabelecer o controle "das despesas públicas, a redução da dimensão do setor público e uma maior responsabilização dos dirigentes pela gestão dos recursos postos ao dispor". (p. 478) Foi estabelecida através do documento "Efficiency and Effectiveness". Alguns autores apontam que a origem das reformas dos anos 1980 e 1990 pode ser encontrada no chamado *Relatório Fulton (Fulton Report)*, de 1968[160]. Parte das mudanças realizadas significaram alterações na estrutura institucional. O setor responsável por pessoal foi agregado ao gabinete governamental em 1981 quando foi extinto o "Civil Service Department". Em 1987, essas funções de controle de pessoal foram transferidas, em parte, para o Tesouro Nacional.[161]

---

159 REZENDE, Flávio da Cunha. *Clinton e a reinvenção do governo federal: o National performance Review.* In.: **Revista do Serviço Público**. Ano 49, N°1, 1998, p. 94-95.

160 O documento foi produzido pela comissão parlamentar presidida por Lord Fulton. Ver: Pyper, Robert. **The British Civil Service.** Hertfordshire-UK: 1995.

161 Resumo sobre a trajetória do serviço público disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep07.htm> Acesso em 17/12/2018.

Porém, antes das medidas de reforma nas instituições do Estado, o governo de Margaret Thatcher obteve êxito no campo político ao derrotar a primeira grande greve durante seu governo contra os sindicados do serviço público civil que lutavam por reajuste salarial. A greve que durou 21 semanas foi encerrada com obtenção de apenas 0,5% de avanço em relação a proposta original do governo de 7% de aumento. O resultado dessa greve enfraqueceu de tal maneira os sindicatos do serviço público civil que estes não puderam reagir às medidas de reforma na estrutura estatal que começaram nos anos posteriores.[162]

Mesmo com as medidas do *Financial Management Iniciative*, o destaque principal de reformas nos governos Thatcher foram as medidas chamadas de "Next Steps" (próximo passo), a partir de 1988, no segundo movimento reformador do governo conservador na Inglaterra. O *Improving Management in Government*[163] indicava a criação de agências executivas como caminho para execução da reforma de Estado. Essas agências assumiam serviços estatais e seriam reguladas por contratos de gestão[164], possuíam administradores remunerados em função dos resultados e com liberdade de gestão de recursos e pessoal. A possibilidade de avaliação dos resultados era primordial para a definição se o serviço deveria continuar sendo oferecido naquele formato ou deveria ser privatizado, introduzindo um grande volume de auditorias. Assim, a ênfase no modelo de agências executivas fez com que, em cerca de 10 anos, elas passassem a concentrar a maior parte da força de trabalho empregada pelo Estado.

> tratava-se de fragmentar um serviço público unificado e normatizado em entidades descentralizadas e responsáveis perante o ministro em questão. Desse modo, a função pública britânica é progressivamente dividida em cerca de 110 agências autônomas, reunindo quase 80% dos agentes públicos. Cada agência é dirigida por um responsável selecionado por sua competência administrativa e remunerado de acordo com seu desempenho.

---

162 Ver: PILKINGTON, Colin. **The Civil Service in Britain today.** Manchester: Manchester University Press, 1999, p. 60-61

163 Documento base da reforma disponível em: <https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the%20_next_steps.pdf> Acesso em: 17/12/2018.

164 Segundo Soares, os contratos tiveram origem na experiência de reforma francesa na qual o objetivo principal foi melhorar a execução dos serviços públicos e evitar a privatização dada a forte oposição ao modelo de privatização nesse país. No entanto, foi no caso britânico que se consolidou como modelo de reformulação do serviço público. No Brasil foram a base para o modelo de Organizações Sociais a ser apresentado adiante. Ver: SOARES, Elias Farinha. *Contexto internacional e experiências da reforma da administração pública.* In.: **Administração.** Portugal. Nº 64, vol. XVII, 2004, p. 481

> Livre para gerir, ele pode subcontratar serviços no setor privado, caso julgue essa solução mais eficiente.[165]

A sequência de reformas no serviço público foi constante, mesmo nos governos posteriores do conservador Jonh Major (1990-1997) e do trabalhista Tony Blair (1997-2007). Pollitt e Bouckaert[166] apontam que este último governo lançou um documento estratégico apontando a necessidade de mais mensuração, avaliação e metas no interior do serviço público. Com isso, podemos afirmar que as reformas de Estado ganharam terreno em amplos segmentos sociais como partidos historicamente identificados com as causas sociais e de defesa de direitos trabalhistas caracterizando um processo de transformismo político da social-democracia.

Outra experiência de reforma de Estado dos anos 1980 foi o caso dos Estados Unidos. Foi nesse período que se estabeleceu uma relação direta entre a reorganização do Estado e o controle fiscal. Durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989) observa-se uma inflexão nos gastos federais, a partir de 1985, dando fim a uma curva ascendente que estava em curso. O programa de reformas durante o governo Reagan pode ser definido a partir do: "ataque à burocracia e o controle austero das finanças públicas, descentralização, devolução de autoridade para os governos locais, desregulamentação e privatização".[167]

A mudança da estrutura tributária foi assumida como um dos aspectos centrais da campanha e do governo de Reagan. A proposta era apoiada conceitualmente na "Curva de Leiffer" segundo a qual haveria um ponto ótimo para o percentual de impostos, a partir do qual o aumento na alíquota levaria a uma redução na arrecadação geral e não o seu aumento. Isso se daria devido ao desestímulo à produção causado por impostos elevados, segundo essa teoria. Esse foi o discurso com o qual foram levadas a cabo diversas modificações na estrutura tributária com o objetivo de acabar com o tributo progressivo levando a um modelo de tributação altamente regressivo com o aumento dos impostos sobre as rendas mais baixas.

A primeira medida de redução geral de impostos de 1981 foi acompanhada pela retomada de outros impostos logo no ano seguinte. "Pressionado por James Backer, David Stockman e lideranças parlamentares, inclusive Republicanos conservadores liderados pelo

165 Dardot e Laval, op. cit. p. 309.
166 Pollitt e Bouckaert, ibid., p. 23.
167 Rezende, ibid., p. 96.

senador Robert Dole, Reagan teve de assinar o grande aumento de impostos, o TEFRA, no ano de 1982, recuperando cerca de um quarto da perda tributária de 1981".[168]

No que se refere ao imposto de renda foram três mudanças ao longo da presidência Reagan. As mudanças de 1981 e 1986 mantiveram a estrutura de imposto progressivo com o fim da alíquota de 70% para os rendimentos acima de 161 mil mensais. Em 1988 houve a principal mudança no modelo: as 17 faixas de contribuição foram substituídas por apenas 4; foi instituído o fim da isenção com a alíquota mínima obrigatória de 15% e máxima de 28%. Esta última modificação significou o fim do modelo de imposto de renda progressivo que vigorava desde a década de 1930.

Apesar do discurso de controle de gastos, o governo Reagan ampliou o orçamento da Defesa, quase quadruplicou o montante da dívida pública e consequentemente os gastos com juros. Em vez de uma redução dos gastos, houve uma recomposição retirando recursos de programas sociais, desenvolvimento, transporte e energia que foram redirecionados para outras áreas.

De modo geral, o balanço do governo Reagan foi de menos impostos sobre os ricos e os lucros e a redução dos gastos sociais, o que levou a uma maior concentração da riqueza no final da década. Enquanto o valor real do salário-mínimo despencou, a parcela da renda nacional nas mãos dos 10% mais ricos chegou próximo aos 40%.[169]

Enquanto Reagan foi responsável por desestruturar alguns dos pilares do Estado de bem-estar social, a agenda de reforma da institucionalidade ficaria para governos posteriores como o de Bill Clinton (1993-2001) com seu programa de enxugamento da máquina pública chamado de "Reinventing Government", seguido de uma ampla transformação de processos e reestruturação da administração estatal através do *National Performance Review*, elaborado em 1993[170].

A reinvenção do governo norte-americano dizia respeito a uma velha forma de redução de custos praticada no mundo empresarial: a demissão em massa de funcionários. Os relatórios do N*ational Performance Review* (NPR) apontam para uma redução de 291 mil

168 MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. **A economia política do governo Reagan:** Estado neoliberal, tributação e gasto público federal nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988 . Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. Dissertação de Mestrado. p. 101.

169 id., ibid., p. 126-127.

170 Uma das fontes do plano de reformulação pode ser identificada na obra de David Osborne e Ted Gaebler, "Reinventando o governo", de 1994. Devid Osborne foi uma das lideranças do programa NPR. (id., ibid., p. 98)

cargos públicos nesse período e uma correspondente redução de US$118 bilhões nos gastos com a administração federal. Segundo um informe do governo, o corte de pessoal e a economia de recursos teriam sido maiores: US$137 bilhões para 351 mil demissões.[171] Além disso, houve medidas de reorganização dos procedimentos adotados por diversas agências no que ficou conhecido como um processo de "simplificação" de procedimentos e acesso aos serviços. Também foi elaborado um sistema de controle sobre as compras públicas.

Dessa forma, as reformas implementadas nos EUA e Reino Unido tiveram o papel de dar início a onda reformadora e, simultaneamente, serviram como lócus de difusão de um programa a ser replicado em outros países que também envolveu aspectos mais gerais sobre controle de contas públicas, liberalização financeira e comercial, além da própria reforma das estruturas estatais.

Alguns analistas realizaram balanços em escala global do processo de reforma estatal. Christopher Pollitt e Geert Bouckaert, no artigo "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional", apontam para a dificuldade em comparar as diferentes experiências internacionais pois cada uma possui características particulares em função das especificidades da formação do Estado nacional em cada país. Soma-se a isso a dificuldade em estabelecer unidades de análise comuns que permitam uma comparação satisfatória.[172]

Os autores propõem uma classificação a partir da intensidade com que as reformas gerenciais foram implementadas. Assim, dividem os países em quatro grupos[173]. O primeiro reúne os países com reformas mais profundas que inclui Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália. Este grupo se caracteriza por um amplo processo de privatizações. O segundo grupo seria um grupo mais moderado e menos afeito às privatizações em larga escala. Os autores incluem os casos de França, Canadá, Países Baixos e países nórdicos. O terceiro grupo seria o dos países mais "inibidos" que incluem Alemanha e Japão que mantiveram aspectos essenciais das políticas de bem-estar. O quarto grupo seria de experiências de países "em desenvolvimento" ou "países em transição" da Europa Oriental. Neste último grupo teve um maior papel pressões e exigências de agências multilaterais.

171 Disponível em: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/news/122198.html>; Acesso em 11/11/2017.
172 Pollitt e Bouckaert, ibid.
173 "Os países mediterrâneos, a América do Sul, a maior parte da Ásia e outros territórios não foram sequer mencionados. A razão é simples: não sabemos o bastante para dizermos qualquer coisa." (id., ibid., p. 19.

> Em vários desses casos, as reformas foram cobradas por organizações internacionais tais como o Banco Mundial (…) ou a Comissão Europeia, ou por mentores ex-colonialistas, tais como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido.[174]

A classificação proposta pelos autores esbarra na dificuldade de comparação entre diferentes processos de reforma, além da importante ausência do caso chileno. No entanto, vale destacar o papel difusor de alguns países nesse processo, assim como a ação de organismos multilaterais hegemonizados pelos países de capitalismo central. Outros casos de países com maior poder de barganha na hierarquia internacional realizaram modificações nas suas estruturas estatais de maneira moderada, também resultado das pressões nas lutas de classes locais pela preservação de direitos sociais e dos serviços públicos.

Um outro trabalho que busca analisar em perspectiva internacional as reformas gerenciais é o de Fernando Luiz Abrúcio[175]. O autor se concentra no debate teórico oriundo das experiências reformadoras do Reino Unido e dos EUA. Nesse aspecto, o autor afirma que teria existido um modelo gerencial puro que foi primeiro aplicado nesses dois países. Na nossa avaliação, ainda que possamos identificar propostas teóricas sobre o gerencialismo, que apresentamos anteriormente, a sua aplicação se deu mediado por um conjunto de fatores históricos, tal como matizado por Pollit e Bouckaert. De modo que não concordamos com a interpretação de que os casos inglês e estadunidense dos anos 1980 seriam identificados com um “modelo gerencial puro”.

Por sua vez, José Matias-Pereira, em “Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia” realiza um apanhado das reformas nesses e em outros países com destaque para as distinções no caso Europeu. Avalia que o conjunto das reformas teve caráter neoliberal e que, por isso, não lograram êxito na resolução dos problemas da burocracia pública. Em que valha a crítica a alguns dos elementos das reformas, a mera adjetivação como neoliberal simplifica a análise sobre as causas da manifestação de uma série de reformas em diferentes Estados nacionais em curto período de tempo.

---

174 id. ibid., p. 18.

175 ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Editora Vera Lúcia Petrucci, 1997, Cadernos ENAP, nº 10.

Em Soares[176] identificamos uma argumentação que endossa a reforma gerencial colocando-a em oposição ou sem vinculação com as ideias neoliberais. Identifica etapas diferentes das reformas de Estado, sendo a mais importante aquela que teria abandonado a perspectiva do “Estado mínimo”, ou da redução do Estado, para o caminho da reformulação. Ao considerar neoliberalismo como equivalente a defesa do Estado “mínimo”, esse autor busca descolar a agenda da reforma de Estado dessa corrente teórico-política. Assim, nesses estudos não se busca uma definição do neoliberalismo, em geral vagamente associado à política de Estado, nem às suas relações com as correntes teóricas do gerencialismo, como a *Public Choice*.

A separação entre gerencialismo e neoliberalismo é reforçada ainda pela manutenção de programas de reforma estatal mesmo em governos de partidos historicamente associados às causas sociais e trabalhistas, como o governo de Tony Blair, do Partido Trabalhista do Reino Unido. Vale destacar que os governos de diversos partidos social-democratas, em alguns países europeus, com experiências e graus variados, aderiram a uma agenda emanada das burguesias financeiras internacionais que ficou explicita, por exemplo, na chamada Terceira Via, de Anthony Giddens[177].

2.2.3 – Organizações internacionais de difusão da reforma de Estado.

Nesse processo de reformas de Estado, também se destaca a atuação de organizações internacionais de caráter supranacional. Vale destacar o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), entre outros. Portanto, a passagem de iniciativas localizadas em alguns países para a elaboração de uma agenda de alcance mundial marca um momento importante na consolidação do paradigma da reforma de Estado a ser propagado em escala internacional.

176 Soares, ibid., p. 475-476.

177 Interessante análise sobre a “Terceira Via” encontramos em: Navarro, Vicente. **Existe uma Terceira Via?** Uma resposta à "Terceira Via" de Giddens. Lua Nova [online]. 1999, n.48, pp.175-186. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451999000300010>. Acesso em: 18/12/2018.

> Observa-se que os teóricos da administração pública, no passado, se preocupavam em focar os seus estudos nos fenômenos administrativos dentro do seu próprio país, no quadro do seu sistema político-administrativo específico. Esse contexto foi profundamente alterado com a globalização, que trouxe no seu bojo uma maior discussão dos problemas administrativos e das soluções encontradas, bem como uma *ampla difusão dos estudos sobre o tema*, em especial, os relatórios e trabalhos elaborados pela OCDE, FMI, BIRD, American Society for Public Administration e European Group for Public Administration."[178]

Dentre as entidades apontadas, o BIRD, parte do Banco Mundial, teve papel de destaque na propagação e financiamento de uma agenda reformista para as agências estatais dos países periféricos. Pereira (2010) aponta dois eixos diferentes de políticas, emanadas do Banco Mundial para a América Latina, entre as décadas de 1980 e 1990. Nos anos 1980 o foco era a redução do tamanho do Estado e a reformulação estatal, enquanto a partir de 1991 os relatórios do BM passam a fazer referência a algumas funções do Estado que deveriam, em última instância, promover o bom andamento das ações de mercado.

> Com a política de ajustamento, as condicionalidades institucionais passaram a envolver, simultaneamente, órgãos públicos de vários setores em diversos níveis de governo, com o objetivo de redesenhar por completo a ossatura material do Estado. A gestão pública deveria se adequar ao ajuste macropolítico.[179]

O Banco Mundial passou a dar ênfase na gestão pública recomendando em seu relatório de 1983: "a criação de uma autoridade central responsável pela coordenação e pelo enquadramento das políticas setoriais à pauta macroeconômica"; "criação ou aperfeiçoamento de um sistema unificado de informações sobre o gasto público nos três níveis de governo"; "descentralização da prestação de serviços básicos" e gestão de projetos e programas de desenvolvimento junto ao setor empresarial e ONG's (inclusive com financiamento), entre outros.[180]

Nos anos 1990, a agenda passa a focar no funcionamento do Estado ou da "institucionalidade". Assim, ganharam destaque a introdução de temas como a "governança"

---

178 MATIAS-PEREIRA, idib., p. 64-65, grifos nossos.

179 PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro. 1**944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 258.

180 id., ibid., p. 260.

que buscava pautar as formas de atuação dos governos.[181] Dentre as prioridades apontadas no relatório de 1991, estavam:

> a) racionalização da burocracia estatal, entendida como modernização técnica, redução de pessoal, aumento de salários e novas formas de controle da força de trabalho; b) ajuste fiscal e redirecionamento do gasto público; c) aperfeiçoamento da estrutura administrativa e legal necessária à privatização das empresas do setor produtivo estatal; d) transferência da prestação de funções e serviços públicos diversos para organizações não-governamentais (ONGs), vistas como veículos mais eficazes na promoção da participação popular e do aliviamento da pobreza; e) reforma do poder judiciário, com o propósito de baratear custos judiciais, facilitar o acesso à Justiça, acelerar o atendimento das demandas e otimizar as relações de mercado (falências, transferências de propriedade, etc.); f)supervisão da banca privada e legislação favorável à circulação de capital financeiro; g) garantia dos direitos de propriedade.[182]

O papel formulador das entidades do Grupo Banco Mundial se acentua no conjunto de iniciativas, em parte, implementadas em diversos países anos depois. No que se refere à mercantilização dos serviços públicos garantidos pelo Estado que deixavam de ser entendidos como direitos sociais, também atuaram outras entidades de caráter multilateral, como a Organização Mundial do Comércio:

> Insere-se nesta política o Acordo Geral de Comércio e Serviços, negociado no seio da Organização Mundial do Comércio, que pretendeu levar às últimas consequências a liberalização dos serviços públicos, quer os de tipo comercial — telecomunicações, transportes, energia — quer os de carácter social, como a saúde, a educação, a segurança social e a cultura. A filosofia subjacente às negociações consistiu em tratar os serviços públicos como um negócio, o que levanta a questão de saber se no futuro haverá lugar para serviços públicos não lucrativos.[183]

Em âmbito regional, destacamos o CLAD na difusão do modelo de reforma gerencial implementado no Brasil, a partir de meados da década de 1990, para o conjunto da América Latina e a comunidade de países de língua portuguesa. Fundado em 30 de junho de 1972 por

181 id., ibid., p. 284.
182 id., ibid., p. 284.
183 Soares, ibid., p. 474.

uma iniciativa do México, Peru e Venezuela, a entidade passou a ter destaque, nos anos 1990, com a propagação das propostas reformadoras para a América Latina.[184]

Os congressos anuais do CLAD começaram a ser realizados a partir de 1996, com a primeira edição ocorrendo no Brasil que se posicionava como experiência principal de reforma de Estado na região. O CLAD foi presidido por Bresser-Pereira entre 1995 e 1998, mesmo período de implementação da reforma administrativa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tais entidades cumpriram papel de difusão de conceitos e formulações sobre a reforma de Estado fazendo parte da dinâmica burguesa de atuação em espaços internacionais de propagação de expedientes de dominação. Também compreendemos ser fundamental, na análise da difusão do modelo gerencial, o papel das burguesias locais, governos nacionais e seus aparelhos de articulação internacional no interior da dinâmica do capital-imperialismo. Pois, a forma como ocorreram as reformas em cada país depende das circunstâncias nacionais específicas, não se tratando de uma simples imposição dos organismos internacionais.

184 CLAD. Estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2010. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Estatutos%202010%20CLAD-1.pdf> Acesso em: 17/12/2018.

CAPÍTULO 3 - ASCENSÃO NEOLIBERAL E ESTADO SOCIAL: LUTA DE CLASSES E A REFORMA DO ESTADO NA NOVA DEMOCRACIA LIBERAL BRASILEIRA.

Neste capítulo vamos analisar o processo histórico que marcou a reforma de Estado no Brasil a partir do contexto mais geral de transição de regime politico, realizado entre o final dos anos 1970 e final dos anos 1980. A reforma de Estado dos anos 1990, a primeira realizada sob um regime democrático, com a reformulação do papel do Estado, estiveram subordinadas às especificidades das lutas de classes no processo de descompressão da ditadura empresarial-militar.

Na primeira seção, apresentaremos, o contexto histórico de transição de regime político no Brasil, marcada pela inserção do neoliberalismo no ideário de segmentos dirigentes das classes dominantes brasileiras. Destacamos os embates na Constituinte de 1988 que definiram o perfil da república que resultou da longa transição.

Na segunda seção vamos analisar as iniciativas de reforma estatal durante os governos democráticos: Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período conturbado destaca-se o primeiro ímpeto reformista do governo Collor e a crise institucional que marcou a destituição do presidente eleito. Além disso, destacamos as disputas em torno da Revisão Constitucional de 1993. Ainda nessa seção, analisamos a articulação da eleição de FHC com a estabilização inflacionária, abrindo caminho para um conjunto mais amplo de reformas de Estado que ocorreu a partir de 1995. As modificações implementadas nesse período permanecem até os dias atuais e se articulam com uma perspectiva de longo prazo de redefinição do papel do Estado. Assim, analisamos os eixos principais da reforma emanada do Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE). Criado como ministério extraordinário, o MARE teve duração de cerca de três anos e produziu um conjunto de formulações analisadas a partir dos “Cadernos do MARE”, base documental consultada ao longo da análise. Dentre os eixos principais observamos a estruturação interna do conjunto dos aparelhos de Estado; a transferência de funções públicas para o âmbito de organizações de caráter privado (supostamente não lucrativa e não-governamental) com a regulamentação e ampliação das facilidades para implementação das “organizações sociais” e, por fim, o acentuado papel fiscal cristalizado nos aparelhos de Estado consolidado a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e do papel da dívida pública na estruturação do orçamento estatal. Ao final demonstraremos o funcionamento ampliado do

Estado na elaboração das reformas do MARE a partir de espaços de articulação com setores da sociedade civil burguesa.

Tendo como ponto de partida a compreensão do Estado pelo seu funcionamento "ampliado" ou "integral", analisamos ao longo do capítulo de que maneira a promoção da reforma de Estado no Brasil foi um arranjo que envolveu ações no Estado restrito e na sociedade civil, na assimilação, formulação e propagação de ideias que deram sustentação política e ideológica ao programa de transformações de longo prazo que começou a ser implementado logo após a Constituinte de 1988.

3.1 - SOCIEDADE CIVIL E AS LUTAS DE CLASSES EM TORNO DO NOVO MODELO DE ESTADO.

Um dos aspectos do processo de transição política foi o esgotamento, econômico e político, da ditadura empresarial-militar[185]. O período histórico em que esse movimento ocorre está localizado entre o início do projeto de distensão, em meados dos anos 1970, e o estabelecimento da nova Carta Constitucional, em 1988.

David Maciel[186] analisa o complexo processo de modificação na institucionalidade em duas etapas. A "primeira transição" ocorreu entre 1974 e 1985 e foi marcada pela gradual substituição do arcabouço institucional ditatorial. Nesse aspecto, o período é dividido pelo autor em três outros momentos marcados por avanços e recuos na reforma institucional: a "distensão" (1974-77) que estabelece as primeiras medidas de reforma é marcada pela disputa no interior das Forças Armadas. A seguir, a "abertura" (1978-82) foi caracteriza por um conjunto mais amplo de modificações como o fim do AI-5, que recompôs os Poderes Legislativo e Judiciário como parte da salvaguarda da ordem, e a Lei da Anistia (1979). Na última etapa (1982-85) se consolidou a ampliação dos canais de representação política (sobretudo para os setores dominantes) com a realização das eleições em 1982. Dessa forma, o processo de abertura política, "a chamada Distensão tinha por eixo estratégico a ampliação e

185 Em *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe,* René Dreifuss apresenta o processo do golpe e tomada do poder em 1964 observando a atuação empresarial, de setores organizados em torno do complexo IPES/IBAD, decisiva antes, durante e depois do golpe de 1964 ocupando postos-chave no Estado. Ver p. 481-483.

186 MACIEL, David. **De Sarney a Collor:** reformas políticas, democratização e crise (1985-1990). Goiania-GO: UFG, 2008.

diversificação dos canais de interlocução entre classes dominantes e Estado, por meio da dinamização da esfera de representação política, no interior da sociedade política" (p. 43)

A "segunda transição", por sua vez, marca o período da "Nova República", o governo civil (sob tutela militar) eleito de maneira indireta, em 1985, e responsável por realizar a substituição da institucionalidade autoritária pela institucionalidade democratico-liberal, iniciada com a eleição de Tancredo Neves e concluída com as eleições gerais de 1989 e a posse de Fernando Collor, em 1990.

Esta seção se divide em duas partes buscando abarcar o período histórico que se estende de meados dos anos 1970 ao final dos anos 1980, com o foco na assimilação das ideias neoliberais e a execução deste receituário através das seguidas tentativas de reforma pós-Constituinte. Na primeira parte, apresentamos alguns aspectos da crise do regime militar e das movimentações do empresariado indicando uma agenda de ação mais autônoma que implicava em profundas críticas ao modelo de acumulação em crise; na segunda subseção nos concentraremos nas disputas colocadas na Assembleia Nacional Constituinte.

3.1.1 – Transição tutelada no Brasil: Crise da ditadura e ascensão de um novo associativismo burguês.

O projeto distensionista[187] foi formulado no interior da cúpula militar no processo de preparação da sucessão presidencial para o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979). A abertura, nos anos seguintes, foi marcada pela estratégia, lenta e gradual, de ampliação dos espaços de participação política confrontada por diferentes setores da oposição que buscavam acelerar o processo de transição. As resultantes desse conflito se expressou nos avanços e recuos da abertura que evidenciou o controle da cúpula militar sobre o processo, por um lado, e a crescente agitação nas forças de oposição, por outro.

As eleições parlamentares de 1974 marcaram uma importante vitória para o Movimento Democrático Brasileiro obtendo a maioria na Câmara Federal. Esses resultados foram acompanhados pelo recrudescimento do regime com novas medidas repressivas. A

187 Lemos, Renato Luís do Couto Neto e. *A conexão Harvard e a política de descompressão: sobre as origens da transição política no Brasil pós-64.* In.: **Tempos Históricos.** Volume 18, 2º Semestre de 2014, p. 559-590.

chamada “linha dura” continuava atuante e o jogo de forças tornou a abertura um processo de avanços e recuos na política da cúpula militar. Em novembro 1975, o assassinato, sob tortura, do jornalista Vladimir Herzog[188] por agentes do DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna) de São Paulo fazia parte da ofensiva repressiva contra organizações políticas que mantinham atuação clandestina[189].

Mais um assassinato das forças da repressão, agora do operário Manoel Fiel Filho em janeiro de 1976, levou à troca no comando do II Exército por Geisel, reduzindo a influência da chamada “linha dura” sobre o regime. Geisel, que pertencia a chamada ala “castelista” dos setores militares, era favorável ao processo de abertura gradual e controlado.[190] Sobre o processo de descompressão, em linhas gerais, o regime buscava consolidar um centro conservador garantindo, para a nova institucionalidade, a manutenção dos mecanismos de exceção que reservava às Forças Armadas a função de defesa interna.

Ainda em 1976, observa-se no meio empresarial a confluência de movimentos em torno dos temas da livre iniciativa e da crítica à presença do Estado na economia. Essa mudança no discurso do empresariado diante do governo Geisel se expressou na realização de uma “campanha contra a estatização”[191]. Uma série de questionamentos do empresariado, veiculados através da grande imprensa e de intelectuais, tiveram como resultado um compromisso do governo em tratar a questão como um problema oficial, indicando a ressonância das propostas empresariais frente ao governo.

---

188 Jornalista e militante do Partido Comunista Brasileiro foi alvo da “Operação Jacarta”, conduzida pelo DOI-CODI. Naquele período, eliminadas as principais organizações políticas que ingressaram na luta armada, o alvo principal da ditadura passou a ser o PCB que havia optado pela luta de massas em aliança com os setores democráticos, pelo fim do regime ditatorial. Ver: <https://oglobo.globo.com/brasil/operacao-gringo-quando-pcb-era-maior-ameaca-para-regime-militar-14650670; https://vladimirherzog.org/biografia/> Acesso em: 05/01/19.

189 Entre 1975 e 1976 cerca de um terço dos dirigentes do PCB desapareceram e foram assassinados pela repressão. Em 1976, o Comitê Central do PC do B foi desmantelado no episódio conhecido como “Massacre da Lapa”, em São Paulo. Ver: Pomar, Pedro Estevam da Rocha. **Massacre na Lapa. Como o exército liquidou o comitê central do PCdoB.** São Paulo: Editora Busca Vida LTDA, 1976; Pinheiro, Milton. Os comunistas e a ditadura burgo-militar: os impasses da transição. In.: Pinheiro, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição.** São Paulo: Boitempo, 2014.

190 Sobre esse contexto ver: Gaspari, Elio. *A ditadura encurralada*.; Ruy Mauro Marini. *Brasil: da ditadura à democracia, 1964-1990*; Teixeira, Francisco Carlos. *Crise da ditadura e o processo de abertura política no Brasil (1974-1985)*. In.: Ferreira, J; Delgado, L.de A.N.(org.) **O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização.** Quarta República (1964-1985). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

191 Velasco e Cruz. **Empresariado e Estado na transição brasileira. Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977).** Campinas, SP: Ed. da UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995, p. 52-53.

> (…) o impulso decisivo à campanha [contra a estatização] seria dado pela série de reportagens que *O Estado de S. Paulo* publicou entre fevereiro e março sob título geral de "Os caminhos da estatização". (…) apelando para o depoimento de empresários (não identificados) e de economistas selecionados a dedo (Gudin, Bulhões, Pastore, Langoni) para dramatizá-los.[192]

Em um momento mais decisivo da movimentação, que envolvia a pressão através dos setores empresariais, ocorreu:

> A entrada em cena das entidades empresariais e a ampliação da polêmica à arena parlamentar – eis aí os dois elementos que caracterizam a segunda etapa da campanha. Ela se estenderá até fins de março de 1976 quando, ante uma nova ofensiva antiestatizante, o ministro Reis Veloso convida o empresariado a apresentar ao governo, num prazo de dois meses, sugestões concretas para um programa de desestatização.[193]

Isso não significou que a partir dessas reivindicações o privatismo ganhou espaço na ação econômica do governo, muito pelo contrário. Nesse momento, a equipe econômica rebateu as críticas e defendeu os pontos essenciais do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) indicando algumas medidas para "consolidar a posição da empresa privada nacional". O II PND tinha como objetivo original deslocar o eixo da economia industrial para o setor de indústrias de base dentro de uma estratégia de modificação do Padrão de Industrialização.

> (…) o núcleo central da nova Estratégia é integrado por duas diretivas mutuamente articuladas. A primeira indica a montagem de um novo Padrão de Industrialização, no qual o comando da dinâmica da economia localizar-se-ia na indústria de base. A transferência do núcleo dinâmico de certos setores de bens de consumo para a indústria de base e as consequentes redefinições da infraestrutura de suporte e do processo de integração nacional compõem a primeira diretiva central da Estratégia. A segunda privilegia a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial mediante o fortalecimento progressivo do capital privado nacional, de molde a inicialmente "reequilibrar" o tripé para posteriormente constituir sua hegemonia.[194]

---

192 id. ibid., p. 54.
193 id. ibid., p.60.
194 Lessa, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento.** 1974-76. Sonho e fracasso. 1978. p. 8

Diante do quadro econômico internacional que inviabilizou tais intenções, a política econômica do governo teve que lidar com os efeitos da crise do petróleo.[195] No que se refere às relações entre as frações burguesas:

> O II PND contemplava uma alteração no equilíbrio de forças prevalecente nos marcos do capital privado nacional em favor do capital industrial e em detrimento do setor financeiro. Mas a política proposta não se dirigia igualmente a todos os ramos da indústria, nem a todos os grupos que em cada um desses ramos desenvolviam atividades.[196]

O autor argumenta que a crítica principal do empresariado à política industrial estava no objetivo de fundo no II PND de interferir na concorrência entre as frações do capital, apesar de publicamente ser veiculada como "antiestatizante". Diante da reclamação do empresariado, o governo faria um aceno a tais setores. "Com o documento 'Ação para a empresa privada nacional', pretendeu-se pôr um ponto final no debate sobre a estatização e, em boa medida, esse resultado foi alcançado". (p. 64)

Por outro lado, os resultados ruins no saldo da balança de pagamentos forçou o governo a suspender parte significativa dos investimentos planejados, fazendo com que o II PND naufragasse ainda no segundo semestre de 1976. A crítica à "estatização" da economia foi um momento no complexo processo, pautado por idas e vindas, de conversão neoliberal das lideranças empresariais nesse período.

Além disso, não eram evidentes preocupações dos setores burgueses com o restabelecimento do regime de direito pautado na independência entre os poderes. O tema da democratização ainda não era pautado fortemente por estes setores. Em 1976, o Governo Geisel decretou a chamada Lei Falcão, em referência ao ministro da justiça Armando Falcão, reduzindo a exposição dos candidatos às eleições nos veículos de comunicação. Sem atingir o objetivo de sufocar o MDB[197] como canalizador do movimento de oposição ao regime, nova

---

195 Aluns autores apontam que a manutenção do investimento público em um cenário externo desfavorável tinha como fundamento a estratégia de manter a economia em expansão e garantir a abertura gradual. No entanto, uma das consequências da manutenção de altas taxas de investimento foi o aumento da dívida (então, sob juros mais elevados internacionalmente) que chegaria ao colapso da crise da dívida em 1982. Sobre as diferentes análises acerca do II PND ver: Carneiro, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE-Unicamp, 2002. p. 55-64

196 id. ibid., p. 127.

197 Apesar das medidas de restrição, o MDB saiu vitorioso nas eleições municipais de 1976, conquistando a maioria nas Câmaras Municipais em 59 das 100 maiores cidades do país. Esse resultado se somava ao bom resultado das eleições legislativas de 1974 na qual o MDB venceu na disputa das vagas em disputa no Senado.

legislação restritiva foi criada em 1977, o chamado “Pacote de Abril”. Sem os votos necessários na Câmara para realizar a mudança de governo em 1978, devido o resultado das eleições de 1974, o governo colocou o Congresso em recesso e realizou ampla reforma eleitoral reduzindo os parcos espaços institucionais.

Apesar do fechamento do Congresso ter durado apenas 15 dias, as novas medidas tiveram amplo alcance. Dentre elas destaca-se: a ampliação do mandato presidencial seguinte para seis anos, a prorrogação das medidas da Lei Falcão, o adiamento das eleições diretas aos governos estaduais para 1982, eleições indiretas para 1/3 das vagas do Senado, entre outras.

O ano de 1977 foi marcado também pelo crescimento de movimentos organizados em torno da anistia através dos “Comitês Primeiro de Maio pela Anistia”. Outros setores se posicionam favoráveis à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte através do grupo de juristas que assinou a “Carta aos Brasileiros”, em 11 de agosto, e do MDB na sua Convenção Nacional, em 14 de setembro[198].

A partir de 1978, um outro elemento entrou em cena para acentuar a deterioração do modelo de acumulação da ditadura: os protestos massivos do movimento operário contra o arrocho salarial. Tornou-se prática, nos anos anteriores, a manipulação dos dados de inflação, sendo mais um fator a corroer os salários reais dos trabalhadores.[199] Segundo o DIEESE, entre 1976 e 1977 a defasagem salarial chegou a casa dos 34,1%, detonando a campanha pela reposição salarial. As greves desse período marcaram a retomada da atividade operária que se estendeu numa crescente ao longo da década de 1980.[200]

Ainda que seja importante constatar que o início dos debates sobre a abertura na cúpula do governo militar começaram sem que a crise econômica ou o protesto social estivessem batendo à porta, a retomada das lutas no movimento operário indicava que a paralisia dos anos anteriores, imposta a ferro e fogo pelo regime, não se manteria sob as mesmas condições.

Na prática, a crise social resultante do modelo econômico da ditadura empresarial-militar estimulou que as vozes críticas se expressassem, o que aconteceu mesmo entre aqueles

---

198 Ver: Lemos, Renato Luis do Couto Neto e. **Ditadura, anistia e transição política no Brasil. 1964-1979.** Rio de Janeiro: Consequência, 2018.; Martins, Roberto Ribeiro. **Liberdade para os brasileiros**: anistia ontem e hoje. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. p. 131-132

199 “A inflação de 1973 foi calculada pela Fundação Getúlio Vargas em 15,5%. Em 1977 o Banco Mundial recalculou-a em 22,5%. Logo depois a FGV corrigiu suas contas e colocou-a em 20,5%.” (Gaspari, 2003, op. cit. p. 262, nota 24)

200 Ver: Matos, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e Sindicatos no Brasil.** São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2009. Cap. 6.

que haviam se beneficiado direta e indiretamente do processo de acumulação baseado no rebaixamento dos níveis salariais e supressão das formas de luta operárias.

Diante desse cenário os setores empresariais se organizaram para uma maior participação no jogo político com a abertura que se vislumbrava no horizonte. Antes disso, a atuação nos fóruns internacionais de empresários ao longo dos anos 1970 e 1980 seria fundamental para a disseminação do ativismo empresarial no contexto de inserção das ideias neoliberais. Podemos destacar dois grupos de entidades com papel significativo no meio empresarial brasileiro, a partir das pesquisas de René Dreifuss: as de caráter internacional e aquelas, nacionais ou regionais, recém-criadas na esteira da nova onda associativa empresarial.

No primeiro grupo, destacam-se as entidades empresariais com origem norte-americana que buscavam influenciar autoridades estatais e empresários importantes, como o *Council of the Americas* e *Americas Society*, fundidas depois na AS-COA[201]. Outra entidade norte-americana que produziu formulações sobre o Brasil e a América Latina era o CFR (*Council on Foreing Relations*). Com foco no Brasil e no México, dizia ter uma atuação complementar a do *Americas Society,* no caso da América Latina, evitando qualquer rivalidade. Dentre as possibilidades da atuação do CFR estava o estímulo à formação de entidades análogas. "O *Council* planeja ampliar seus contatos nestes países com indivíduos interessados e trabalhar com eles para incentivar seus esforços de criar instituições similares à sua".[202] Além da intenção de estimular o associativismo burguês no Brasil, dentre as diversas preocupações indicadas na análise de Dreifuss, estava o compromisso em relação à dívida externa brasileira, já que uma moratória "embaraçaria gravemente os bancos norte-americanos" (p. 253)

Outra entidade transnacional que teve papel na articulação do empresariado brasileiro foi a Cicyp (Conselho Interamericano de Comércio e Produção). Um de seus documentos expressa a estratégia de organização de um setor empresarial com capacidade de intervir na política nacional, objetivo que deveria se articular a uma crítica ao afastamento do setor privado da administração econômica ou ao excesso de dirigismo e presença estatal na economia.[203]

---

201 Ver: Hoeveler, Rejane Carolina. (**Neo)liberalismo, democracia e "diplomacia empresarial":** a história do Council of the Americas (1965-2019). Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2020, tese de doutorado.

202 Dreifuss, René. **A internacional capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional (1928-1986).** Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, 1986. p. 256.

203 id. ibid., p. 258.

Ainda que iniciativas como a do Cicyp não tenham evoluído[204], podemos observar como o empresariado brasileiro, a partir da articulação com entidades internacionais, esteve em contato com certo tipo de ativismo empresarial de origem estadunidense já bastante influenciado com o novo pensamento liberal que apresentamos no capítulo anterior.

A passagem de um longo período de acesso ao alto escalão do governo e de crescimento econômico para outro, marcado pela instabilidade econômica, em que as frações de classe burguesas deveriam competir nos espaços institucionais pela definição das ações estatais de combate à crise possibilitou o surgimento de novas formas atuação e pressão das classes dominantes junto a diferentes arenas do aparelho de Estado.

No plano institucional, o governo Geisel ampliava as modificações institucionais no sentido da "descompressão". Estabelecido em 1978, mas em vigor a partir de 1979, a Emenda Constitucional nº 11 estabeleceu a revogação do Ato Institucional nº 5, reestabelecia os poderes Legislativo e Judiciário impedindo, formalmente, o recesso forçado do Congresso. Por outro lado, promoveu a institucionalização de mecanismos de exceção através de modificações na Lei de Segurança Nacional.

> O princípio norteador da reformulação da lei foi o da ampliação da sua aplicabilidade, pois, afinal, o chamado "inimigo interno" não se resumia mais aos grupos da esquerda armada, mas abrangia movimentos de massa, como o operário, o popular e o estudantil. Daí o abrandamento do rigor das penas e o aumento dos casos previstos para facilitar e estender sua aplicação.[205]

No mesmo pacote estava a reforma partidária que estabeleceu regras que estimulavam o surgimento de novos partidos. A legislação continuou proibindo organizações com vínculos com governos ou outras entidades estrangeiras evidentemente excluindo os partidos comunistas, ao passo que as entidades empresariais mantinham laços estreitos com congêneres estrangeiras, como vimos acima.

O conjunto de medidas institucionais foram acompanhadas por novas ações repressivas sobre os movimentos sociais, assim como novas ações terroristas dos grupos de extrema direita, processo que teve seu ápice no atentado do 1º de Maio de 1981 no Rio Centro.

---

204 id. Ibid., p. 259.

205 MACIEL, D. **Democratização e manutenção da ordem na transição da ditadura militar à Nova República (1974-1985)**. Goiania-GO: PPGH-UFG, 1999. Dissertação de Mestrado. p. 227-228.

Aprofundando a abertura política, de acordo com o projeto da cúpula militar, cinco meses após o início do governo Figueiredo, em agosto de 1979 foi aprovada a Lei da Anistia a partir do projeto apresentado pelo governo. É importante frisar que a nova legislação foi precedida por uma campanha nacional em defesa da anistia política que contou com a formação de movimentos sociais, o posicionamento de entidades como OAB, ABI e CNBB, assim como manifestações de presos políticos, como a greve de fome de 23 dias em 1978. Esse conjunto de ações davam substância aos anseios pela anistia para todos os atingidos pelas medidas repressivas do regime de exceção.

A Lei da Anista "garantia a preservação do aparelho repressivo e de informações e a sobrevivência política dos setores duros do governo e das Forças Armadas" (Maciel, 1999. p. 245) Nesse sentido, é preciso questionar a ideia de que a anistia era um "caminho para reconciliar o país", então dividido pela repressão, de um lado, e as ações da luta armada, de outro. Vale destacar que as ações de repressão atingiram duramente o conjunto das organizações de esquerda, não apenas aquelas que haviam adotado a tática da luta armada.

> O projeto de anistia, definido consensualmente dentro do governo, estabelecia uma anistia parcial e restrita a todos os que cometeram crimes políticos e a todos os que foram punidos pelos AIs, pelos Atos Complementares e pela LSN, apesar de continuarem inelegíveis. Porém, ficavam excluídos da anistia todos os que cometeram "crimes de sangue" (condenados pela LSN por terrorismo, assalto, sequestro ou atentado pessoal), e os militares afastados não seriam reintegrados; só os civis seriam readmitidos nos cargos e funções que ocupavam, mediante apreciação de cada caso pela autoridade e órgãos competentes. Além disso, para acomodar-se aos militares duros, vinculados ao aparelho de repressão e de informações, e evitar seu veto à anistia parcial, o governo anistiou todos os crimes "conexos" aos crimes políticos, justamente o que abrangia os atos de tortura e outras violações dos direitos humanos.[206]

O processo de abertura foi conduzido prioritariamente pelas ações que partiam do governo militar, considerando as acomodações às diferentes facções militares. As mobilizações de diversos segmentos da sociedade contribuíram para pressionar os órgãos de Estado, porém não demonstravam capacidade de pautar decisivamente o ritmo e a profundidade das medidas de abertura. Apesar de considerada "moderada", em comparação à "linha dura", a ala "castelista" não adotou uma posição decisiva contra às ações repressivas durante o processo de transição. Ambas atuavam paralelamente onde a redução progressiva da

206 id. ibid., p. 244.

repressão sistemática (somada às ações terroristas) se combinava com as reformas institucionais que conduziriam a uma abertura "segura". Além disso, a iniciativa de ampliar a anistia aos presos e condenados por "crimes de sangue" ficou reservada ao regime que, pouco a pouco, concedia liberdade e reduzia penas.

Com o processo de consolidação das reformas institucionais em curso, iniciava-se o acirramento das disputas pelo voto direto, programado para 1982, sob a ampliação do leque de partidos. As eleições de 1982 foram antecedidas por mais uma reforma eleitoral que fortalecia estados com maior peso de votantes no partido do governo, o renomeado PDS (antigo ARENA). Essas eleições[207] consolidavam o espaço de representação institucional não apenas pela ampliação e possibilidade de competição pela representação no interior das classes dominantes, como também por incorporar alguns representantes do movimento popular em crescimento. Além disso, a vitória do partido do governo no computo geral das votações para prefeitos, deputados estaduais e governadores explicita a influência da mudança nas regras no resultado eleitoral.

Quanto à organização das entidades burguesas, a abertura política garantiu novos espaços de inserção de seus interesses na *sociedade política*. Nesse sentido, as disputas se intensificaram no interior das entidades corporativas com a ascensão de novas lideranças que se expressou na acirrada eleição da presidência da FIESP em 1980, na qual o candidato de oposição contava com o apoio das entidades setoriais (ABDIB, ABINEE e ABIMAQ)[208].

Nesse período, as posições do empresariado quanto ao papel do Estado e às ideias neoliberais ainda oscilavam de modo significativo. A adesão ao receituário "neoliberal", presente com mais força nos anos 1990, não se daria de modo linear e imediato. No contexto das medidas recessivas adotadas pelo governo em 1982-1983, em virtude das negociações com o FMI no contexto da crise da dívida externa, o empresariado rearticulou uma aliança

---

207 Após as eleições de 1982, o PDS passou a ter 49% dos deputados federais e 60% dos senadores; o PMDB (antigo MDB) atingiu 41,8% dos deputados federais e 31,8% dos senadores. Entre os novos partidos apareciam o PTB, em linha auxiliar ao governo; o PDT, sob a liderança trabalhista de Leonel Brizola. O PT, por sua vez ampliou sua bancada de 5 para 8 deputados federais. O PDS conquistou 52% do Colégio Eleitoral que seria o responsável pela eleição do primeiro presidente civil ao fim do mandato de Figueiredo.

208 No caso da CNI, em 1980 foi eleito Albano Franco, político do PDS eleito senador em 1982. Ver Xavier, Libânia; Bastos, Manoel Dourado. "Albano Franco". In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

com os economistas de oposição[209] expressa no "Documento dos Doze"[210], de agosto de 1983. Neste documento, havia a combinação da defesa de desenvolvimentismo econômico com a manutenção da forte atuação do Estado na economia, além do apoio à redemocratização. Assim, podemos ver no interior do empresariado, nessa conjuntura específica, a confluência do desenvolvimentismo e da democratização.[211]

Moraes argumenta que a CNI expressou, no conjunto dos pronunciamentos de suas lideranças entre 1982 e 1985, a contradição entre os setores oligopolizados do capital, que se adaptaram mais rápido às mudanças econômicas, e os setores médios e pequenos do capital, mais dependentes da intervenção estatal auxiliando a empresa privada. "No centro destas distintas posições estavam as dificuldades em conciliar o crescimento das posições mais liberais no meio empresarial com a dependência que muitas empresas e setores inteiros mantinham frente aos investimentos e auxílios estatais".[212]

A defesa do ideário neoliberal avançou, a princípio, através de novas entidades voltadas à difusão de ideias e, portanto, desvinculadas das necessidades imediatas da representação corporativa dos industriais.

> No contexto da crise orgânica apareceu, também com vigor, a alternativa neoliberal, reproduzindo temas em voga desde a ascensão de Margaret Tatcher e Ronald Regan (…). Grosso modo, tal alternativa, aplicada à situação brasileira, defendia a desregulamentação da economia, as privatizações e o relançamento do crescimento capitalista impulsionado por um empresariado inovador livre da tutela estatal.[213]

---

209 Álvaro Bianchi destaca o livro produzido a partir dos debates do Fórum Gazeta Mercantil, com o título "Brasil x FMI: a armadilha da recessão" que contava com introdução assinada por João Manuel Cardoso de Melo e Luiz Gonzaga Belluzo, denominados "economistas de oposição", defendendo a ruptura com a política do FMI, a retomada do crescimento e do controle sobre a economia interna. Participaram deste grupo economistas que assumiriam papéis de destaque nos governos seguintes. (BIANCHI, Álvaro. **O ministério dos industriais. A Federação das indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990.** Campinas-SP: IFCS-Unicamp, 2004. Tese de Doutorado. p. 185)

210 "Embora menos conhecido que seu antecessor, o Documento dos Doze estabelecia claramente as bases programáticas da aliança entre os empresários e os 'economistas de oposição': reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, 'preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração, telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro' e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e 'uma nova atitude na renegociação da dívida externa'" (id. ibid., p. 190)

211 id. ibid., p. 185-190.

212 MORAES, Rafael. **"O canto do cisne do desenvolvimentismo brasileiro." Uma análise das relações do empresariado industrial com o estado, do II PND à crise dos anos 1980.** Campinas-SP: PPDE, 2018. Tese de Doutorado. p. 201

213 BIANCHI, ibid., p. 187-188.

Vinculada à promoção do pensamento neoliberal, este grupo de entidades associativas empresariais passaram a formar um novo conjunto de *aparelhos "privados" de hegemonia*. Sobre esse novo associativismo burguês, René Dreifuss destaca que "em pouco tempo brotariam e ganhariam projeção organizações de planejamento e análise, de assessoria empresarial e de aglutinação política, de coordenação e atuação que não obedecem aos moldes tradicionais".[214] A pesquisa do autor, dentre outros, destaca o papel dos "pivôs político-ideológicos" voltados para a ação específica em uma conjuntura. Tais como: a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (Cedes), o Instituto Liberal, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras, a União Brasileira de Empresários, entre outros.

Para o argumento aqui exposto, vale frisar a criação do Instituto Liberal (IL) no ano de 1983, nas cidades do Rio de Janeiro e Porto Alegre. Com o objetivo de difundir o ideário neoliberal no Brasil, possuía suas bases sociais entre os setores comerciais, financeiro e agroexportadores. Entre os apoiadores estava Jorge Gerdau Johannpeter, proprietário da Metalúrgica Gerdau. O IL foi criado a partir das iniciativas de um conjunto de entidades norte-americanas e inglesas para a difusão das ideias neoliberais em todo o mundo, em especial a atuação de Anthony Fisher, criador do Institute of Economic Affairs, de Londres.[215] Esse intelectual passou a organizar entidades congêneres em diversos países, através da atuação da Atlas Economic Research Foundation criada ainda em 1981. Em 1988, essa entidade apoiava cerca de sessenta entidades de difusão das ideias liberais em vinte países. Essa entidade é tida como o núcleo central de uma rede de *think thanks* liberais de caráter global.

Nos primeiros dez anos de atividades o IL teve como principal objetivo a difusão das ideias neoliberais entre lideranças empresariais e formadores de opinião. Os IL's foram responsáveis pela publicação das obras de economistas neoliberais como Friedrich Hayek e Milton Friedman. Trata-se de organizações voluntárias do empresariado, diferenciando-se dos tradicionais sindicatos, federações e confederações, além das associações de segmentos da produção. Das entidades analisadas por Dreifuss, quatorze foram constituídas até 1989 e outras dez, a partir dos anos 1990. Tais entidades tiveram atuação destacada na conjuntura política da Nova República com a posse de um presidente civil[216].

---

214 DREIFUSS, René. **O Jogo da Direita. Na nova república.** Petrópolis: Vozes, 1989. p. 47.
215 GROS, 2002, op. cit. p.124.
216 id. ibid., p. 404.

3.1.2 – A “Nova República” e as lutas da Constituinte.

A passagem para o primeiro governo civil era parte importante do processo de transição. Na prática, a partir deste momento o chefe do Poder Executivo deixaria de ser escolhido pela cúpula militar, sendo mantidas as funções de tutela sobre o novo regime. A campanha das “Diretas Já”, ocorrida em 1983, pela aprovação da Emenda “Dante de Oliveira” foi um importante movimento de tensão sobre a transição com a participação ativa dos setores ligados aos movimentos populares, em especial o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores.

Diante da derrota desse amplo movimento de massas, a formação do primeiro governo civil se manteve restrita à arena institucional do Colégio Eleitoral. A crise no partido do governo (PSD) no caso da indicação de Paulo Maluf acelerou à cisão que levou à formação do Partido da Frente Liberal (PFL), que se aliou ao PMDB em torno da candidatura de Tancredo Neves, na chamada Aliança Democrática. A vitória do PMDB e a morte de Tancredo colocou no governo José Sarney, liderança vinculada aos governos militares e oposicionista “de última hora”.

O governo do vice de Tancredo Neves foi atravessado por composições e recomposições dos setores dominantes ao longo dos cinco anos de mandato, o que indica a reticência e o conjunto de contradições que marcaram as relações entre o governo e as classes dominantes nesse período. As disputas políticas se mantiveram acirradas a partir da definição do calendário eleitoral para o Congresso Constituinte para novembro de 1986. Completava-se a transição no aspecto da política institucional com a definição dos trabalhos da Constituinte para 1987 e as eleições diretas para presidente em 1989.

A crítica constante às medidas adotadas pelo governo para combater a crise econômica (Planos Cruzado I e II) e a alta inflação, forçava os setores dominantes a refletir sobre seus interesses setoriais e gerais.

> Esta dinâmica criou uma situação contraditória entre o governo e as frações do grande capital, pois, se de um lado esse era acusado de inépcia para resolver a crise, sofrendo pressões e críticas cada vez maiores, de outro lado era tido como um aliado importante na defesa dos interesses autocráticos no interior da Assembleia Constituinte. Isto explica o jogo das frequentes dissensões/recomposições entre o governo e o bloco no poder neste período, com o primeiro manobrando erraticamente entre a perspectiva intervencionista-heterodoxa e a perspectiva liberal-ortodoxa. Explica

> também por que sempre que elementos da política econômica feriam os interesses do grande capital o governo ficava com os últimos.[217]

As medidas adotadas pelo ministro da fazenda Dílson Funaro através do Plano Cruzado I, em fevereiro de 1986, estavam concentradas no controle de preços, o câmbio fixo e a criação de índices de inflação para correção salarial, além do gatilho salarial. Com relativo sucesso, em novembro de 1986, após as eleições estaduais o governo adotou o Plano Cruzado II, no qual flexibiliza alguns aspectos do controle de preços e busca melhorar as contas do governo com um pacote fiscal. Essa foi a medida para que, na prática, o congelamento de preços fosse abandonado. A elevada inflação acionou o gatilho salarial provocando uma nova guinada inflacionária.[218] As lutas populares, nesse período, tiveram grande destaque na defesa da recomposição salarial, além de outras ações como as lutas pelo programa de reforma agrária, pela criação do SUS, etc.

O Cruzado II foi abandonado em fevereiro de 1987 diante dos descontentamentos de empresários e trabalhadores (com recomposição salarial de apenas 60%) e o seguido boicote às medidas do plano. Em abril de 1987, os industriais retiraram seu apoio ao Plano Cruzado evidenciando o desgaste das medidas de caráter desenvolvimentista que não vinham apresentando resultados no combate à instabilidade econômica.

Diante disso, as principais entidades do empresariado paulista assinaram em conjunto um documento caracterizando a necessidade de mudar a orientação da política econômica para os parâmetros da "economia de mercado": "Sente que é chegado o momento de se pensar em um novo ordenamento do Programa de Estabilização Econômica, substituindo o regime da economia dirigida pelo da economia de mercado, a vontade burocrática pelo sistema da livre competição e da eficácia".[219]

O recado do presidente de FIESP, e demais representantes empresariais, ao presidente José Sarney gerou a troca do ministro por Bresser Pereira, ligado ao setor industrial, que combinou medidas desenvolvimentistas com outras liberais de ajuste no Plano Bresser[220]. Dessa forma, buscou-se novamente conter a onda inflacionária e corrigir medidas adotadas

---

217 Maciel, 2008, op. cit., p. 203.

218 CASTRO. Lavínia Barros de. *Esperança, Frustração e Aprendizado: a história da Nova República (1985-1989); Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90 (1990-1994).* In.: GIAMBIAGI, Fábio et al (org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945–2004).** Rio de Janeiro: Eselvier, 2005, p. 128.

219 Amato et alli *apud* Bianchi, 2004, op. cit. p. 199.

220 Bresser-Pereira voltaria à cena política à frente de um outro movimento de reformulação de caráter liberal, a reforma administrativa, que veremos adiante.

pelos planos anteriores. Sem sucesso, Bresser não chegou a completar um ano no cargo saindo em janeiro de 1988.

A chegada de Maílson da Nóbrega, no início de 1988, ao Ministério da Fazenda, significou o abandono das medidas heterodoxas de combate a inflação. O novo ministro foi responsável pela retomada das negociações para o pagamento da dívida externa e suspensão da moratória de 1987. Dessa forma, sua indicação também foi um aceno aos credores internacionais.

Maciel argumenta que durante o governo de Sarney prevaleceu uma situação *cesarista*[221] na qual o governo buscou lidar com as diferentes forças políticas, incluindo o crescente movimento popular através da incorporação/conversão de parte de suas demandas no interior da institucionalidade estatal. No entanto, há uma inflexão durante o governo que se expressa na modificação da política econômica, nas medidas de contensão da crise e na ampla reforma ministerial realizada ao longo do ano de 1987.

A inflexão à direita do governo Sarney teve como resultado o isolamento da esquerda do PMDB, a ruptura do governo com a Aliança Democrática (seu esgotamento) e a formação do "Centrão", uma ampla base parlamentar sem fidelidade programática/partidária e sustentada a partir da distribuição de cargos ministeriais. Assim, o governo "estabeleceu um acordo baseado na preservação da institucionalidade autoritária, em geral, e na defesa do presidencialismo e do mandato de cinco anos, em particular".[222]

Esse processo é a base histórica da formação do chamado *presidencialismo de coalizão*[223]. Sarney buscava governar acima do programa partidário oriundo da aliança PMDB-PFL, montando sua base de apoio através da política do "toma lá da cá", enfraquecendo a liderança do PMDB. Tal estratégia tinha como objetivo esvaziar as pautas reformistas estimulando a formação de uma base parlamentar acessível.

É nesse contexto de turbulência econômica e de rearranjo de forças parlamentares que se iniciam os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). O primeiro aspecto do processo foi a elaboração da nova Carta a partir de uma ANC não-exclusiva. Isto é, a Assembleia Constituinte dividia também as funções de Câmara Legislativa, que funcionaria

---

221 O conceito gramsciano do *cesarismo*, aproximado da noção marxiana de *bonapartismo*, busca dar conta de uma situação de "equilíbrio catastrófico" das forças em luta numa determinada conjuntura na qual a continuidade da luta pode levar a destruição recíproca. Para o caso do governo Sarney, a situação parece se resolver em favor das classes dominantes com uma virada na política governamental. Para um panorama deste conceito italiano. Ver o verbete: Liguori, Guido. "Cesarismo" In.: Liguori, Guido. & Voza, Pasquale(org). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo, 2017.

222 Maciel, 2008, op. cit. p. 264.

223 Desenvolveremos este argumento na discussão sobre o presidencialismo de coalizão no capítulo 4.

até as eleições seguintes. Não tinha, portanto, a função única de elaboração do texto constitucional. Os trabalhos da Constituinte estavam pautados pelo arcabouço jurídico formulado no regime ditatorial e durante o processo de transição controlada. Em suma, nas palavras de Florestan Fernandes, se manteve parte considerável do padrão *autocrático* que marcou o processo da *Revolução Burguesa* no Brasil.

O perfil autocrático pode ser identificado, por exemplo, no processo de manutenção das atividades do Serviço Nacional de Informações no novo regime, além do papel das Forças Armadas de garantia à ordem interna. **"**Ou seja, os militares conseguiram manter seu direito constitucional de intervenção em assuntos internos, mantendo a possibilidade concreta de tutela militar sobre o governo civil."[224]

No contexto da Constituinte e mesmo depois de promulgada a Constituição, o Exército foi chamado para atuar na contenção de movimentos grevistas civis, numa clara suspensão das garantias legais, como nos episódios nas greves da Usina Itaipu e no "Massacre de Volta Redonda" com a invasão do Exército à Companhia Siderúrgica Nacional durante a greve geral de novembro de 1988[225].

Jorge Zaverucha destaca que as prerrogativas militares preservadas e a inexistência do controle civil sobre os militares como pilares da transição para uma "democracia tutelada"[226]. O autor salienta um elemento crítico definidor do tipo de democracia construída no processo de transição: "A transição brasileira seria ainda frágil e incompleta, pois o ponto de não-retorno ao autoritarismo ainda não teria sido atingido".

A formação do chamado "centrão" expressou a articulação de um bloco conservador responsável por dar sustentação política ao governo Sarney após o desmonte da "Aliança Democrática". Uma das manobras promovidas pelo "Centrão" foi a modificação das regras de funcionamento da constituinte após a apresentação do relatório da Comissão de Sistematização[227]. Foi aprovada uma nova regra na qual poderiam ser enviadas novas emendas

---

224 Maciel, 2008, op. cit. p. 223.

225 Maciel, 2008, op. cit p.249

226 Zaverucha *apud* Castro, C. e D'Araújo, C. (org.). **Militares e política na Nova República.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001, p. 12.

227 "Como resultado dos trabalhos da Comissão de Sistematização, o clima entre os empresários, segundo Albano Franco, era de 'incerteza, beirando o pânico'. Estavam assustados com os novos direitos sociais dos trabalhadores e chegaram a ameaçar com locautes, enquanto o Centrão se mobilizava para derrubar, no plenário, as emendas 'indesejáveis'" In.: Dreifuss, 1989, op. cit. p. 184.

substituindo qualquer das propostas presentes nos relatórios da Sistematização desfigurando o trabalho realizado até então.[228]

Com tais medidas, Sarney visava fortalecer o governo e enfraquecer a liderança do PMDB no Congresso, próxima da ala esquerda desse partido. Assim, o polo de sustentação das medidas reformistas perdeu adesão no interior da Constituinte. Além disso, a ação de grupos conservadores e reacionários ajudava no enfraquecimento desse polo, desgastando o governo com parte de sua base de apoio no início do mandato.

Como demonstrado anteriormente, a intensa mobilização e articulação do empresariado através de associações, entidades, frentes de ação, *lobbys*, etc., nesse período, indicam que suas pautas na Constituinte não estavam garantidas de antemão. Além disso, o "pacto social" em torno da eleição indireta de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral envolvendo PMDB e PFL tinha como eixo uma série de pautas reformistas no âmbito social. O trabalho do "Centrão" passou a ser desfigurar ou amenizar a maioria das propostas formuladas até então.

A ação burguesa, apesar de fragmentada, se deu de maneira intensa no interior da Constituinte. Entre as várias entidades que atuaram no processo vale destacar a UB (União Brasileira de Empresários), o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais), a UDR (União Democrática Ruralista), a OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), além das Frentes da Livre Iniciativa, da Frente Empresarial Mineira e da Frente Informal. A ação empresarial no bojo da constituinte era permeada de diferenças, principalmente, sobre os limites da legislação social e de proteção ao trabalho.

A maioria dessas entidades era formada por empresários que faziam parte da estrutura sindical oficial. De modo que o novo conjunto de entidades associativas buscava atender a uma necessidade conjuntural de atuação sobre as questões impostas pelo processo político os quais demandavam realinhamentos, de caráter político e ideológico, difíceis de serem dinamizados pela estrutura sindical tradicional.

As derrotas dos setores empresariais foram significativas diante das lutas populares na elaboração da nova carta, ainda que tenham sustentado aspectos fundamentais para seus interesses. A UB organizou 23 pontos essenciais a serem defendidos na constituinte, de diversas formas. Desses, 17 foram derrubados e apenas 6 aprovados na Constituinte. Segundo Dreifuss:

---

228 Maciel, 2008, op. cit.; FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002):** Entre a Cidadania e a Caridade. Tese de Doutorado. Campinas-SP: Instituto de Economia - Unicamp, 2005, p.331

> a Carta constitucional refletia o comedido sucesso do empresariado urbano, o êxito ruidoso dos proprietários rurais e a mais recente e fogosa demonstração do poder militar. O empresariado preservara o essencial – o agora disciplinado regime de livre-iniciativa – , mas perdera em alguns detalhes e interesses localizados, ficando na corda bamba nas questões intermediárias. Já os militares haviam obtido uma vitória ampla, geral e irrestrita.[229]

A vitória dos setores conservadores se expressou no artigo 142 da Constituição o qual preserva o papel das Forças Armadas na defesa dos poderes e na "garantia da Lei e da Ordem". Ficaram, assim, resguardadas as prerrogativas de intervenção militar na ordem democrática.

Sob o ponto de vista dos trabalhos constitucionais, alguns autores argumentam que a ANC foi atravessada por irregularidades e desrespeito às regras parlamentares visando o bloqueio de medidas de caráter social. Maciel define como "golpe" a modificação no regimento da constituinte em janeiro de 1988 permitindo que os parlamentares apresentassem até quatro novas emendas ao texto elaborado pela Comissão de Sistematização, o que estava vedado pelo regimento original.

O relatório de Benayon e Rezende[230], detalha o desrespeito às regras regimentais. Os autores abordam a inclusão da possibilidade de ampliação orçamentária para o pagamento do serviço da dívida pública sem a necessidade de existência fonte de receita correspondente.[231] Esta modificação significou parte importante da nova estruturação do aparelho de Estado, consolidada na década seguinte, com relação ao peso do segmento da dívida pública no orçamento.

Quanto à estrutura e administração estatal, a principal modificação da Constituinte foi o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU). Com isso, reestabeleceu-se o concurso público como única forma de ingresso e o regime estatutário posteriormente[232]. Também foram garantidos os direitos de greve e organização política do servidores públicos.

---

229 Dreifuss, 1989, op. cit. p. 247

230 BENAYON, Adriano; REZENDE Pedro Antônio Dourado de. **Anatomia de uma fraude à Constituição.** Brasília, 2006. Disponível em: <https://cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac.html> Acesso em: 05/08/17.

231 Alteração se refere ao artigo 166 da Constituição.

232 BRASIL. Lei nº 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>; acesso em: 01/11/2020.

A consolidação da obrigatoriedade do Ensino Básico público e gratuito, do sistema de Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), entre outras medidas[233], atestam que a Constituinte representou um fortalecimento do funcionalismo público e do papel do Estado na área social (mas não apenas), contrastando com o avanço do neoliberalismo no pensamento empresarial. Assim, havia fortes pressões pela revisão da Carta que ficou estabelecida para o prazo de cinco anos. Do ponto de vista da distribuição de poderes, foram ampliadas as prerrogativas do Judiciário e do Legislativo passando a possuir autonomia orçamentária. As funções de municípios e estados foram ampliadas sendo considerados entes federados.

O final do ano de 1988 foi marcado por uma nova escalada inflacionária[234] com o fracasso das medidas de Maílson da Nóbrega. No início de 1989, entrava em vigor o Plano Verão, em mais uma tentativa de conter a escalada inflacionária.

> Paralelamente o governo apresentou um ajuste fiscal que propunha uma ampla reforma administrativa, com a extinção de ministérios, corte com despesas de pessoal e demissão de funcionários públicos, a privatização de empresas estatais e a contenção da emissão de títulos públicos e de despesas em geral.[235]

Começava a se desenhar o programa neoliberal que seria implementado ao longo da década seguinte. No entanto, o descontentamento generalizado diante das medidas junto à

---

233 "No plano dos direitos sociais e trabalhistas, os principais avanços conquistados foram o direito de greve, que, apesar de depender de regulamentação posterior, já era uma conquista importante por si mesma; a proteção contra a demissão imotivada, com pagamento de indenização pelo empregador; a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais; a jornada de seis horas para turnos ininterruptos de revezamento; a ampliação da licença-maternidade para 120 dias; a criação da licença-paternidade; o aumento do tempo de imprescritibilidade dos direitos trabalhistas de dois para cinco anos, sendo que até dois anos após o término do contrato de trabalho, tanto para trabalhadores rurais quanto urbanos. Aliás, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos que os trabalhadores urbanos, pela primeira vez. Os trabalhadores ainda conquistaram o direito de os sindicatos substituírem processualmente seus filiados; o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, e não inferior a 30 dias; a estabilidade do dirigente sindical e o direito de organização sindical dos servidores públicos. Além disso, direitos já previstos em lei foram reforçados ao serem inseridos na Constituição, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o seguro-desemprego e o salário-mínimo nacional. Entre os direitos sociais mais amplos, destacaram-se a criação do Sistema Único de Saúde, que tornou universal o acesso à saúde pública; a criação do sistema de seguridade social, com a universalização do direito de aposentadoria, inclusive para os trabalhadores rurais, e o aumento dos benefícios, por meio da mudança na base de cálculo; a criação de direitos específicos para a criança, o adolescente e o idoso" (Maciel, 2008. op. cit. p. 300)

234 A inflação mensal do Índice de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA/IBGE se manteve acima dos 20% nos meses do segundo semestre de 1988. Fonte: <www.ipeadata.gov.br>

235 Maciel, 2008, op. cit. p. 316.

forte mobilização dos trabalhadores[236] em curso dificultou o avanço das medidas no final do mandato de Sarney. Em pouco tempo, as atenções se voltariam para a sucessão presidencial pelo voto direto.

Com a ascensão das forças de esquerda representadas nas candidaturas de Lula e Brizola, as classes dominantes se apresentavam de modo fragmentado, de modo que sua escolha para o enfrentamento das forças populares tinha como critério a possibilidade real de vitória sobre os adversários. O complexo cenário político que envolveu as eleições de 1989 contou com tentativas de manobras sobre o calendário eleitoral e episódios não totalmente explicados como o sequestro de Abílio Diniz (Grupo Pão de Açúcar) nas vésperas do 2º turno entre Lula e Collor. Em linhas gerais, as classes dominantes se unificaram em torno do adversário capaz de derrotar Lula. Fernando Collor, político tradicional de Alagoas, vinha do fraco PRN (Partido da Reconstrução Nacional) e liderou as pesquisas de intenção de voto desde abril de 1989. O programa neoliberal extremado já era defendido pelo candidato sob a perspectiva de realização de uma ampla reforma de Estado, privatizações e etc. Para o grande eleitorado se apresentava como ético e anticorrupção.

A vitória de Collor representou o desfecho da transição tutelada com a derrota dos setores democráticos no terreno da disputa eleitoral. As lutas da segunda metade dos anos 1980 foram acirradas com a eleição direta de 1989 representando a polarização social entre projetos distintos para o papel do Estado no novo regime democrático. A derrota do Partido dos Trabalhadores naquele processo deu início a uma longa revisão nas suas propostas e programa eleitoral. A disputa interna no PT e na CUT seguiu nos anos posteriores e foi marcada pela gradual moderação dos programas eleitorais do partido.

3.2 – A ERA DE REFORMAS.

Nos anos 1990, a reforma administrativa esteve associada à reestruturação produtiva da economia brasileira centrada nas privatizações das empresas públicas, no ajuste fiscal de longo prazo e na abertura comercial e financeira da economia. Pelo seu caráter regressivo em relação aos direitos sociais e trabalhistas incluídos no texto constitucional de 1988, as

236 O ano de 1989 foi o de maior número de greves na história do país até aquele período. Ver: DIESSE. **Balanço das greves em 2013.** Estudos e Pesquisas, nº 79, 2015, p.42.

modificações realizadas nas funções e estrutura do Estado pelos governos eleitos foram classificadas por parte da literatura crítica sobre o assunto como "contrarreformas". Em *Brasil em Contra-Reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos,* de Elaine Behring[237], a noção de "contrarreforma" é o eixo para a compreensão do processo de transformação estatal dos anos 1990. A autora remete à origem histórica do termo "reforma" nos movimentos de luta da classe trabalhadora da primeira metade do século XX nos quais as reformas sociais estava associadas às transformações no sentido de garantir, pelo Estado, demandas das classes trabalhadoras sem a ruptura com os pilares da sociedade capitalista mas de ampliação dos direitos universais. Quando as reformas dos anos 1990 cumpriram um papel oposto a esse – isto é, retirando direitos – tais transformações podem ser entendidas como "contrarreformas".

Elaine Behring acentua o caráter positivo no termo "reforma", considerando que levaram à melhora das condições de vida de um conjunto de trabalhadores. Porém, cabe destacar que essa melhora de condições, quando considerado o auge do ciclo reformista na construção das experiências de Estado de bem-estar social, esteve restrita a um punhado de países do ocidente capitalista ou em posições geopolíticas estratégicas para o imperialismo estadunidense na dinâmica do pós-segunda guerra. A elevação do padrão de vida dos trabalhadores europeus estava atrelada à dominação colonial na Ásia, África e América Latina. As lutas impetradas pelos movimentos anticoloniais no pós-segunda guerra impuseram limites à dominação imperialista com as revoluções na China, Coreia, Cuba, Vietnã, entre outras[238]. A virada neoliberal dos anos 1980, analisada anteriormente, impôs um limite às conquistas sociais no Ocidente capitalista paralisando o ciclo de reformas do pós-segunda guerra.

Em suma, tais reformas não poderiam ser permanentes e progressivas considerando a lógica da acumulação capitalista em nível mundial e sua contradição básica que opõe capital e trabalho. O período de predomínio de políticas econômicas keynesianas deve ser considerado no contexto de um arranjo momentâneo possibilitado pelo equilíbrio de forças na luta de classes mundial, no qual a existência da URSS e a efetiva expansão das revoluções de caráter socialista após a segunda guerra mundial para o Leste Europeu, a Ásia e a África, cumpriam um papel fundamental a favor das classes trabalhadoras.

---

237 BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: ed. Cortez, 2008. 2a ed.

238 Ver: Coggiola, Osvaldo. *A segunda guerra mundial: causas, estrutura e consequências*. cap. 16 e 17.

Os países capitalistas do ocidente europeu construíram uma resposta econômica para as suas respectivas classes trabalhadoras. Nesses países, não apenas se consolidou um elevado padrão de vida para seus "cidadãos", mas este elemento se somava à liberdade política nos limites da democracia representativa burguesa (mesmo que uma parte da Europa capitalista se mantivesse sob ditaduras, como em Portugal, Espanha e Grécia). Essa fórmula permitia uma ampla campanha ideológica de "combate ao comunismo", muito mais forte nos EUA haja visto o "macartismo" que perseguiu vários militantes e ativistas identificados com o socialismo e o comunismo. Na parte da Europa que conviveu com a legalidade dos PC's, o principal objetivo era impedir o avanço das revoluções, garantidas em grande parte através dos acordos entre os vencedores da segunda guerra[239].

Em síntese, não podemos isolar as "reformas" do arranjo social-democrata das lutas de classes mundiais que explodiam em todos os cantos. Esse arranjo histórico se esgotou e os ajustes "neoliberais" compõem uma nova correlação de forças das lutas de classes a nível mundial com a derrota dos movimentos dos anos 1960 no ocidente capitalista e o fracasso econômico visível da URSS nos anos 1980[240]. Nesse sentido, as transformações no Estado capitalista nos anos 1990 devem ser consideradas mais do que uma "contrarreforma" mas como parte de um novo padrão da dominação burguesa pós-keynesiano ou, como se convencionou chamar, "neoliberal" apresentado nas seções anteriores.

O trabalho de Behring é elucidativo no panorama que realiza sobre o impacto dos governos de Collor, Itamar e FHC sobre direitos sociais e trabalhistas consolidados na Carta Constitucional de 1988 e em períodos históricos anteriores. O chamado "desmonte do Estado" se refere à profunda modificação no papel do Estado que começou a ser realizada a partir do governo Collor.

3.2.1 - Governo Collor e os consensos do Fórum Capital-Trabalho.

Se a constituinte de 1987-88 pode ser definida como "um vasto dicionário de interesses" nos quais prevaleceram os elementos conservadores mas propostas da pauta

239 Coggiola, p. 152.

240 Ver: HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos:** o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 457.

popular foram preservadas[241], como vimos anteriormente, o mesmo não pode ser afirmado das eleições de 1989, nas quais a polarização do segundo turno levou à aliança das principais frações das classes dominantes no combate ao candidato do Partido dos Trabalhadores. Derrotado, vários setores do PT passaram a apostar na flexibilização do discurso e do programa como meio de conquistar vitórias eleitorais. Esse processo de *transformismo*[242] do PT vem sendo estudado por uma série de pesquisadores e, em linhas gerais, possui um longo caminho que tem seu início no final dos anos 1980, desenvolvimento ao longo dos anos 1990 e auge com a eleição de Lula à presidência em 2002.[243]

O governo de Collor foi marcado pelas privatizações, o início da reforma no aparelho estatal e a busca (frustrada) pelo controle da inflação. Nesse último aspecto, sua política econômica oscilou entre mecanismos ligados à contenção forçada dos preços e outras medidas de controle de gastos. De outro lado, promoveu o início da abertura econômica através da redução de tarifas de importação sustentada no discurso do ganho de competitividade trazido pela concorrência junto ao setor externo, manteve o câmbio livre e aumentou impostos como parte das medidas destinadas a melhorar as contas públicas.[244]

Nesse sentido, o governo Collor pode ser caracterizado por uma política econômica híbrida que mesclou medidas contracionistas e de ajuste fiscal com o controle de preços.

> Setores importantes do grande capital nacional, como o capital bancário e o capital industrial, tinham uma postura reticente ou mesmo hostil a estas propostas [de redução de barreiras tarifárias e privatizações], seja porque perderiam espaço no mercado com a concorrência externa, seja porque tinham forte dependência do setor produtivo estatal. Isto sem falar na resistência dos diversos segmentos da burguesia de Estado à redução ou mesmo ao desaparecimento das empresas estatais.[245]

Apesar da divisão das classes dominantes em relação ao ritmo e grau da abertura econômica, a reforma do Estado era ambicionada pelo seu conjunto tanto em relação às

---

241 Drefuss, 1989, op. cit. p. 247

242 COELHO, E. **Uma esquerda para o capital.** Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998). Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2005. Tese de Doutorado.

243 Dentre as pesquisas que abordam o processo de moderamento do programa político do PT destaca-se: IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe.** O PT entre a negação e o consentimento. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2006.

244 MORAES, Antônio Carlos de. “Plano Brasil Novo”. In: KON, Anita (org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 167-194; Castro, 2005, op. cit.

245 MACIEL, D. **O governo Collor e o neoliberalismo no brasil (1990-1992).** In.: Revista UFG, v. 13, n. 11, 2011, p. 101

empresas estatais que seriam entregues ao setor privado, quanto na necessária boa relação com credores internacionais condicionado ao ajuste fiscal nas contas públicas.

No âmbito administrativo, Collor promoveu amplas demissões de funcionários sem estabilidade no serviço público, extinguiu órgãos e alterou significativamente a estrutura ministerial, reduzindo de 23 para 12 ministérios[246]. A justificativa era o enxugamento da máquina pública e o saneamento das contas do Estado.

> Sua reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da *desestatização* e da *racionalização*. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas, como a da Capes, por exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infraestrutura) sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, desnecessários, se examinarmos a administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos.[247]

Em suma, evidenciou-se a desorganização da burocracia estatal e a própria capacidade de articulação de interesses mediados pelo conjunto do aparelho. Dados apontam que mais de 184 mil servidores federais (19% do total) deixaram o funcionalismo federal na reforma de Collor[248], um verdadeiro *downsizing*.

Porém, no que se refere ao papel do Estado, foi no terreno das privatizações que se observou um processo amplo de transferência de empresas produtivas para o setor privado onde o empresariado brasileiro foi o principal beneficiado. O programa de privatizações foi elaborado a partir do Plano Nacional de Desestatização a partir da lei 8.031 de 12/04/1990. O plano estabeleceu os setores econômicos alvo das privatizações que "representavam a base da estrutura industrial, como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes"[249].

As privatizações tinham como discurso a melhora na eficiência administrativa pois identificava-se o setor público como essencialmente atrasado e pouco produtivo. Além disso,

---

246 "o governo estipulava que cerca de 360 mil servidores públicos seriam demitidos, exonerados ou colocados em disponibilidade, por se encontrarem 'ociosos' na administração federal direta e indireta." In.: MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises Políticas e capitalismo neoliberal no Brasil**. Curitiba, PR: CVR, 2015. p. 63.

247 COSTA, F. L. DA. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** In.: Revista de Administração Publica. FGV-EBAPE. v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

248 FSP, 5/10/1993, p. 11.

249 ALMEIDA, M. P. **Reformas neoliberais no Brasil:** a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2010, Tese de Doutorado, p. 272.

seria parte do processo de saneamento das finanças do setor público contribuindo para a redução da sua dívida. O controle sobre o processo de privatizações ficou a cargo da Comissão Diretora, nomeada pelo presidente da República, pelo BNDES (gestor do Fundo de Nacional de Desestatização) e uma equipe de consultores privados e auditores. (p. 274)

Das dezoito empresas programadas para serem vendidas, quatro foram privatizadas até dezembro de 1991: Usiminas, Celma, Mafersa, Cosinor. Em 1992, mais 16 empresas foram leiloadas. Dos recursos para a compra, o governo aceitou um conjunto de títulos e obrigações do Estado com diferentes credores, fazendo com que a arrecadação efetiva de moeda corrente fosse pequena. Por exemplo, em 1992 apenas 1,3% do total do valor arrecadado correspondia a Cruzeiros e Cruzeiros Novos. No caso da privatização da Usiminas, dos cerca de US$1,5 bilhões da venda, apenas US$39,1 milhões eram em moeda corrente. (p. 284 e seguintes)

O consenso sobre as privatizações entre diferentes frações das classes dominantes, em geral beneficiados no processo, se observa na medida em que mesmo diante da crise política e econômica que se abateu sobre o governo o processo de privatizações não foi interrompido. Como afirmou Francisco de Oliveira[250]:

> Trata-se de moldar ou plasmar um novo padrão de financiamento da economia com os signos trocados: ao invés de recursos públicos para construir empresas estatais, utilizar recursos públicos para construir um novo e poderoso bloco de capitais privados que possa assumir o papel líder e hegemônico no processo de acumulação.[251]

O insucesso dos planos econômicos do governo Collor eram compensados pelo acelerado processo de transferência de patrimônio público para o setor privado. O “fetiche da privatização”, apontado por Oliveira como o “antipúblico” foi uma devastadora *expropriação* de bens públicos.

Quanto aos planos econômicos, o governo instituiu o Plano Collor no início do mandato presidencial, em 15 de março de 1990. Em relação aos planos econômicos anteriores, Martuscelli[252] destaca que prevaleceram as medidas de ruptura com os planos anteriores, com destaque para o confisco das poupanças e sua articulação com as reformas de caráter neoliberal. O plano ainda elevou a carga tributária através de aumento na alíquota de impostos. Quanto aos elementos de continuidade do plano, estabeleceu o congelamento de

250 Oliveira, Francisco. **Collor, a falsificação da ira.** Rio de Janeiro: Imago, 1992.
251 id. ibid., p. 74.
252 Martuscelli, ibid., p. 56-62.

preços e salários não sendo capaz de estabelecer o controle efetivo da inflação. O que levou à iniciativa de um novo plano antes mesmo de encerrado o primeiro ano do mandato presidencial.

Em janeiro de 1991 foi lançado o Plano Collor II que se baseou na tentativa de desindexar a economia. A estratégia se concentrava na política de reposição salarial, a qual o governo tentava mitigar os reajustes automáticos nos salários e os trabalhadores lutavam para garantir a reposição das perdas inflacionárias. A criação da Taxa Referencial (TR), "média das taxas [de juros] do mercado interbancário" e atrelada aos interesses dos maiores bancos, para remuneração de operações financeiras criou um efeito oposto na medida em que a desestabilização política do governo influenciou negativamente o cenário econômico e uma nova escalada inflacionária.[253]

A inflação, que chegou a casa de 1157% em 1992 (IGP-FGV), tornava as disputas acirradas entre trabalhadores e patrões pelos mecanismos de reposição. A inserção da reposição salarial na tramitação legislativa dos planos econômicos do governo demonstra a força do movimento sindical e popular através das greves que se mantiveram fortes. Por outro lado, o empresariado defendia a "livre negociação" entre trabalhadores e patrões na questão salarial, assim como o aumento do desemprego atuava como fator desmobilizador. Nesse sentido, as classes dominantes viram a necessidade de "amansar" o movimento sindical. Por um lado, fizeram acenos à CUT e demais movimentos sindicais autônomos para negociação através de espaços tripartites e, por outro lado, promoveu a formação da Força Sindical, corrente fundada com apoio empresarial em 1991 e favorável a aspectos do programa neoliberal como as privatizações e flexibilização da legislação trabalhista.[254]

Entre as iniciativas de "diálogo" estavam a tentativa de "entendimento nacional" no segundo semestre de 1990, as Câmaras Setoriais do setor automobilístico, entre outras, que tinham como objetivo apassivar a liderança do movimento sindical[255]. Distante da discussão imediata sobre reposição salarial, o Fórum Capital-Trabalho foi realizado em dezembro de 1991 com o intuito de estabelecer um diálogo sobre um conjunto de temas gerais. Assim, se reuniram, em São Paulo, representantes de entidades empresariais e centrais sindicais de

253 CASTRO. Lavínia Barros de. *Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90 (1990-1994).* In.: GIAMBIAGI, Fábio et al (org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945–2004).** Rio de Janeiro: Eselvier, 2005, p.141.

254 Sobre a fundação da Força Sindical ver: TRÓPIA, P. V. **O sindicalismo brasileiro em disputa nos anos de 1990:** origem, raízes sociais e adesão ativa da força sindical ao neoliberalismo. Estudos de Sociologia, v. 14, n. 26, p. 79–102, 2009.

255 Ver: Ferraz, Alexandre. *Novos rumos do sindicalismo no Brasil.* In.: RBCS, Vol. 29, n° 86, outubro/2014.

trabalhadores. Contando com a participação de professores da USP o evento foi promovido através do seu Instituto de Estudos Avançados. O objetivo divulgado era debater uma série de problemas nacionais e, sem abandonar as divergências, chegar a pontos em comum. Estiveram presentes: Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

Este foi um dos espaços de difusão do consenso, no contexto do estabelecimento da *hegemonia* burguesa nos anos 1990, inclusive sobre a necessidade de reforma do Estado. Foram quatro eixos principais de debates no Fórum Capital-Trabalho, temas dos grupos de trabalho: (a) Reforma do Estado, Reforma Fiscal e Revisão da Constituição; (b) Política de Educação, Ciência e Tecnologia; (c) Política Agrícola, Industrial e do Comércio; (d) Política de Rendas e de Modernização das Relações Capital-Trabalho.

O primeiro grupo, sobre a Reforma do Estado, no documento final, apontou para a necessidade de descentralização do Estado e aumento de participação da "sociedade".

> A estratégia da reforma passa pela descentralização do Estado, com a ampliação das formas de atuação coletiva e das práticas associativas. É indispensável a criação de mecanismos de gestão participativa nas estruturas do Estado para torná-las mais permeáveis ao controle exercido, por dentro e por fora, pela sociedade. O Fórum salienta a exigência da sociedade com a moralização da administração pública em todos os níveis.[256]

A seguir, quando se refere à reforma do Estado[257] temos um aspecto que deriva de uma crítica genérica ao Estado e à supervalorização do seu suposto contraponto, a "sociedade". Expressa a concepção burguesa na qual o Estado é considerado uma estrutura separada da

---

256 Instituto de Estudos Avançados. Universidade de São Paulo. **Fórum Capital-Tabalho (FCT). Conclusões e Recomendações.** 1992. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/forumcapitaltrabalho.pdf> Acesso em: 02/02/2017. p. 3.

257 "Uma série de propostas de ampla reforma nos principais aspectos da Constituinte circulavam nos espaços políticos. Vale destacar a proposta do Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal enviada pelo governo Collor ao Congresso no segundo semestre de 1991. Dentre as medidas referentes à reforma de Estado, destacamos: desobrigação de aplicação de 18% da receita corrente no ensino público; possibilidade de cobrança de mensalidade nas universidades públicas; princípio de redutibilidade dos salários dos servidores, desvinculação de aumento de ativos e inativos, suspensão da estabilidade do servidor; transferência de atribuições para o Executivo como criação e exclusão de cargos e funções na administração federal, fixar os limites para o endividamentos dos estados, entre outras. A proposta, apelidada de "Emendão" foi rejeitada." In.: Martuscelli, ibid. p. 83-84.

sociedade e acima dos seus conflitos, desconsiderando que o Estado é, na realidade, produto das contradições da própria sociedade.

> A revisão constitucional, a ser feita em 1993, deve ter em vista elaborar-se uma Constituição menos programática e mais sucinta, deixando para o debate político e eleitoral questões que não devem ser perenizadas no texto constitucional; (…). O Fórum entende que o atual modelo é excessivamente controlado pelo Estado e se esgotou. Novas formas de relacionamento entre Capital e Trabalho precisam ser criadas, com o objetivo de eliminar o intervencionismo estatal e privilegiar a negociação direta, como principal mecanismo para a administração do conflito entre Capital e Trabalho. As indicações do Fórum são as seguintes: Entende-se que Capital e Trabalho compartilham de alguns valores e interesses nacionais e que, apesar da existência de divergências, é possível introduzir elementos de convergência através da negociação.[258]

A ideia de que existem interesses comuns entre capital e trabalho é reforçada nos encontros do Fórum e, quanto à revisão constitucional, se adere à tese de tornar a Constituição mais "enxuta". Nota-se que ambos falam em nome de toda sociedade, ainda que sejam apenas representativas de segmentos do empresariado e dos trabalhadores organizados. Outro tema relevante tratado foi a legislação trabalhista:

> Há necessidade de se reformar a legislação trabalhista, a partir da Constituição. Os artigos 7°, 8° e 9° do Título II, bem como o artigo 10° das disposições transitórias devem ser condensados. A Constituição deve estabelecer os princípios mais importantes, apenas. (…) Todos os demais dispositivos trabalhistas devem ser removidos. Alguns devem ser remetidos para a legislação ordinária. Outros devem ser tratados na negociação.[259]

Sobre a legislação trabalhista, a ideia de torná-la mais sucinta com o reforço dos aspectos negociados buscava dar força de Lei às negociações coletivas. Além disso, ambos setores concordaram com a necessidade de superar certos aspectos do Estado desenvolvimentista. Essas teses se combinam com a ideia da necessidade de melhorar a "eficiência da máquina estatal" e ampliar a participação da sociedade civil no controle dos serviços prestados pelo Estado atuando como contrapeso a este. Percebemos que tais perspectivas estiveram presentes nos processos de reformas nas leis trabalhistas e do Estado.

---

258 FCT, 1992. p.4
259 FCT, 1992. p. 5-6.

Enquanto os consensos do FCT eram finalizados, o governo de Fernando Collor já passava por uma profunda crise política. A base de apoio de Collor se mostrou fraca e com dificuldade em construir apoio significativo no Congresso. O fracasso das medidas de controle sobre a inflação, consubstanciadas nos Planos Collor I e II, associada ao impopular confisco monetário colocou o governo de Fernando Collor em profunda instabilidade. Para que essa instabilidade se transformasse em uma crise política faltava apenas que alguns atores do processo político percebessem vantagens no aumento do desgaste do governo. As denúncias de corrupção foram veiculadas pela mídia entre o fim de 1991 e o início de 1992. No mesmo mês em que tais denúncias atingiram diretamente o presidente, em maio de 1992, o vice-presidente Itamar Franco rompeu politicamente com Collor, dando a indicação de que poderia assumir um futuro governo e ligando a chave para a saída do impedimento constitucional. (Martuscelli, 2015, p.120)

O impedimento de Fernando Collor ganhou caráter de movimento nacional, o chamado “Fora Collor”, isolando o então presidente e unificando contra ele a maior parte das forças políticas, inclusive setores das classes dominantes que haviam apoiado a sua candidatura contra Lula, como a Rede Globo. Esse processo deu a Itamar Franco as condições de assumir o governo com o aval necessário para realizar as reformas, tendo o controle da inflação como um de seus principais objetivos.

3.2.2 – Governo Itamar Franco: Revisão Constitucional e Plano Real (1992-1994).

No contexto posterior ao *impeachment* de Fernando Collor, que levou à sua renúncia e perda dos direitos políticos, haviam fortes pressões, internas e externas, em favor de uma ampla revisão constitucional que realizasse uma série de reformas na Constituição de 1988. Uma série de propostas foram levantadas por diversos setores da sociedade visando a preparação para o processo de revisão. As formulações do Fórum Capital-Trabalho, que abordamos anteriormente, foram apresentadas como um esforço para subsidiar o processo de revisão constitucional.

Itamar Franco assumiu interinamente a presidência no dia 02/10/1992, e em definitivo em 29/12/1992. A formação do novo governo buscou atrair novos setores políticos ampliando o leque de apoio parlamentar e social, dada a força do movimento “Fora Collor” que impulsionou a saída do antigo presidente. Dessa forma, o leque de apoio partidário ao novo

governo passou por PMDB, PSDB, PSB, PFL, PDT, PTB, PPS e PT[260] caracterizando o novo governo pelo aparente "consenso nacional" em torno de temas sensíveis como o da inflação.

Nesse sentido, o início do governo foi marcado pela ação intervencionista sobre a política salarial em favor da preservação do poder de compra dos salários. As medidas estabelecidas pela Lei 8542/92 (23/12/92) e pela MP 340 (13/07/93) garantiam a reposição integral ao final de cada quadrimestre aos trabalhadores que recebiam até seis salários mínimos. Aos que recebessem acima desse valor prevalecia a livre negociação. (Martuscelli, p. 130)

A participação do PSDB no governo foi significativa contando, desde o início, com quatro ministérios. O economista Paulo Haddad ocupou a pasta do planejamento, incorporando também a Fazenda devido ao pedido de demissão de Gustavo Krause (PFL). Diante da ausência de medidas efetivas para o combate à inflação, as trocas na Fazenda (quatro ministros nos primeiros 8 meses de governo) seguiram até maio de 1993 quando foi nomeado Fernando Henrique Cardoso depois de ocupar o Ministério das Relações Exteriores.

A continuidade das privatizações ocorreu com a introdução de modificações no PND. A Comissão Diretora deixava de ser presidida pelo BNDES e passava a contar com um nome indicado pelo Presidente da República. Ainda sobre a composição do órgão, este passou a contar com cinco membros indicados pela Mesa do Senado, além dos representantes do governo e da sociedade civil burguesa.

> Na busca de diluir as críticas, foi aumentado o nível de participação do legislativo [no PND]. As chamadas "moedas podres" foram substituídas pelas "moedas sociais", ou seja, moeda corrente cujo percentual estaria previsto para investimento em obras sociais. Ao mesmo tempo, fortaleceu-se a ingerência das agências governamentais na composição da Comissão Diretora, e por sua vez, no processo de condução das privatizações. O papel central deixou de ser exercido pelo BNDES e passou a cargo do Ministério da Fazenda, não por coincidência sob o comando então do futuro presidente da República.[261]

Fundamentalmente, ampliou-se o papel do aparelho econômico de Estado no conjunto do aparelho estatal se comparado com a gestão de Collor. A Fazenda não apenas tinha a

260 Luiza Erundina aceitou cargo no Ministério da Administração contra a vontade do PT, do qual se licenciou nesse período.

261 Almeida, Mônica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.** Niterói-RJ: PPGH-UFF, tese de doutorado, 2010,p. 297.

função de conter a escalada inflacionária mas passava a comandava o conjunto das privatizações em curso.

O debate em torno da revisão constitucional e do plebiscito sobre a forma de governo marcaram o cenário político ao longo do ano de 1993. Nesse sentido, diversas entidades empresariais produziram documentos e análises visando influenciar o processo no sentido de aprofundar as medidas de caráter neoliberal. O Instituto Liberal organizou um setor interno denominado "Direito e Revisão Constitucional", ainda em 1991, com o objetivo de intervir no processo de revisão previsto para ocorrer em 1993.

> Essa área é responsável pela organização de debates sobre temas constitucionais, conduzidos por juristas de renome; pela realização de palestras sobre liberalismo para os profissionais e os estudantes de direito; e, ainda, pela elaboração de uma proposta liberal para a reforma da Constituição brasileira. Essa proposta foi lançada em 1993, no documento Diretrizes para a Revisão Constitucional. Para estimular o debate sobre esse tema no meio universitário, o Instituto Liberal de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC) promoveram um concurso de monografias sobre a Revisão Constitucional no mesmo ano.[262]

Outro grupo de orientação liberal que interveio durante a revisão foi o Instituto Atlântico, fundado em 1993 com este objetivo. Teve como principal liderança Paulo Rabello de Castro, antigo membro do CEDES (Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais) nos anos 1980[263], economista da FGV, redator-chefe da revista Conjuntura Econômica, PhD em economia pela Universidade de Chicago.[264]

O lançamento do Instituto Atlântico acompanhava a elaboração de um estudo sobre a situação econômica do país. "Brasil, este país tem jeito?", livro publicado em 1992, enquanto o Instituto Atlântico foi fundado em março de 1993, em evento que contou com a participação de empresários e economistas[265]. Além de estudos, elaborou cartilhas sobre diversos outros temas, porém a Revisão Constitucional foi apontada como um dos seus objetivos centrais. Sobre esse tema realizou uma ampla campanha junto aos meios de comunicação.

---

262 GROS, Denise Barbosa. I**nstitutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República. Tese de Doutorado.** Campinas-SP: IFCH-UNICAMP, 2002., p. 140

263 O Instituto Atlântico foi formado a partir de empresários que fizeram parte do CEDES nos anos 1980. Ver: Dreifuss, 1989, op. cit. p. 50-53.

264 Trajetória apresentada no livro "Brasil. Este país tem jeito?", de 1992, produzido em coautoria com Paulo Carlos de Brito, "empresário nas áreas de comércio exterior, finanças e mineração". Ver: RABELLO DE CASTRO, Paulo e BRITO, Paulo Carlos de. Brasil, este país tem jeito? Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo, 1992.

265 Ver: Jornal do Brasil, 8/3/93, .

Além disso, “o Instituto Atlântico, criado por empresários e economistas com o objetivo de propor soluções para a crise econômica brasileira, elaborou um plano econômico para ser entregue ao ministro da Fazenda Eliseu Resende.” (JB, 12/3/93) Dentre uma série de medidas como a suspensão das dívidas entre União, estados e municípios e mudanças na previdência, apresentava a proposta de autonomização do Banco Central como caminho para o fortalecimento da moeda. Essa e outras medidas fizeram parte do PEC (Programa de Estabilização com Crescimento). Essas propostas viraram uma cartilha que chegou a ter 1 milhão de exemplares e foi produzida e distribuída em parceria com a Força Sindical[266]. O IA foi responsável pela elaboração de 422 emendas de revisão entregues ao deputado federal Eduardo Mascarenhas (PSDB-RJ).[267]

Às vésperas do plebiscito para a definição da forma de governo, previsto para abril de 1993, uma publicação sobre o tema contou com a contribuição de Paulo Rabello de Castro[268]. O mais significativo no seu artigo é não defender uma posição no debate (parlamentarismo ou presidencialismo; república ou monarquia), mas pautar a necessidade de um “projeto nacional” que se configure através de um pacto federativo. “O encontro dos diversos interesses federativos exige um acordo nacional, cujas bases constitucionais devem ficar estabelecidas na próxima revisão da Carta. Trata-se de um pacto federativo, na estrita acepção da palavra, (…).”[269] Ou seja, um novo pacto federativo significava refazer o arranjo que estabelecera a Constituição de 1988.

Os principais eixos da PEC eram a reforma fiscal e econômico-financeira, aludindo a uma “constituição monetária”. Aqui se revelam eixos importantes das medidas que marcariam o Plano Real no ano seguinte como o fortalecimento da moeda e a autonomia do Banco Central. Esse último elemento, que não foi completamente implementado, corresponde ao processo de *fortalecimento do núcleo econômico do aparelho de Estado* que analisaremos no capítulo seguinte. Sobre a proposta, afirma Rebello de Castro:

> A moeda nacional literalmente acabou; estamos dançando à beira do precipício hiperinflacionário. A dolarização da economia bate às portas do Brasil. O país perdeu sua ‘personalidade’ monetária. Urge, pois, reerguer solidamente a confiança numa moeda própria ou cair, desde logo, no sistema

266 Vale destacar que a cartilha contava com ilustrações produzidas pelo cartunista Ziraldo.

267 Disponível em: < http://www.atlantico.org.br/pt/projetos/revisao-constitucional/apresentacao> Acesso em 02/02/2017.

268 RABELLO DE CASTRO, Paulo. **Plebiscito: como votarei?** Rio de Janeiro: José Olympio, 1993

269 id. ibid., p.103

> monetário do dólar norte-americano. O projeto nacional rejeita o conceito de moeda de aluguel. Mas tampouco resistirá à constante sangria do depauperado cruzeiro. A alternativa é uma constituição monetária, ou seja, o arcabouço jurídico-institucional de um Banco Central autônomo, com metas de expansão da moeda prévia e legalmente determinadas, limitando o uso da indexação e responsabilizando o Congresso Nacional pela verificação das metas monetárias e do Orçamento Nacional. [270]

O curioso na proposta de chancelar o controle do Orçamento pelo Congresso é que nesse mesmo ano foi instaurada a CPI dos Anões do Orçamento[271] que investigou congressistas envolvidos em fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso que consistia na negociação de percentuais em troca de emendas no Orçamento para execução de obras. O resultado da CPI foi a cassação de seis mandatos parlamentares e a renúncia de outros quatro. A CPI dos Anões do Orçamento pautou os trabalhos da Câmara ao longo do ano de 1993 e foi um dos fatores responsáveis pelo travamento no processo de revisão constitucional. Pela primeira vez, depois da redemocratização, deputados votaram pela cassação de outros parlamentares. Destaca-se ainda o enorme apelo midiático em torno do tema se considerarmos os acontecimentos da CPI do caso PC Farias relacionado ao processo de impeachment de Fernando Collor, cerca de um ano antes.[272]

Em maio de 1993 ocorreu a principal mudança na equipe ministerial com a transferência de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda. Assim, o PSDB voltava a ocupar a pasta. No mês seguinte, em junho, a equipe econômica colocou em prática o PAI (Plano de Ação Imediata). Esse plano se baseou em três eixos: abertura comercial, ajuste fiscal das contas públicas e o estabelecimento do câmbio fixo.

A abertura comercial implementada nesse período se verifica na redução na tarifa média de importação de cerca de 32,2% para 14,2%. O aumento do fluxo de capitais externos foi estimulado pelos altos juros praticados[273] e pela implementação do Plano Bredy de renegociação e securitização da dívida externa brasileira.[274]

A maneira de sustentar as altas taxas de juros e o câmbio fixo foi um duro ajuste fiscal. Para isso era necessário alterar a lógica e estrutura do orçamento da União alterarando as

---

270 id. ibid., p.104

271 A referência ao nanismo é uma ironia em relação à baixa estatura dos congressistas envolvidos no caso de corrupção.

272 Martuscelli, ibid., p. 121-126.

273 A média das taxas de juros chegou a 5756% em dezembro de 1993. Porém, a inflação naquele ano chegou a 2708% (IGP-DI) a mais alta do ciclo inflacionário 1988-1994.(Fonte dos dados: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38402>; FGV organizados em www.ipeadata.gov.br)

274 Castro, 2005, op. cit. p.159-160.

regras constitucionais que tornavam obrigatórios percentuais de gastos em áreas sociais, como saúde e educação. Assim, a – até então moribunda – Revisão Constitucional ressurgiu como caminho para as reformas necessárias ao ajuste econômico pretendido.

Nesse contexto, a Revisão Constitucional deve ser compreendida em articulação com a elaboração e divulgação do Plano Real e as expectativas diante das eleições de 1994. O Plano Real foi anunciado em dezembro de 1993, ainda conhecido como "Plano FHC", contando com três fases: o ajuste fiscal, a criação da Unidade Real de Valor (URV) e o estabelecimento da nova moeda[275].

O ajuste fiscal seria alcançado através da Revisão Constitucional. A Emenda Constitucional de Revisão nº 1 criou o Fundo Social de Emergência (FSE) – depois transformado na Desvinculação das Receitas da União (DRU). O FSE permitia o corte de 20% dos recursos do Orçamento da União, em áreas com rubricas obrigatórias como educação, saúde e seguridade social, e não foi aprovado sem a reclamação dos ministros dessas pastas[276]. Com o apoio do PFL e PMDB, o FSE foi aprovado em seção unicameral do Congresso, no dia 24/2/94, diante da negociação com o governo para modificar a lei do orçamento e compensar parte das perdas que envolviam os partidos que sustentavam o governo, além de atender a projetos de interesse de parlamentares.[277]

Filgueiras questiona o caráter efetivamente "social" do FSE ao constatar que:

> (…) com a destinação de suas verbas para outras finalidades (…) ficaria evidente que o Fundo se caracterizou, de fato, mais como um artifício para se aumentar a liberdade de manipulação dos gastos públicos no interior do orçamento, do que como um instrumento social propriamente dito, servindo, sobretudo, ao objetivo de se buscar o equilíbrio fiscal primário e ao uso eleitoral.[278]

Mesmo Fernando Henrique Cardoso, então ministro da fazenda, confessa que o FSE fazia parte de um artifício retórico para a implementação da chamada "âncora fiscal", um dos pilares do Plano Real.

---

275 FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real:** fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2012,3ªed., p. 101.

276 "O lobby dos ministros contrários ao corte linear de 20% nas receitas de suas pastas conta ainda com o apoio da ministra do Bem-Estar Social, Leonor Franco. Esses ministros calculam que o Fundo Social de Emergência vai emagrecer seus orçamentos em U$8,2 bilhões. Por isso, têm acionado seus assessores a convencerem parlamentares a reduzir os cortes nas áreas da Educação, Habitação e Saúde." (JB, 21/2/94, p.3)

277 JB, 23/2/94, p. 3

278 Filgueiras, ibid., p. 103

> Em segundo lugar, haveria uma rodada de profundos cortes orçamentários. A iniciativa seria administrada por um mecanismo a que demos o nome de "Fundo de Emergência Social". Hoje, acho o nome algo estranho: nada havia nele de "social", e não se tratava de um "fundo"; o único elemento apropriado do nome era o fato de estarmos numa "emergência". Mas reconheço que alguma criatividade na nomenclatura era necessária para convencer o Congresso a apoiar a ideia. E não é difícil entender por quê. Através desse fundo, o Congresso basicamente cedia o controle sobre cerca de 15 bilhões de dólares de gastos governamentais vinculados constitucionalmente, cuja alocação ficava agora a critério do Ministério da Fazenda. O que significava que eu passava a ter controle direto sobre aproximadamente um quinto do dinheiro de todo o orçamento governamental.[279]

Esta foi, portanto, a mais ampla modificação implementada a partir da Revisão Constitucional com impacto sobre o conjunto das áreas sociais com gastos vinculados. A Revisão estava prevista no "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" ocorrendo através de câmara única com emendas aprovadas por maioria simples.[280] Exemplificando o potencial reformulador, nada menos do que 17 mil emendas foram enviadas para o relator, deputado Nelson Jobim (PMDB), das quais apenas seis foram aprovadas.

Além das modificações aprovadas, o processo de revisão foi espaço para formulação de propostas de alteração na estrutura jurídica que seriam mobilizadas posteriormente. Estudos como o "Relatório Britto", proposta de reforma da previdência semelhante ao modelo chileno de capitalização, ou a "Emenda Jobim", que serviria de base para a reforma da previdência de 1998, não lograram avançar durante o truncado processo parlamentar do ano de 1993[281].

Ainda que a revisão constitucional não tenha sido amplamente favorável aos objetivos de setores neoliberais mais extremados, a crise econômica, que ainda assolava o país e se manifestava principalmente na elevada inflação e na baixa taxa de crescimento, foi o principal elemento que permitiu o avanço do ajuste econômico.

A segunda fase do "plano FHC" correspondeu à entrada em circulação da Unidade de Real de Valor[282] (URV) que se caracterizou como um índice único de indexação formado a

---

279 Cardoso, Fernando Henrique. **O improvável presidente do Brasil: recordações.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 231.

280 "Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral." (BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.* In.: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>)

281 FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1946-2002): entre a cidadania e a caridade.** Campinas-SP: UNICAMP, 2005. Tese de Doutorado. p. 409.

282 Ver Lei 8880, 27/05/94; MP's 482/94, 457/94 e 434/94.

partir de três outros índices (IGP-M/FGV; IPCA/IBGE e IPC/FIPE-USP). A URV "circulava", servindo como unidade de conta, paralelamente ao Cruzeiro mantido provisoriamente como moeda. O objetivo era não transferir a inflação inercial da velha moeda para a nova, o que ocorrera em outros planos de estabilização. (Filgueiras, p. 104-105)

A entrada em circulação da nova moeda ocorreu a partir de 1º de julho de 1994, demonstrando que a implementação das fases do plano estavam diretamente associadas à sucessão eleitoral do ano de 1994 na qual novamente as classes dominantes buscavam uma alternativa à força eleitoral de Lula.

A conversão definitiva para o Real, terceira fase do plano econômico, concluiu o processo de fortalecimento da moeda com uma espécie de dolarização da economia. Com a abrupta retração da inflação e o impacto positivo sobre o poder de compra e a atividade econômica, FHC disparou nas pesquisas de indicação de votos para as eleições de outubro. Lula que até o início do ano aparecia com 40% de intenções de voto foi derrotado ainda no primeiro turno. O contexto é resumido por Filgueiras:

> Com a adoção da nova moeda, a partir de 1º de julho de 1994, a candidatura do ex-ministro decolou de forma avassaladora, chegando às eleições de 3 de outubro na seguinte circunstância: a inflação em Real próxima a zero, a atividade econômica em crescimento, o poder aquisitivo dos salários mantidos desde a introdução da URV e os segmentos de baixa renda livres do imposto inflacionário e comprando à prestação.[283]

O ritmo de implementação do Plano Real foi adaptado ao calendário eleitoral. Pois, a sustentação dessa política dependia da manutenção de medidas como a desvinculação de recursos (FSE) como principal mecanismo para destinação de parcela cada vez maior do orçamento para pagamento de juros e amortizações da dívida estatal, tornando este um dos eixos do aparelho econômico de Estado. A obtenção de divisas para manter a valorização cambial ocorreu através de mais empréstimos externos e atração de capitais estrangeiros através de altas taxas de juros[284].

Estava em curso não apenas um programa de contenção da inflação, mas um processo de reconfiguração da inserção do Brasil no mercado mundial. Assim, as reformas estruturais

283 Filgueiras, ibid., p. 91.

284 Em janeiro de 1995, a taxa selic estava na casa de 48,84% em plena estabilização inflacionária. Fonte: <www.ipeadata.gov.br>

ganharam novo fôlego com o mandato do novo presidente, agora com amplo respaldo eleitoral.

3.2.3 – A reforma gerencial nos governos de FHC.

Sob o aval do controle inflacionário, o Governo FHC passou a contar não apenas com o apoio das classes dominantes, mas também com o consenso das classes dominadas, para a continuidade do Plano Real que se evidenciou no resultado eleitoral. No entanto, o Plano Real estava articulado ao conjunto das reformas estruturais à qual estava incluída a reforma do Estado que passava pela reforma administrativa e o avanço das privatizações.

Para a condução da reforma administrativa foi indicado para o Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da fazenda no governo Sarney. Bresser foi responsável pela introdução, no Brasil, dos principais conceitos que estruturaram a reforma gerencial. Além disso, produziu um discurso adequado à implementação da reforma, buscando forjar a adesão e consenso necessários ao encaminhamento do projeto.

Antônio Gramsci analisa o papel do *intelectual orgânico* que está sempre associado a um grupo social. Esses indivíduos com papéis coletivos de direção, organização e formulação são fundamentas para a consolidação de um projeto *hegemônico*. Para o autor italiano, é a dinâmica indivíduo/grupo social que forja o intelectual. Para ele é o grupo social que forja suas camadas de intelectuais, contrapondo a ideia, predominante na sua época e corrente ainda hoje, de que os intelectuais formam um grupo social distinto.[285]

A partir da trajetória de Bresser, observamos seus vínculos orgânicos com as classes proprietárias:

> Entre 1963 e 1982, Bresser possuíra função direta de executivo, acompanhando cotidianamente as operações comerciais da empresa da família Diniz. Retira-se, no início dos anos oitenta, do dia a dia da empresa para ocupar a função de presidente do BANESPA na gestão peemedebista de Franco Montoro. Após sua fracassada passagem pelo Ministério Fazenda

285 Ver: Gramsci, Antônio. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos. 1916-1935**. COUTINHO, Carlos Nelson(org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a, p. 203

> (março a dezembro de 1987), retorna, segundo Diniz, como um colaborador informal da direção da empresa (…). [286]

Sobre sua trajetória, além da participação em um significativo conglomerado empresarial e em cargos de confiança em governos anteriores, ocupou também funções de formulação teórica em entidades de representação dos interesses do setor industrial. "O interregno entre 1988 e 1994, período em que exerceu suas atividades acadêmicas na FGV, fez parte do conselho de administração do grupo Pão de Açúcar e integrante efetivo do Conselho Superior de economia da poderosa FIESP (….)". (Brito, 2016, p. 116)

Como polo de formação, destaca-se sua passagem pela Fundação Getúlio Vargas, importante espaço de elaboração e formação no âmbito da administração pública. Vale ainda destacar que Bresser-Pereira atuou articulado internacionalmente através do CLAD contribuindo para a difusão do modelo de reforma de Estado para o conjunto da América Latina[287]. Nesse sentido, Bresser é um *intelectual orgânico* da burguesia forjado no interior das atividades econômicas, a organização empresarial, com formação na área econômica e com projeção em organizações de classe e de formulação política e teórica.

Como intelectual organizador e formulador, Bresser-Pereira buscou tornar o projeto de reforma palatável ao conjunto dos setores sociais. Tendo participado diretamente da elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (PDRAE), elaborou diversos artigos sobre o tema. Em um deles, Bresser-Pereira atenta para a dupla dimensão da reforma: por um lado, as transformações profundas que estavam se realizando no Estado e, por outro lado, a reforma da aparelhagem estatal.[288]

A campanha midiática nos jornais foi intensa dado o forte teor ideológico que acompanhou o discurso reformista de combate à ineficiência da máquina pública culpabilizando principalmente os servidores públicos pela estabilidade no serviço. (Jornal do Brasil, 04/01/95, p. 4) Bresser criticava a ampliação do regime estatutário para o conjunto do funcionalismo público instituído pela Constituição de 1988. Afirmava ainda que um conjunto

---

286 BRITO, Leonardo Leonidas de. **O intelectual e o desmonte do Estado no Brasil:** Luiz Carlos BresserPereira e o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). Niterói: PPGH-UFF, 2016. Tese de Doutorado, p.112)

287 Em seu currículo, Bresser destaca outras associações internacionais que participa como: American Economic Association, LASA (Latin American Studies Association), EAEPE (European Association for Evolutionary Political Economy), APSA (American Political Science Association) e Union for Radical Political Economics.

288 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Brasília: Revista do Serviço Público, n. 47, 1996. p. 23-24

de funcionários celetistas foi, “de uma tacada”, transformado em estatutário no final da década de 1980.

Um mês depois, na Folha de São Paulo, em 19/02/1995, Bresser volta a carga contra os servidores criticando a aposentadoria, a estabilidade “indiscriminada e rígida”, a isonomia e o regime jurídico único. (FSP, 19/02/1995, p. 3) Neste mesmo artigo, afirmou que o “apoio crescente da sociedade” convenceu o presidente a colocar a reforma administrativa na primeira leva de reformas, junto com a econômica, a da previdência e a tributária.

As atividades de elaboração do programa de reformas do MARE contou com um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento de cerca de US$750 mil. O resultado da elaboração do programa foi a abertura de outro empréstimo com o Banco para financiar programas de modernização da administração federal que ultrapassavam a casa dos US$600 milhões referentes à modernização da área de tributação da Receita Federal, dos estados e do IPEA[289].

Além disso, a execução do programa pelo MARE, levando à reformulação de agências e procedimentos em âmbito federal, contou com um financiamento específico de US$180 milhões. (p. 22) O Caderno do Mare, nº 16, traz um resumo dos objetivos do BID com o financiamento do programa.

> A estratégia do BID no Brasil, definida no Documento do País e aprovada pelo Diretório Executivo em fevereiro de 1996, concentra-se em três grandes áreas prioritárias: i) o apoio às reformas do setor público e à modernização do Estado, tanto no nível federal como estadual; ii) o apoio aos setores sociais, melhorando a cobertura nos setores de educação e saúde, e reduzindo os seus custos de produção e distribuição no país. A operação proposta atende diretamente à prioridade referente à modernização do Estado, concentrando ações no nível federal, mas que terão reflexo direto nas administrações estaduais e municipais.[290]

O discurso oficial considerava que a reforma do Estado poderia reduzir os custos na oferta de saúde e educação “melhorando a cobertura” sem abertamente garantir a universalidade do acesso. Além disso, havia uma preocupação de, a partir da reforma a nível federal, estimular a reforma das instituições nos demais níveis de poder.

---

289 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do Estado. (CM)** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. vol. 16, p. 21.

290 CM, nº16, p. 20

Segundo o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*[291] (PDRAE), elaborado pelo MARE, o conjunto dos órgãos estatais deveriam ser divididos conceitualmente em quatro grupos: a) o núcleo estratégico de Estado (NEE); b) as atividades exclusivas do Estado; c) os serviços não exclusivos do Estado e d) os bens e serviços produzidos para o mercado. (PDRAE, 1995, p. 41-42) A partir das diferentes formas de propriedade, os quatro grupos seriam redefinidos pela forma de contratação, variando o *regime jurídico* que deveria regular a gestão e contratação de pessoal. Essa definição alterou a isonomia entre os servidores públicos introduzida pela Constituição de 1988.

Ainda segundo o PDRAE, o NEE corresponde ao núcleo de exercício do poder de Estado: "Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos", ou seja, a alta burocracia dos três poderes. As atividades exclusivas correspondem a funções que apenas o Estado pode executar, tais como regulação, fiscalização e alguns serviços de proteção social. Os serviços não-exclusivos são aqueles em que o Estado compete com o setor privado como educação, saúde, cultura, etc. E, por fim, as empresas públicas que produzem para o mercado que deveriam ser privatizadas.

A partir dos modelos de organização, o documento defende que o NEE e algumas atividades exclusivas de Estado permaneçam no regime de contratação estatutário, definido como burocrático, e os demais deveriam ser organizados a partir do modelo gerencial, flexibilizando formas de contratação. O documento define também o tipo de propriedade que regularia cada um dos setores a partir de três tipos: propriedade estatal, propriedade pública não-estatal e propriedade privada. A propriedade estatal do NEE e das atividades exclusivas se manteria regulada através do Regime Jurídico Único (estatutário com estabilidade). A noção de propriedade pública não-estatal foi a principal novidade jurídica do programa na medida em que tal categoria serve para enquadrar setores de prestação de serviços públicos que, nesse modelo proposto, deveriam passar a ser oferecidos através de Organizações Sociais, mediadas por contratos de gestão e pessoal contratado pelas regras do setor privado, isto é, não necessariamente por concursos e com regime de trabalho via CLT.

Tratava-se de possibilitar a diferenciação de regimes de contratação de força de trabalho rompendo parcialmente com o princípio do mérito via concurso público instituído

291 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

pela Constituição de 1988. A possibilidade de terceirização de atividades auxiliares no serviço público foi um dos mecanismos transferidos das empresas privadas para o setor público.[292] Esse modelo evidenciado nos documentos do MARE aprofundou a *hierarquização no interior da burocracia estatal* na medida em que os funcionários se diferenciam não apenas pelas funções ou remunerações, mas também pelo regime de contratação e tipo de vínculo com o Estado.

Dessa forma, um dos aspectos centrais da reforma de Estado elaborada pelo MARE foi reconfigurar a *hierarquia interna* do conjunto das agências e burocracia de Estado fortalecendo a alta burocracia e flexibilizando as formas de contratação para oferta de diretos e serviços básicos através das concessões, organizações sociais e terceirizações.

A reforma não teve aceitação unânime na academia. Luiz Fernando Abrúcio argumenta que:

> Sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública.[293]

O autor destaca que a reforma de Bresser errou ao estabelecer uma dicotomia entre os modelos burocrático e gerencial, quando se tratava de aprimorar o modelo burocrático que, em alguns aspectos, conviveria com as novas formas gerenciais. Pois, a reforma gerencial preservou os aspectos do modelo burocrático, mantidos para o "Núcleo Estratégico do Estado". Enquanto a perspectiva gerencial, pautada na flexibilização das formas de contratação, deveria ser ampliada nos serviços não-exclusivos.

Portanto, somou-se à estrutura hierárquica existente outras características de diferenciação interna na qual apenas uma parte (reduzida em relação ao conjunto) manteria o regime jurídico estatutário (NEE e serviços exclusivos) e outro bloco, correspondente às

---

292 "Na reforma administrativa, a questão básica foi a separação dos diversos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções 'próprias' de Estado e as 'outras', abrindo, assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas. Isto está associado à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros – quando os salários pagos ultrapassarem mais de 60% das receitas – e por ineficiência". (Filgueiras, 2012, op. cit. p. 111)

293 ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In.: **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro: edição especial comemorativa, 2007, 71.

demais funções (serviços não-exclusivos e bens e serviços produzidos para o mercado), passaria a ser regulado pelo regime privado ou transferido a organizações sociais reguladas por instrumentos de gestão. Como afirmava Bresser-Pereira: "só pode ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado."[294]

Outro viés de crítica à Reforma é o da sua captura pelas prioridades de ajuste fiscal do governo de Fernando Henrique, o que teria impedido a reforma de alcançar seus objetivos, como aponta Eli Diniz: "Entretanto, limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada"[295]. Essa posição busca separar a reforma administrativa do conjunto de reformas de FHC, muito impopulares com a crise econômica do final de seu mandato.

Os debates sobre a reforma do Estado ocorreram no contexto do risco de retomada inflacionária. A crise do México, no final de 1994, começava a indicar os perigos do câmbio fixo para o estoque de reservas internacionais do país. As ações do governo para manter a estabilidade inflacionária foram as "microdesvalorizações" no câmbio e a manutenção de altas taxas de juros básicos na economia[296]. As consequências dessa política econômica foram o crescimento exponencial da dívida pública e o desequilíbrio nas contas externas, dado o incentivo às importações causado pelo câmbio valorizado.

A reforma administrativa tramitou no Congresso através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 173/1995. A aprovação do texto ocorreu apenas em 4 junho de 1998, sendo transformada na Emenda Constitucional nº 19. Dentre as principais alterações da medida estavam:

> - A introdução do princípio da eficiência;
> - O Controle sobre tetos salariais nas esferas municipais e estaduais, dos poderes Executivo e Legislativo;
> - Possibilidade de regulamentação do direito de greve dos servidores por lei ordinária, ao invés de lei complementar[297];

294 BRESSER-PEREIRA, ibid., p. 27.

295 DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea.** São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 13–22, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003> Acesso em 26/05/2020.

296 Giambiagi, F. *Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC.* In.: GIAMBIAGI, Fábio et al (org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945–2004)**. Rio de Janeiro: Eselvier, 2005, p. 167.

297 A Lei Complementar exige o voto favorável da maioria dos deputados e senadores, enquanto a Lei Ordinária exige apenas a maioria simples. Nesse caso, a lei pode ser aprovada com quorum mínimo da maioria dos deputados e senadores. Ou seja, a lei ordinária pode ser aprovada com metade dos votos de uma lei

> - Retirada de trecho que exigia igualdade nos reajustes de servidores civis e militares. A isonomia de reajuste, sem especificação, passa a exigir lei específica para tal;
> - Definição do teto salarial na remuneração dos ministros do STF.
> - Garantia de acesso à informação da administração pública.
> - Criação do contrato de gestão para estabelecer as relações entre os órgãos públicos, da administração direta e indireta, vinculado ao estabelecimento de metas e controle de desempenho;
> - Estabeleceu a criação de legislação para manter formação e programas de qualidade e produtividade, premiações, etc., no âmbito do serviço público;
> - Aumento do período de estágio probatório para 3 anos, com estabilidade condicionada à verificação de desempenho;
> - Autonomia de organização administrativa dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público;
> - Possibilidade de demissão do funcionário estável em função de limites orçamentários.[298]

Do conjunto das medidas alteradas pela EC nº 19 destaca-se a incorporação do princípio da eficiência e a possibilidade do estabelecimento de programas de qualidade e produtividade em execução, àquela altura, no setor privado. Esse aspecto é fundamental para compreender, por exemplo, o conjunto de medidas de controle estatístico de resultados inseridos em diversas áreas de serviços públicos. O contrato de gestão foi o mecanismo jurídico que permitiu o controle de resultados e metas para órgãos públicos. Com relação à questão salarial, permitiu-se, na prática, a fragmentação da política de reajuste nos diferentes segmentos da burocracia pública na medida em que deixou de especificar o critério de isonomia e vinculou aumentos à legislação específica, sujeita à capacidade de pressão dos segmentos da burocracia privilegiando as altas camadas[299].

Dentre as Reformas Constitucionais estava previsto um conjunto de modificações na Constituição de 1988 necessárias para o avanço das privatizações. Destaca-se a revogação do monopólio estatal sobre setores econômicos estratégicos como as telecomunicações, energia elétrica, petróleo e mineração. Tais setores corresponderam a maior parte das empresas privatizadas. Mônica Almeida (2010) ressalta que o maior volume de privatizações correspondeu ao período do primeiro governo de FHC. Entre 1991 e 2005, a autora demonstra que os principais setores atingidos, em percentual no conjunto das privatizações, foram:

---

ordinária.

298 BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 19,** de 4 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>

299 Veremos no próximo capítulo como a massa salarial dos diferentes poderes e segmentos da burocracia pública tiveram crescimentos diferenciados nas últimas décadas.

Energia Elétrica (30%), Telecomunicações (32%), Petróleo e Gás (7%), Siderurgia (8%) e Mineração (8%).[300]

A combinação das privatizações com a abertura comercial e financeira promoveu um processo de "desnacionalização" da indústria local aumentando seu componente estrangeiro, além do incentivo ao ingresso de fluxos de capitais de curto prazo. Nesse sentido, as mudanças na regulamentação da entrada de capitais levaram à ampliação em três vezes do estoque de Investimento Externo Direto (IED) entre 1995 e 1998.[301] A participação do capital estrangeiro na produção brasileira foi ampliada passando de 10% a 18%.

No que se refere às lutas sociais, o primeiro mandato de FHC foi pautado pela repressão e violência contra movimentos sociais. O principal movimento grevista contra o governo ocorreu em 1995 na "Campanha Nacional em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores e da Cidadania Contra as Reformas Neoliberais de FHC", de março a maio desse ano[302]. Além da luta contra as chamadas "Reformas Constitucionais" e as privatizações, os trabalhadores se mobilizavam pelo cumprimento de acordos trabalhistas realizados no governo anterior. Dentre as categorias que aderiram às mobilizações destaca-se: petroleiros, eletricitários, professores, servidores públicos, telefônicos e trabalhadores previdenciários. O setor mais radicalizado foi o dos petroleiros que sustentou uma greve por 32 dias sofrendo cortes salariais, multas e bloqueios aos sindicatos, além da ocupação de quatro refinarias por tropas do Exército para desfazer os movimentos grevistas.[303] Contando com o apoio às privatizações da Força Sindical, ao sindicalismo autônomo o governo reservou um amplo arsenal de medidas repressivas[304].

No ano seguinte a repressão ocorreu no campo com o "Massacre de Eldorado de Carajás" no qual a polícia militar assassinou 19 trabalhadores rurais, no Pará. Apesar de associado à repressão da polícia estadual, os impasses no campo revelam o desmonte da política de Reforma Agrária prevista na Constituição. Diante do impacto e da repercussão do

---

300 Almeida, 2010, op. cit. p. 346-347.

301 Gonçalves *apud* Behring, 2008. op. cit. p. 229

302 Disponível em: <https://cnttl.org.br/conteudos/cut_cronologia.php>; acesso em: 01/02/2017.

303 MARTINS, Heloísa de Souza; RODRIGUES, Iram Jácome. *O sindicalismo brasileiro na segunda metade dos anos 90.* In.: **Tempo Social.** Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11(2): out. 1999. p. 156-158. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a09.pdf>

304 "No ano de 1995, para lutar contra as reformas que propunham a extinção de monopólios estatais e contra a proposta governamental de privatizar a Companhia Vale do Rio Doce, maior mineradora estatal, surgiram a Ação Parlamentar Brasil Soberano, o Movimento Contra a Privatização da Vale do Rio Doce e o Fórum Contra as Reformas Constitucionais, que reunia sindicatos, movimento estudantil e políticos de diferentes partidos. O Modecon também voltou a manifestar-se. Essas organizações, contudo, sempre foram débeis." In.: Boito Jr., Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã Editora, 1999, p. 176.

caso, o governo rapidamente criou uma estrutura ministerial voltada para o estabelecimento de políticas públicas em torno da Reforma Agrária. O Ministério Extraordinário de Política Fundiária foi ocupado por Raul Jungmann, sendo transformado no Ministério do Desenvolvimento Agrário no segundo mandato de FHC.

A difusão das noções da reforma gerencial por Bresser Pereira tinha no conceito de "público não-estatal" um elemento central no debate em curso. Apresentando-o como parte do processo de organização da sociedade, mas estimulado pelo Estado, onde ocorreria a transferência de serviços públicos para entidades regidas pelo regime privado. Este processo também foi chamado de "publicização".

> O processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que, nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos.[305]

O principal ideólogo da reforma gerencial afirma que a publicização atua no mesmo sentido que a proliferação de entidades privadas que compõem o público não-estatal, tais como: "associações comunitárias, associações de caridade, ONG's, fundações empresariais e Organizações de Serviços Públicas Não-Estatais".(p. 237) Ou seja, o movimento seria uma ação combinada que parte da "sociedade" e do Estado.

No entanto, é importante salientar que as organizações sociais (OS's) foram elaboradas como entidades específicas, mantidas com subsídios do Estado, para o atendimento de serviços sociais básicos transferidos de órgãos estatais. Na prática, buscou-se modificar a concepção essencial dos direitos universais, apresentados apenas como "serviços públicos" equivalentes a outras ações oriundas da sociedade e do setor privado. Esta foi uma forma de avançar no campo jurídico e das ideias sobre como deveriam ser fornecidos pelo Estado serviços concebidos como direitos universais.

O volume dois dos Cadernos do MARE, publicado em 1997, resume o conjunto de aspectos que envolveu a adoção das Organizações Sociais como modelo de gestão privada de serviços públicos.

---

305 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Aparelho de Estado para a Cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.p. 242.

> A estratégia da reforma do Estado se apoia na publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não-estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. 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.[306]

O que o texto oficial chama genericamente de "sociedade" trata-se da transferência de responsabilidades e da privatização de serviços que deveriam ser fornecidos diretamente pelo Estado garantindo sua perenidade, pois, "o contrato de gestão não assegura o compromisso do Estado com os aportes de recursos necessários à sobrevivência da OS (…), ficando a recém-criada organização à mercê dos humores do governo de plantão" (Barreto *apud* Behring, p. 256). Assim, em um contexto de crise econômica e redução de receitas, os serviços públicos podem ser suspensos ou reduzidos através do corte de recursos e encerramento de contratos.

No campo discursivo, os argumentos utilizados para defender a proposta se apoiava na ênfase em termos amplamente difundidos durante a reforma como a "eficiência" e o atendimento do "cidadão-cliente". Assim, destaca: "Em síntese, a estratégia de publicização visa a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor."[307]

A legislação que regulamenta as organizações sociais (OS's), Lei 9637/98, definiu que os primeiros órgãos a terem suas atividades geridas por OS's foram o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e a Fundação Roquette Pinto. O que deveria ser uma transferência de diversas agências estatais para o modelo das OS's através do Programa Nacional de Publicização sofreu grande resistência no serviço público federal. O Programa Nacional de Publicização só foi regulamentado em 2017[308], o que revela a resistência às OS's nos órgãos públicos federais[309]. A adoção de OS's na gestão de serviços públicos teve maior amplitude em âmbito

306 CM, v.2, 1997. p. 11.

307 CM, v.2, p.12.

308 Ver: BRASIL. Decreto 9.190, de 1º de novembro de 2017. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm>

309 Bresser afirma que o INCA e a ENAP se preparavam para a transição ao modelo de OS's (Bresser-Pereira, 1998. p. 244), porém ambas entidades continuam como órgãos da administração direta, atualmente, vinculados ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Economia, respectivamente. Ou seja, nem a escola de administração pública do governo adotou o modelo gerencial defendido durante a reforma.

estadual e municipal, também pelo fato de a expansão do atendimento em serviços básicos, como educação e saúde, ter se concentrado nesses níveis.

A lei de criação das OS's determina que a gestão deve ser realizada através de um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, além da assembleia geral de associados, o que a aproxima do modelo empresarial. O conselho deve ser composto de uma maioria formada por representantes da sociedade civil (20% a 30% dos membros) e do poder público (20% a 40% dos membros) (art. 3, item III). Esse formato estimula que outras entidades, ONG's ou associações formem OS's junto com o setor público, tendo papel importante na gestão da entidade e do serviço prestado[310]. Além disso, a legislação não prevê limites de remuneração para os diretores de OS, possibilitando que os salários possam ser usados como forma de auferir ganhos econômicos já que formalmente tratam-se de entidades sem fins lucrativos[311].

Além da resistência no interior da burocracia pública, reconhecida por Bresser, o processo de regulamentação das organizações sociais passou por contestações e disputas entre membros do chamado "terceiro setor". A começar pela forma de aprovação através de uma medida provisória. A MP 1591/1997, o embrião da legislação das OS's, passou, ainda, por sete reedições entre novembro de 1997 e abril de 1998, sendo transformada na Lei 9637 em 15/05/1998. Nesse meio tempo, houve uma forte crítica dos setores vinculados às organizações não-governamentais (ONG's).

O Conselho Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República e presidido por Ruth Cardoso, realizou debates sobre o tema com entidades da área.[312]A Abong (Associação Brasileira de Ong's) acompanhou as discussões sobre o marco legal do terceiro setor que começaram em 1997[313]. Sem considerar os debates realizados no Conselho Comunidade Solidaria e entre as entidades representantes do "terceiro setor", ocorreu a edição da MP 1591/1997, sendo alvo de críticas de juristas e entidades da área.

---

310 Em 2017, por exemplo, a ONG Viva Rio atuou na gestão de 78 unidades básicas de saúde, 6 Unidades de Pronto Atendimento e três hospitais no estado no Rio de Janeiro. Empregando 7.500 profissionais da saúde e recebendo cerca de R$620 milhões em recursos. (Informações disponíveis no site <http://vivario.org.br/relatorios/>; em especial o *Relatório Auditado de 2017*.).

311 Ver: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2019/01/10/lucrativa-terceirizacao-da-saude-causa-fuga-de-medicos-e-filas-no-sus.htm>; acesso em: 20/01/2019.

312 A criação do Conselho Comunidade Solidária fez parte do processo de reformulação do setor de assistência social do governo federal sendo responsável pelo encerramento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) criada durante o governo de Getúlio Vargas, em 1942.

313 Ver: Ribeiro, Vera Massagão. **A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.** Abong, 2013. p. 3-4. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/artigos/pesquisa-abong>; acesso em: 20/01/2018.

Pouco mais de um mês depois da edição da MP das OS's, um artigo na Folha de São Paulo, "As 'organizações sociais' e o governo", do promotor Carlos Frederico Bandeira Lins, criticou duramente a medida. Definindo a MP como "inconstitucional" devido ao evidente objetivo de terceirização de serviços públicos. Apontou ainda a falta de critérios claros para escolha das entidades e a concentração desse poder nas mãos do governo. Criticou o critério de participação dos membros da diretoria das organizações sociais e o excesso de intervenção do governo sobre as entidades. (FSP, 13/11/97, p. 3) Em resposta, foi publicado no mesmo jornal artigo de autoria de Rogério César de Cerqueira Leite, professor da Unicamp e do Conselho Editorial da Folha. Rebateu a maioria das críticas e defendeu as organizações sociais na linha da proposta do governo, como uma inovação gerencial.[314]

Em 03 de março de 1998, o editorial da Folha, "Risco na Reforma de Estado", faz uma ponderação sobre o tema, apontando inovações nas OS's, mas admitindo as possibilidades de irregularidades no seu funcionamento. (FSP, 03/03/98, p. 2) No final daquele mês quem entrou no debate foi a presidente do GIFE (Grupo de Institutos Fundações e Empresas) Evelyn Berg Ioschpe. Com o título "Nação Solidária, apesar do Estado", dirige uma crítica profunda a lei das OS's.[315] A partir de um importante aparelho das fundações ligadas ao grande capital, reestabeleceu o debate no sentido que interessava às entidades empresariais filantrópicas que era a reformulação da legislação que regula o conjunto de entidades do terceiro setor vinculadas às gordas doações empresariais. Um dos pontos levantados foi a ausência, àquela altura, de estímulos fiscais para as doações empresariais. Além disso, reclamava da legislação que tributava lucros auferidos em investimentos financeiros por entidades filantrópicas.

A aprovação do marco legal das organizações da sociedade civil ocorreu apenas em 1999, devido o calendário eleitoral em 1998, contemplando parte dos interesses do setor representado pela Abong e GIFE. A Lei 9790, de 23 de março de 1999, regulamenta a classificação de entidades como de "interesse público" e o "Termo de Parceria" entre tais entidades e o poder público.

> Um dos avanços dessa lei foi ter reconhecido, na tipificação de organizações que poderiam ser certificadas como OSCIP, uma maior diversidade de formas associativas, reconhecendo as entidades de defesa de direitos e desenvolvimento, as de promoção da cultura e defesa do meio ambiente, ao

314 (FSP, 21/11/97, p. 3)
315 (FSP, 27/03/98, p. 3)

> lado das que atuam nos campos tradicionais da filantropia: o atendimento hospitalar, a educação formal e a assistência social. A Abong considerou, entretanto, que a lei das OSCIPs era limitada por se sobrepor sem modificar a legislação anterior, que abarca a titulação de Utilidade Pública e Entidade Beneficente de Assistência Social, além do uso do convênio como instrumento de contratualização entre governo e organizações da sociedade civil. A Abong defendia também que os termos de parceria fossem submetidos à aprovação dos conselhos de políticas públicas, mas a forma final da lei considerou essa indicação facultativa. Também propôs que, para receber o título de OSCIP, a organização tivesse um tempo mínimo de funcionamento, para evitar que entidades fossem criadas com o objetivo de receber os repasses e executar programas governamentais. Segundo os dirigentes da Abong, a lei das OSCIPs, apesar de reconhecer a existência das organizações do campo da Abong, dedicadas à defesa de direitos, assessoria, mobilização social, etc, fez prevalecer a lógica da terceirização e não a do fomento à organização autônoma da sociedade.[316]

A movimentação de representantes de ONG's e fundações empresariais filantrópicas buscou defender espaços específicos de atuação de suas organizações na medida em que a reforma de Estado criou a legislação das OS's visando o convênio com estas novas entidades em serviços nos quais já atuavam um conjunto de outras entidades. As críticas da Abong e do GIFE à postura do governo revelava que a intenção da reforma estatal não era o estímulo à "atuação da sociedade civil" já que, num primeiro momento, excluiu um conjunto de entidades dos benefícios da nova legislação[317]. Na prática, favoreceu-se a criação de um mercado específico de serviços públicos dominados por entidades que conseguissem estabelecer os vínculos políticos necessários à parceria com o Estado.

Vale destacar que nos anos 1990 se verificou uma *explosão associativa* no campo das chamadas associações sem fins lucrativos. Estudo do IBGE, de 2010, sobre o universo das FASFIL (Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos) aponta a existência de cerca de 290 mil FASFIL no Brasil, sendo que 31% (aproximadamente 90 mil) foram fundadas na década de 1990 e 40,8% (118.653 entidades) entre 2001 e 2010). Esse movimento crescente sugere que a introdução de vantagens fiscais para o setor contribuiu para o surgimento de novas entidades.[318] Na prática, as empresas são estimuladas a criar fundações

316 Ribeiro, ibid., p.4

317 Apesar de exceder o marco temporal da nossa pesquisa, vale destacar que, em 2014 e 2015, a legislação do terceiro setor passou por uma nova revisão com a revogação da legislação dos anos 1930 e ampliação do leque de entidades com possibilidades de parceria com o poder público, redução de exigências e obrigações através das Leis 13.019/14 e da Lei 13.204/15 conhecidas como parte do atual Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

318 IBGE; IPEA; ABONG; GIFE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil.** 2010. Rio de Janeiro, 2012. Estudos e Pesquisas Informação Econômica, nº20, p. 30.

de caráter social que podem contar, anualmente, com 9% do imposto de renda pago a título de renúncia fiscal.[319]

Virgínia Fontes analisou esse processo chamando atenção para o empresariamento da questão social, um dos aspectos da reestruturação da sociedade civil burguesa nos anos 1990. A autora destaca dois aspectos: a "subalternização de uma enorme miríade de entidades ao predomínio das fundações e associações empresariais 'sem fins lucrativos'" e, a partir da força dos atores mais ativos deste grupo, ocorria o desmantelamento de direitos sociais ao converter tais entidades em "executoras de políticas sociais rebaixadas".[320]

A autora destaca que determinadas entidades, em especial a Abong mas também caracterizando o GIFE, passaram a cumprir o papel de "associações de associações" ultrapassando, muitas vezes, o espectro de atuação de suas afiliadas. Apesar dos vínculos, no caso da Abong, com a ascensão de movimentos sociais e entidades populares, a atuação dessas entidades reforçava a noção genericamente positiva de "sociedade civil" a qual esconde determinações de classe, evidente principalmente nas entidades empresariais e contida na oferta fragmentada e desigual de direitos que deveriam ser oferecidos de maneira universal.

Uma alteração no cenário de *hegemonia* durante o governo FHC ocorreu logo no início do segundo mandato presidencial a partir da piora das condições de manutenção das bases do Plano Real e da impossibilidade de manutenção da política econômica de valorização do câmbio. Dado o caráter predatório dos fluxos de capitais, o país ficou vulnerável à "fugas" repentinas de capitais diante das alterações no cenário internacional.

A reforma de Estado, em curso, tinha como característica o acentuado *papel fiscal* incorporado nos aparelhos estatais. O chamado "ajuste fiscal" era justificado para garantir recursos para o pagamento dos altos juros praticados pelo governo como meio de atrair capitais e garantir o câmbio valorizado. Vale lembrar que ainda em 1997, o governo havia lançado o chamado "Pacote 51" com objetivo de aumentar a arrecadação de impostos e cortar gastos públicos. Entre as medidas estava a demissão de 33 mil funcionários públicos sem estabilidade da União, suspensão de reajustes para servidores, cortes no orçamento do governo e aumentos de alíquotas de impostos (IRPF, combustíveis e automóveis).[321]

---

319 As pessoas jurídicas podem redirecionar 9% do Imposto de Renda para projetos sociais, culturais e esportivos. As pessoas físicas que fazem declaração completa do IRPF podem direcionar até 8% do valor para incentivo cultural, social e esportivo. Ver: FIESP/CIESP. **Guia de Apoio ao Investimento Social Corporativo**. 2018.

320 Fontes, 2010, op. cit., p. 266-267.

321 Filgueiras, ibid., p. 137.

Após a vitória eleitoral de 1998[322] o governo lançou um novo pacote de ajuste fiscal diante da negociação para mais um empréstimo junto ao FMI/BM. O país vivia o contexto da crise que atingiu a Rússia e os países do leste asiático entre o final de 1997 e o ano de 1998. No Brasil, a crise se manifestou na forma de uma fuga de capitais, além do fraco desempenho da economia.

Em novembro de 1998, o "Memorando de Política Econômica" aponta a criação de medidas de controle fiscal no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal[323] As medidas anunciadas eram apontadas pela equipe econômica do governo como necessárias para resolver o que, o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan chamou de "crônico e estrutural desequilíbrio fiscal"[324] que, segundo ele, é uma característica da economia brasileira. Aquilo que se tratava de uma consequência da política de elevados juros associada a uma dívida composta por grande parte de títulos pós-fixados era apontado pelo ministro como estrutural devendo ser combatido no âmbito de amplas modificações do regime fiscal, isto é, drenagem de maior parcela dos recursos públicos para juros e amortizações de dívidas.

> O governo federal planeja realizar mudanças fundamentais no gerenciamento das suas finanças. Um elemento-chave em tais esforços será a nova Lei de Responsabilidade Fiscal que o governo enviará ao Congresso até dezembro. A nova lei estabelecerá um arcabouço geral para orientar o planejamento orçamentário e sua execução. Com vistas a garantir a solvência fiscal a lei estabelecerá entre outros critérios de prudência para o endividamento público; proporcionará estritas regras para o controle dos gastos públicos; estabelecerá regras permanentes para limitar os deficit orçamentários bem como proibirá quaisquer novos refinanciamentos pelo governo federal da dívida estadual e municipal. Além desses preceitos a lei incluirá mecanismos disciplinares para o caso de inobservância das suas metas e procedimentos.[325]

Originado dos acordos de renegociação da dívida externa que exigiram a reformulação das agências estatais responsáveis pelo controle orçamentário, a Lei de Responsabilidade

322 Através da Emenda Constitucional nº 16/97 o governo conseguiu aprovar a reeleição presidencial mediante a redução do mandato de 5 para 4 anos. A alteração também favoreceu governadores. Na época, havia indícios de compra de votos para aprovação da EC, porém as investigações não foram iniciadas pela Câmara dos Deputados.

323 Alguns autores consideram o PEF "o embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Partindo de cenários econômicos claramente especificados, o PEF fixava o superavit primário mínimo consistente com a trajetória desejada da relação dívida/PIB. Permitiu-se assim, pela primeira vez em nossa história, que os objetivos e metas de política fiscal fossem claramente estabelecidos" (Leite, 2005, p. 79; Guardia (2004))

324 Malan, Pedro. **Entrevista coletiva de apresentação do acordo entre Brasil e FMI**. 13/11/98.

325 Ministério da Fazenda. **Memorando de Política Econômica.** 13/11/1998.

Fiscal foi aprovada apenas em 2000, com a Lei Complementar n.º 101. Os acordos junto ao FMI, em 1998, envolveram o aporte de US$41bilhões ao governo brasileiro e foram condicionados a reformas fiscais e sociais como demonstram os documentos que integram o processo de aprovação dos empréstimos.[326] Dentre as medidas propostas para atingir esses objetivos estava o aumento de impostos e modificações no regime previdenciário nos setores público e privado, conforme segue o trecho do acordo a baixo:

> II. Ações Prévias:
> 1. Até o final de novembro de 1998· O aumento da alíquota da CPMF para 0 38 por cento a partir de 1999 como descrito no parágrafo 12 do MPE [Memorando de Política Econômica] estará em consideração pelo Congresso.
> 2. Para conclusão da primeira avaliação:
> · Aprovação das medidas relativas a receitas e gastos suficientes para assegurar que as metas do programa fiscal para 1999 sejam alcançáveis.
> · Promulgação da emenda constitucional da reforma da previdência tanto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) como do sistema previdenciário do setor público (RJU-Federal).[327]

Destaca-se a reforma da previdência, implementada pela Emenda Constitucional n.º 20, de dezembro de 1998, que passou a exigir tempo mínimo de contribuição de 30 e 35 anos para mulheres e homens, respectivamente, para a aposentadoria. Além disso, regulamentou a criação da previdência privada.

A virada de mandato de FHC, do ponto de vista da reforma administrativa, teve a conclusão dos trabalhos do MARE. A recriação do Ministério do Desenvolvimento, vista com expectativa por representantes industriais, não significou a retomada da política industrial[328]. A crise cambial do início de 1999 marcou decisivamente a política econômica do segundo mandato. A chegada de Armínio Fraga (controlador de fundos de investimentos nos EUA) ao Banco Central tinha como objetivo conter a desvalorização do Real. Na sequência os acordos

---

326 Disponíveis na página eletrônica do Ministério da Fazenda encontramos: “Memorando Técnico de Entendimentos”, “Memorando de Política Econômica”; “Exposição de Motivos no 756/MF”. Fonte: < http://161.148.1.43/portugues/fmi/acordofmi.asp> Acesso em: <15/05/2017>

327 Ministério da Fazenda. **Memorando Técnico de Entendimentos**, 08/11/1998.

328 Celso Lafer, primeiro a ocupar o ministério do desenvolvimento, ficou apenas 7 meses no cargo e saiu reclamando da postura imediatista do empresariado. Alcides Tápias foi o ministro que permaneceu mais tempo no cargo (1999-2001), porém mesmo a política de exportações que era sua prioridade não teve os resultados esperados com a sua saída em função de embate com a Receita Federal quando defendeu uma política de incentivo para as exportações. Ver: “Lafer atribui sua saída a tucanos e empresários” Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16079906.htm>; Abreu (et al). DHBB. Verbete: “Alcides Tápias”. CPDOC-FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/tapias-alcides>

com o FMI foram revistos e as obrigações foram ampliadas. O novo presidente do BCB introduziu o chamado "tripé macroeconômico" que restringiu a política econômica à política de contenção da inflação.

O tripé macroeconômico estava apoiado nas metas de inflação, no ajuste fiscal através de metas de economia nos gastos públicos antes do pagamento da dívida (superavit primário) e no câmbio flutuante. Além disso, o governo voltou a praticar elevadas taxas de juros como forma de evitar a fuga de capitais. Os custos dessa política foram a retração econômica no segundo governo FHC e o acúmulo de saldos negativos na balança de transações correntes tendo como consequência novos empréstimos junto ao FMI em 2001 e 2002.[329]

O governo voltou a cortar gastos sociais e de investimento e aumentou impostos. No conjunto de medidas voltadas para o maior controle sobre o gasto público se insere um novo arcabouço jurídico de controle orçamentário sobre o conjunto dos entes federados, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000.

A LRF passou a estabelecer limites para o uso do orçamento em todos os níveis de governo (federal, municipal e estadual). A limitação de gastos em relação às receitas se deu a partir de dois critérios. Primeiro, o gasto com pessoal não deveria ultrapassar 60% da receita corrente líquida (RCL) nos municípios e estados. No caso da União esse percentual deveria ser de 50%. Em segundo lugar, a dívida corrente líquida desses entes deveria se manter em até 1,2 vezes a RCL. Essas foram as medidas principais para o controle orçamentário do Poder Executivo.

Nesse sentido, alguns autores[330] apontam que dentre os impactos da LRF obteve-se a redução do gasto com pessoal nos municípios que se encontravam acima desse limite e, por outro lado, o aumento desse gasto nos municípios que se encontravam abaixo do limite estabelecido pela nova legislação. Os autores argumentam que o índice de 60% teve como base os elevados gastos dos estados com despesas de pessoal no período anterior à criação da lei[331]. Quanto à dívida pública, a relação entre a dívida corrente líquida e a receita corrente líquida foi reduzida considerando a média dos municípios, em função do aumento da carga tributária no período.

---

329 Filgueiras, ibid., p. 225-226

330 FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 1–31, 2006.

331 "Entre 1996 e 2000, os gastos desse item [quadro de funcionários] nos Estados se mantiveram na média de 67% de suas receitas líquidas" (Giuberti, Ana Carolina. **Lei De Responsabilidade Fiscal: Efeitos Sobre O Gasto Com Pessoal Dos Municípios Brasileiros.** In.: Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia. Natal-RN: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2005. p. 8.)

A LRF foi responsável também pela regulamentação dos mecanismos de penalização dos chefes de Poderes Executivos que desrespeitassem os limites dessa legislação.

> Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este sofrerá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante deste ente poderá ser responsabilizado e sofrer sanções pessoais que vão desde multas e perda do cargo podendo chegar à prisão[332].

Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como parte de um regime de ajuste fiscal de largo prazo, foi inserida como contrapartida no âmbito das negociações junto ao FMI/BM. Ainda que algumas de suas normas estivessem previstas na Constituição de 1988, como o controle orçamentário e outras leis que limitavam, por exemplo, o gasto com folha de pagamento, foi com o advento da LRF que formatou-se um arcabouço jurídico-institucional que centralizou o controle orçamentário na Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, submetendo os demais entes da federação a sua fiscalização. Além disso, a STN passava a ser a única emissora de títulos da dívida pública no mercado[333], através do Banco Central, atrelando em um mesmo aparelho estatal a responsabilidade pela dívida e o controle de gastos públicos (controle orçamentário). Portanto, a dinâmica do ajuste fiscal poderia ser manipulada de maneira centralizada por um único aparelho de Estado.

Dentre as diversas análises desse processo, existe uma vertente que desconsidera o papel das agências internacionais e dos acordos negociados junto ao FMI na formatação da estrutura institucional. Cristiane Leite[334] aponta que a criação da LRF realizou-se a partir de um consenso no interior da classe política em torno da necessidade de controle fiscal, na

---

332 GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei De Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros.** 2005, p. 8.

333 "a LRF proibiu a emissão de títulos em mercado pelo Banco Central. Por essa lei, a partir de 2002, o Banco Central, no âmbito da política monetária, passou a realizar operações compromissadas e definitivas exclusivamente com títulos do Tesouro Nacional registrados em seu ativo. Essa foi uma importante medida tomada, buscando a separação clara entre as funções de política monetária e fiscal. Outro passo importante foi a transferência da administração das operações da Dívida Pública Federal externa do Banco Central para o Tesouro Nacional. Até outubro de 2003, o Banco Central era quem vinha desempenhando quase a totalidade das atribuições relacionadas ao processo de emissão de títulos da dívida externa por meio de um convênio firmado entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central." (Rocha, Karla de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da Dívida Pública Federal. In.: SILVA, A. C. et al. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília-DF: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p. 132)

334 LEITE, C. K. DA S. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo-SP: FFLCH-USP, 2005, tese de doutorado.

medida em que a lei consolidou aspectos que já estavam em prática, sistematizando medidas dispersas. A autora critica e nega qualquer relação entre a LRF e os acordos com o FMI/BM evidenciando a inclusão da proposta de criação da Lei Complementar ainda em entre 1995 e 1996 (p. 85 e 86) pelo relator da EC nº 19, deputado Moreira Franco, antes do início das negociações junto ao FMI em 1998.

Evidentemente que não se trata de uma vinculação imediata entre as determinações de agências internacionais e a adoção de tais medidas no processo político interno. É necessário observar a mediação que se processa na luta política e institucional interna e a articulação específica no âmbito da agência multilateral. Nesse sentido, os interesses econômicos associados e internacionalizados operam internamente a partir de frações de classes que atuam no Estado restrito e na sociedade civil através de seus *intelectuais orgânicos*, organizadores das ações de classe.

Outros analistas identificam o papel das agências multilaterais, porém, a partir de uma perspectiva de modernização institucional, observam a atuação dessas entidades na formulação e disseminação de práticas que consideram exitosas em temas como o da gestão da dívida pública.

> A busca pelo desenvolvimento de uma estrutura eficiente de administração de dívida pública incentivou instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial a formularem um conjunto de diretrizes para a gestão da dívida pública, compiladas em um documento intitulado "Guidelines for public debt management" publicado em março de 2001.[335]

Nesse sentido, observa as transformações na estrutura estatal como parte do processo "natural" de modernização das instituições brasileiras. Autores mais críticos ao processo, como Carlos Frederico Alverga[336], apontam que um dos efeitos da política de estabilização da moeda, apoiada no cambio fixo e na elevação da taxa de juros, foi o agravamento da situação fiscal em função do aumento do gasto com os juros. Assim, a dívida pública praticamente dobrou durante os governos FHC, passando de cerca de 30% do PIB para 60%, no mesmo período.

---

335 Rocha, ibid., p.131.

336 Alverga, Carlos Frederico R. P. de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**: O caso da Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM). Brasília-DF: FGV, 2015, monografia de conclusão de curso.

> [A LRF] adotada numa conjuntura desfavorável ao equilíbrio das finanças públicas nacionais, acarretou a institucionalização de vários controles sobre as despesas públicas com pessoal ativo e inativo, concessão de subvenções ao setor privado, dívida pública mobiliária e contratual, concessão de garantias e assuntos correlatos. Desta forma, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio uma poderosa estrutura de controle sobre os gastos públicos, na qual a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desempenha um papel estratégico, principalmente no que se refere ao controle do endividamento dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).[337]

A LRF significou a inscrição na estrutura estatal de um mecanismo de rígido controle fiscal sendo apresentada como meio de modernização das instituições. A articulação junto ao FMI, aprofundou a execução do ajuste fiscal exatamente em um contexto de crise econômica piorando as condições de recuperação econômica.

Os dois últimos anos do governo FHC foram marcados pela oscilação na atividade econômica e pela crise energética de 2001 que interrompeu as intenções de privatização das empresas geradoras de energia. Este episódio escancarou os efeitos da ausência de investimento e expansão no setor elétrico na década de 1990 frente ao aumento do consumo no período. Atrelado à política de ajuste fiscal, mesmo investimentos rentáveis das estatais foram cortados para atingir a meta de superavit estabelecidas junto ao FMI.[338]

O desmonte da coalizão partidária que sustentava o governo chegou ao ápice com o rompimento do PFL em março de 2002. Nesse cenário, dificilmente o governo conseguiria emplacar um candidato à sucessão presidencial diante do desgaste das políticas adotadas até então não apenas junto aos trabalhadores e setores afetados pelo desemprego, mas também em parcelas do empresariado.

Os 8 anos de governo de FHC foram pautados por amplas reformas que não entregaram a “inserção internacional competitiva” prometida, mas obteve baixo crescimento da atividade econômica, a entrega de empresas estatais rentáveis ao setor privado e uma reestruturação do Estado fortalecendo a área econômica e de controle orçamentário sob a ótica do ajuste fiscal como parte do funcionamento normal da máquina pública. A seguir veremos como a reforma administrativa foi realizada, nesse contexto, sob predomínio da perspectiva empresarial.

---

337 Id. ibid., p. 14

338 Ver: TOLMASQUIM, M. **As origens da crise energética brasileira.** In.: Ambiente & Sociedade. Campinas-SP, Ano 3, n. 6–7, p. 179–183, 2000. Disponível em<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2000000100012&lng=en&nrm=iso> Acesso em: <10/08/2020>

3.2.4 – Os intelectuais orgânicos e a reforma do Estado.

A análise do processo de reforma de Estado nos permitiu identificar dois núcleos de formulação de propostas no aparelho de Estado. O primeiro deles se articulou junto ao MARE, contando com o papel formulador de instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o espaço consultivo do Conselho de Reforma do Estado (CRE). O segundo polo formulador e articulador das reformas, com papel mais amplo na condução da agenda econômica do governo, formou-se no núcleo do aparelho econômico (Ministério da Fazenda e Banco Central) acompanhando o aperfeiçoamento deste aparelho.

A equipe econômica de FHC foi formada ao longo do ano de 1993 quando ainda estava no exercício do cargo de ministro da Fazenda. Figuras como Edmar Bacha, André Lara Resende, Pérsio Arida, Gustavo Franco, Pedro Malan, Gustavo Franco, Paulo César Ximenes Alves Ferreira, Andrea Sandro Calabi, entre outros, ocuparam os principais cargos no aparelho econômico de Estado[339].

Neste item vamos analisar o núcleo que se dedicou à formulação da reforma administrativa. A começar pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira[340], economista, que além da defesa pública da reforma, teve um papel mais geral na formulação e difusão do "gerencialismo" e do princípio da "eficiência" que passaram a incorporar o arcabouço jurídico que normatiza as práticas do aparelho de Estado.

O modelo gerencial da administração pública se desenvolveu concomitantemente à piora da qualidade e desmonte dos serviços públicos, como vimos no segundo capítulo. Para o caso brasileiro, vale ainda destacar que não houve a ampliação de direitos sociais universais no bojo da reforma administrativa dos anos 1960, de caráter flexibilizante e gerencial segundo Bresser. Ao contrário, no bojo da "reforma burocrática", nos anos 1930, tivemos a criação da previdência social e dos direitos trabalhistas nas cidades.

Dito isto, evidencia-se que a expansão de direitos sociais esteve, historicamente, vinculada a processos de centralização e fortalecimento do funcionalismo público. Em suma, a análise de Bresser Pereira compara características do processo de evolução do Estado nos países de capitalismo avançado com o processo brasileiro, estabelecendo correlações

339 A análise do papel dos integrantes do núcleo econômico do governo FHC será realizada no próximo capítulo quando apresentaremos uma perspectiva comparada entre a década de 1990 e 2000.

340 A trajetória de Bresser foi apresentada no início do item 3.2.3.

convenientes ao seu argumento que conduz à conclusão da necessidade absoluta da adoção do modelo de administração gerencial. Nesse movimento de construção de um terreno favorável à reforma gerencial, Bresser-Pereira vinculou o processo à lógica modernizante buscando consolidar a ENAP como parte do processo de atualização da estrutura da administração pública brasileira no que se refere a práticas difundidas internacionalmente. Nesse sentido, a ENAP se constituiu como espaço de formulação sobre a reforma lançando uma infinidade de artigos e abrigando intelectuais que contribuíram não apenas para a consolidação da reforma de Estado, mas também para uma posição mais equilibrada sobre a mesma nos anos posteriores à implementação da reforma.

Destaca-se a produção acadêmica de Regina Silvia Pacheco[341], então presidente da ENAP e parte da equipe do MARE. Em, artigo publicado na Revista do Serviço Público, editada pela ENAP, a autora avalia positivamente os impactos da reforma administrativa e avalia o papel da "escola de governo".

> Este novo desafio implica discutir o significado dessas escolas de governo como centros de excelência em gestão pública. Por um lado, para exercer seu novo papel, a escola de governo deve se posicionar como a **escola corporativa de gestão do governo** — o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública. Por outro lado, no entanto, é fundamental exercer um **papel de antecipação** — em busca de novas tendências e melhores práticas, e ainda um **papel de relevância e influência** na própria formulação daquelas políticas voltadas para melhoria da gestão. Estando as ferramentas de gestão desenvolvidas para empresas privadas, cabe ainda às escolas de governo exercer um **papel de filtro e adaptação** destas ferramentas ao contexto do setor público, cujo processo de tomada de decisão é muito mais complexo, além de possuir valores e indicadores de performance próprios.[342]

Observamos duas características incorporadas à ENAP no processo de reforma administrativa: alinhamento à política governamental e mediação na adaptação das práticas de gestão do setor privado para o setor público. Nesse sentido, para a presidente da ENAP a instituição incorporou os princípios da reforma gerencial na sua lógica de funcionamento. Vale destacar que, fundada em 1986, a escola tinha como objetivo inicial estabelecer a

---

341 PACHECO, Regina Silvia. *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção.* In.: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Lisboa, Portugal: Oct. 2002.

342 Id. ibid., p. 75.

formação do quadro burocrático da União, em um momento de fortalecimento do segmento com as modificações introduzidas no processo constituinte.

Na estrutura do governo, a articulação entre os dirigentes ficou reservado para a Câmara da Reforma do Estado (CaRE) que contava com a participação de ministros de Estado, como: Paulo Paiva (Ministro do Trabalho), Pedro Malan (Ministro da Fazenda), José Serra (Ministro do Planejamento e Orçamento), Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel (Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas) e Clóvis Carvalho (Ministro-Chefe da Casa Civil). A composição da CaRE indica e reforça, como analisado anteriormente, que a reforma administrativa de 1995 foi elaborada em articulação com as demais políticas econômicas implementadas naquele contexto.

A formulação, organização e difusão dos princípios da reforma administrativa não ocorreram apenas a partir do Estado restrito. Havia importante articulação com a *sociedade civil* através do Conselho da Reforma do Estado (CRE). Este órgão era composto a partir de indicações da Presidência da República e significou uma das formas de *ampliação do Estado*. Isto é, constituiu-se como canal de *articulação seletiva de interesses da sociedade civil* junto ao aparelho de Estado, pois não incorporou setores com posição crítica em relação ao modelo gerencial. Nesse sentido, esse processo demarca expedientes já consolidados de articulação Estado/sociedade civil no Brasil e destaca-se o fato de destinar-se a promover amplas transformações na estrutura jurídica e institucional do Estado.

No Quadro 1 organizamos informações dos membros do CRE, além de outros integrantes do governo que participavam das reuniões do órgão, conforme salientado no Caderno do Mare, vol. 8. Destacamos alguns aspecto como a formação acadêmica, trajetória institucional, trajetória empresarial e em entidades da sociedade civil.

Quadro 1 - Composição do Conselho da Reforma do Estado (1995-1998).

Integrante	**Formação e trajetória institucional (Estado)**	**Trajetória Empresarial, partidária e na sociedade civil.**
Maílson da Nóbrega (presidente do CRE).	Economista. Funcionário do Banco do Brasil. Representou o Brasil em reuniões no BM/FMI. Assessor e secretário do Min. da Fazenda (1979-1985;1987). Ministro da Fazenda (1987-90) Como ministro participou dos conselhos: CMN, CFD, Concex, CONFAZ, CNSP.	Dir.Executivo do European Brazilian Bank (Eurobraz); Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial; Conselho Superior da FIESP; Mailson da Nóbrega Consultoria; Tendência Consultoria Integrada; MCM Consultores Associados LtdaConsultor de empresas.

Integrante	Formação e trajetória institucional (Estado)	Trajetória Empresarial, partidária e na sociedade civil.
Antônio Ermírio de Morais.	Engenheiro.	Empresário. Ex-presd. Grupo Votorantim. Conselho da Real e Benemérita Sociedade Portuguesa de Beneficência; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável; FIESP; PTB(1986).
Antônio dos Santos Maciel Neto.	Engenheiro. Func. Petrobrás (1980-1990). ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Grupo Consultivo Especial da Organização de Desv. Industrial das Nações Unidas. Engenheiro da Qualidade pela American Society for Quality.	Empresário. Conselho da Marfrig Global Foods SA;Marfrig Frigorificos e Comércio de Alimentos SA. Presd. do Grupo Itamarati, da Cecrisa Revestimentos Cerâmicos SA, da Ferrovia Bandeirante SA, da Caoa Montadora de Veículos SA, da Ferronorte Participações SA, Dir. da Suzano SA, Presd. de Operações Sul-Americanas na Ford Motor Co. e Presd da Ford Brasil Ltd. (subsidiária da Ford Motor Co.), Coordenador técnico do PBQP, presd. Itamarati Norte SA e V-presd. da Associação Brasileira de Celulose e Papel.
Lourdes Sola	Cientista Política. PhD em Ciência Política pela Universidade de Oxford. Professora da USP. Conselho da Condição Feminina de São Paulo.	Academia Brasileira de Ciências; empresas de consultorias: Oxford Analytica e Tendencias Consultoria Integrada.Foi presidente da International Political Science Association (2006-2009). Conselho de Diretores do Global Development Network, Conselho Consultivo do International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
Celina Vargas do Amaral Peixoto	Possui Bacharelado em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política da PUC-RJ. Doutorado na Univ. de Sorbonne (França). Em 1973 foi fundadora do CPDOC-FGV, do qual foi diretora entre 1973 e 1990. Diretora-Geral do Arquivo Nacional(1980-1990).	Diretora de desenvolvimento institucional da FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do RJ). Membro-fundador da ANPOCS; Instituto Brasileiro de Informação em Ciências e Tecnologia; Diretora-Geral da FGV (1990-1997) e Dir.técnica do Sebrae-RJ(1999-2006).
Gerald Dinu Reiss	Administrador de empresas. Formação nas Universidade da Califórnia, EAESP-FGV e PUC-SP. Professor da Business School São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas.	Dir. Grupo Ultra, Sócio Fundador da Grow, Gerente da Metal Leve Indústria e Comércio e Dir. da Consemp (Consultoria E Empreendimentos Industriais Ltda). Reiss & Castanheira Consultoria, Conselho de Adm. da OdontoPrev SA.Consultor de empresas, sócio-diretor da CONSENP – Serviços empresariais Ltda.
Hélio Mattar	Engenheiro. Formação na USP,Universidade de Stanford. Foi Secretário de Desenvolvimento no MDIC(1999-2000). Fundadores do Instituto Ethos.	Executivo do grupo DAKO. Presidente da GE Appliances Brasil. Atuou na área de sustentabilidade nas emprsas: Grupo Pão de Açúcar, Unilever global e Dow Chemical global. É membro do Conselho de Administração da Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de SP (Organização Social da Cultura) e do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta. Foi durante 5 anos membro do Conselho de Consumo Sustentável do Fórum Econômico Mundial. Fundador e Presidente do Instituto Akatu.

Integrante	Formação e trajetória institucional (Estado)	Trajetória Empresarial, partidária e na sociedade civil.
João Geraldo Piquet Carneiro.	Advogado. Formação na New York University e UFRJ. Ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização (1979-1986). Foi presidente da Comissão de Ética da Presidência da República (1999-2004), secretário-executivo e coordenador do Programa Nacional de Desburocratização (1982-1985), membro da Comissão Desestatização.	Consultor de empresas. Instituto Hélio Beltrão. Presd. do Instituto Desburocratizar – IDESB. Membro da Comissão Julgadora do Instituto Innovare.
Joaquim de Arruda Falcão Neto	Advogado. Membro do Conselho do Comunidade Solidária, Professor da FGV; Conselho Nacional de Justiça (2005-2009); Conselho do IPHAN; Chefe de Gabinete do Ministério da Justiça (1985 – 1986); Membro da Comissão Constitucional Affonso Arinos (comissões de redação de Marcos Legais: Patrimônio Histórico Nacional, Nova Legislação Eleitoral, Patrimônio Imaterial, e Regulação do Terceiro Setor); Presidente da Fundação Nacional Pró-Memória (Patrimônio Cultural Brasileiro) (1986 – 1987);	Presidente da Fundação Roberto Marinho (1987 – 2000), ex-presidente do conselho consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás. Academia Brasileira de Letras, IHGB; Responsável pela criação do Telecurso 2000, Globo Ecologia e Canal Futura; Fundação Joaquim Nabuco (1980 – 1984); Vice-presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro; Itaú Cultural, Instituto dos Advogados do Brasil. Presidente Instituto Ricardo Brennand. Conselho da Bienal de SP; Fundação Itaú Cultural; Academia Brasileira de Direito Constitucional; Conselho do CEBRI; Presidente do Conselho Estratégico da Casa Firjan;Fundação do Câncer; Conselho do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem; Conselho da Revista Interessa Nacional; Fundação Joaquim Nabuco; Conselho da Transparência Internacional; Conselho Editorial do Centro de Estudos Judiciários.
Jorge Wilheim	Arquiteto. Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (1975-79); Secretário de Planejamento da capital paulista (1983-1985 e 2001-2004); Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (1987-1990); presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (1991-1994).	Coordenador da Conferencia da Habita II, da ONU.
Luiz Carlos Mandelli.	Coordenador Geral do Conselho Empresarial de Competitividade (1991-1993). Conselho Empresarial do Ministério de Relações Exteriores (1994).	Diretor Presidente da DHB – Componentes Automotivos S/A. Durante dez anos, de foi Presidente do SESI/SENAI(1983 a 1993), Presidente da FIERGS(1986 e 1993), Conselho Empresarial de Competitividade (1988). Ocupou diversas funções na CNI. Membro do CEAL - Conselho de Empresários da América Latina (1991). Conselho de Administração da Fundação Bienal do Mercosul
Sérgio Henrique Hudson Abranches	Sociólogo e cientista político. Formação na UnB e na Universidade Cornell.	Consultor de empresas. Pesquisador do IUPERJ.

Integrante	Formação e trajetória institucional (Estado)	Trajetória Empresarial, partidária e na sociedade civil.
José Walter Vazquez Filho	Economista. Chefe de gabinete do MARE. Sec. de administração de GO, Sec. de transportes do DF, Presd. da Companhia Energética de GO, Presd. da Agência Goiana de Administração e Negócios Públicos, Dir. da Companhia Energética de Brasília e da Companhia de Saneamento do DF. Dir. da Agência Reguladora de águas, Energia e Saneamento do DF (Adasa)	V-presd. do Centro-Oeste da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).
Cláudia Costin	Administração Pública (EAESP-FGV). Serviço Federal de Processamento de Dados, diretora do Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação Ministério da Economia (1991-92), sec.-adjunta de Previdência Complementar(1994). Sec.-executiva do MARE.(1995-1998); Sec. da Administração e do Patrimônio do MPOG (1999); Sec. de cultura estadual de SP, Sec. municipal de educação do RJ, Dir. global de educação do Banco Mundial. Lecionou na FGV-RJ e na Faculdade de Educação da Universidade de Harvard	PCdoB e PRC nos anos 1970. V-presd. da Fundação Victor Civita, Comitê Técnico do Todos pela Educação e Instituto Hélio Beltrão.
Luiz Carlos de Almeida Capella	Economista. Sec. de Recursos Humanos do MARE. Subsecretário Geral da Fazenda do Rio de Janeiro. Técnico do Ipea. Assessor de Joaquim Levy e Assessor especial da Secretaria de Planejamento.	
Carlos César Pimenta	Administrador, mestre em administração pública pela FGV-SP. Sec. de Logística e Projetos Especiais e Sec. de Articulação Institucional do MARE. Publicou artigos sobre a reforma de Estado e, em particular, sobre compras públicas.	
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco	Formada em Arquitetura e Urbanismo é professora da FGV-SP, desde 1988, desenvolvendo nesse período pesquisa sobre Reforma de Estado. Presidente da ENAP (1995-2002) e representante do Brasil junto ao CLAD. Integra o Conselho Científico do CLAD desde 2015.	
Martus Tavares	Economista (UFC, USP). Professor na UEL. Ingressou na STN (1986). Ocupou diversos cargos no Min. da Economia (1990-92). Sec. Executivo do MPOG(1995-98). Ministro do MPOG (1999-2002). Sec. de Planejamento de SP (2001-2006).	Fundador PSDB. Presidente da Concessionária BR-Vias.

Integrante	Formação e trajetória institucional (Estado)	Trajetória Empresarial, partidária e na sociedade civil.
Silvano Gianni	Subchefe-Executivo da Casa Civil. SEBRAE (2002-2003).	Presidente da Companhia de Seguros Aliança da Bahia e da Fundação Maria Emília Pedreira Freire de Carvalho. Sócio da SG - Gestão Empresarial Ltda.
Ângela Santana	Secretária da reforma de Estado. Dir. Geral da CAPES(79-82), MEC.	
Rainer Weiprecht	Secretário de recursos logísticos do MARE	

Fonte: Elaboração Própria. Para origem das informações ver anexo.

A composição do Conselho foi organizada em três grupos, considerando o tipo de atividade predominante em cada trajetória. Assim, o Conselho contou com empresários, intelectuais acadêmicos (professores, sociólogos, juristas, etc) e burocratas. Nesse último grupo estão incluídos tanto servidores de carreira quanto ocupantes de cargos de confiança, por nomeação. Dos 21 integrantes analisados, encontramos 8 intelectuais acadêmicos (38%), 8 burocratas (38%) e 5 empresários (23%). Essa distribuição parece indicar o predomínio de membros do poder público e intelectuais acadêmicos, fortalecendo o discurso de primazia do caráter "técnico" que envolveu não apenas a reforma do Estado mas grande parte da política econômica desse período. Quando somamos à atividade empresarial a passagem por *aparelhos privados de hegemonia empresariais* (associação, órgão de classe, fundação empresarial, etc) chegamos a cerca de 50% dos integrantes (10 integrantes).

A formação acadêmica dos membros combina economistas e administradores, ou professores nessa área. Alguns com circulação em cargos públicos em diferentes esferas de governo, indicando o estabelecimento de vínculos políticos permitindo outras nomeações.

Entre intelectuais, evidencia-se a participação de figuras ligadas a ações de reformulação do Estado em períodos anteriores. Destaca-se: João Geraldo Piquet Carneiro ex-membro do Ministério da Desburocratização (1979-1986), do Programa Nacional de Desburocratização (1982-1985), da Comissão Desestatização; Maílson da Nóbrega presidiu comissão do CMN encarregada de reestruturar as finanças públicas a partir da qual foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional. Além de outros vinculados às formulações e práticas gerenciais, tais como, o PBQP e o Conselho Empresarial da Competitividade criados durante o Governo Collor e implementava o gerencialismo no setor privado[343].

343 Vamos analisar o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no capítulo cinco deste trabalho.

Portanto, a composição do Conselho representava as proposições empresariais de reestruturação produtiva e do Estado, em curso, desde o final dos anos 1980 e início dos 1990, apesar do discurso de Bresser-Pereira tentando desvincular a reforma administrativa do programa neoliberal. Podemos observar, a partir dos temas abordados nas reuniões do CRE temas como "Reforma Regulatória", "Crise e Reforma do poder Judiciário", "Desburocratização do Registro de Comércio" e alterações nos "Fundos de Previdência Complementar das Empresas Estatais".[344]

É interessante notar que tanto o Conselho quanto a Câmara de Reforma do Estado não se preocupavam em discutir apenas temas em processo de implementação, isto é, as reflexões não eram apenas de caráter prático e imediatista. Buscou-se produzir um conjunto de proposições mais geral sobre o funcionamento do aparelho de Estado.

O MARE funcionou até 1998, quando foi extinto, com algumas de suas funções sendo absorvida pelo Ministério de Orçamento e Gestão[345]. Podemos inferir que o MARE se configurou como um aparelho temporário, ainda que a reforma de Estado tenha continuado após a sua extinção. Além disso, as ações do MARE contribuíram para disseminar as práticas da administração gerencial e o conceito de serviço público não-estatal.

3.3 – SÍNTESES PARCIAIS.

Ao longo deste capítulo apresentamos dois momentos históricos de construção da hegemonia burguesa no Brasil: a transição para o regime democrático e o período de reformas de Estado. Como resultado das lutas políticas que marcaram a recente democracia liberal-representativa, o *Estado restrito*, isto é, o conjunto dos aparelhos de Estado, passou por uma profunda reformulação, que significou a adoção de características gerenciais e fiscais no modelo oriundo da Constituição de 1988.

A transição tutelada reservou às Forças Armadas a possibilidade de intervenção legal no novo regime sempre que se julgasse necessário. A derrota histórica da classe trabalhadora

344 (C.M, v.8, p.30)

345 O Ministério de Orçamento e Gestão existiu apenas entre janeiro e outubro de 1999, sendo transformado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) nomenclatura que se manteve até 2016.

na disputa em torno do tipo de democratização teve um capítulo fundamental na eleição de Fernando Collor e no início da “era de reformas” de caráter neoliberal no Brasil.

A renovação no interior das classes dominantes, promovida através de um novo conjunto de APH’s, articulou um discurso neoliberal e antiestatista que se refletiu no programa acelerado de privatizações, em todos os governos, durante os anos 1990. Nesse sentido, a ideia de “ineficiência do Estado” foi bastante explorada no processo de reformulação debatido com outros setores sociais, como no Fórum Capital/Trabalho, assim como, efetivamente implementada na reforma de Estado no governo FHC.

As amplas transformações realizadas no desenho institucional estatal, ou na ossatura material do Estado, devem ser compreendidas na relação entre o padrão de inserção subordinada na dinâmica capital-imperialista internacional (marcado pela ascensão do neoliberalismo) com a formatação da *hegemonia burguesa* no Brasil a partir de um regime democrático-parlamentar. Nesse sentido, além das eleições diretas, o arranjo da Constituinte de 1988 estabeleceu pela primeira vez no país um programa de seguridade social e oferta de educação básica, universais. Esses elementos de consenso soldaram a *hegemonia burguesia* em construção desde os anos 1980 com o reforço das *funções hegemônicas do Estado*. Porém, como toda hegemonia pressupõe doses variadas de *consenso* e *coerção*, num complexo jogo de *dominação/direção*, o arremate ocorreu com doses de violência expressa na combinação de hiperinflação prolongada, desindexação dos salários, desmonte do emprego público, recessão econômica, desemprego e repressão aos movimentos grevistas. O conjunto desses aspectos, encadeados no período 1990-1998, estabeleceu a hegemonia burguesa em torno do Plano Real e do programa implementado no primeiro governo FHC. Assim, observamos a reformulação de uma série de aspectos incluídos na Constituição de 1988 pelas pressões das classes trabalhadoras revertendo ou descaracterizando os avanços populares da conjuntura de ascenso grevista dos anos 1980. O avanço no Brasil dessas medidas se concretizou na reestruturação produtiva e na reforma de Estado, incluindo a reforma administrativa.

A reforma gerencial implementada a partir da atuação do MARE buscou inserir aspectos organizacionais oriundos da reestruturação produtiva da empresa privada difundida internacionalmente, como vimos no capítulo dois. A *centralidade do aparelho econômico de Estado* pode ser observado pelo crescente papel fiscal, argumento que desenvolveremos no próximo capítulo.

A reforma do aparelho de Estado teve como contraparte a reestruturação da *sociedade civil*, a partir de três características: a) a explosão associativa expressa em uma crescente ação política e cultural de um conjunto de associações que organizam interesses de classe

burgueses; b) o processo de transferência de serviços públicos para a alçada de entidades privadas, formalmente não-lucrativas, contando com vantagens fiscais e com recursos do Estado; c) o empresariamento da questão social impulsionado pela garantia da renúncia fiscal regular. Em suma, uma parte importante da expansão do associativismo empresarial dos anos 1990 contou com apoio e estímulo estatal, dentre eles a reforma do Estado.

Este processo esteve articulado à ascensão das ideias neoliberais no conjunto das classes dominantes. Ocorreu, nesse contexto, uma confluência entre o antiestatismo, a democratização e a defesa dos princípios da livre iniciativa que atuaram como suporte para a difusão do ideário neoliberal entre diversos segmentos das classes dominantes, alcançando assim um razoável *consenso* no seu interior durante o processo de redemocratização e reformas.

CAPÍTULO 4 – ESTADO RESTRITO: ESTRUTURA GERAL E CENTRALIDADE DO APARELHO ECONÔMICO.

Neste capítulo apresentaremos, buscando uma visão de conjunto, uma análise da estrutura da burocracia de Estado no Brasil para o período das décadas de 1990 e 2000. O eixo da análise se detém, em sua maior parte, no nível federal por dois motivos: a maior disponibilidade de base de dados para investigação e a possibilidade de estabelecermos relação entre essa estrutura e as políticas de Estado, resultado das correlações de forças entre as classes e frações de classe dentro e fora das instituições estatais.

Analisaremos o Estado a partir de seu pessoal – isto é, a burocracia – do ponto de vista quantitativo, de gastos, de distribuição pelo aparelho de Estado e etc. A metodologia utilizada será a análise dos dados disponibilizados pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão através do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), publicação que reunia os dados extraídos dos sistemas SIAPE e SIAFE[346]. A organização dos dados era feita pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGEP) que publicava o "Boletim Estatístico de Pessoal", mensalmente, até 2016. Em 2017, houve a transferência dos dados para o Painel Estatístico de Pessoal[347], plataforma que permitia acesso às informações.

Os dados disponíveis permitem visualizar a burocracia federal no que se refere ao quantitativo de servidores (ativos, pensionistas e aposentados), sua distribuição pelos poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e pelos órgãos do Executivo federal (administração direta, autarquias, fundações, Banco Central, Ministério Público, Empresas públicas, sociedades de economia mista, etc.). Pode-se observar ainda, o tipo de vínculo profissional (estatutário, celetista, contrato, etc), além de outras informações como salário, formação, faixa etária, sexo, cor e etc.

346 As principais fontes dos dados para a burocracia federal são extraídas do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, vinculado à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, e do Sistema Integrado de Administração Financeira de Pessoal da União – SIAFI, vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. MPOG. **Boletim Estatístico de Pessoal.** n. 176, dez de 2010, p. 11.

347 Ver: <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Vale destacar que atualmente, o Painel só disponibiliza os dados a partir de 2008 até os dias atuais.

Optamos por realizar nossa investigação a partir das tabelas disponibilizadas na última publicação do BEP[348], de 2017, considerando as informações até 2014[349]. Os boletins trazem a apresentação dos dados com as séries históricas, o que facilita a comparação dos períodos analisados. Para algumas variáveis temos séries que se iniciam em 1991 e para outras apenas a partir de 1995. Apesar da variação temporal, temos informações para todo o período equivalente aos governos FHC e Lula, permitindo a comparação de evolução nos quesitos estudados.

Dentre esse conjunto de aspectos examinaremos a evolução quantitativa da distribuição da força de trabalho, o custo de remuneração do pessoal de Estado nos três poderes e pelo conjunto dos ministérios do Poder Executivo. Nosso foco estará no pessoal ativo, isto é, em atividade que indica a disponibilidade para atuação nos aparelhos de Estado.

A partir da decomposição e evolução dos segmentos da burocracia de Estado, em especial a do nível federal, poderemos identificar as conexões com o processo histórico e político mais geral. Os dados de pessoal dos três poderes e órgãos do Poder Executivo Federal nos permitem observar a distribuição de quadros indicando a importância e o peso relativo de cada ramo desse segmento da burocracia. Dessa forma, destacamos quais ramos do aparelho estatal ganharam relevância ao longo do período estudado. E ainda, quais teriam se ampliado ou reduzido na transição entre os governos do PSDB e PT no atual período democrático-representativo.

O capítulo está organizado em duas seções e um item de considerações parciais. Na primeira apresentaremos a estrutura geral da burocracia de Estado e, portanto, um dos aspectos centrais para compreender a sua ossatura material. Na segunda seção abordaremos a questão da centralidade do aparelho econômico que se consolidou ao longo dos anos 1990, aspecto abordado, em termos históricos, no capítulo anterior. Nesta seção debateremos criticamente com algumas teses que defendem a suposta especificidade técnica desse aparelho ou ainda seu isolamento de pressões políticas.

---

348 A última publicação do BEP foi em janeiro de 2017 com dados de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP> Acesso em: 13/12/2018.

349 Houve um importante retrocesso, entre 2017 e 2018, quanto à divulgação do conjunto de informações sobre a burocracia de Estado. O Painel Estatístico de Pessoal se revelou limitado na divulgação de informações detalhadas com a série histórica. Atualmente, no Portal da Transparência, são divulgados apenas os dados do Poder Executivo (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/>). Em suma, não é mais possível a consulta da série histórica, com a comparação dos diferentes poderes, além de sérios limites na manipulação do portal.

4.1 - BUROCRACIA ESTATAL: ESTRUTURA, DINÂMICA E TRANSFORMAÇÕES.

Além da vertente weberiana no pensamento social brasileiro, que abordamos na seção 1.2, baseada nos conceitos de *clientelismo* e *patrimonialismo,* os estudos recentes na área de ciência política no Brasil passaram a ter como referência dominante a renovação institucionalista da ciência política estadunidense dos anos 1960 e 1970. As variantes do (neo)institucionalismo assumem como pressuposto o individualismo metodológico ao adotar como problemática a relação entre o comportamento dos indivíduos e as instituições, além de metodologias estatísticas como base da pesquisa empírica[350].

No Brasil, o deslocamento das análises para as instituições e o comportamento dos agentes políticos ocorreu concomitantemente ao processo de transição entre o regime ditatorial e o liberal-representativo. Nesse contexto, o conceito de "presidencialismo de coalizão" foi cunhado para descrever as relações político-institucionais que se estabeleceram a partir do primeiro governo civil depois do regime militar, na presidência de José Sarney (1985-1990).

A noção de "presidencialismo de coalizão" foi formulada por Sérgio Abranches[351] no seu conhecido artigo *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Apesar de algumas críticas[352], essa interpretação assumiu caráter pioneiro nos estudos neoinstitucionais da ciência política[353], influenciando analises sobre o Estado e a burocracia no período pós-1988[354]

---

350 É importante ressaltar as conexões teóricas entre as concepções weberianas e as correntes neoinstitucionalistas, tal como o "individualismo metodológico". Sobre as diferentes correntes neoinstitucionalistas, ver: HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo.* **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

351 Abranches, Sérgio Henrique. *Presidencialismo de coalizão:* o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 33.

352 Vale destacar as críticas de Danilo Martuscelli (*A ideologia do "presidencialismo de coalizão"*.in.:Lutas Sociais, São Paulo, n.24, p.60-69, 2010) e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.* In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001, 2ed.

353 Limongi, F.; Almeida, M. H. T.; Freitas, A. *Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil.* In.: Avritzer, Leonardo et al. (org.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 70-99.

354 Ver, por exemplo: Lopez, Felix Garcia (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

Abranches afirma que o modelo institucional democrático brasileiro é o único, em comparação com os EUA e as experiências europeias, a combinar presidencialismo, no Poder Executivo, e proporcionalidade na ocupação dos cargos no Poder Legislativo.

> O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade (…).[355]

Ao longo de sua análise compara diferentes sistemas institucionais das principais regimes democráticos dos países ocidentais com as experiências democráticas da república brasileira durante o século XX. Além disso, salienta a dificuldade particular do processo de redemocratização ao considerar as desigualdades na inserção dos distintos setores sociais nas disputas institucionalizadas.

> Mais ainda, o quadro institucional não desenvolveu mecanismos novos que permitam processar esses conflitos de forma legítima, democrática e institucionalizada. Até porque, a desarticulação progressiva da institucionalidade autoritária incorpora novas forças ao processo decisório, sem que já estejam em pleno funcionamento os novos mecanismos de processamento e seleção institucionalizada de interesses, ajustados às novas diretivas políticas e aos princípios democráticos de decisão e relacionamento social.[356]

A necessidade de criar mecanismos para conter os conflitos oriundos da ascensão das demandas populares reprimidas pela ditadura é visto como problemática central pelo autor. Destaca-se ainda o processo de formação da Constituinte que sofreu diversos tipos de manipulação no sentido de evitar a aprovação de um conjunto de projetos identificados com as forças sociais engajadas com uma transição definitiva do regime ditatorial.

> A instalação da Assembleia Nacional Constituinte exacerba os problemas oriundos dessa fluidez institucional, reavivando os conflitos entre Legislativo e Executivo, os quais se processam sem limites definidos e amplamente compartilhados e na ausência de mecanismos institucionalizados e legítimos de mediação e arbitragem. *Os riscos de crises institucionais cíclicas permanecem altos e praticamente inevitáveis*. (…)

355 Abranches, ibid., p. 7-8.
356 Abranches, ibid., p. 7.

> Vem daí a necessidade de rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência. [357]

Os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo e a ausência de mecanismos de mediação entre eles ganharam ênfase no novo modelo institucional. O autor conclui que falta, ao arcabouço institucional, mecanismos para lidar com os conflitos oriundos da ascensão dos movimentos dos trabalhadores.

A combinação única de proporcionalidade no parlamento, fragmentação partidária e presidencialismo gera uma tensão permanente entre os poderes. Em geral, na Europa, a proporcionalidade no parlamento é acompanhada do modelo parlamentarista de ocupação do ministério. E, no caso dos EUA, o presidencialismo é acompanhado de um bipartidarismo com a ocupação do parlamento pelo modelo majoritário-distrital. No Brasil, o presidencialismo de coalizão:

> É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.[358]

As coalizões, solução para a instabilidade crônica, se formam por intermédio das bancadas partidárias e pela influência dos governos estaduais e seriam, portanto, fundamentais para o bom andamento do governo. Diferentemente do parlamentarismo em que a coalizão é necessária para formar o governo, aqui ela é necessária para mantê-lo. Assim, a presidência tende a ficar refém do Congresso e as crises políticas se concentram no chefe do Executivo. Logo, a coalizão partidária possui natureza defensiva caracterizando o acesso aos cargos do Executivo como moeda de troca no processo político. Portanto, quanto maior é a defensividade de um governo, maior a sua concessão de cargos governamentais para elementos estranhos ao seu programa e linha política.

No final do artigo, o autor se refere à necessidade de consolidação de aspectos institucionais que permitiriam um equilíbrio entre o presidencialismo e o multipartidarismo proporcional. Enquanto nos EUA quem cumpre esse papel é a Corte Superior; no Império, o

---

357 Abranches, ibid., p. 9, grifos nossos.
358 Abranches, ibid., p. 27.

poder moderador; na Primeira República, a política de governadores; na república de 1946-64 e na redemocratização, porém, não haveria um mecanismo similar. Nesses dois últimos períodos vimos a ascensão das forças populares que se configura como elemento de pressão em defesa da ampliação de direitos sociais explicitando os limites desses regimes representativos.

Dentre as críticas ao presidencialismo de coalizão, destacamos a de Figueiredo e Limongi[359]. Os autores argumentam que não se constituiu no Brasil um sistema político calcado em um dilema institucional que levasse à paralisia decisória. Ao contrário, se consolidou um elevado índice de fidelidade partidária no Legislativo em relação às votações e às orientações emanadas das lideranças partidárias. Por outro lado, se ampliaram os mecanismos legislativos do Executivo fazendo com que se concentrasse nessa esfera institucional parte significativa da iniciativa legislativa, como se pode observar na manutenção do mecanismo da Medida Provisória[360].

Além dessa questão, no nosso ponto de vista, o conceito de "presidencialismo de coalizão" não permite compreender e destrinchar a articulação, na maioria das vezes oculta, entre associações e entidades de pressão das classes dominantes, o chamado *lobby*, junto aos aparelhos de Estado. Esses mecanismos de articulação/pressão ganharam força desde os anos 1980 e constituem parte importante do processo político sem o qual não é possível compreender os desdobramentos da política estatal.

As instituições estatais não abrangem o conjunto dos conflitos e relações políticas. De fato, podemos pensar no presidencialismo brasileiro como um modelo híbrido que busca compensar o peso do Executivo, característico da república brasileira ao longo do século XX, com o controle do Legislativo. Porém, o Executivo quando executa as políticas de Estado o faz sob influência de um emaranhado de interesses de segmentos e frações de classes que exercem sua influência e pressão sobre as políticas de Estado. Dessa forma, a sociedade civil burguesa condiciona a pauta governamental sem precisar fazê-lo, exclusivamente, por intermédio do Legislativo, ainda que não abandone essa esfera de atuação.

A separação de poderes é um princípio básico da constituição da teoria do Estado moderno consolidado na ascensão política da burguesia entre os séculos XVII e XIX.

---

359 Figueiredo e Limongi, 2001, op. cit.

360 A Medida Provisória é um procedimento jurídico que difere tanto do decreto-lei quento da lei ordinária. Quando criada, em 1988, permitia ao Presidente da República a edição seguida de novas versões enquanto o tema não fosse tratado pelo Congresso. A partir da Emenda Constitucional nº32/2001 estabeleceu-se o limite de apenas uma prorrogação pelo período de 60 dias obrigando o Congresso a colocar o tema em votação em regime de urgência quando faltasse 15 dias para a extinção do prazo de validade da MP.

Portanto, a harmonia, ou a sua ausência, entre os poderes está prevista e se expressa no mecanismo de travas mútuas às agendas oriundas do Executivo e Legislativo. Esse mecanismo, na própria perspectiva burguesa, visa impedir, por exemplo, que os poderes presidenciais se alastrem "indevidamente". Além disso, o Legislativo é o espaço, por excelência, de representação de interesses da sociedade civil através dos partidos. Dessa forma, seu elo com o Executivo constitui uma forma clássica de inserção dos interesses de frações da classe dominante no Estado restrito. Por outro lado, historicamente, os espaços de articulação Estado/sociedade civil se combinam ao processo parlamentar sem que haja oposição entre eles, no que se refere à atuação das classes dominantes.

Além de analisar os condicionantes sociais e históricos dessa característica instável da institucionalidade democrática, é importante questionar de que modo tal expediente se articula no processo mais geral de dominação de classes. Como afirmamos, as classes dominantes possuem tradicionais canais de inserção de interesses no Estado restrito. Historicamente, observamos que a burguesia brasileira não é adepta da preservação das estruturas institucionais de resolução de conflitos, como observa-se nas diversas rupturas institucionais ao longo do século XX. Vale aqui, a inversão da questão de Abranches: não seria o próprio truncamento da institucionalidade democrática a maneira pragmática de resolução das demandas burguesas sem a necessidade de preocupação com os expedientes de um processo institucional formal? Ou seja, aquilo que é apontado como um dilema, pelo autor, é útil ao processo de dominação de classe.

Outro ponto questionável na análise de Abranches é a ideia, implícita, de que o Estado brasileiro só funciona "perfeitamente" em setores fechados às influências do jogo político-institucional entre Executivo e Legislativo, como por exemplo, as áreas ligadas à gestão econômico-fiscal e aos setores da burocracia sob forte corporativismo como o Judiciário, as Forças Armadas e o Itamaraty. Essa afirmação reforça hipóteses como a das "ilhas de excelência" blindadas aos anseios do Legislativo, formando um processo de "insulamento burocrático" em setores-chave do aparelho de Estado.[361] Voltaremos a este tema quando analisarmos as relações entre Estado e sociedade civil empresarial a partir dos aparelhos econômicos de Estado.

---

361 Dentre as abordagens que trabalham com o conceito de "insulamento burocrático", destacamos, para o caso do Ministério da Fazenda: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. In.: **Revista do Serviço Público**. 49(4), dezembro de 1998, p. 46-82.

As reformas iniciadas a partir de 1990 reverteram grande parte das medidas originadas da correlação de forças que proporcionou a Constituição de 1988. Além das Medidas Provisórias, destaca-se o uso corriqueiro das Emendas Constitucionais, principal mecanismo de alteração da Carta de 1988, utilizada não menos que 67 vezes entre 1988 e 2010, além das cinco Emendas Constitucionais de Revisão.

Nesse sentido, as pressões burguesas, através de um conjunto de APH's, pela continuidade das reformas de Estado reforçam as ações do Executivo para articular maiorias parlamentares que permitam aprovação de modificações constitucionais. Como consequência temos a exacerbação do uso dos votos parlamentares como moeda de troca e a execução de um programa forjado, em grande parte, fora do processo eleitoral[362].

4.1.1 – Tamanho e Custo da Burocracia Federal.

Para compreender as características da burocracia de Estado partimos das noções desenvolvidas por Nicos Poulantzas. Segundo ele, o *burocratismo* define "um sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho de Estado, que manifesta sobretudo o impacto político da ideologia burguesa sobre o Estado"[363]. A forma como se organiza o conjunto do aparelho pressupõe uma hierarquia específica soldada por mecanismos de divisão do trabalho próprios da sociedade burguesa. A ampla reforma no aparelho de Estado buscou modificar o burocratismo dos seus aparelhos, conforme abordamos no capítulo anterior, aprofundando a hierarquia e diferenciação interna. Tal processo alterou também o peso proporcional de cada segmento da burocracia de Estado, como veremos a seguir.

Um primeiro tratamento que a questão da burocracia estatal nos remete é a da sua magnitude. Após a ampliação das funções do Estado, no sentido do planejamento, da intervenção econômica e da proteção social, que marcou o período do arranjo keynesiano/social-democrata, a virada neoliberal teve como eixo o desmonte da ação produtiva do Estado e, com isso, levou a cabo um amplo e contínuo processo de privatização

362 Ainda que Collor tenha sido eleito com um programa liberal radical, assim como FHC foi eleito com a pauta popular do fim da inflação, Lula foi eleito em 2002 como resposta a crise social e econômica oriunda do programa de reformas liberais aceleradas. Mesmo assim, aprovou uma reforma da previdência logo no início de seu mandato e as medidas de caráter social, excluindo o Bolsa Família, viriam apenas com a valorização do salário mínimo a partir de 2005.

363 POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1977, p. 328.

de empresas públicas nos anos 1980 e 1990, sendo uma das dimensões de reconfiguração do papel do Estado.

Em que pese o mantra do “Estado mínimo”, as transformações no âmbito estatal estiveram longe de resultar numa redução significativa do seu tamanho. Considerando pessoal, impostos arrecadados ou orçamento, é difícil sustentar a hipótese da redução tamanho do Estado seja no Brasil ou como tendência internacional. Vejamos os dados organizados pela OCDE[364] (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que reúne 36 países e conta com um conjunto de outros países observadores. Em seu relatório “Panorama de las adminsitraciones públicas”, de 2015, apresentou uma série de dados comparando diferentes aspectos sobre os Estados nacionais.

364 São membros efetivos da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canada, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>; acesso em: 01/02/2020.

Tabela 1- Gasto público total em relação ao PIB (%)

Países	2007	2009	2013	2014
França	52,2	56,8	57,1	57,3
Suécia	49,7	53,1	53,3	53,0
Áustria	49,1	54,1	50,9	52,3
Grécia	46,9	54,0	60,1	49,3
Itália	46,8	51,1	50,9	51,1
Portugal	44,5	50,2	50,1	49,0
Polônia	43,1	45,2	42,2	41,9
Grã-Bretanha	42,9	49,7	45,5	44,5
Países Baixos	42,8	48,2	46,8	46,6
Alemanha	42,7	47,4	44,3	43,9
OCDE (Média não ponderada)	41,0	46,3	45,3	-
OCDE (média ponderada)	**39,0**	**44,4**	**41,9**	-
Espanha	38,9	45,8	44,3	43,6
Canadá	38,6	43,7	40,7	39,4
Nova Zelândia	38,6	42,2	40,1	-
Brasil	**37,7**	**37,2**	**38,6**	**40,2**
Estados Unidos	36,9	42,9	38,7	-
Japão	35,8	41,9	42,3	-
Rússia	35,3	41,6	38,7	-
Turquia	34,7	43,1	-	-
Austrália	34,6	38,2	36,6	-
Colômbia	32,7	34,3	35,0	-
Coreia do Sul	29,7	34,9	31,8	32,0
Índia	26,4	28,3	27,0	26,5
México	20,6	23,5	24,4	-

Fonte: OCDE. **Panorama de las admisnitraciones públicas** *2015*. Madrid: INAP, 2016, p. 118.

A tabela 1 apresenta um comparativo do gasto público total[365] em relação ao PIB de cada país permitindo observar a dimensão do gasto do Estado (em todos os níveis) em relação

365 "Gasto público total" significa o consumo público, gasto com funcionalismo, subsídios, pagamento de juros e outras rendas, gastos sociais, gastos correntes e gastos de capital (transferências e investimentos) em todos os níveis da administração pública. Os dados são oriundos do Sistema de Contas Nacionais elaborado sob responsabilidade da OCDE, FMI, Comissão das Comunidades Europeias, Nações Unidas e Banco Mundial. Ver: OCDE. **Panorama de las admisnitraciones públicas 2015**. Madrid: INAP, 2016, p. 117; 311.

à riqueza produzida. Podemos perceber a tendência crescente da média, entre 2007 e 2009, da proporção do gasto público ante o PIB, nos países da OCDE, que pode ser explicada pelos recursos utilizados para contenção da crise econômica de 2007-08. Depois, houve um leve recuo no ano de 2014. No caso do Brasil há uma pequena redução em 2009 e um aumento no biênio 2013/2014.

Vale destacar que o gasto público do Brasil, em todos os anos destacados, se encontra abaixo da média da OCDE, o que contradiz o discurso de que existiria um Estado excessivamente grande no Brasil. Por outro lado, o Brasil aparece com gasto superior a países "em desenvolvimento" como México, Índia e Colômbia, mas atrás de Espanha, Itália e Portugal, países periféricos da Europa. Assim, o gasto estatal possui uma presença importante na economia brasileira, porém não tão significativa como Grã-Bretanha e Alemanha.

Consideraremos para fins de comparação três grupos distintos de países: G7 (Alemanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão e Canadá), periferia e Leste da Europa (Espanha, Portugal, Grécia, Polônia e Rússia) e América Latina e Ásia (Brasil, Colômbia, México e Índia). A média simples dos três grupos de países, para 2013, foi, respectivamente, de 44,32%, 44,3% e 31%. Enquanto os países do G7 e aqueles da periferia e leste europeu se assemelham na média de gasto público/PIB, há forte discrepância quando considerados os países da América Latina e Ásia, com dados disponíveis. O gasto público nesse último grupo é menor que os demais grupos analisados ainda que o Brasil apresente o maior gasto dentro do seu grupo. Observaremos agora o emprego no setor público.

Tabela 2- Emprego do setor público em relação à população ativa total.(%)

Países	2009	2013	Países	2009	2013
Rep. Checa	31,8		Alemanha	14,2	
Suécia	26,6	25,8	Portugal		13,9
Polônia	24,6	22,6	África do Sul	11,7	13,1
Grã-Bretanha	22,9	21,5	Espanha	13,2	12,7
Bélgica	21,1	19,6	Turquia	12,2	11,7
OCDE (Média)	19,4	19,3	Nova Zelândia	12,1	11,6
Canadá	18,6	19,0	Brasil		11,4
França	18,3	17,9	México	11,2	11,2
Grécia	19,9	17,5	Chile	9,2	10,3
Suíça	14,5	17,3	Japão	7,5	7,6
Itália	17,2	16,0	Coreia do Sul		7,4
Austrália		14,3	Colômbia	4,0	3,7

Fonte: OCDE, 2016. op. cit., p. 142. **Obs:** Emprego no setor público compreende todos os níveis de governo e instituições e empresas de propriedade estatal sem diferenciação de formas de contratação. (OCDE, 2016, op. cit., p. 140)

A tabela 2 apresenta o percentual do pessoal empregado pelo Estado em comparação com o conjunto da população economicamente ativa (PEA), ou seja, pessoas aptas ao trabalho. Esta comparação permite observar a presença da ocupação pública no conjunto da população disponível para o trabalho. Para o ano de 2013, o Brasil com 11,4% da PEA no setor público, está a frente apenas de Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Japão e México. E bem a baixo da média dos países da OCDE na casa de 19%. Os níveis de emprego público no Brasil se assemelham ao México e Chile. A Colômbia apresenta nível discrepante para a região. Outra comparação interessante é a do contingente de emprego público no total de pessoas empregadas.

Tabela 3- Emprego do setor público em relação ao emprego total (%).

Países	2009	2013	Países	2009	2013
Rep. Checa	34,0		Austrália		18,4
Dinamarca	33,6	34,9	Suíça	15,0	18,0
Noruega	32,0	34,6	África do Sul	15,4	17,4
Suécia	29,0	28,1	Itália	17,4	17,3
Hungria	26,3	26,8	Espanha	16,2	17,1
Estônia	26,6	26,1	Portugal		16,4
Luxemburgo	25,7	26,1	Alemanha	15,4	
Polônia	26,8	25,2	Turquia	13,9	12,9
Irlanda		24,7	Nova Zelândia	12,9	12,4
Grã-Bretanha	24,9	23,5	**Brasil**		**12,1**
Grécia	22,2	22,6	México	12,5	11,8
Ucrânia	22,4	21,7	Chile	10,0	10,7
Bélgica	22,9	21,5	Japão	7,9	7,9
Média da OCDE	**21,1**	**21,3**	Coreia do Sul		7,6
Canadá	20,3	20,4	Colômbia	4,6	4,1
França	20,1	19,8			

Fonte: OCDE, 2016. p.141.

Dentro dos critérios adotados pela OCDE, o Brasil possui índices inferiores ao da maioria dos outros países estudados e bem a baixo da média dos países da OCDE, constatando a baixa presença do emprego público sobre o conjunto do emprego no país. A breve comparação de dados internacionais nos permite afirmar que o Estado brasileiro não é excessivamente grande ou oneroso quando comparado a outros países, estando em termos médio, próximo de países com condições semelhantes de inserção na hierarquia capital-imperialista como o México.

Para aprofundar a análise realizada nos parágrafos anteriores, trataremos a seguir

da evolução do emprego público no Brasil, a partir de dados mais amplos disponíveis. No conjunto de estudos publicados pelo IPEA[366] sobre burocracia e emprego público, destacamos o artigo de Carvalho, Cardoso Jr. e Figueiredo[367] enfatizando os diferentes dados disponíveis bem como as características de cada tipo de levantamento[368].

Nesse sentido, optamos por utilizar os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), do Ministério do Trabalho e Emprego[369], a partir de tabulações elaboradas em diferentes estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que mantém o portal eletrônico *Atlas do Estado Brasileiro*[370].

Organizamos no gráfico 1, os dados disponibilizados no *Atlas do Estado brasileiro*, com o total de vínculos de trabalho, nos setores públicos e privado, para o período entre 1995 e 2017. Vale destacar que os dados trazem os vínculos de trabalho que pode significar um quantitativo menor de pessoas em casos de mais de um vínculo por pessoa.

Observamos a expansão das ocupações o setor privado a partir do ano 2000, com uma aceleração a partir de 2004 e contínuo crescimento até o ano de 2014, com breve estabilização em 2009. Em termos percentuais, os vínculos públicos se mantiveram na casa dos 17%, oscilando entre 20% e 15% do total de vínculos, entre 1993 e 2011. Com a perda de vínculos no setor privado a participação do setor público volta a crescer para cerca de 17%, em 2016.

---

366 Cardoso Jr., José Celso(org). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

367 Carvalho, Eneuton Dornelles Pessoa de.; Cardoso Jr, José Celso; Figueiredo, Simone da Silva. *Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração.* In.: Cardoso Jr., 2011, op.cit.

368 Para responder algumas das hipóteses trabalhadas o mais adequado seria o uso dos microdados do Censo Demográfico ou da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio), ambas pesquisas nacionais realizados pelo IBGE. Pela característica da coleta de dados desses levantamentos seria possível observar as pessoas ocupadas no setor público, captando inclusive os vínculos precários e temporários. Porém, as dificuldades metodológicas e técnicas para a leitura de microdados inviabilizaram a continuidade da pesquisa nessa direção. Durante a pesquisa entrei em contato com o Grupo de Apoio Estatístico, vinculado à UniRio (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro), porém não foi possível estabelecer uma parceria que permitisse a exploração adequada das ferramentas estatísticas. A partir disso, optamos pelo uso de dados já tabulados por algumas iniciativas, como os trabalhos publicados pelo IPEA.

369 Isso ocorre em razão da maneira de coleta dos dados da RAIS que é uma ficha preenchida por empresas ou instituições públicas, enquanto a PNAD é feita pelo IBGE através de visitas domiciliares. “A esse respeito, nossa hipótese é que as informações declaradas pelo empregado acerca de quem é o seu empregador, como é o caso da PNAD, são mais confiáveis do que o registro que o empregador faz do seu plantel de empregados, sobretudo em se tratando de empregados sem vínculo formal de emprego.” (Carvalho; Cardoso; Figueiredo, 2011, op.cit., p. 200-201)

370 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>; acesso em:01/10/2020.

Gráfico 1- Total de vínculos públicos e privados, segundo a RAIS (1990-2017)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RAIS organizados no *Atlas do Estado brasileiro* (Retirado da tabela: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/8170-total-de-vinculos-de-trabalho-e-pessoas-nos-setores-publico-e-privado-1986-2017.csv>; acesso em: <01/09/2020>). Obs.: Não inclui empresas estatais e de economia mista.

Os dados compilados excluem as empresas públicas e de economia mista. Consideramos uma falha importante na exposição realizada pelo *Atlas do Estado Brasileiro*. Em publicação que sistematiza o conjunto de dados disponibilizados na plataforma digital, é feita a ressalva sobre esse tema. Quando somados os dados das empresas públicas e de economia mista, a participação dos vínculos no setor público para o ano de 1995 salta de 17,63% para 22,3%. Já em 2016 esse índice passa de 17,12% para 17,4%, revelando o impacto das privatizações das empresas estatais sobre contingente do emprego público entre 1995 e 2016[371].

Compreendido o peso do Estado em relação a outros países e ao conjunto da força de trabalho, vamos à sua distribuição pelos diferentes aparelhos de Estado. As duas principais segmentações no interior do Estado, no Brasil, são a dimensão federativa que remete aos

371 "Nas empresas públicas e de capital misto, houve redução do total de vínculos 1,7 milhão, em 1995, para 493 mil vínculos, em 2016." Ver: LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Atlas do Estado Brasileiro:** uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). IPEA, 2018, p. 5-6.

níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) e aquela distinção que define o Estado moderno, os Poderes da República.

Tabela 4- Quantitativo e percentual do total de vínculos públicos, por nível administrativo, RAIS. (1995-2016)

Ano	Vínculos Federais	(%)	Vínculos Estaduais	(%)	Vínculos Municipais	(%)
1995	951.937	15,20	2.929.817	46,77	2.382.264	38,03
1996	840.535	13,53	2.941.295	47,34	2.431.642	39,13
1997	789.132	12,74	2.824.723	45,59	2.581.801	41,67
1998	937.813	14,38	2.860.883	43,87	2.722.011	41,74
1999	855.415	13,18	2.794.506	43,06	2.839.819	43,76
2000	889.291	13,13	2.904.187	42,88	2.979.718	43,99
2001	844.306	11,77	2.945.742	41,07	3.382.256	47,16
2002	823.710	10,80	3.114.904	40,84	3.689.332	48,37
2003	744.924	9,41	3.197.664	40,39	3.974.453	50,20
2004	784.276	9,56	3.282.742	40,02	4.136.206	50,42
2005	812.897	9,42	3.318.085	38,46	4.495.793	52,11
2006	869.673	9,49	3.452.612	37,67	4.842.974	52,84
2007	988.126	10,19	3.592.186	37,03	5.121.122	52,79
2008	955.501	9,43	3.730.061	36,82	5.445.404	53,75
2009	987.185	9,39	3.798.285	36,13	5.726.698	54,48
2010	1.228.659	11,17	3.939.107	35,83	5.827.378	53,00
2011	1.064.409	9,58	3.829.507	34,48	6.211.110	55,93
2012	1.031.283	9,33	3.803.757	34,40	6.222.433	56,27
2013	1.139.552	9,86	3.761.946	32,54	6.659.553	57,60
2014	1.178.001	10,07	3.882.091	33,19	6.636.965	56,74
2015	1.142.657	9,87	3.801.035	32,84	6.629.068	57,28
2016	1.185.958	10,32	3.750.846	32,64	6.555.349	57,04

Fonte: IPEA, *Atlas do Estado brasileiro*, 2018, p.7. Dados da RAIS/MTE. Obs.: exclui as empresas públicas e de capital misto.

Na tabela 4, observamos a distribuição do emprego público por nível administrativo. Os processos de privatização e reforma administrativa se reflete na redução constante no quantitativo de servidores no nível federal, entre 1995 e 2003, com crescimento apenas em 1998 e 2000. Nesse período, a participação foi de 15,2% a 9,4% do total de vínculos públicos no nível federal. O nível estadual sofreu forte e constante redução na participação no total de servidores (de 46,77% para 32,64) em todo o período da série, entre 1995 e 2016.

Esse comportamento pode ser compreendido pela transferência de parte do atendimento primário de saúde e educação para os municípios. Assim, o nível municipal foi o que teve o maior crescimento absoluto e relativo saltando de 2,3 milhões para 6,5 milhões de vínculos e a participação passando de 38% para 57% do total de vínculos no setor público.

A expansão do emprego público no nível municipal pode ser explicado por dois fatores: o crescimento no número de municípios, a partir das novas prerrogativas inseridas pela Constituição de 1988, e a expansão das redes de atendimento dos serviços de saúde, educação e assistência social descentralizadas para a administração municipal.

> Quando se observam as ocupações dos servidores municipais, nota-se que 40% integram o núcleo dos serviços de educação ou saúde – são professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais e, considerando ainda os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de vínculos.[372]

No nível municipal, se concentra a chamada "burocracia das ruas" responsável pelo atendimento dos serviços básicos à população[373]. Apesar de a introdução das OS's na gestão de serviços básicos, no nível municipal, permitir a contratação via CLT, isso não impediu o crescimento dos vínculos públicos no setor. Segundo Carvalho[374] a gestão dos serviços de saúde foi o principal caminho de ampliação da atuação das OS's com a existência de 106 entidades cadastradas atuando na gestão de serviços de Saúde mantidos pelo SUS, em 2009.

No nível federal encontramos um grau maior de detalhamento nos dados a partir do Boletim Estatístico de Pessoal, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até janeiro de 2017. Com essas informações, observaremos a distribuição e evolução do quantitativo e da participação de cada Poder da União no conjunto do funcionalismo federal.

A tabela 5 trata do quantitativo de servidores federais divididos por poder da União, com o Poder Executivo desmembrado entre civis e militares. De modo geral, o Executivo é responsável por um percentual que oscilou entre 92% e 88% sendo responsável pela maior participação no total de servidores. A perda de participação do Executivo ocorreu em favor do Poder Judiciário, evidenciando o crescimento do papel desta esfera no conjunto da sociedade

---

372 IPEA, 2018, op.cit., p. 10.

373 Ver: Carvalho, Eneuton Dornelles Pessoa de. *Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000.* In.: Cardoso Jr., 2011, op. cit., p. 294.

374 id. ibid., p. 300.

nos últimos anos. O judiciário teve o número de servidores ampliado em absoluto e em relação aos demais segmentos.

Tabela 5- Quantitativo e percentual de servidores federais, por poder da República (1995-2015).

Ano	Executivo civil		Executivo militar		Legislativo		Judiciário		Total
1995	630.763	61,03%	320.822	31,04%	17.402	1,68%	64.561	6,25%	1.033.548
1996	606.952	59,70%	322.423	31,71%	17.623	1,73%	69.646	6,85%	1.016.644
1997	578.680	58,23%	321.448	32,35%	19.155	1,93%	74.504	7,50%	993.787
1998	564.320	60,24%	277.531	29,62%	18.787	2,01%	76.207	8,13%	936.845
1999	545.333	56,35%	321.466	33,22%	21.343	2,21%	79.677	8,23%	967.819
2000	536.321	55,59%	328.087	34,01%	19.458	2,02%	80.932	8,39%	964.798
2001	531.296	55,45%	325.987	34,03%	19.889	2,08%	80.899	8,44%	958.071
2002	530.662	58,17%	279.313	30,62%	20.501	2,25%	81.716	8,96%	912.192
2003	534.392	55,60%	321.844	33,48%	22.906	2,38%	82.057	8,54%	961.199
2004	538.077	54,32%	346.014	34,93%	23.369	2,36%	83.117	8,39%	990.577
2005	548.210	55,52%	325.237	32,94%	26.441	2,68%	87.515	8,86%	987.403
2006	573.341	57,00%	314.238	31,24%	27.238	2,71%	91.025	9,05%	1.005.842
2007	573.727	56,57%	322.606	31,81%	24.521	2,42%	93.341	9,20%	1.014.195
2008	583.367	56,55%	330.050	31,99%	24.608	2,39%	93.607	9,07%	1.031.632
2009	601.117	56,29%	325.683	30,50%	26.724	2,50%	114.337	10,71%	1.067.861
2010	630.542	56,72%	340.063	30,59%	25.289	2,27%	115.739	10,41%	1.111.633
2011	635.743	56,20%	348.587	30,82%	25.088	2,22%	121.760	10,76%	1.131.178
2012	648.920	57,40%	350.741	31,03%	25.828	2,28%	104.971	9,29%	1.130.460
2013	662.460	57,50%	354.761	30,79%	25.384	2,20%	109.475	9,50%	1.152.080
2014	705.516	58,79%	359.218	29,93%	24.902	2,08%	110.458	9,20%	1.200.094
2015	716.521	58,89%	363.914	29,91%	24.896	2,05%	111.438	9,16%	1.216.769

Fonte: Dados extraídos de BEP/MPOG, jan/2017, tabela 2.1.[375]

Quanto ao Poder Executivo, os militares representam cerca de 30% do total, mantendo essa proporção em relação ao total ao longo do período estudado. O pessoal civil do Executivo sofreu redução a partir de 1995, atingindo o menor nível em 2002, com 530 mil

375 BRASIL/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais.** Brasília: MPOG/Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Vol.21, n.249 (Jan 2017).

servidores. A partir daí passa a uma tendência de crescimento até o final do período estudado. O Judiciário, por sua vez, tem expansão percentual praticamente ininterrupta até 2011.

Tabela 6- Taxa de crescimento dos servidores federais, por poder da União, civis e militares.

Ano	Executivo civil	Executivo militar	Legislativo	Judiciário	Taxa de crescimento do total.
1996	-3,77%	0,50%	1,27%	7,88%	-1,64%
1997	-4,66%	-0,30%	8,69%	6,98%	-2,25%
1998	-2,48%	-13,66%	-1,92%	2,29%	-5,73%
1999	-3,36%	15,83%	13,61%	4,55%	3,31%
2000	-1,65%	2,06%	-8,83%	1,58%	-0,31%
2001	-0,94%	-0,64%	2,22%	-0,04%	-0,70%
2002	-0,12%	-14,32%	3,08%	1,01%	-4,79%
2003	0,70%	15,23%	11,73%	0,42%	5,37%
2004	0,69%	7,51%	2,02%	1,29%	3,06%
2005	1,88%	-6,00%	13,15%	5,29%	-0,32%
2006	4,58%	-3,38%	3,01%	4,01%	1,87%
2007	0,07%	2,66%	-9,98%	2,54%	0,83%
2008	1,68%	2,31%	0,35%	0,28%	1,72%
2009	3,04%	-1,32%	8,60%	22,15%	3,51%
2010	4,90%	4,42%	-5,37%	1,23%	4,10%
2011	0,82%	2,51%	-0,79%	5,20%	1,76%
2012	2,07%	0,62%	2,95%	-13,79%	-0,06%
2013	2,09%	1,15%	-1,72%	4,29%	1,91%
2014	6,50%	1,26%	-1,90%	0,90%	4,17%
2015	1,56%	1,31%	-0,02%	0,89%	1,39%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BEP/MPOG, tabela 2.1.

Na tabela 6 calculamos a taxa de crescimento anual de cada um dos 4 segmentos em que dividimos a burocracia federal. Entre 1995 e 2002 tivemos uma contínua taxa negativa de crescimento do total de servidores, compensada apenas em 1999 a partir da recomposição de pessoal militar e no Legislativo. A partir de 2003, início do governo Lula da Silva, a taxa de crescimento do conjunto da burocracia passa por algumas recomposições. Nos dois primeiros anos puxada pela expansão do Judiciário, Legislativo e militares. Apenas a partir de 2005 o setor civil do Executivo passa a observar uma taxa de expansão contínua, apresentando 4,58% em 2006, 4,9% em 2010 e 6,5% 2014. O Poder Judiciário seguiu o mesmo ritmo com

expansão contínua, com exceção de 2012, único ano da série com uma significativa redução no segmento.

Quando observamos a taxa de crescimento acumulada por governo do período analisado, na tabela 7, chegamos à conclusão de que durante os governos de FHC a queda geral no quantitativo de servidores foi estabelecida pela queda no quadro de pessoal do Executivo civil, único com redução constante. A redução observada entre os militares foi seguida de imediata recomposição em 2003, primeiro ano de governo de Lula. Legislativo e Judiciário tiveram ampliação de 17% e 26%, respectivamente, nos governos de FHC.

Nos governos de Lula, houve crescimento geral no quadro de servidores, em movimento oposto ao verificado no governo anterior quando a queda se concentrou na burocracia civil do Executivo. A desigualdade na recomposição de quadros do Executivo Civil fez com que a retomada de concursos, verificada na década de 2000, tenha apenas compensado as perdas do período anterior. Por outro lado, enquanto os militares constantemente recompõem quadros mantendo a proporção média geral de 30%, os poderes Legislativo e Judiciário tiveram não apenas recomposição mas expansão de seu quadro de pessoal de 43% e 72%, respectivamente, no conjunto do período analisado.

Tabela 7- Variação no quantitativo dos servidores federais por poder da União, civis e militares, nos governos FHC, Lula e Dilma (até 2015).

	Executivo civil		Executivo militar		Legislativo		Judiciário		Total	
FHC	-100.101	-15,87%	-41.509	-12,94%	3.099	17,81%	17.155	26,57%	-79.847	-11,20%
Lula	99.880	18,82%	60.750	21,75%	2.383	23,35%	33.682	41,64%	132.215	20,68%
Dilma	85.979	13,64%	23.851	7,01%	-393	-1,55%	-4.301	-3,72%	81.285	10,54%
1995 a 2015	85.758	13,60%	43.092	13,43%	5.089	43,06%	46.536	72,61%	133.653	19,66%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BEP/MPOG, tabela 2.1.

Apesar da significativa expansão do pessoal civil do Executivo durante o governo Lula, é apenas no primeiro mandato de Dilma Rousseff que ocorre uma importante modificação no quadro geral. Pois, a expansão do pessoal civil do Executivo ocorre junto a perdas no Legislativo, no Judiciário e expansão abaixo da média geral entre militares. Destaca-se, portanto, a modificação do comportamento geral da expansão da burocracia federal ao longo de todo o período.

É importante considerar que a recomposição do funcionalismo civil teve um caráter distinto do emprego público perdido nos anos 1990 que se localizava nas empresas estatais. O principal contingente de ingresso no serviço público foi nas carreiras docentes em função da

expansão das Universidades e Escolas Federais. Dos 297.531 servidores ingressantes via concurso público, entre 2003 e 2016, 94.042 foram nas carreiras do magistério, representando 31,6%. Para visualizar a elevação dos concursos como um todo a média de novos ingressantes por concurso passou de 6.452, entre 1995 e 2002, para 22.887, entre 2003 e 2016[376].

Além do quantitativo de servidores, podemos avaliar o aparelho de Estado, e o peso das diferentes agências, pelo volume de recursos mobilizados para a manutenção do seu pessoal. A tabela 8 traz informações sobre as despesas com o funcionalismo. A partir dos valores absolutos (em reais), disponíveis no BEP, optamos por apresentar a evolução percentual desse gasto, atualizado pelo IPCA.

Tabela 8- Taxa de crescimento real das despesas com servidores federais, civil e militar, por poder da União, por período de governo. (1996-2015)

Ano	Executivo (civil)	Executivo (militar)	Legislativo	Judiciário	Três Poderes
FHC I (1995-1998)	-11,1%	16,3%	27,1%	92,9%	5,9%
FHC II (1999-2002)	7,9%	56,0%	9,8%	21,1%	17,8%
Lula I (2003-2006)	24,8%	4,0%	38,4%	55,4%	27,3%
Lula II (2007-2010)	26,6%	22,5%	-1,8%	22,0%	23,4%
Dilma I (2011-2014)	8,3%	-4,1%	-11,5%	-15,4%	0,5%
1995 a 2015	88,2%	45,6%	69,8%	272,5%	97,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do MPOG/BEP, tabela 1.1. **Obs.1:** Os valores nominais de despesa foram deflacionados pelo IPCA-IBGE, em reais de 2015. **Obs2.:** De acordo com o Glossário de Termos do Painel Estatístico de Pessoal/MPOG, o termo "Despesa de Pessoal" compreende: "Somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a *mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios,* proventos da aposentadoria, reformas e pensões, *inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza*, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme disposto no art. 18 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000". Para nossa demonstração, apenas isolamos as informações referentes ao pessoal ativo. [377]

Na tabela 8 observa-se o crescimento real do conjunto de despesas com o funcionalismo ativo, dos poderes da União em cada mandato presidencial. No primeiro

376 Fonte: MPOG. BEP, tabela 4.3.

377 (Fonte: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAjaxZfc/QvsViewClient.aspx?public=only&size=long&host=Local&name=Temp/81db101a982c4b56b9e9bdea32c46097.html> Acesso em: 16/10/2018.)

mandato de FHC, marcado pela reforma administrativa, o pessoal civil do Executivo tem queda de 11,1% nas despesas com pessoal relativo ao processo de privatizações, terceirizações e congelamento das reposições salariais. Destaca-se, por outro lado, a expansão dos gastos, expressiva no caso do Judiciário, e em menor grau para o Legislativo e os militares. Apesar do discurso de austeridade, o corte de gastos em pessoal atingiu apenas um setor da burocracia de Estado.

Seguindo a expansão do quantitativo de servidores, os dois mandatos de Lula apresentam o maior crescimento nos gastos salariais com 24,8% e 26,6%, respectivamente. Ainda assim, é superado pela expansão do judiciário e legislativo no primeiro mandato. Já no primeiro mandato de Dilma temos uma contenção efetiva dos gasto com o funcionalismo com um crescimento de apenas 0,5% no conjunto das despesas. Contrariando os períodos anteriores, esse resultado foi alcançado com queda nas despesas do Legislativo, Judiciário e entre militares.

Nos 20 anos do período analisado, enquanto o gasto com pessoal dos três poderes cresceu 97%, o Poder Judiciário teve seu custo acrescido em 272%. Esse poder teve expansão quase ininterrupta nesse período, sofrendo uma redução apenas no primeiro mandato de Dilma. Dessa forma, temos uma evolução desigual do conjunto da burocracia de Estado tanto no que se refere ao quantitativo, quanto em relação à massa salarial. Enquanto o setor militar manteve certa estabilidade, Legislativo e Judiciário tiveram aumento de gastos e quantitativo, enquanto os servidores civis do Executivo sofreram forte retração e um processo de recomposição durante os governos Lula. Dessa forma, a expansão real das despesas foi maior nos dois mandatos de Lula, período que coincidiu com a expansão do PIB, em média de 4,5% entre 2004 e 2010.

Uma outra dimensão desse processo de diferenciação no interior da burocracia estatal que vale observarmos é o custo unitário por servidor de cada poder da União. No gráfico 2 podemos visualizar a disparidade entre a remuneração média dos funcionários dos diferentes poderes da União. O Judiciário se consolida com o maior custo por servidor, seguido do Legislativo e, por ultimo, do Executivo. Este com a aceleração do crescimento da média salarial da segunda metade da década de 2000 se aproximou da média observada no Legislativo, o que expressa a valorização desse segmento.

Gráfico 2- Remuneração média dos servidores por poder da União.

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, retirados da RAIS/MTE e corrigidos pelo INPC/IBGE. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/2727-grafico02mediaemedianapoderounivel.csv>; acesso em: 01/10/2020.

Outro foco de análise importante é observação da distribuição dos gasto com pessoal entre os diversos aparelhos no interior do Poder Executivo. Neste caso, vale destacar que o Poder Executivo concentra cerca de 90% do total de servidores. Os dados detalhados pelos ministérios nos permite destrinchar como se distribui esse volume de funcionários e massa salarial. Vale destacar que a estrutura ministerial é definida por Lei de iniciativa da Presidência da República que precisa ser apreciada pelo Congresso, podendo ser alterada a qualquer momento do mandato presidencial. No entanto, alguns ministérios permanecem na estrutura ao longo de vários mandatos presidenciais caracterizando determinada composição de interesses de frações burguesas no interior do Estado.

Organizamos, na tabela 9, a distribuição percentual das cinco maiores despesas com pessoal pelos órgãos da administração federal, em anos selecionados. Os cinco ministérios com maior despesa de pessoal foram: Educação, Saúde, Fazenda, Previdência Social e Justiça. Dentre os maiores ministérios em gastos com pessoal, destacamos, para o período, o aumento do peso proporcional da Fazenda em relação à Saúde, ultrapassando-a em 2005. Até o final do governo Lula esses cinco ministérios concentraram mais de 70% da massa salarial do Poder Executivo.

Assim, a principal alteração que se observa, até 2010, é a expansão da massa salarial

da Fazenda e a redução da Saúde. Os outros ministérios mantém, com alguma oscilação, sua participação na despesa com pessoal. Vale destacar a redução do peso do Ministério da Justiça entre 1997 e 2010[378].

Tabela 9- Presença percentual dos maiores ministérios no total de gastos com pessoal.

Órgãos da Administração	1997	2002	2006	2010	2014
Ministério da Educação	23,75%	24,18%	24,99%	25,98%	31,40%
Ministério da Saúde	17,04%	15,97%	13,06%	12,87%	12,95%
Ministério da Fazenda	12,15%	12,23%	14,39%	14,16%	13,12%
Ministério da Previdência Social	11,44%	11,63%	11,18%	10,12%	8,03%
Ministério da Justiça	8,35%	7,20%	7,37%	6,91%	6,33%

Fonte: Dados extraídos da tabela 1.15 do BEP/MPOG (dez/2016).

No caso da Saúde temos o avanço dos mecanismos de terceirização no setor e gestão através das organizações sociais, por um lado, e a municipalização de serviços básicos de atendimento, tendência que se observa desde os anos 1990. A expansão da área da Fazenda se articula ao crescente papel fiscal e de controle orçamentário que se vinculou à política estatal ao longo dos anos 1990, conforme analisamos alguns dos momentos de sua constituição no capítulo anterior e voltaremos na próxima seção. Entre 2010 e 2014, a modificação mais significativa é a expansão da área da educação, passando a 31,4% dos gastos com pessoal, atrelada à expansão das universidades e escolas técnicas federais.

A tabela 10 traz o quantitativo de servidores por órgão da administração em ordem decrescente, em anos selecionados. Os cinco ministérios que concentram a maioria dos servidores são Educação, Saúde, Previdência Social, Fazenda e Defesa. Assim como na tabela anterior, o Ministério da Fazenda expande seu quantitativo em relação ao conjunto dos ministérios passando de quinto para o quarto maior. A Educação também passa de 32% para 44% do total de servidores entre 2006 e 2014.

378 Ressaltando que os gastos com o Poder Judiciário, relativo aos tribunais de justiça, são organizados separadamente. O Ministério da Justiça administra as polícias federais, o sistema penitenciário federal, os arquivos públicos, dentre outras funções definidas, atualmente, pelo decreto 9662, de 01/01/2019.

Tabela 10- Quantitativo (força de trabalho) e percentual dos Servidores Públicos Federais Civis ativos do Poder Executivo por órgão da administração.

Órgãos da administração	1.997	%	2.002	%	2.006	%	2.010	%	2.014	%
Educação	174.966	32,91	165.163	34,00	179.449	33,98	215.025	37,87	270.024	44,00%
Saúde	123.159	23,16	103.634	21,34	109.107	20,66	102.865	18,12	99.751	16,26%
Previdência	45.718	8,60%	39.523	8,14%	43.782	8,29%	39.557	6,97	39.205	6,39%
Defesa	35.362	6,65%	29.608	6,10%	28.369	5,37%	27.152	4,78	21.080	3,44%
Fazenda	26.207	4,93%	26.297	5,41%	28.672	5,43%	35.380	6,23	33.075	5,39%
Gov. dos Ex-territórios	25.247	4,75%	23.407	4,82%	18.269	3,46%	14.996	2,64	12.168	1,98%
Justiça	23.261	4,37%	20.729	4,27%	27.516	5,21%	30.969	5,45	32.897	5,36%
Planejamento	16.072	3,02%	14.079	2,90%	16.235	3,07%	14.002	2,47	16.582	2,70%
Agricultura	11.703	2,20%	11.415	2,35%	11.409	2,16%	11.696	2,06	11.082	1,81%
Meio Ambiente	8.609	1,62%	7.115	1,46%	8.469	1,60%	9.973	1,76	8.914	1,45%
Trabalho	8.126	1,53%	7.671	1,58%	7.044	1,33%	8.975	1,58	8.338	1,36%
Desenv. Agrário	6.267	1,18%	5.663	1,17%	6.538	1,24%	6.539	1,15	5.946	0,97%
Presidência	5.370	1,01%	3.147	0,65%	4.875	0,92%	7.799	1,37	9.151	1,49%
Transportes	5.235	0,98%	4.882	1,01%	5.337	1,01%	6.140	1,08	6.434	1,05%
Ciência e Tecn.	4.571	0,86%	7.051	1,45%	7.111	1,35%	7.192	1,27	6.887	1,12%
Relações Exteriores	3.099	0,58%	2.998	0,62%	3.214	0,61%	3.727	0,66	3.451	0,56%
Cultura	2.844	0,53%	2.477	0,51%	2.960	0,56%	3.774	0,66	3.851	0,63%
Indústria e Comércio	2.411	0,45%	2.401	0,49%	2.641	0,50%	3.112	0,55	3.410	0,56%
Minas e Energia	2.000	0,38%	2.104	0,43%	2.678	0,51%	3.353	0,59	4.202	0,68%
Comunicações	1.313	0,25%	1.761	0,36%	2.009	0,38%	2.348	0,41	2.404	0,39%
Esporte	169	0,03%	396	0,08%	215	0,04%	340	0,06	459	0,07%
Advocacia Geral da União	16	0,00%	1.683	0,35%	8.249	1,56%	7.351	1,29	9.197	1,50%
Cidades	0	0,00%	2.537	0,52%	2.667	0,50%	3.060	0,54	2.798	0,46%
Desenv. Social	0	0,00%	0	0,00%	522	0,10%	869	0,15	862	0,14%
Integração Nacional	0	0,00%	0	0,00%	430	0,08%	565	0,10	437	0,07%
Pesca	0	0,00%	0	0,00%	357	0,07%	444	0,08	503	0,08%
Turismo	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	605	0,11	531	0,09%
Total	**531.725**	**100,00 %**	**485.741**	**100,00 %**	**528.124**	**100,00 %**	**567.808**	**100,00**	**613.639**	**1,00**

Fonte: Dados extraídos da tabela 2.4 do BEP/MPOG, dez 2016. Obs.: Vale destacar que estão excluídos servidores cedidos, em exercício descentralizado, em exercício provisório, colaborador, anistiados públicos e privados e estagiários.

Outro conjunto que vale destaque são os ministérios criados durante o governo Lula, responsáveis pela política social. Estes se destacam pela baixa expressão no quantitativo de

servidores, tais como: Pesca e Aquicultura, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate a Fome. A baixa quantidade de servidores nesses órgãos indica a baixa institucionalização dessas políticas, baseada em programas governamentais sem garantia de continuidade diante das mudanças de governos. O que não ocorre, por exemplo, em relação à previdência social que possui contingente significativo de servidores, aparecendo como o terceiro maior órgão nesse aspecto. Por outro lado, a expansão da área da Educação revela maior consistência e destaque da área no conjunto da política do governo.

A rigor, a quantidade de ministérios não define o tamanho da máquina estatal, noção amplamente alardeada pela grande mídia e senso comum. Por exemplo, em 2006, tem-se mais ministérios com um número absoluto inferior de servidores se comparado ao ano de 1997. Destacamos, nas tabelas acima, a magnitude da burocracia estatal e o gasto destinado à sua manutenção nos diferentes ministérios. Através dessas informações verificamos o peso importante de algumas áreas na burocracia federal como o papel das universidades e escolas federais, a estrutura da área de Saúde e Previdência Social. Os três ministérios possuem unidades localizadas em diferentes estados do país, sendo responsáveis por serviços públicos destinados à população, o que justifica o quantitativo de pessoal e gasto nessas áreas.

4.1.2 – Burocracia de livre nomeação: elite do Estado?

Um tema importante na literatura sobre as instituições estatais são os cargos de livre provimento pelo Presidente da República, também chamados de “cargos de confiança” ou “alto escalão” do Poder Executivo federal. A disciplina da Ciência Política tem se concentrado em analisar os processos de “politização da burocracia”, suas causas e consequências, positivas e negativas, de acordo com um grau maior ou menor de politização.

Maria Celina D’Araújo (2009), em “A elite dirigente no governo Lula”, identifica a “elite dirigente” do governo Lula a partir dos cargos do chamado “alto escalão” do Executivo Federal. Segundo a autora, a elite dirigente é formada pelos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) nos níveis 5 e 6 e os de Natureza Especial (NES). Tais cargos compõe a burocracia de livre escolha a partir da qual é formado o governo através dos órgão do Poder Executivo Federal. Durante o governo FHC, estes cargos eram indicados pela Presidência da República, ficando os demais cargos DAS, de níveis 1 a 4, nomeados pelos ministros de Estado. No governo Lula, em um primeiro momento, ocorreu a centralização das

nomeações de todos os níveis DAS no ministro da Casa Civil, José Dirceu. No segundo mandato a nomeação dos níveis 1 a 4 dos cargos DAS retornou para os ministérios ficando o controle na Casa Civil apenas para os níveis 5 e 6.[379]

O critério utilizado por D'Araújo, ao isolar apenas os dois últimos níveis dos cargos DAS, sustenta-se na tentativa de controle sobre as indicações desses cargos, na Presidência e depois na Casa Civil, no início do governo Lula. Outros autores defendem outros critérios na hierarquização dos cargos de confiança, apontando que os cargos DAS nível 4 a 6 guardam maior destaque em função do "acesso privilegiado à informação governamental" e a prerrogativa de "controlar, influenciar e implementar decisões politicamente relevantes".[380]

A questão do controle sobre as nomeações está diretamente relacionada ao papel da distribuição de cargos na construção de coalizões junto ao Legislativo, principal argumento da formulação do "presidencialismo de coalizão" que analisamos anteriormente. Além disso, os aspectos "técnico" e "político" são geralmente mobilizados em oposição, sendo tratados, respectivamente, como solução e problema para o funcionamento do aparelho de Estado no Brasil.

Uma parte importante dos intérpretes[381], vinculados ao neoinstitucionalismo, utiliza o conceito de *policymaker* para caracterizar o papel e perfil dos ocupantes dos cargos de alto escalão. Afirmam, com isso, superar a dicotomia entre agentes com atuação "técnica" ou "política". D'Araújo aponta que os *policymaker* seriam "decisores com responsabilidade política" sendo definido por um "modelo híbrido de atuação que conjuga características dos políticos e dos burocratas".

Pacheco (2002) afirma que a superação dessa distinção está relacionada à forma de atuação dos dirigentes. A saída proposta associa o papel dirigente às escolhas políticas

---

379 "Em meados de 2003, novas atribuições foram outorgadas ao ministro chefe da Casa Civil, na época José Dirceu, do Partido dos Trabalhadores (PT), que passou a ter competência para prover todos os cargos de DAS da administração pública federal, tendo inclusive sob sua responsabilidade a nomeação dos titulares das secretarias nacionais e similares ligadas à Presidência da República. Pelo Decreto no 4.734, de 11 de junho de 2003, o provimento de todos os níveis de DAS tornou-se assim uma prerrogativa do ministro da Casa Civil. Paralelamente, a Portaria no 1.056, de junho de 2003, subdelegou aos ministros de Estado competência para praticar atos de provimento dos cargos de DAS dos níveis 1 ao 4. Chama a atenção que somente no governo Lula a competência para nomear os ocupantes de cargos DAS 5 e 6, prerrogativa exclusiva da Presidência da República nos governos anteriores, tenha sido delegada a um outro órgão, a Casa Civil. Durante o segundo mandato de Lula (2007-2010) esse padrão se manteve: a Casa Civil continua responsável pela nomeação dos titulares dos cargos de DAS 5 e 6, enquanto aos ministros de Estado compete o provimento dos níveis 1 ao 4." In.: D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente no governo Lula.** Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2009. p. 21-22.

380 Queiroz *apud* LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. *Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira.* In.: LOPEZ, Felix Garcia (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p. 110

381 Loureiro e Abrúcio, 1999, op. cit. ; D'Araújo, 2009, op. cit.; Pacheco, 2002, op. cit.

próprias da função. Essa interpretação foi possibilitada pelas modificações implementadas no contexto da Reforma de Estado, como o gerencialismo e à racionalidade econômica.

> Passa assim, a ter importância, não a separação tradicional entre políticos e burocratas, mas novas formas de definição de responsabilidades específicas: entre política e gestão, e entre gestão e burocracia. As diferenciações não residem em graus de neutralidade ou insulamento de cada uma destas esferas, mas sobretudo na diferenciação do ethos específico de cada grupo de atores.[382]

Dessa forma, a reforma de Estado teria introduzido as concepções gerencialistas, fundamental para proporcionar a superação da dicotomia entre agentes com função "técnica" e os "políticos" ao agregar papel político a segmentos da burocracia estatal, supostamente técnica ou vista como tal.

Cabe destacar que a dicotomia entre "técnica" e "política" está apoiada na ideia de neutralidade do Estado e, consequentemente, dos agentes estatais. A suposta separação da *burocracia* da *política* se baseia em uma concepção de Estado que atua acima dos conflitos entre as classes sociais. Nessa visão, aqueles que ocupam cargos públicos deveriam prezar pela "impessoalidade", tal como previsto na própria legislação. Porém, a noção de *policymaker* associa à ação política princípios da gestão empresarial e busca de resultados como aspectos essenciais da gestão pública. Ou seja, busca superar a dicotomia assumindo a defesa do modelo de reforma gerencial de Estado. Dessa forma, as decisões políticas passam a aceitas desde que adequadas aos preceitos gerenciais.

Com a agregação de novas funções ao aparelho estatal ao longo do século XX novas camadas de especialistas foram forjados na consolidação dessas atividades. O caráter "técnico" da burocracia (em especial nas altas camadas, mas em seu conjunto) é, na verdade, o de um *trabalho intelectual especializado*, pois quanto mais se amplia e complexifica a atuação do Estado mais diferenciada é a atuação dos seus *agentes intelectuais*. Toda escolha dita "técnica" é a escolha de um especialista a partir de um conjunto de conhecimentos que caracteriza um grupo intelectual como tal.

Gramsci, em "Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais" (Caderno 12), se refere ao processo de formação de distintas camadas de intelectuais e a sua conexão com o mundo da produção mediada pela sociedade

382 Pacheco, 2002, op. cit. p.12

política/sociedade civil, que materializam elementos do plano superestrutural, responsáveis pela hegemonia e pelo domínio jurídico. Este último se cristaliza em certos espaços da burocracia estatal.

> No mundo moderno, a categoria dos intelectuais, assim entendida, ampliou-se enormemente. Foram elaboradas, pelo sistema social democrático burocrático, imponentes massas, nem todas justificadas pelas necessidades sociais da produção, ainda que justificadas pelas necessidades políticas do grupo fundamental dominante.[383]

Tais grupos de intelectuais, especialistas, possuem papéis associados às funções assumido pelo Estado historicamente. Em se tratando de pessoal nomeado livremente, diferentemente da noção de neutralidade, é importante compreender as relações dos burocratas, oriundos de carreiras públicas ou não, com setores da sociedade burguesa diversos, isto é, as classes e frações de classes sociais. Tal problemática é abordada parcialmente por D'Araújo, em sua pesquisa, quando considera as relações dos ocupantes de cargos do alto escalão com partidos e associações diversas. Porém, não busca especificar os tipos de *aparelhos "privados" de hegemonia* e interesses a eles vinculados[384].

Retomando a análise dos cargos de livre nomeação, a seguir apresentaremos informações que contemplem todos os níveis de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Vale destacar que mesmo os cargos de níveis mais baixos, que estão distribuídos pelas Unidades da Federação, são disputados nos arranjos políticos compreendendo um aspecto importante no arranjo federativo.

Lopez e Praça[385] apresentam a distribuição dos cargos DAS pelas UF's, mostrando que 37,3% do total estão fora do Distrito Federal. Desses, 10% no RJ e 4% em SP. A maior parte desses cargos nos estados são de DAS 1 a 4. Segundo os autores, isso caracteriza um dos critérios de ocupação dos cargos que é o *regionalismo* que leva em consideração a negociação com as bancadas estaduais dos partidos da base de apoio do governo. Vale destacar, porém, que a nomeação dos cargos não é totalmente discricionária.

> Em meio a críticas no Congresso e na imprensa quanto aos critérios de preenchimento dos cargos de DAS, o governo [Lula] editou, em 21 de julho

383 Gramsci, 2002, V.2, p. 22.
384 D'Araújo, 2009, op. cit., p. 53-55
385 Lopez e Praça, 2015, op. cit., p.116.

> de 2005, o Decreto no 5.497, pelo qual definiu que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, níveis 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos[386].

A modificação de 2005 passou a exigir que parte dos cargos de confiança fosse ocupado por servidores públicos. A autora aponta, porém, que esses percentuais não eram cumpridos pelo governo de acordo com os dados do Boletim Estatístico de Pessoal de 2009. Para 2014, Lopez afirma que o percentual de servidores de carreira estava em 60%, 57% e 42% para os cargos DAS 4, 5 e 6, respectivamente. O autor conclui que 7 em cada 10 cargos de confiança estavam ocupados por funcionários ligados ao serviço público. 50% eram ocupados por servidores de carreira dos órgãos federais e outros 20% eram "requisitados de outros órgãos federais, de outros níveis de governo e vinculados às carreiras cujo exercício é descentralizado"[387]. Isso demonstra que, mesmo admitindo o uso dos cargos para composição de base de apoio, entre os dois mandatos de Lula e o primeiro de Dilma, houve o fortalecimento da posição da burocracia de carreira na ocupação dos postos-chave do Executivo com a reserva de parte dos cargos de livre nomeação para esse segmento com uma tendência de preferência por funcionários públicos.

Tabela 11- Quantitativo de Cargos dos Níveis de NES e DAS (1997-2014)

	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	NES	Total
1997	6.808	5.946	2.462	1.689	564	136	51	17.656
1998	6.567	5.661	2.490	1.724	609	136	53	17.240
1999	5.681	5.313	2.690	1.810	666	146	60	16.366
2000	6.563	5.442	2.826	1.866	606	146	37	17.486
2001	6.665	5.615	2.828	2.073	662	152	39	18.034
2002	6.733	5.703	2.954	2.158	672	154	76	18.450
2003	6.551	4.658	3.055	2.341	772	182	50	17.609
2004	6.761	5.213	3.420	2.651	852	186	53	19.136
2005	7.054	5.480	3.509	2.785	911	186	50	19.975
2006	6.821	5.366	3.588	2.886	943	193	50	19.847

386 Em 2017 esses critérios foram alterados pelo Decreto 9.021. Reduziu-se de 75% para 50% a obrigatoriedade de ocupação por funcionários de carreira, incluindo-se o nível 4. Estabeleceu-se que os DAS nível 5 e 6 deveriam ter 50% das vagas preenchidas nesse critério. (D'Araújo, 2009, op. cit., p. 22)

387 Lopez, Félix Garcia. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014).** Brasília: IPEA, 2015, Nota Técnica nº 16.

	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	NES	Total
2007	6.836	5.550	3.703	2.946	951	201	52	20.239
2008	6.929	5.673	3.785	3.027	978	205	53	20.650
2009	7.003	5.862	3.973	3.159	1.008	212	53	21.270
2010	7.007	6.037	4.214	3.358	1.045	209	82	21.952
2011	7.180	6.075	4.157	3.410	1.065	216	55	22.158
2012	7.251	6.150	4.245	3.472	1.056	221	58	22.453
2013	7.250	6.212	4.357	3.568	1.087	218	96	22.788
2014	7.310	6.283	4.401	3.623	1.098	211	96	23.022

Fonte: Tabela 6.1, BEP (dez/2016)

A tabela 11 demonstra a evolução do quantitativo de cargos DAS, nos níveis 1 a 6, e de Natureza Especial (NES), entre 1997 e 2014. Enquanto, até o final do governo FHC, houve crescimento de 4,5% do total de cargos, no primeiro mandato de Lula a expansão foi de 7,5% e, no segundo, de 18%. Já no primeiro mandato de Dilma esse índice foi de 4,8%. O maior índice de expansão ocorreu no segundo mandato de Lula marcado por uma maior iniciativa de investimento público e ampliação da atividade estatal, o que pode explicar esse aumento. Fora desse período, de uma maneira geral, a tendência de expansão desses cargos seguiu a média de expansão do conjunto do funcionalismo, no mesmo período, conforme demonstra Lopez (2015, p. 2). Dessa distribuição percebe-se ainda a maior concentração de cargos nos níveis mais baixos, como era de se esperar em uma estrutura que tem na hierarquia decisória um dos seus fundamentos.

A seguir poderemos observar a divisão desse conjunto de cargos pela estrutura ministerial. A tabela 12 apresenta o total de cargos DAS divididos pelos ministérios e por ocupantes de carreira do serviço público e de fora do serviço público.

Tabela 12- Número e proporção de ocupantes de DAS pertencentes à carreira do órgão, de outros órgãos públicos e sem vínculo com o serviço público, por ministério (dez/2014).

Ministérios	Total de DAS ocupados	Servidores da carreira do órgão.	Demais servidores[388] e outras situações	Sem vínculo formal com o serviço público	Participação no total de cargos DAS
Presidência	2794	33,8%	37,40%	28,8%	12,03%
Fazenda	2751	**82,3%**	8,60%	9,1%	11,84%
Saúde	1934	**64,8%**	13,20%	22,0%	8,33%
Justiça	1770	41,8%	17,00%	41,3%	7,62%
Planejamento	1631	54,3%	18,20%	27,5%	7,02%
Previdência Social	1071	**61,2%**	30,10%	8,8%	4,61%
Desenv. Agrário	1058	44,2%	18,70%	37,1%	4,55%
Educação	994	54,7%	19,80%	25,5%	4,28%
Cultura	928	37,3%	14,40%	48,3%	3,99%
Meio Ambiente	912	**65,7%**	19,40%	14,9%	3,93%
Ciência e Tec.	880	**71,1%**	13,40%	15,3%	3,79%
Agricultura	878	**60,0%**	14,90%	25,1%	3,78%
Defesa	808	21,5%	18,80%	**59,5%**	3,48%
Integração Nacional	571	39,8%	25,90%	34,3%	2,46%
Transportes	567	44,6%	30,30%	25,0%	2,44%
Desenv. Social e Comb. a Fome	520	17,1%	36,60%	46,3%	2,24%
Desenv. Ind. e Comércio	503	**63,2%**	17,20%	19,7%	2,17%
Trabalho	488	**60,0%**	13,00%	26,8%	2,10%
Relações Exteriores	443	**81,3%**	10,20%	8,6%	1,91%
Minas e Energia	407	22,1%	35,20%	42,8%	1,75%
Pesca	357	1,7%	13,70%	**84,6%**	1,54%
Comunicações	290	24,5%	35,90%	39,7%	1,25%
Turismo	241	24,5%	14,10%	**61,0%**	1,04%
Esportes	236	10,2%	21,20%	**68,6%**	1,02%
Cidades	198	12,6%	49,40%	37,9%	0,85%
Total Geral	23230	51,0%	20,40%	28,6%	100,00%

Fonte: elaborado a partir dos dados de Lopez, Feliz Garcia. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: IPEA, 2015, Nota Técnica nº 16, Tabela 3, p.20

A tabela 12, com dados apenas para 2014, nos permite visualizar em que proporção os ministérios são ocupados por servidores públicos e pessoas sem vínculo funcional. Nos ministérios em que os funcionários de carreira ocupam a maior parte dos cargos configuram-se espaços de concentração de poder burocrático. Vale destacar o Ministério da Fazenda (82,3%) e o das Relações Exteriores (81,3%) com margem bastante ampla de cargos ocupados por servidores de carreira. Em ambos os casos, trata-se de carreiras que possuem estrutura própria para formação de seus servidores, por exemplo. Segue-se ainda a Previdência, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Agricultura com mais de 50% de cargos DAS ocupados por

388 Reunimos nesse item as seguintes situações: servidores federais de carreiras cujo exercício é descentralizado (5,9%), requisitados de outros níveis de governo e estatais (3,7%), servidores requisitados de outros órgãos da administração federal (8,9%) e outras situações de vínculo (1,9%).

servidores do órgão. Esses ministérios possuem sob sua alçada estruturas de atendimento à população, fiscalização e órgãos de pesquisa, o que explica a alta ocupação de cargos de direção pelos próprios servidores concursados e que atuam na estrutura dos serviços realizados pelos órgãos.

No caso dos ministérios com mais de 50% de ocupantes de cargos DAS de fora das carreiras vinculadas aos órgãos, temos: Pesca e Aquicultura, Turismo, Defesa e Esportes. Esses ministérios não possuem carreiras específicas e têm os cargos ocupados também por servidores de carreira descentralizada ou de outros órgãos estatais.

Vale destacar que a Fazenda é o ministério que mais possui cargos DAS, depois da Presidência da República, concentrando 11,84% do total. Este dado revela a importância desse aparelho na estrutura ministerial, pois combina alta concentração de cargos de livre nomeação com alta ocupação pela carreira interna do órgão. No caso da Presidência não há carreira própria e o órgão concentra secretarias com status de ministério, o que explica a concentração de cargos DAS. Além disso, possui alta concentração de nomeados de fora do serviço público (28,8%) e de outras do serviço público (37,4%).

Um dos aspectos que marca o perfil dos ocupantes dos cargos de confiança é a elevada formação acadêmica. D'Araújo (p.37) conclui, para o período dos governos de Lula, a partir de uma pesquisa qualitativa através de questionários respondidos por uma amostra de ocupantes dos cargos DAS 5, 6 e NES, que cerca de 95% possuíam graduação, especialização ou pós-graduação. No BEP de fevereiro de 2015, o índice desse nível de formação para todos os níveis de DAS estava em 78%. Também podemos concluir que o nível de especialização é maior nos níveis mais elevados dos cargos de livre nomeação.

Sobre o estudo de D'Araújo, são relevantes as questões envolvendo o perfil associativo dos ocupantes de cargos de livre nomeação. O estudo destaca a vinculação a entidades segundo a seguinte classificação: "filiação sindical, participação em central sindical, participação em conselho profissional, participação em conselho gestor, participação em organizações locais, participação em movimentos sociais e participação em entidade patronal". A pesquisa não especifica do que se tratam "conselho profissional", "gestor" e "organizações locais". As demais vinculações nos ajudam a compreender o tipo de vinculação que se estabeleceu ao longo do governo Lula[389]. Destaca-se, no primeiro mandato a filiação

389 Outro aspecto importante apontado na pesquisa apresentada por D'Araújo, para o governo Lula, é a vinculação da "elite dirigente" do Estado (DAS 5 e 6 e NES) ao Partido dos Trabalhadores. No âmbito da amostra cerca de 80% dos ocupantes destes cargos eram filiados ao PT. A ausência de uma pesquisa semelhante para o período FHC nos impede de realizar uma comparação satisfatória entre os dois governos.

sindical (45%) e participação em movimentos sindicais (46%), seguidas de conselho profissional (35%), gestor (31%) e organizações locais (23%). Portanto, os cargos de livre nomeação (DAS 5, 6 e NES) têm a presença significativa de sindicalizados e participantes de movimentos sociais.

Por fim, questionamos o tratamento conceitual dado por D'Araújo que considera como "elite dirigente" o alto escalão dos funcionários nomeados pelo governo. Não se trata de negar a evidente importância dos ocupantes dos cargos por nomeação do ápice da hierarquia burocrática do Estado. Porém, vale considerar que tais funcionários estão dispersos por um conjunto de agências estatais com funções distintas no seu interior. Dessa forma, não possuem uma centralização ou articulação orgânica que permita chamá-los de "elite dirigente" no sentido de um grupo dirigente coeso e preponderante na condução da máquina pública. Nesse sentido, possuem maior capacidade de atuação as carreiras consolidadas em alguns órgãos que possuem forte capacidade de defesa corporativa. Porém, a mera identificação dos ocupantes do vértice da hierarquia da burocracia estatal não dá conta de compreender o sentido geral da política de Estado que depende das conexões com a sociedade civil e as lutas de classes.

4.2 – O PAPEL DO APARELHO ECONÔMICO DE ESTADO.

Nesta seção, nosso objetivo é analisar o que chamamos de aparelho econômico do Estado, isto é, a estruturação de um conjunto de funções econômicas, implementadas entre o final dos anos 1980 e os anos 1990. Destaca-se a racionalização, centralização e reorganização das atividades de controle orçamentário, controle fiscal e da política monetária em um conjunto de órgãos no interior do antigo Ministério da Fazenda[390]. A ênfase desse período contrastou com as funções produtivas, de incentivo à atividade econômica e de planejamento que foram preponderantes entre as décadas de 1930 e 1980. Essa transformação no papel econômico do Estado também decorre do processo de esgotamento do modelo econômico vigente na ditadura empresarial-militar calcado no tripé: capital privado nacional,

Além disso, por se tratar de uma pesquisa qualitativa baseada em questionários respondidos espontaneamente pelos ocupantes dos cargos, a fidelidade para alguns aspectos torna-se questionável.

390 Vale ressaltar que existem uma série de outros aparelhos de Estado com funções que podem ser caracterizadas como "econômicas". Por exemplo, uma série de funções regulatórias e de fiscalização em áreas como as relações trabalhistas, o apoio a atividades produtivas setoriais, além do próprio gasto público, articulado às políticas públicas, que geram demanda em setores produtivos diversos.

ação do Estado através da produção subsidiada por empresas públicas em setores estratégicos, oferta de crédito público a partir de empréstimos externos e o incentivo no ingresso da grande indústria multinacional estrangeira[391].

Nossa hipótese, desenvolvida ao longo da seção, identifica no Ministério da Fazenda parte essencial do chamado "Núcleo Estratégico de Estado", ampliando o peso da sua burocracia de carreira e dos cargos de livre nomeação, como demonstramos na seção anterior. Os cargos de livre nomeação são uma das formas que ocorre o processo de *ampliação do Estado*, sempre de modo seletivo, junto a setores da sociedade civil empresarial.

Buscaremos estabelecer diálogo com autores, de variadas matrizes, que fizeram apontamentos importantes sobre a questão da articulação das lutas de classes e o aparelho de Estado e às políticas públicas. A seção está organizada em três subseções: uma breve apresentação da estrutura geral do Ministério da Fazenda, eixo do aparelho econômico, a apresentação das transformações e formatação recente deste aparelho de Estado e, por fim, uma análise das relações entre os integrantes de funções de destaque no aparelho econômico e a sociedade civil empresarial.

4.2.1 – Estrutura do Ministério da Fazenda.

A estrutura interna do Ministério da Fazenda não sofreu grandes alterações durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. A máquina administrativa manteve a importância adquirida ao logo dos anos 1990 e a centralidade no controle da política macroeconômica, fiscal e orçamentária continuou[392].

Em 2010, no final do governo Lula, a estrutura contava com a secretaria-executiva composta pela Subsecretaria de Assuntos Econômicos, a Diretoria de Gestão Estratégica e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. O MF possuía dentro da sua alçada sete órgãos específicos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Política Econômica; Secretaria de Acompanhamento Econômico; Secretaria de Assuntos Internacionais e a Escola

391 Sobre o arranjo econômico da ditadura empresarial militar ver: Oliveira, Francisco de. **Crítica da Razão Dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003.

392 Dentre os órgãos localizados fora da alçada do MF e com papel econômico de destaque o mais importante deles é o BNDES.

de Administração Fazendária. Os três primeiros contavam ainda com uma estrutura interna com órgãos subordinados.

> Dentre as diversas secretarias, as três mais importantes são: a do Tesouro Nacional, a da Receita e a de Política Econômica. No Tesouro encontra-se o poder de liberar ou contingenciar as verbas orçamentárias. O peso da Receita reside em sua função arrecadadora. E a Secretaria da Política Econômica, como órgão principal de assessoria do ministro, elabora as orientações gerais para as políticas econômicas do governo.[393]

Os autores citados destacam o papel das principais secretarias do MF, porém, nesse estudo, deixam de considerar o papel dos conselhos e comitês internos responsáveis pela fiscalização, consulta e mediação junto a setores da sociedade civil empresarial. Os órgãos colegiados do MF eram contabilizados em onze. São eles: a) Conselho Monetário Nacional (CMN); b) Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); c) Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN); d) Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); e) Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização (CRSNSP); f) Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF); g) Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)[394]; h) Comitê Brasileiro de Nomenclatura (CBN); i) Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE); j) Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais (COMIF); k) Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN).

Desses conselhos, três são paritários com representantes do Estado e da sociedade (CRSFN, CRSNSP, CARF); dois deles possuem estrutura federativa (CONFAZ, CGSN) com representantes de estados e municípios. Os outros seis (CMN, CNSP, COAF, CBN, COMACE, COMIF) são compostos exclusivamente por representantes de órgãos federais e, em geral, presididos por representante indicado pelo ministro da fazenda. Uma estrutura de funcionamento que combina a articulação do governo federal com setores empresariais, destinados a dirimir conflitos em âmbito administrativo, e com representantes das entidades da federação. Tais conselhos têm o papel de regulamentação e mediação administrativa de processos, nos quais contam com participação de representantes de entidades específicas. Entre as entidades vinculadas ao MF estão as autarquias (Banco Central do Brasil, Comissão

393 Loureiro; Abrúcio; Rosa, 1998, op. cit., p. 57.

394 Este órgão foi criado em 2009 com a unificação dos conselhos da área através da Lei 11.941 que estabeleceu uma ampla renegociação de dívidas fiscais de empresas, mais conhecido como REFIS.

de Valores Mobiliários e Superintendência de Seguros Privados), as empresas públicas (Casa da Moeda do Brasil, Serviço Federal de Processamento de Dados, Caixa Econômica Federal, Empresa Gestora de Ativos) e as Sociedades de Economia Mista (Banco do Brasil S.A., IRB – Brasil Resseguros S.A.[395]., Banco da Amazônia S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A.).

A tripla estrutura (secretarias, conselhos e entidades vinculadas) tem seu núcleo nas secretarias. Os conselhos têm papel de fiscalizar, regulamentar, gerir e formular aspectos específicos da política econômica. As entidades vinculadas, por sua vez, possuem autonomia administrativa em relação ao comando do MF.

Ao longo do governo Lula, poucas foram as alterações na estrutura do MF. Apenas a extinção e transferência de funções entre órgãos e a privatização de bancos dos estados do Ceará e Maranhão; além da incorporação pelo Banco do Brasil dos bancos dos estados de Santa Catarina e Piauí. Quanto a novos órgãos, temos a criação do Comitê Gestor do Simples Nacional, órgão colegiado responsável pela gestão desse programa de simplificação e isenção fiscal, criado em 2007.

Em suma, em relação a estrutura das agências que compõem o MF não houve grandes alterações ao longo do governo Lula no qual o órgão manteve a importância adquirida nas décadas anteriores com o processo de reforma institucional das finanças públicas brasileiras o qual apresentaremos brevemente a seguir.

395 Privatizada em 2013.

Figura 1 - Órgãos do Ministério da Fazenda (2010)

Fonte: BRASIL. Decreto Nº 7.386, de 8 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7386.htm>; acesso em: 01/02/2020

4.2.2 – Histórico recente do aparelho econômico estatal.

No início da década de 1980, uma série de modificações na estrutura institucional da área econômica passaram pelo trabalho da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Fez parte dessa comissão Maílson da Nóbrega antes de ser ministro no governo Sarney.

> Ainda na gestão de Galveias [no Ministério da Fazenda], Maílson presidiu uma comissão do Conselho Monetário Nacional (CMN) encarregada de rever as finanças do país. O projeto aprovado na comissão previa o fim da conta-movimento do Banco do Brasil, unificava o orçamento da União e extinguia as funções de fomento do Banco Central (BC). Rejeitadas pela Justiça Federal, as mudanças seriam no entanto adotadas no governo José Sarney (1985-1990), durante as gestões de Dílson Funaro (1985-1987) e de Luís Carlos Bresser Pereira (1987) no Ministério da Fazenda.[396]

Vale destacar que paralelamente à reorganização das finanças públicas havia o processo de renegociação da dívida externa. As diversas tentativas, iniciadas a partir de 1982, tiveram como um dos seus eixos a ênfase na reorganização estatal. Em um primeiro momento ganharam destaque órgãos como o Banco Central e alguns departamentos no seu interior. Como aponta Cerqueira, consultora do Departamento da Dívida Externa e de Relações Internacionais do Banco Central:

> Ao final de 1985, com a necessidade de o governo brasileiro e o Banco Central contarem com um componente administrativo voltado exclusivamente para o problema do endividamento externo, *eliminando eventuais riscos de solução de continuidade nos trabalhos relativos ao processo de renegociação da dívida externa*, até então conduzida pela Diretoria da Área Externa (Direx), foi criada a Diretoria para Assuntos da Dívida Externa (Divex), tendo como diretor Antônio de Pádua Seixas, e ligado a ela, o Departamento da Dívida Externa (Dediv), chefiado, à época, por Marcello Ceylão de Carvalho, que passou, a partir daquela data, a exercer o papel de componente técnico central do sistema, objetivando, a

396 Souza, Luiz Otávio de. *Maílson da Nóbrega*. In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mailson-ferreira-da-nobrega>

> partir de ações coordenadas com outros setores de governo, viabilizar os acordos de reestruturação da dívida externa brasileira junto à comunidade financeira internacional e junto aos credores oficiais no âmbito do Clube de Paris, tanto em suas etapas negociais quanto no curso de sua execução.[397]

A modificação da estrutura estatal em torno da gestão da dívida pública externa foi um primeiro fator no processo de redesenho estatal no qual o objetivo relatado era evitar "descontinuidades" no processo de renegociação da dívida. Parte dessas modificações estavam relacionadas à reorganização das contas nacionais com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, através do decreto nº 92.452 assumindo "as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, incorporando também as funções fiscais até então desempenhadas pelo Banco Central e Banco do Brasil S/A."[398]

Editado em março de 1986, o decreto define as funções da nova secretaria que integra, atualmente, a estrutura do Ministério da Fazenda:

> Art. 1º – É criada, na estrutura básica do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como *um dos órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro*, diretamente subordinada ao Ministro de Estado da Fazenda, com as atribuições:
> I – da Secretaria-Executiva da Comissão de Programação Financeira (CPF), órgão central do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional;
> Il - de órgão central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria."[399]

A Comissão de Programação Financeira (CPF) foi o principal órgão responsável pelo orçamento federal. Criada em 1969, pelo decreto-lei 64.441, era composta pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e o presidente do Banco Central. A comissão autorizava os repasses aos demais órgãos públicos, através do Banco do Brasil. A STN foi criada como secretaria-executiva da CPF, responsável pela autorização dos repasses orçamentários, ainda no interior dessa estrutura estatal.

---

397 CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira.** Brasília : Banco Central do Brasil, 2003, 2.ed.p. 41

398 Extraído de : < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-o-tesouro-nacional> Consulta em 10/05/17

399 BRASIL. Decreto 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. grifos nossos.

A Secretaria do Tesouro Nacional passou a concentrar funções outrora dispersas em outras agências da estrutura estatal. Notadamente, a gestão do orçamento federal e o controle sobre a dívida externa (futuramente do conjunto da dívida pública[400]) que passou a ser de responsabilidade da União, através da STN, e não mais do Banco Central.

> É importante mencionar que os acordos firmados [com os credores internacionais] contemplavam, ainda, a transferência de responsabilidade da dívida externa do Banco Central para a União, que passou a ser a devedora das obrigações externas, propiciando uma maior divisão das tarefas entre as autoridades monetária e fiscal. O Banco Central passou, então, a atuar como agente do Tesouro Nacional nas emissões dos títulos no mercado externo. (…) Em 2003, foi firmado acordo de transição em que o Tesouro Nacional passou a ser, a partir de 2005, o único responsável pela administração da dívida externa mobiliária brasileira.[401]

As mudanças institucionais que começaram nos anos 1980 estão relacionadas, portanto, à centralização do controle sobre a dívida pública, externa e interna, e sobre o orçamento na Secretaria do Tesouro Nacional. Essa centralização burocrática atendia ao objetivo de controle sobre as contas públicas, sua padronização e, ao mesmo tempo, a responsabilização da dívida no mesmo órgão.

Segundo Pedras[402] havia a necessidade de separação entre a autoridade monetária (Banco Central) e a de controle fiscal e dívida (STN). Até então, o Banco do Brasil, através da "Conta Movimento", tinha a possibilidade de "criação de moeda", dividindo a autoridade monetária com o Banco Central. Assim, do processo de reordenamento do final dos anos 1980, o Banco Central tornou-se a única autoridade monetária, responsável pelo controle da moeda, que atuava sob comando do Ministério da Fazenda.[403]

---

400 "Por meio do Decreto nº 890, de 9 de agosto de 1993, a STN assume o controle e a movimentação das contas especiais em moeda estrangeira, decorrentes de acordos externos firmados junto a organismos multilaterais e agências de crédito internacional (dívida externa), passando a gerir a dívida pública federal mobiliária ou contratual, interna ou externa." Disponível em:<https://timeline.tesouro.gov.br/>; acesso em: 01/10/2020.

401 PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In.: Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (org.). Dívida Pública : a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p. 74.

402 Id. ibid., p. 62.

403 "Em 1985 foi promovido o reordenamento financeiro governamental com a separação das contas e das funções do Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional. Em 1986 foi extinta a conta movimento e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil passou a ser claramente identificado nos orçamentos das duas instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos. O processo de reordenamento financeiro governamental se estendeu até 1988, quando as funções de autoridade monetária foram transferidas progressivamente do Banco do Brasil para o Banco Central, enquanto as atividades atípicas exercidas por esse último, como as relacionadas ao fomento e à administração da dívida pública federal,

A centralização do orçamento no STN foi acompanhada pelo processo de informatização do setor com a criação do SIAFI[404] (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), em 1987. Na STN passou a funcionar a Conta Única do Tesouro Nacional centralizando receitas e despesas em um único órgão. Antes vários órgãos da administração federal podiam abrir contas bancárias e solicitar empréstimos de maneira fragmentada. Vale destacar que a STN passou a ter também o controle sobre a liberação do orçamento federal.

> A importância da STN revela-se no seu poder de liberar e contingenciar os recursos orçamentários, já que o Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional é apenas autorizativo. Com isso, a STN torna-se um dos órgãos mais poderosos do Executivo e, inclusive, redefine constantemente as decisões efetuadas no Congresso.[405]

A STN foi transformada no órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, instituídos pela MP 2.112/2001 transformada na lei 10.180/2001, complementando a reforma iniciada no final dos anos 1980. Essa legislação foi criada no bojo dos acordos com o FMI, no qual também figurou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro órgão central na estrutura no Ministério da Fazenda é a Secretaria da Receita Federal que tem o papel de fiscalização e arrecadação de impostos, sendo o órgão mais antigo do Ministério. Ao longo dos anos 1990 e 2000, o órgão foi fortalecido no conjunto da estrutura da Fazenda na medida em que é parte essencial da política de ajuste fiscal pois controla a arrecadação de impostos.

> Assim, ao longo de várias décadas, tem-se buscado o fortalecimento da Receita e a maior proteção de sua burocracia. A atual reforma administrativa classifica, por exemplo, o principal cargo da SRF (Auditor Fiscal do Tesouro Nacional — AFTN), juntamente com outros cargos do MF, como carreira ou atividade típica do Estado, às quais garante estabilidade e outros benefícios específicos da função pública exclusiva. A importância desta secretaria no

---

foram transferidas para o Tesouro Nacional." Consultado em: <http://www.bcb.gov.br/pre/Historia/HistoriaBC/historia_BC.asp> Acesso em: 11/07/2017.

404 Sobre a criação do SIAFI ver: CARDOSO DA SILVA, Gerson Luiz; Palmeira, Eduardo Mauch; Quintana, Alexandre Costa. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Necessidade de Criação e Evolução.** Disponível em: <https://www.eumed.net/eumednet/cursecon/ecolat/br/07/glcs.pdf> Acesso em: 17/06/17.

405 Loureiro; Abrúcio e Rosa, 1998, op. cit., p. 58.

> conjunto do MF deve-se ainda ao fato de ela ter um orçamento próprio, originário de percentual sobre multas — a chamada RAV (Receita Adicional Variável) — que lhe permite oferecer salários diferenciais para seus quadros e recursos complementares para uso em equipamentos e patrimônio.[406]

Nos anos 2000, a ampliação das atividades da Receita continuaram com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2007. A partir da lei 11457/2007 foi realizada a unificação entre a Secretaria da Receita Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, com a Secretaria de Receita Previdenciária, então vinculada ao Ministério da Previdência Social. O novo órgão passou a contar, na época, com cerca de 30 mil servidores sendo responsável por R$475 bilhões de arrecadação[407]. A estrutura da Receita Federal possui arrecadação própria de recursos para a sua manutenção através do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), ainda que os recursos do fundo sejam recorrentemente destinados para o pagamento da dívida pública.

Diante das transformações no aparelho econômico de Estado, alguns autores afirmaram que o MF desenvolveu-se como uma agência *autonomizada* com status diferencial em relação aos demais ministérios dada a concentração de poderes[408]. Loureiro, Abrúcio e Rosa sustentam o funcionamento "autonomizado" ou "insulado" do MF, desvinculado de influências políticas de outros Poderes, órgãos e de setores da sociedade garantindo sua eficiência dado o relativo sucesso da política econômica de estabilização monetária, no governo FHC.

Em texto posterior, o argumento, defendido apenas por Abrúcio e Loureiro, aparece mais definido. "(…) defendemos aqui a tese de que o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, constituindo a um só tempo, como elemento técnico e político".[409]

A tese defendida pelos autores identifica que se trata de um movimento de caráter internacional, ainda que não apontem as razões para tal.

> Depois de toda a expansão das áreas sociais ao longo da construção dos vários modelos de welfare state, hoje novamente o Ministério da Fazenda —

406 Loureiro; Abrúcio e Rosa, 1998, op. cit., p. 57
407 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3007200502.htm>, acesso em: 16/06/2020.
408 Loureiro, Abrúcio e Rosa, 1998, op. cit.
409 Loureiro e Abrucio, 1999, op. cit., p.71

> ou correlato — ganha destaque. Isto porque ele se transformou em agência dominante na estrutura governamental em razão do imperativo fiscal que guia os governos em praticamente todo o mundo.[410]

A necessidade de lidar com os altos índices inflacionários e manter os compromissos fiscais necessários para o cumprimento dos acordos com as agências financeiras internacionais aceleraram o processo de reformulação da área econômica. Para compreender o processo interno de transformações no aparelho de Estado articulado com a renegociação da dívida externa é necessário considerar a posição subordinada que o Brasil ocupa na hierarquia internacional capital-imperialista. Normalizar a dívida e reformar o Estado no sentido da centralidade do aparelho econômico garante a regularidade dos fluxos de excedentes de valor para os controladores dos principais fluxos de capitais, necessários para garantir acesso do país ao mercado mundial. Além disso, o desenho do aparelho de Estado garante também o controle sobre parte essencial do Estado, responsável pela gestão do fundo público.

Como parte desse processo, o destaque do Ministério da Fazenda no conjunto do aparelho de Estado pode ser deduzido também, como vimos anteriormente, de uma maior concentração de funcionários de "alto escalão" e de servidores de carreira. Porém, Loureiro e Abrúcio observam apenas o perfil do burocrata tipicamente "técnico" a partir do esquema dual em relação ao aspecto "político". Assim, afirmam em tom de novidade que "o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia", como se, até então, fossem aspectos estanques no que se refere à ação estatal. Dessa forma, a grande virtude do MF seria: "forte caráter técnico", presença de "importantes carreiras com espírito de corpo" e "o papel de liderança da alta burocracia do MF, que conseguiu criar uma ponte entre as decisões políticas e as técnicas".(p. 86) Mais uma vez se destaca a visão dual entre aspectos técnicos e políticos, apesar de considerar a articulação entre eles.

O dito caráter técnico trata-se do fortalecimento de categorias específicas de *intelectuais* (especialistas em segmentos do mundo produtivo e funções estatais) que transitam em setores diferentes do Estado integral (sociedade política/sociedade civil) e o atravessam ao longo do tempo, o que veremos na próxima seção. O reforço desse aspecto ocorre pelo processo de especialização do trabalho intelectual envolvido nas atividades de contabilidade de grandes corporações, incorporado pelo Estado levando à configuração de espaços de

410 id. ibid., p. 71.

concentração de poder a partir de um conjunto de conhecimentos restrito a determinados grupos intelectuais.

Dessa forma, ocorreu o fortalecimento *da área econômica como parte do centro decisório do poder de Estado* em um processo de média duração (entre os anos 1980 e 1990) que significou a sua reconfiguração. Nesse sentido, o processo de transformação do aparelho de Estado no Brasil deve ser considerado à luz do papel cumprido pelo aparelho econômico ao longo dos anos 1990. As ações concentradas no controle fiscal, orçamentário e de estabilização da moeda através da expansão da dívida externa são aspecto essencial da *hegemonia burguesa* consolidada no início dos anos 1990.

4.2.3 – Aparelhagem econômica e as relações com a sociedade civil empresarial.

A seguir, analisaremos as conexões entre a sociedade civil empresarial e as principais agências estatais da área econômica, através do segmento burocrático de livre nomeação que compõe a cúpula de órgãos. Nos referimos aqui a um grupo selecionado de agências estatais parte do Ministério da Fazenda com o objetivo de destacar a estreita relação entre *aparelhos de Estado* e *aparelhos "privados" de hegemonia* na composição do *Estado integral*.

Dessa forma, vamos apresentar o resultado de um levantamento feito para as três secretarias do MF: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAE); para o Banco Central do Brasil (BCB), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF)[411]. O objetivo é identificar o perfil dos integrantes do cargo principal dessas agências. Um estudo mais completo exigiria a análise do perfil também dos membros da hierarquia imediatamente inferior ("segundo escalão") que seria capaz de identificar outras redes de interesses em tais aparelhos. No entanto, avaliamos que a partir do recorte escolhido poderemos ter um panorama do perfil dos interesses de setores da sociedade civil, em especial as camadas empresariais, inseridos nesses aparelhos de Estado responsáveis pela manipulação de políticas econômicas centrais. Vale destacar que a profissão de economista é a mais presente dentre os

411 Optamos por não incluir a Secretaria da Receita Federal pois entre 2002 e 2018 ela foi chefiada por servidores da carreira de Auditor Fiscal, eleitos a partir de consulta aos servidores da área. Assim, esse aparelho se configura pelo reforço da burocracia de carreira.

integrantes dessas agências o que torna importante a história da ascensão desse grupo de intelectuais no aparelho de Estado.

Para interpretar o papel dos intelectuais no aparelho de Estado recorremos à análise e formulações de Antônio Gramsci sobre este tema. Essa questão se articula com o Estado integral, tema inicialmente apresentado no primeiro capítulo. Para o marxista italiano, o Estado (sociedade política), além de organizador dos interesses das frações da classe dominante, é o espaço de *soldagem entre os intelectuais tradicionais e os intelectuais orgânicos*[412]. Mesmo papel que cumpre o partido, em sentido *gramsciano*, na sociedade civil.

Tomamos de maneira pontual duas reflexões do autor italiano sobre o tema: a da articulação dos intelectuais a um grupo social e o processo de expansão das camadas de intelectuais na sociedade capitalista. No primeiro caso, Gramsci afirma que:

> Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político (…). Pode-se observar que os intelectuais "orgânicos" que cada nova classe cria consigo e elabora em seu desenvolvimento progressivo são, na maioria dos casos, "especializações" de aspectos parciais da atividade primitiva do tipo social novo que a nova classe deu à luz.[413]

A noção de "intelectual orgânico" tem como aspecto fundamental a vinculação dos intelectuais a classes e frações de classe, em oposição à noção tradicional de intelectual como grupo social específico que ocupa as atividades eminentemente intelectuais. Nesse sentido, a formação de tipos intelectuais diversos é parte do processo de expansão de uma classe social. A partir desse conceito principal, é possível compreender que a burguesia, e suas diferentes frações, constituem camadas de intelectuais adequadas às necessidades práticas do tipo de desenvolvimento capitalista em curso em determinada formação social.

Articulada a essa primeira concepção, Gramsci observa que nas sociedades capitalistas ocorre tanto a ampliação das camadas de intelectuais, que cumprem especificamente funções intelectuais (que concentram conhecimentos especializados), quanto a formação intelectual em geral das massas.

---

412 Ver: Voza, P. "Intelectuais". In.: Voza, P. e Liguori, G. **Dicionário Gramsciano.** São Paulo: Boitempo, 2017.
413 Gramsci, 2002, v2, p. 15-16.

> Pode-se observar, em geral, que na civilização moderna todas as atividades práticas se tornaram tão complexas, e as ciências se mesclaram de tal modo à vida, que cada atividade prática tende a criar uma escola para os próprios dirigentes e especialistas e, consequentemente, tende a criar um grupo de intelectuais especialistas de nível mais elevado, que ensinem nestas escolas.[414]

Ao longo do século XX, o processo de modernização capitalista esteve articulado a um papel ativo do Estado, caracterizado no planejamento e suporte às atividades produtivas, que compreendeu a um processo de especialização do conhecimento. Nos anos 1950 e 1960, diversos interpretes buscaram compreender a inserção de "técnicos" no aparelho de Estado no Brasil, especializados em procedimentos típicos da indústria capitalista que ingressou no país naquele período. A partir das noções de "anéis burocráticos", "anéis técno-burocrático empresarias" ou ainda "administração paralela" enfatizava-se ora o caráter dos novos atores, ora a adaptação do aparelho de Estado permitindo uma articulação entre os objetivos de expansão da indústria privada estrangeira e da indústria brasileira, estatal e privada.[415]

Com o avanço da industrialização capitalista no Brasil, entre os anos 1960 e 1970, uma camada de intelectuais ganhou espaço na elaboração da política de Estado, os economistas, ampliando seu papel no aparelho de Estado. Maria Rita Loureiro, em *Os Economistas no Governo*, analisa a trajetória de transformação dos economistas em um "segmento das elites dirigentes no Brasil"[416].

A pesquisa relaciona o processo histórico de reestruturação nos cursos superiores de economia, no final dos anos 1960, com a expansão da presença desses profissionais em órgãos estatais. Dentre as modificações pelas quais passaram os cursos de economia, destaca-se a ênfase em métodos matemáticos e a reorganização curricular, a partir da influência das práticas das universidades dos EUA[417] O processo de reformulação passava também pelo

---

414 id. ibid., p. 29.

415 Sobre os conceitos citados ver, respectivamente: Cardoso, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975; Dreifuss, René. 1964: a conquista do Estado.DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado.** Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981. 2ª edição. ; LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses na industrialização brasileira:** as associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

416 Loureiro, Maria Rita. **Os economistas no governo:** gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 61

417 Loureiro chega a usar o termo "americanização" ao se referir às modificações no ensino superior na área de economia. Esse processo foi realizado a partir de parceria com a USAID e a Fundação Ford. As universidades que participaram dos programas foi a Faculdade de Economia da USP e a Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV. Além disso, sistematicamente as universidades passaram a enviar professores e estudantes para doutoramento nas universidades estadunidenses.

acesso aos circuitos acadêmicos internacionais, decisivos na definição de padrões conceituais aceitos por entidades multilaterais e instituições com elevado poder de pressão.

> Em outras palavras, além de consolidar padrões relativamente homogêneos de formação dos economistas, a internacionalização da ciência econômica inaugura novas formas de acesso ao poder e de legitimação da elite dirigente. A notoriedade acadêmica é garantida por fortes vínculos com o circuito científico internacional, e a visibilidade que ela propicia na imprensa, no meio empresarial e político do país é grande.[418]

Loureiro destaca ainda que o economista pode seguir duas trajetórias profissionais no aparelho de Estado. A primeira é a do "funcionário-economista", admitido por concurso público ou contratação, ingressa em órgãos governamentais da área econômica (BCB, IPEA, BNDES, etc.) e permanece em cargos intermediários desses órgãos. Essa figura que compõe uma forte burocracia estatal possui uma formação específica através de espaço próprio de formação dos quadros da área econômica, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF). Essa formação diferencia os economistas oriundos de carreira da área econômica e daqueles externos, indicados livremente e, em geral, com passagem pelo setor privado.

A segunda trajetória apontada por Loureiro refere-se ao que a autora chama de "economista-dirigente político". O padrão de trajetória desses economistas se inicia nas universidades, passa por cargos importantes no governo e, depois, fundam consultorias privadas como meio de capitalizar os conhecimentos adquiridos na passagem pelos cargos públicos.

Apesar dessa definição geral, a autora reconhece que os intelectuais acadêmicos proeminentes "se fizeram conhecer no meio empresarial através da consultoria". (p. 86-87) Ou seja, tais economistas se articulam, originalmente, junto ao meio empresarial através de consultorias e não apenas quando da saída do setor público. Os vínculos com o setor empresarial existiriam antes da chegada ao governo, sendo este o aspecto fundamental que diferencia os economistas que acessam o alto escalão governamental, daqueles que atuam como funcionários de carreira em órgãos públicos, ainda que estes também possam estabelecer vínculos com interesses empresariais.

Após essa breve exposição de aspectos teóricos e históricos a cerca dos economistas como *intelectuais orgânicos* da modernização burguesa, podemos seguir à análise do conjunto

418 id. ibid., p. 79.

de ocupantes das principais agências do *aparelho econômico de Estado*. A formação na área de Economia se constitui como aspecto fundamental entre os que ocuparam cargos no aparelho de Estado com funções econômicas em ambos governos, tanto de FHC quanto de Lula. Trata-se, portanto, de um atributo de especialização geral que se espera dos ocupantes desses cargos.

Organizamos as tabelas pela ordem de ocupação do cargo. O conjunto de informações sobre os agentes foi dividido em duas colunas. A primeira reunindo a formação, trajetória acadêmica e em órgãos estatais. Na coluna seguinte concentra-se a trajetória empresarial, em APH's da sociedade civil burguesa e entidades multilaterais. O objetivo dessa organização foi privilegiar a exposição da passagem pelo poder público, de um lado, e no meio empresarial, de outro.

A primeira agência analisada é a Secretaria do Tesouro Nacional. Reunimos os doze últimos secretários da STN no quadro 2. Como já destacamos, a maioria possui formação como economista ou pós-graduação na área, em sua maioria na USP, FGV e pós-graduação em universidades norte-americanas. Também aparecem outras escolas de economia como Unicamp, UFRJ e PUC (SP e RJ). Vale destacar também a atuação como professor nessas universidades na metade dos integrantes analisados.

Quadro 2- Secretários do Tesouro Nacional (1986 a 2015)

	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
Jun/ 2007 a Jan/2015	Arno Hugo Augustin Filho	Economista (UFRGS). Sec-Exec. Adj. do Min. da Fazenda (2003/2004), Sec. Est. da Fazenda do Rio Grande do Sul (1999/2002) e Sec. da Fazenda de Porto Alegre (1992/1998).	Filiado ao PT.
Dez/ 2006 a Jun/2007	Tarcísio José Massote de Godoy	Serv. da Carreira Finanças e Controle do TN (1993). Mestre em Econ. do Set. Público (2008) e Eng. Civil (1985) pela UNB. Especialização na Un. da Pensilvânia, Econ. na Un. George Washington. Coord-Geral e Sec.-Adj. de Previdência Complementar do Min. da Previdência e Assist. Social; Coord-Geral de Assunção e Reestruturação de Passivos e Coord-Geral de Adm. da Dívida Pública e Sec.-Adj. do TN.	Engenheiro da Companhia Docas da Bahia (1986); Presidente da Brasilprev, Diretor Geral da Bradesco Seguros Gerais e Presidente do IRB-Brasil RE. Diretor Geral da Escola Nacional de Seguros; Academia Nacional de Seguros e Previdência

	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
Abr/2006 a Dez/2006	Carlos Kawall Leal Ferreira	Economia (USP). Mestrado e Doutorado pelo IE/Unicamp. Pesquisador da Fundap (SP). Prof. da PUC-SP. Dir. Financeiro e de Mercado de Capitais do BNDES(2004).	Cargos de assessoria no Banespa (1991/1994), Companhia Energética de São Paulo (CESP) e Eletropaulo. Economista-chefe do Citigroup do Brasil; Diretoria de Negociação de Renda Fixa da BOVESPA(2008).
Jan/2003 a Mar/2006	Joaquim Vieira Ferreira Levy	Formado em Engenharia Naval. Dr. em Econ. pela Un. Chicago (1992) e Mestre em Econ. na FGV (1987). Prof. da FGV em 1990. Sec.-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2000). Economista-Chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2001); Sec. de Faz. RJ (2007-2010); Ministro da Fazenda (2015); BNDES (2019)	Dir. de Oper. da Flumar S/A Navegação (1984). FMI (1992-1999); Banco. Central Europeu (1999-2000). Bradesco (2010-2014); Banco Mundial (2016)
Mai/2002 a Dez/2002	Eduardo Refinetti Guardia	Economista (USP). Professor da FEA, da PUC-SP. Gov. de São Paulo (1990-2000): Assessoria da Sec. da Fazenda, Assessor do Sec. do Planejamento e Pesquisador da Área Fiscal do IESP/FUNDAP. Sec.-adjunto da STN, Assessor Esp. do Ministro da Fazenda, Sec.-adjunto da Sec. de Política Econômica e Assessor do Min do Planejamento (2000-01). Sec. Exec. Do Min. Da Fazenda (2016-2018); Ministro da Fazenda (2018).	BM&F Bovespa (2010-2013), BTG Pactual (2019).
Jul/1999 a Abr/2002	Fabio de Oliveira Barbosa	Economista. Especialização no FMI. Ingresso no Serv. público(1984) com atuação: Min. de Ind. e do Comércio, do Trabalho e do Planejamento. IPEA e no Gov. do Paraná. Sec.-Adjunto no Min. da Fazenda.	Assessor Bco. Mundial. Diretor da Cia. Vale do Rio Doce (2002-2010)
Nov/1996 a Jun/1999	Eduardo Augusto de Almeida Guimarães	PhD em Economia pela Un. de Londres e Mestrado em Eng. da Prod. (UFRJ). Foi Professor da UFF, UFRJ e PUC-RJ. Técnico do IPEA , economista da FINEP, Diretor do Instituto de Economia Industrial da UFRJ, Diretor de Pesquisa, Diretor-Geral e Presidente do IBGE. Presidente do Banespa (1999-2000) e do Bco. do Brasil (2001-2002). Também exerceu atividades de consultoria junto a diversos organismos internacionais.	Comitê de auditoria do UniBco. (2004). Cons. de Adm. da Caixa E. F., do BNDES Par e do Bco Nossa Caixa. Consultor OCDE, do Bco. Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do BID.

	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
Out/ 1992 a Nov/1 996	Murilo Portugal Filho	Direito (UFF), Desenv. Econ. pela Un. de Cambridge, e Mest. em Economia na Un. de Manchester. Assessoria de Assuntos Macroeconômicos na Sec.-geral da Pres. da Rep. Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, Chefe da Divisão de Cooperação Técnica e Sec.-Adjunto de Cooperação Internacional do Ministério do Planejamento e Oficial de Chancelaria no Ministério das Relações Exteriores	Dir.-executivo Bco. Mundial (1996-98); FMI (1998-2005); Presidente da Febraban (2011-2020); Assoc. De Educação Financeira do Brasil (2012-)
Mar/ 1990 a Out/1 992	Roberto Figueiredo Guimarães	Ciências Econômicas (AEUDF). Mestrado em Economia pelo IPE/FEA/USP. Prof. do Dep. de Econ. da AEUDF. Ocupou diversos cargos no Tesouro Nacional, como Assessor Econômico, Diretor da Divisão de Estatística e Informações, Diretor da Divisão de Dívida Pública e Coordenador de Administração da Dívida Pública.	Diretor Financeiro da Construtora Remol Ltda, Analista Econômico da Serfina S.A. Administração e Participações. Bco. de Brasília. Concessionária Brasil Viracopos.
Mar/ 1988 a Mar/1 990	Luiz Antônio Andrade Gonçalves	Administrador de Empresas (1974). Sec.-Geral Adjunto do Ministério do Interior, Dir.-Geral da Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Coordenador do Gabinete Civil da Presidência da República, Bco. Central.	Presidente do Banco FonteCindam
Fev/ 1988 a Mar/1 988	Paulo César Ximenes Alves Ferreira	Economista. Escriturário no Bco. do Brasil. Ocupou vários cargos de assessoria no Bco. Central e no Ministério da Fazenda destacando-se: Chefe do Departamento Regional do Bco. Central-RS, Sec.-Geral Adjunto, Secretaria de Assuntos Econômicos. Presidente do Bco. Central (1993) e do Bco. do Brasil (1995-1998).	Dir-executivo do Bco. Mundial (1990-1992) e BID (1992). Grupo Financeiro Meridional (1998-)
Mar/ 1986 a Fev/1 988	Andrea Sandro Calabi	PhD em Economia pela Universidade de Berkeley, Califórnia, e Mestre em Economia pela USP. Professor da FEA-USP (1970-1991); e IPE-USP e pesquisador da FIPE. Assessor do Gov. SP (1983-1987). Sec.-Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN e de Presidente do IPEA no período de 1985/86. Presidente do Bco. do Brasil (1999) e BNDES (1999-2000). Sec. de Economia e Planej. do Gov. SP(2003-05).	Consultoria Consemp (1988-1994), Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado de São Paulo, Cons. de Adm. da Cyrela Brazil Realty, Sabesp, Telecom Itália, Caixa Econômica Federal, Fund. Faculdade de Medicina da USP;

Fonte: Consultar anexo.

Outra marca bastante importante é a passagem por cargos em organismos multilaterais como o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e entidades vinculadas à ONU. As relações entre ocupantes de cargos na burocracia do aparelho econômico e as agências multilaterais é diversa. Tanto o Banco Mundial como o FMI e a ONU são entidades

multilaterais subscritas pelo governo brasileiro. Dessa forma, a ocupação desses cargos é uma das prerrogativas incorporadas à função pública da burocracia do aparelho econômico. Em geral, a trajetória realizada é da STN para cargos de representação junto às entidades multilaterais. Encontramos três casos desse tipo: funcionários de carreira que após a passagem pela STN foram ocupar cargos em tais agências.

Além disso, a passagem desses economistas nas entidades multilaterais também ocorre através de cursos de formação ou ocupando cargos executivos. Aqui, o movimento é oposto na trajetória: primeiro passam por tais agências multilaterais e depois chegam a STN. Encontramos dois economistas com essa trajetória. Assim, dos doze secretários da STN analisados, cinco deles tiveram passagem significativa por órgãos multilaterais. Esse tipo de vínculo revela uma relação estreita entre as diretrizes das entidades multilaterais e a gestão da política econômica interna. O Banco Mundial e o FMI aparecem como formuladores e indutores de práticas implementadas por esses economistas, como a reforma na administração da área econômica demonstrada na seção anterior. Vale destacar que, entre 2006 e 2015, os três últimos ex-integrantes analisados não apresentaram passagem por organismos multilaterais. Em especial, a figura de Arno Augustin, o último e mais longevo chefe do órgão, indicando menor influência das perspectivas vinculado a tais entidades.

Outro aspecto comum no perfil dos secretários da STN é a origem em carreiras públicas de economistas, seja em órgãos federais ou estaduais. Foram quatro trajetórias de funcionários de carreira que chegaram à STN. Além disso, destaca-se a passagem pelo setor privado bancário e industrial, nacional e estrangeiro. Esta característica é a mais relevante das tratadas até aqui, aparecendo em sete dos doze secretários analisados.

No caminho entre STN e o setor privado, destaca-se a ocupação de cargos importantes no setor privado após a passagem pela secretaria. Como hipóteses desse movimento, além do prestígio do elevado cargo público, é possível supor os conhecimentos e contatos acumulados na passagem pela agência estatal. Dos doze secretários analisados, oito galgam posições no setor privado depois que saem do cargo, enquanto outros três fazem o caminho oposto, do setor privado para a burocracia estatal. Apenas um deles não apresentou vínculos com o setor privado.

Um dos casos analisados envolve a participação em entidades representativas do setor privado. Ainda que não seja uma relação recorrente, temos um caso em especial que foi a

chegada de Murilo Portugal Filho[419] à presidência da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos). Esse é o vínculo mais direto com a principal entidade representativa do setor privado interessada nas decisões e conhecimentos que envolvem tal cargo da administração pública, ainda que haja uma distância temporal entre sua entrada na entidade patronal (2010) e a época em que assumiu a STN (1992-1996). Depois deste período, Portugal ainda ocupou outros cargos relevantes na estrutura estatal.

A FEBRABAN[420] representa o interesse dos bancos privados e possui em sua diretoria integrantes dos maiores bancos que atuam no país. Ary Minella, pesquisador do setor bancário, aponta que no caso dos diretores do Banco Central "ao longo dos anos 1990 constataram que um número significativo deles possuía carreira em instituições privadas e carreiras mistas, que associavam atividades em empresas privadas com carreiras burocráticas e acadêmicas" (p. 115)

O perfil geral apresentado aqui permanece o mesmo até 2006, com relação à formação, passagem por organismos internacionais e o setor empresarial privado. A partir da gestão de Tarcísio José Massote de Godoy começa uma mudança no perfil escolhido para o cargo. Funcionário de carreira do Tesouro Nacional, não tinha nem mesmo economia como formação superior inicial. Após a sua saída, foi nomeado um economista sem vínculos com o setor privado: Arno Hugo Augustin Filho, formado pela UFRGS, filiado ao Partido dos Trabalhadores e que ocupou cargos na área econômica em governos do PT na prefeitura de Porto Alegre e no governo estadual do RS. Foi o secretário a ficar mais tempo na STN, entre 2007 e 2015, cerca de 8 anos, compreendendo o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff na presidência.

Avaliamos que, pela importância da STN no conjunto do aparelho de Estado que destacamos na seção anterior, o governo petista buscou ter maior controle sobre o órgão responsável pelo controle do orçamento público e o resultado fiscal quando optou por um

---

419 Ver: <https://exame.abril.com.br/brasil/murilo-portugal-assume-a-febraban-e-quer-integrar-bancos-e-setor-produtivo/>

420 Todos os maiores bancos estão envolvidos na direção dos órgãos de representação de classe do setor financeiro, oito deles, na própria FEBRABAN. É expressiva a participação dos bancos ou grupos financeiros internacionais na direção das entidades de classe tanto no Brasil como em outros países latino-americanos. Atuando de forma simultânea nessas associações, criam um enorme potencial para, entre outros aspectos, realizar ações coordenadas e promover troca de informações. Praticamente para a metade dos casos examinados, o envolvimento com o processo político e as políticas governamentais manifesta-se na privatização dos bancos estatais, no financiamento das campanhas eleitorais e na atuação em órgãos político-ideológicos que articulam políticas públicas e ações políticas de orientação neoliberal. Em menor número, mas não por isso menos importante, tal influência consolida-se no trânsito para o comando estratégico do Banco Central. Ver: MINELLA, Ary Cesar. *Maiores bancos privados no Brasil:* um perfil econômico e sociopolítico. In.: **Sociologias,** Porto Alegre, ano 9, no 18, jul./dez. 2007, p. 118.

economista sem vínculo com agências internacionais e bancos privados. No entanto, a presença de tais interesses estiveram garantidos, durante todo o mandato de Lula, em um outro importante aparelho da área econômica, o Banco Central.

No quadro 3, visualizamos os presidentes do Banco Central do Brasil. Entre 2003 e 2010, o cargo foi ocupado por um representante direto dos interesses do mercado financeiro internacional, Henrique Meirelles. Após trabalhar por cerca de 30 anos no Bank Boston, ter ocupado os mais variados cargos representativos no setor bancário e recebido diversas honrarias em solo estadunidense, Meirelles assume a presidência do BCB ao se aposentar da carreira no setor privado. Seu principal compromisso foi garantir a continuidade na política macroeconômica pautada no restrição dos gastos do setor público, nas metas de inflação e no câmbio livre, o chamado tripé macroeconômico inaugurado na gestão de seu antecessor.

Quadro 3- Presidentes do Banco Central do Brasil (1995-2016)

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
1/1/2011 A 8/6/2016	Alexandre Antônio Tombini	Economista (UnB), Ph.D. Un. de Illinois (EUA); Func. de Carreira BCB (1998-); Dir. do BCB (2005-2011).	FMI(2001-2005)
1/1/2003 A 1/1/2011	Henrique de Campos Meirelles	Engenheiro (USP); Mest. (UFRJ); Advanced Management Program pela Harvard Business School. Min. Fazenda (2016-2018).	Bank Boston (1974-2002); Associação Brasileira das Empresas de Leasing; Dir. Federação Brasileira de Bancos (1989-1996), presd. Associação Brasileira de Bancos Internacionais (1989-1996) e AMCHAM (1995-1997). Cons. da Bolsa de Mercadorias e Futuros (2001-2002); Conselho das Américas (2002). Dir. da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos. PSDB(2002), PSD (2012); Cons. Público Olímpico. Cons. Const. J e F Holding; Cons. Adm. Azul Linhas Aéreas
4/3/1999 A 1/1/2003	Armínio Fraga Neto	Economista (PUC-RJ); Dout. Un. Princeton (EUA); Dir. BCB (1991-92).	Prof. FGV; PUC-Rio. Banco Garantia, Banco Salomão Brothers, Soros Fund Management (1993-99); Gávea Invest.; Cons. Adm. BM&Bovespa; JP Morgan e Unibanco; Instituto Desiderata, Fundo Comunitário Vera Pacheco e a Associação Saúde Criança Renascer.
20/8/1997 A 4/3/1999	Gustavo Henrique de Barroso Franco	Economista (PUC-Rio); Pos-grad. em Harvard (EUA). Sec.-Adj. Min. Fazenda (1993); Dir. BCB (1993-97).	Prof. FGV (1981-82), PSDB. Rio Bravo investimentos (2000); Instituto Millenium. Escreveu para "Estado de SP", "JB", "Veja" e "Época". Instituto Teotônio Vilela

13/6/1995 A 20/8/1997	Gustavo Jorge Laboissière Loyola	Economista (UnB), Mestrado e Doutorado (FGV-RJ). Func. do Banco Central (1977-1992). Dir. BCB(1990-1995).	MCM Consultores
11/1/1995 A 13/6/1995	Pérsio Arida	Economista (USP), Dout. no MIT (USA). Professor na PUC-Rio. Dir. Banco Central (1986-87); Presd. do BNDES(1993).	Brasil Warrant (1987-1993), vice-pred. Unibanco (1988-1993); Sócio da Opportunity (1996-), BBA, BTG (2008), BTG-Pactual (2015), Cons. Adm. Vale (1997) e do Banco Itaú Holding Financeira S.A. PSDB, Fundação Padre Anchieta e Cons. Const. do Instituto Moreira Salles.

Fonte: Consultar anexo.

Dessa forma, a indicação de Henrique Meirelles altera o perfil dos integrantes anteriores do cargo. Meirelles não é economista de formação, mas possui passagem pelo setor bancário privado, com formação em escolas de negócios nos EUA. Outro perfil um pouco diferente, nos presidentes analisados, foi funcionário de carreira do BCB, Gustavo Loyola, que também prestava consultorias ao setor privado. A presença de um funcionário de carreira voltou a acontecer com a entrada de Alexandre Tombini, em 2011, no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Considerada a longa permanência no cargo[421] e o fato de não termos encontrados vínculos com o setor bancário privado, sua indicação alterou o perfil de nomeação seguido até então, durante os governos de Lula e FHC, na ocupação da presidência do BCB. Porém, sua passagem pelo FMI destaca um aspecto comum a outros integrantes da área econômica.

A continuidade no perfil da presidência do Banco Central, até o final do mandato de Lula, reforça a discussão sobre a continuidade das políticas econômicas em relação ao período FHC, assunto que trataremos no capítulo seis. Mas vale adiantar que no BCB não se observou a mesma modificação no perfil do integrante do cargo que encontramos para a STN que contou com a presença de um economista vinculado politicamente ao PT. O que podemos concluir que o Partido dos Trabalhadores exerceu controles mais significativos sobre a STN que o BCB. Este se caracterizou como um aparelho de Estado menos acessível a alterações mesmo no período de guinada da política de Estado em direção ao aumento do gasto público e ao investimento produtivo.

421 Menor apenas que a de Henrique Meirelles.

Dentre as demais secretarias do MF, a SPE é tida como uma das mais importantes junto com a STN e a SRF[422]. Apresentamos no quadro 4 os secretários de Política Econômica, entre 1995 e 2014.

Quadro 4- Secretários de Política Econômica do MF (1995-2011)

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
2011 a 2014	Márcio Holland de Brito	Economista. Doutorado (IE/Unicamp). Professor na FGV-EESP (2006-). Pós-doc na University of California (2004/2005) Cons. de Adm. do Bndes e Brasilprev (2011 a 2014).	
2008 a 2011	Nelson Barbosa Filho	Economista (UFRJ), Doutorado (The New School). Analista do Banco Central (1994-1997); Professor IE-UFRJ, assessor-chefe MPOG (2003-2005). Sec.-adj. de Política Econômica (2006-2007), Secretário de Acompanhamento Econômico (2007-2008) e Secretário Executivo do Ministério da Fazenda (2011-2013). Cons. Adm. Banco do Nordeste, Banco do Estado de Santa Catarina, da Empresa de Pesquisa Energética (2007-2010), do Banco de Brasília (2013-2014). Presd. C.A do Banco do Brasil (2009-2014).	Cons. Adm. do CETIP, (Central de Liquidação e Custódia de Títulos Privados), da Vale S.A (2011-2013).
2005 a 2008	Bernard Appy	Economia (FEA-USP; Unicamp); Sec.-executivo do Min. Fazenda (2003-2005). Presd. Cons. Adm. Banco do Brasil e CONFAZ.	LCA Consultores (1995-2002; 2012-2014), BM&F Bovespa (2009-11); Centro de Cidadania Fiscal (2015).
2006 a 2007	Júlio Sérgio Gomes de Almeida	Economista (UFF/Unicamp). Professor IE/Unicamp (1988-) e FEA/UFRJ (1984/93). Consultor do INPE (2002-), do BNDES(1997), da PNUD-ONU(1997), do IPEA (1997), do IESP-FUNDAP(1984/1994), da Petrobrás (1990/91) e Cepal/Cet(1988). Suplente do Cons Fed de Desest (1989/91). Assessor Sec. Ciência, Tecn. e Desenv. Econ. de SP(1989/1991). Conselho Fiscal do BNDES (1986/87) e da Telebrás (1986/87). Sec. Esp. Ass. Econ. do Min. Fazenda (86-87). Analista do IBGE (1977/79), do Conselho Interministerial de Preços (MF - 1974)	Vice-presd. Banespa (1990-91), Dir. do IEDI (1997-), consultor da CNI (2002-).
2005-	Otávio	Economista (UNB). Funcionário do	

422 Abrucio, Loureiro e Rosa, 1998, p. 59

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
2006	Ribeiro Damaso	BCB (1998-). Presid. do Cons. Adm. da CEF, do IRB Brasil e do Banco do Estado do Ceará.	
2003 a 2005	Marcos de Barros Lisboa	Economista. PhD pela Un.Pensilvânia (EUA), IRB (2005-2006).	Dir. Itaú-Unibanco(2006-2013), presidente do Insper, Colunista da FSP.
2001 a 2002	José Guilherme Almeida dos Reis	Economista. Professor da PUC-RJ. Assessoria econômica do MPOG (1999-2001) e BNDES.	Banco Mundial (2004-2018); Consultor da CNI, Dir. Exec. do BID (2018-), Fórum Nacional-INAE.
1999 a 2001	Edward Joaquim Amadeo Swaelen	Economista PUC-RJ, Adm. Publica (EBAP-FGV). Pos grad em economia pela UFRJ e Harvard (EUA). Consultor do IBGE(1991-92), BNDES (1992-94), Ministro do Trabalho (1998).	Consultor do World Institute of Development Economics Research. Ocupou cargos na ANPEC, IERJ, OIT(1987-89), ONU (1988) e Banco Mundial (1988-89). Professor da PUC-RJ, CNDCT, FAPESP, PNUD, BID. Sócio da Gávea Investimentos.
1998 a 1999	Amaury Guilherme Bier	Economista (USP). Assessoria Min. Economia (1990-1992), Ass. Econômica Min. Planej. (1996-1998), sec.-exec. Min. Da Fazenda (1999-2002). Banco do Brasil (1999-2001) e Banco do Nordeste (2002-2003)	Consultoria Kandir e Associados, Dir. Citibank (1994-1996), Dir. Exec. Banco Mundial (2002-03), Gávea Investimentos.
1995 a 1998	José Roberto Mendonça de Barros	Economista. Doutorado pela USP e pós-doutorado em Yale (EUA). Prof. da USP (1967-2002). Câmara de Comércio Exterior (1998).	Sócio da Consultoria MB Associados, Cons. Sup. FIESP; Dir. da Silex Corretora de Câmbio. Comitê Estratégico da Vale (2003-2005). Cons. Consultivo da Usinas Itamarati, do Scotiabank e da Associação Sociedade de Cultura Artística. Cons. de Adm. e Consultivo: FEBRABAN, BM&F BOVESPA, Frigorífico Minerva, Banco Santander, Grupo O Estado de São Paulo, Tecnisa e Pão de Açúcar. Dir.-Pres. da Fundação Adib Jatene.

Fonte: Consultar anexo.

Esta secretaria tem o papel de "formulação, proposição, acompanhamento e coordenação da política econômica". Loureiro e Abrúcio (1999) destacam a sua função "técnica", considerando que cerca de 60% dos seus funcionários nomeados possuía pós-graduação, em 1997[423]. No nosso levantamento, todos os indicados eram formados em

423 Loureiro e Abrúcio, 1999, op. cit., p. 62

economia e, pelo menos, quatro com pós-graduação em universidades norte-americanas. Dessa forma, a elevada formação aparentemente é critério essencial na ocupação do cargo, porém não exclusivo.

Observamos que os vínculos empresariais, com o setor bancário e industrial privado aparecem em mais da metade dos secretários. Além da atuação em empresas privadas também aparece o vínculo com importantes APH's industriais e bancários como FIESP, IEDI, FEBRABAN e Fórum Nacional/INAE. Considerando a participação na formulação da política econômica, é significativo que tais integrantes tenham atuação em entidades de representação política do setor privado caracterizando um canal de inserção de interesses empresariais no aparelho de Estado. Destaca-se também que dois ex-integrantes da SPE façam parte da gestora de fundos de investimento "Gávea Investimentos", junto com um ex-presidente do Banco Central.

No quadro 5 apresentamos os secretários que atuaram na Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAE), entre 1995 e 2013. Esse órgão do Ministério da Fazenda apresentava como função principal atuar em "políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica"[424]. Passou a compor o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) junto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)[425], em 2011.

Quadro 5- Secretários de Acompanhamento Econômico do MF (1995-2013)

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
Ago/08 a Out/13	Antônio Henrique Pinheiro Silveira	Economia (UFRJ). Professor da UFBA. Assess. Econ. MPOG (2005-07); Ministro da Secretaria Nacional de Portos (2013)	
Abril/07 a Ago/08	Nelson Henrique Barbosa Filho	Foi Secretário de Política Econômica de 2008-11. (Ver Quadro 4)	
Mai/06 a	Marcelo Barbosa	Economista (UFRJ). Subsecretário de Finanças do Estado do Rio de Janeiro	Gerente Executivo de Economia Criativa; diretor do Instituto de

424 BRASIL. Decreto 7.386, de 8 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7386.htm>; acesso em: 01/10/2020.

425 Essa prerrogativa estava prevista na Lei 8.884/94. Em 2011, foi criado o SBDC através da Lei 12.529/11.

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
Abr/07	Saintive	(2007-2010). Dir. da Empresa Brasileira de Projetos. Secretário do Tesouro Nacional (2015)	Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies).
Jul/04 a Mai/06	Hélcio Tokeshi	Economia (USP), mestrado (Unicamp) e doutorado (Univ. da Califórnia). Empresa Brasileira de Estruturação de Projetos (parte do BNDES; 2009-2013), Empresa de Pesquisa Energética. Secretário da Fazenda Est.SP.	Cons. de Adm: CEF; Brasil Veículos. Dir. Banco Mundial(1997-1999), CEBRAP (1987), McKinsey & Co.(1999-2004;2006-2008), GP Investments (2014-16). IG 4 Capital.
Mar/03 a Jul/04	José Tavares de Araújo Júnior	Doutor em Economia (Univ. de Londres). Comissão de Política Aduaneira (1985-88), Câmara de Comércio Exterior (1995). Prof. aposentado da UFRJ.	Dir. Cindes. Sócio da Ecostrat Consultores; Consultor pelo Banco Mundial, BID, OEA, CEPAL, ALADI e a UNIDO.
Jan/99 a Dez/02	Cláudio Monteiro Considera	Economista (UFF), Doutorado em Oxford; IPEA (82-98); IBGE (1986/92). Professor de Economia da UFF (1980-).	
Mai/96 a Jan/99	Bolívar Barbosa Moura Rocha	Advogado, Dr. Em Ciência Política. Especialização em direito internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais de Genebra. Chefe de gabinete de Pedro Malan. Integrou a equipe da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional na renegociação da dívida externa (1992).	Escritório Levy Salomão; Assistente jurídico do FMI (1991).
Set/95 a Mai/96	Luiz Paulo Vellozo Lucas	Engenharia de produção (UFRJ), Funcionário do BNDES (1980-), presidente do Banco de Desnv. Do ES (2015). Dep. Fed. (PSDB-ES;2006-2010); Pref. de Vitória (1996-2000; 2000-2004), Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Sec. de Planej. Municipal; Sec. de Planej. e Ações Estrat. e Sec. de Agric. Estadual (1992-1994). Dep. de Indústria e Comércio do Min da Economia (1990-1992), coordenou o processo de abertura comercial no governo Collor. Criou o Programa de Qualidade e Produtividade.	Presd. Instituto Teotônio Vilela-PSDB (2007-2010; 2014-2015). Professor da PUC-RJ, Faculdades Integradas de Vitória.
Ago/95 a Set/95	Gesner José de Oliveira Filho	Economia (USP), Mestrado (PUC-Campinas) e Doutorado (University of California System). Professor FGV-SP.	Atua nos Conselhos Consultivos do CIEE, da Econservation, do UBER. Cons. de Adm. da Usiminas, Cons. da FEBRABAN, Sócio-presid. da consultoria GO Associados S.A.

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
			Ltda.
Jan/95 a Ago/95	José Milton Dallari Soares	Engenharia(Mackenzie) e Direito(FMU). Pos-grad. na FEA/USP, Comissão Nacional de Energia Nuclear (1983), CESP, Assessoria Especial do Plano Real(1993-94).	Decisão Consultoria; PSDB-SP. Mesa Diretora do Café da Federação de Agricultura do E. SP, Conselho Deliberativo e Dir. do SEBRAE (SP) e membro da Academia Nacional de Agricultura.

Fonte: Consultar anexo.

Dentre os dez integrantes no período destacado, sete eram economistas de formação, mas apenas um não tinha nenhum curso nessa área. Três possuíam pós-graduação nos EUA ou Inglaterra. Outra característica importante encontrada é a passagem, anterior ou posterior, por outros cargos na área ministerial. Dessa forma, podemos considerar o cargo como um momento na trajetória de economistas na burocracia pública. Alguns nomes, no entanto, permaneceram um período relativamente longo no cargo. Em geral, são funcionários de carreira do Executivo ou ainda intelectuais com trajetória vinculada ao meio acadêmico e universitário.

Seis deles têm passagem ou atuação no setor privado seja como empresário, conselheiro ou dirigente de empresas ou entidades representativas do setor industrial, bancário ou agrícola. Outros quatro tiveram passagens por organizações multilaterais.

Por fim, nos quadros 6 e 7 analisamos os presidentes dos bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Importantes órgãos que auxiliam o governo na implementação da política econômica na medida em que, além de atuar como bancos comerciais e no mercado de serviços bancários junto ao grande público, também operam no suporte de crédito à produção e em programas governamentais.

Quadro 6- Presidentes do Banco do Brasil (1995-2015)

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
08/04/2009 a 06/02/2015	Aldemir Bendine	Administrador de Empresas (PUC-Rio). Formação para Executivos (USP). Funcionário de carreira no BB (1978-). Ocupou diversos cargos na estrutura do BB como vice-presidências e Conselho Diretor. Presidente da Petrobrás (2015-16)	Foi dir.-executivo (Febraban), Presd. da Associação Brasileira das Empresas de Cartões e Serviços (Abecs), Presd. Do Cons. de Adm. da CBSS (Visa Vale), Dir. Banco Patagonia, Conselheiro Mapfre-BB, da Brf SA(2016-17), do Banco Votorantim (2015).

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
11/12/2006 a 08/04/2009	Antônio Francisco de Lima Neto	Economista (UFPE), MBA na Fundação Dom Cabral e PUC-Rio. Ingressou na carreira do BB em 1983. vice-presidência de Negócios Internacionais e Atacado (2004-2005); vice-presidente de Varejo e Distribuição; diretor-gerente da BB Leasing S.A.; conselheiro da BB Securities LTD. Presd do Cons. Curador da Fundação Banco do Brasil, do Cons. de Adm. da BB-DTVM,	Cons. Delib. Sebrae Nacional (2000), Cons. Dir. da Febraban. Cons. de Adm da Aliança do Brasil, da Brasilprev S.A.. Dir-regional da Associação Brasileira das Empresas de Leasing. Presd. Banco Fibra SA (2009-2013)
17/11/2004 a 11/12/2006	Rossano Maranhão Pinto	Economista (AEUDF). Mest. Na Un. de Illinois (EUA). Funcionário de Carreira do BB. Foi diretor das áreas internacional e comercial, chegando em 1998 a vice-presidente interino de Negócios Internacionais e Atacado. Diretoria Internacional (1999); vice-presidente de Negócios Internacionais e Atacado e presd. BB Leasing (2001).	Membro de Conselho ou Diretoria: JP Participacoes SA (2013), Tele Norte Leste Participações (1999-2003), Banco Latino-americano de Expor (1999-2000), Telecom do Rio de Janeiro SA. (1998–1999), Jereissati Participações SA (2011), Iguatemi Emp. de Shopping (2008), Banco Safra (2017-).
29/01/2003 a 16/11/2004	Cássio Casseb Lima	Engenheiro (USP).	Banco de Boston (1976-79); Credit Lyonnais (1979-88); Banco Mantrust SRL (1988-92); Citibank(1993-),presd. da Credicard S.A.(1997-), comitê corporativo do Citigroup Brazil Board. Grupo Steinbruch (1999); Cons. de Adm. da Vicunha, do Banco Fibra e da Solpart (Brasil Telecom). Advisor da Telecom Itália no Brasil, Presd. do Grupo Pão de Açúcar (2006-07) e Morgan Stanley no Brasil (2009). Conselhos da Sadia e das lojas Marisa, no Brasil, e da Coca-Cola. Associação Nacional do Mercado Financeiro (Andima); Instituto Brasileiro de Ciência Bancária (IBCB).
28/03/2001 a 28/01/2003	Eduardo Augusto de Almeida Guimarães	Ver Quadro 2	

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
29/07/1999 a 28/03/2001	Paolo Enrico Maria Zaghen	Ciências Econômicas e Admin. (USP). Pós-grad na Un. da Califórnia. Prof. da FEA-USP. Dir. do Banco Central (1996-1999). Presd. do Cons. de Adm. Banco do Brasil(1999-2002) e da BrasilCap.	Dir. da Paranapanema Mineração, Indústria e Construção. Open Market da Banespa Corretora, Sócio-Diretor da Lucro DTVM, sócio-diretor da Equitas e diretor da Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado de São Paulo (DIVESP). Pertenceu ao Conselho de Administração da VISA América Latina e presidiu o Conselho de Administração da Brasil Saúde e o Conselho de Administração da EVEN Construtora e Incorporadora.
06/01/1999 a 28/07/1999	Andrea Sandro Calabi	Ver Quadro 2	
16/02/1995 a 06/01/1999	Paulo César Ximenes Alves Ferreira	Ver Quadro 2	

Fonte: Consultar anexo.

No caso do Banco do Brasil, nos governos de FHC e Lula foram oito presidentes, quatro em cada governo. O último presidente do governo Lula continuou durante todo o mandato de Dilma. A maioria dos ocupantes do cargo foi de economistas, com a exceção de um engenheiro e um administrador. Cerca de metade deles com cursos de pós-graduação nos EUA e Inglaterra.

Destaca-se a passagem de três presidentes do BB pela Secretaria do Tesouro Nacional, antes da chegada ao banco. Este movimento ocorre durante o governo FHC. A indicação de figuras que circulavam na STN e em outros órgãos da área econômica não se repete no governo Lula.

Podemos observar uma diferença principal no perfil dos indicados. Enquanto no governo Lula houve uma preferência de funcionários de carreira do banco, correspondendo a três dos quatro indicados, esse dado é o oposto para o governo FHC. Apenas Paulo César Ferreira, que foi presidente durante todo o primeiro mandato, teve uma passagem rápida como funcionário de carreira do BB nos anos 1960. Nesse sentido, no governo FHC, prevaleceram as indicações de figuras oriundas da cúpula dos órgãos do aparelho econômico com passagem pelas agências multilaterais e pelo setor privado. Portanto, houve uma opção durante o

governo Lula, a partir de 2004, na indicação de funcionários de carreira (ou que passaram por ela) para a presidência do BB. Apenas o primeiro presidente na gestão Lula, Cássio Casseb Lima, vinha do setor privado, bancário e industrial.

A passagem pela presidência do Banco do Brasil permitia contatos com dirigentes do setor bancário privado, o que ajuda a explicar a sequência na carreira de alguns funcionários de carreira que se transferiram para o setor bancário privado como podemos observar em três dos casos analisados, durante o governo Lula. A seguir, no quadro 7, analisamos os presidentes da Caixa Econômica Federal, entre 1995 e 2011.

Quadro 7- Presidentes da Caixa Econômica Federal (1995-2011)

Período	Nome	Formação e Trajetória Institucional	Trajetória empresarial e outras
30/03/2006 a 28/03/2011	Maria Fernanda Ramos Coelho	Formada em Jornalismo (UNICAP), com especialização em Finanças Empresariais e Gestão Pública (Ibmec). Funcionária de carreira da Caixa desde de 1984. Ministério do Desenv. Agrário (2016).	
16/01/2003 a 28/03/2006	Jorge Eduardo Levi Mattoso	Economista. (Unicamp, Un. de Sorbonne). Secretário de Relações Internacionais da pref. de SP.(2001-2002)	Prof. UNICAMP, Fundação Perseu Abramo.
04/04/2002 a 15/01/2003	Valdery Frota de Albuquerque	Economista (UnB). Dir. Companhia Nacional de Seguros Gerais (Sasse). Diretor Comercial da CEF (1999-2002). Coord.-geral de Administração da Dívida Pública na STN; Membro da equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Assessor do Ministro da SEPLAN;	Membro Cons. Adm. da CaixaPrev Vida e Previdência S.A; Membro do Conselho Consultivo Financeiro da Federal Capitalização-FEDERALCAP. Membro da ANBIMA (vice-coordenador da Comissão de Fundos Imobiliários da ANBIMA).
21/01/1999 a 02/04/2002	Emílio Humberto Carazzai Sobrinho	Direito (UFPR), Pós-graduação na Manchester Business School (Inglaterra). Secretário-Executivo no Ministério da Fazenda	Presd do Cons. Adm. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Cons. Adm. da GranBio S.A., do BCPar S.A., Rio Branco Alimentos S.A. e da VIX Logística S.A. Sócio da Habitasec Securitizadora S.A.. Foi CEO da Medial Saúde, Banco Pine, CFO da Editora Abril, consultor sênior na Booz Allen Hamilton.
22/02/1995 a	Sérgio Cutolo dos Santos	Economista (UNB). Analista da comissão de fusão e incorporação	Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São

18/01/1999		de empresas do Ministério da Fazenda (1978-1979), Ocupou cargos no Min. Trabalho (1985-1990), Min. Economia (1991), na comissão do Programa Nacional de Desestatização (1991-1992). Foi Ministro da Previdência social (1992-1994) e Secretário de Desenvolvimento Urbano (1999)	Paulo (1988), presidente do CORECON-Brasília (1987-1988), colaborador do International Institute for Labour Studies(OIT) e consultor do PNUD (1991), Consultor do Banco Pactual (1999). Con. Adm do Banco Pan S.A. e Pan Seguros S.A.. ANBIMA(2018)

Fonte: Consultar anexo.

Diferentemente do BB, não observamos na CEF a presença significativa de funcionários de carreira da instituição na presidência. Este caso ocorreu apenas com Maria Fernanda Coelho que permaneceu por cinco anos no cargo, maior tempo da série. Antes dela, no início do governo Lula, ocorre uma modificação no perfil do presidente da CEF com a indicação de um professor de economia da Unicamp, com passagem pela prefeitura de SP durante governo do PT, entre 2001 e 2002, Jorge Eduardo Mattoso. Este permaneceu por pouco mais de três anos no cargo e não possuía vínculos com o setor privado.

Nos governos de FHC, o perfil dos presidentes da CEF seguiu o padrão dos demais órgãos da área econômica naquele governo: economistas, com formação no exterior e passagem no setor privado, bancário e industrial, geralmente com trajetória em mais de um órgão da área econômica. A modificação no perfil à frente da entidade no governo Lula está relacionada ao papel da CEF nas políticas sociais do governo na medida em que através dela se executa o pagamento do programa de renda mínima, Bolsa Família, e se estruturou o programa de acesso ao crédito imobiliário, Minha Casa Minha Vida, a partir de recursos do FGTS, dentre outras ações.

Em suma, dentre o conjunto dos intelectuais que ocuparam os principais cargos no interior do aparelho de Estado que analisamos temos um perfil mais geral de economistas com vínculos com o setor privado (industrial, bancário e financeiro), formação nas principais universidades e formação complementar em universidades anglo-saxãs. Há presença significativa de funcionários de carreira de órgãos da área econômica que, a partir da passagem pela cúpula desses órgãos, desenvolvem e ampliam suas relações com o setor privado. Menos comum, mas também significativa é a participação em APH’s vinculado a importantes setores empresariais tradicionais (FEBRABAN, ANBIMA, FIESP, etc.).

Um movimento importante que identificamos foi a tentativa do Partido dos Trabalhadores de conter a influência do setor privado sobre alguns órgãos do aparelho econômico, seja através do prestígio aos funcionários de carreira do órgão ou através de

figuras politicamente vinculadas com o PT, especialmente no segundo mandato de Lula: são eles a STN e a CEF. A principal explicação para esse fenômeno é a importância de tais entidades para a política econômica e social que caracterizaram o governo. Porém, não é possível concluir que o PT pretendia fazer predominar seus objetivos no conjunto do aparelho econômico. A estratégia de composição com os representantes da grande burguesia brasileira se revela na tentativa paulatina de estabelecer seu programa sem modificar o eixo da política macroeconômica. Para isso articulava seu programa com as posições de um conjunto importante de economistas vinculados a centros alternativos da disciplina (Unicamp, UFRJ, FGV-SP)[426].

4.3 – SÍNTESES PARCIAIS: HIERARQUIZAÇÃO, AMPLIAÇÃO DO APARELHO JUDICIÁRIO E CENTRALIDADE DO APARELHO ECONÔMICO.

Ao longo deste capítulo apresentamos algumas características gerais do aparelho de Estado brasileiro para o período da república liberal/representativa recente. A reforma burguesa de Estado dos anos 1990 pode ser sintetizada na modificação da hierarquia do conjunto da burocracia de Estado (e consequentemente dos seus aparelhos) rompendo parcialmente com o princípio de isonomia estabelecido na Constituição de 1988. A inserção de novas categorias jurídicas no interior das atividades mantidas pelo Estado, como a de "público não-estatal", exemplificam esse processo.

As séries de dados nos permitiram observar duas transformações que se realizaram em conjunto com esse processo. Observamos que ocorreu a expansão, absoluta e relativa, da burocracia judiciária em relação aos outros segmentos da burocracia federal, tanto em quantidade quanto em massa salarial. Em segundo lugar, a partir da relevância verificada pela burocracia do Ministério da Fazenda, podemos afirmar que houve o fortalecimento *da área econômica como parte do centro decisório do poder de Estado.* Analisamos esse processo a partir dos dados da distribuição de cargos de livre nomeação, no qual o Ministério da Fazenda tem participação semelhante a da Presidência da República no total desses cargos. Além disso, a ocupação desses cargos se concentra entre os funcionários de carreira do órgão destacando a

426 Loureiro, 1997. op. cit., p. 84.

força burocrática desse aparelho de Estado.

Por outro lado, apesar de um índice baixo de cargos ocupados por pessoas de fora do serviço público verifica-se a porosidade aos interesses de segmentos específicos das classes dominantes, caracterizando um processo de *ampliação seletiva do Estado* no conjunto desse aparelho.

A hierarquia no interior dos aparelhos do Estado e a burocracia é uma característica básica que constitui o Estado, reforçada no advento do Estado burocrático moderno. No entanto, a maneira como essa hierarquia se organiza não é homogênea, ou seja, a relação entre os diversos aparelhos de Estado não ocorre da mesma maneira a partir de regras formais de submissão, como poderia se supor em um modelo hierárquico simples. Nesse sentido, observamos as características específicas de formação do aparelho econômico com ênfase para o seu atravessamento pelo interesses organizados através de *aparelhos "privados" de hegemonia* da sociedade civil.

A primeira modificação na hierarquia, que analisamos no capítulo três, aparece com a diversificação das formas de contratação de pessoal. A princípio temos, em ordem decrescente de direitos: (i) o Regime Jurídico Único que abarca os servidores admitidos por concurso público; (ii) em seguida os trabalhadores contratados nas empresas públicas através da Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo regime jurídico privado, ainda assim admitidos por concurso público; (iii) os trabalhadores terceirizados que deveriam estar contratados através das regras da CLT, mas que atuam no serviço público por mediação de uma empresa contratante de força de trabalho ou fornecedora de serviços ao Estado; (iv) a seguir temos um conjunto de trabalhadores contratados por ONG's e OS's, organizações privadas, em contrato de convênio com o Estado para gerir um conjunto de serviços públicos e (v) temos ainda os trabalhadores por regime de contratos temporários, bolsistas e estagiários regidos por leis específicas e com vínculo precário.

As estatísticas disponíveis não permitiram demonstrar quantitativamente a distribuição dessas formas de contratação do pessoal de Estado. Porém, considerando apenas servidores regidos pelo Regime Jurídico Único, no âmbito federal, há importante diferenciação remuneratória entre os Poderes e suas carreiras internas, com destaque para o maior custo médio por servidor nos Poderes Judiciário e Legislativo e a concentração de altos rendimentos na cúpula do Poder Executivo.

A partir da comparação com outros países, observa-se que o Estado não é grande em relação a pessoal e recursos, porém a diferenciação interna privilegia uma cúpula com interesses articulados a diferentes segmentos da classe dominante. A expansão contínua da

burocracia judiciária merece estudo à parte, mas este processo se articula com algumas modificações observadas para o tratamento do conjunto do funcionalismo. Durante os governos do PT, ao contrário do governo anterior, houve um processo de recomposição de quadros e salários da burocracia de carreira, a partir de meados da década de 2000. Os novos concursos, concentrados na burocracia civil do Poder Executivo, permitiram apenas recompor o conjunto de funcionários perdidos com os processos de privatização de empresas estatais que ocorreram nos anos 1990.

Um dos resultados da política de valorização do funcionalismo de carreira foi o fortalecimento do chamado "Núcleo Estratégico de Estado" formado pelas principais carreiras do funcionalismo e cargos de cúpula do Poder Executivo. Dessa forma, a composição de forças que o PT buscou articular para se consolidar no poder passava também pela alta burocracia de Estado.

O aumento do controle fiscal e orçamentário se expressou no fortalecimento do aparelho econômico de Estado com a composição do núcleo de poder pelo Ministério da Fazenda ao longo dos anos 1990. Tais aparelhos expressam um processo de *ampliação seletiva do Estado* na medida em que a articulação com a sociedade civil empresarial em tais órgãos ocorre de maneira seletiva através de intelectuais com vínculos com APH's empresariais da grande burguesia. A tentativa de contrabalancear este processo pelos governos do PT se deu através do fortalecimento das carreiras de Estado, o que não impediu que tais funcionários estabelecessem contatos com segmentos empresariais.

No entanto, a lógica de fortalecimento do Estado como meio de promoção da cidadania, incorporando de modo subordinado interesses da classe trabalhadora, teve como resultado o reforço da alta burocracia, politicamente conservadora, e não propriamente uma plena democratização do Estado dada a presença constante da sociedade civil empresarial.

Nas trajetórias analisadas, percebemos que a modificação mais significativa no perfil dos nomeados ocorreu no final do primeiro mandato do governo Lula e, principalmente, no segundo mandato quando houve reorientação nas políticas econômicas e sociais com significativo aumento do gasto público.

Ainda que possamos considerar, ate certo ponto, exitosa a estratégia de fortalecimento da burocracia de Estado, os desdobramentos posteriores durante o segundo mandato de Dilma indicam uma virada no processo político brasileiro, cuja análise foge ao escopo deste trabalho. Tais questões merecem uma pesquisa específica que parta do questionamento de como essa expansão do Poder Judiciário e fortalecimento da alta burocracia pode ter se voltado politicamente contra o Partido dos Trabalhadores.

CAPÍTULO 5 – A REFORMA DE ESTADO SOB A ORIENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EMPRESARIAL.

Neste capítulo, analisaremos o papel de segmentos da grande burguesia brasileira na continuidade da reforma gerencial nos anos 2000. A fundação do Movimento Brasil Competitivo (MBC), em 2001, foi apontada como a continuidade das iniciativas do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Este, criado originalmente para a implementação de procedimentos de controle de qualidade na produção industrial do setor privado, desenvolveu algumas iniciativas para reestruturação da gestão pública. Porém, foi nos anos 2000 que a reforma gerencial do Estado ganhou fôlego sendo capitaneada por um *aparelho "privado" de hegemonia* de caráter empresarial. O MBC tem como fundador e principal liderança o dono do complexo de indústrias multinacional que forma o Grupo Gerdau, Jorge Gerdau Johannpeter.

Ao longo dos anos 1990, o tema da "qualidade" na produção foi capitaneado pelo setor industrial gaúcho, no qual atua Jorge Gerdau conforme veremos a seguir. Nessa década, o chamado "movimento da qualidade" passou por algumas iniciativas e, a partir de 2001, passou a ser conduzido mais diretamente a partir das ações do MBC. Essa trajetória, até a criação do MBC, apresentaremos na primeira seção deste capítulo.

Na segunda seção, buscamos compreender como a expansão dos capitais do Grupo Gerdau esteve vinculada à implementação de programas de qualidade, além da intensa ação política e ideológica de Jorge Gerdau em um conjunto de entidades da sociedade civil empresarial, como o MBC. Por fim, analisamos as ações de promoção da "gestão pública" dessa entidade a partir de seus Relatórios Anuais, documentos de convênios com empresas públicas e matérias jornalísticas que apontam para uma importante atuação no contexto do governo Lula, período em que a entidade expande sua atuação.

O MBC e o Grupo Gerdau assumiram, ao longo da primeira década do século XXI um protagonismo no arranjo político nacional que se evidenciou na participação de lideranças da entidade e do próprio Jorge Gerdau em agências de articulação de interesses empresariais junto ao governo.

Compreendemos que tanto o escopo de ação do MBC quanto a temática da "qualidade", por ele incorporada na atuação junto aos diversos níveis do poder público, estimulando e promovendo a modificação de rotinas administrativas em agências estatais, nos permitem afirmar que essa entidade teve influência na reformulação de agências estatais

durante os mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

Sobre as transformações no Estado, este não formula suas próprias alterações em um movimento autocondicionado nem mesmo é simples resultado de mera manipulação por grupos e frações de classe que ascendem ao poder de Estado. O conjunto de agências e agentes que formam a ossatura material do Estado são o resultado de pressões e contrapressões oriundas das relações de forças entre as diversas frações de classe em luta intra e entre as classes sociais.

5.1 – BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE QUALIDADE E O SURGIMENTO DO MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO.

A criação dos programas de qualidade na indústria brasileira está associado ao processo de abertura econômica realizado nos anos 1990. A redução das tarifas de importação[427] foi um dos aspectos que influenciou as transformações no parque industrial brasileiro. Outro elemento desse processo foi a criação de iniciativas voltadas ao ganho de produtividade e aumento do controle sobre os processos produtivos. Além disso, intensificou a introdução de mecanismos de padronização produtiva exigidos pelos mercados internacionais diante do processo de reestruturação produtiva capitalista. Neste contexto, as discussões sobre “qualidade” e “eficiência” passam a ganhar espaço no interior das empresas.

> Uma das razões que explicam a propagação dos conceitos da qualidade é a conotação ampla a ela atribuída, à qual se aliam elementos de ambiguidade e imprecisão chegando a permitir sua identificação como uma conformidade do Bem superior, sinônimo do bom e expressão do interesse coletivo, acima dos conflitos do mundo real.[428]

427 “As alíquotas do imposto de importação, reduzidas, durante a administração de Collor de Melo, de 32,20%, em 1990, para 21,20%, em 1992, caíram para 17,10%, em 1993, e 14,2%, em 1994, tendo o Brasil adotado, junto à Argentina, Uruguai e Paraguai, a Tarifa Externa Comum (TEC), da ordem de 12,3%, ao constituir-se, em 1° de janeiro de 1995, o Mercosul, conforme determinado pelo Tratado de Assunção.” In.: Bandeira, Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, 3ªed., p. 162.

428 Vital, José Eduardo Santos. **Levantamento histórico da temática da qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública.** Novembro de 2005. p. 7. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/vital1.pdf>; acesso em: 16/02/2018.

Como o autor destaca, há forte carga ideológica no conceito de qualidade dos programas de padronização produtiva, tais como as normas ISO (International Standardization Organization), por exemplo. Diante deste movimento, largamente difundido no âmbito da "globalização", setores do empresariado brasileiro, contando com o apoio de projetos mantidos pelo Estado, se articularam para promover a reestruturação focada em processo de controle de qualidade e de gestão, com a justificativa que tal movimento resultaria em aumento de produtividade, eficiência e melhora das condições de acumulação da indústria.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) foi criado pelo governo federal em 1990, mantendo contínuas ações até 2001. Fernandes afirma que o PBQP possuiu três fases nesse período: a) formulação e implementação (1990-1995); b) reorientação estratégica (1996-1997); c) realinhamento estratégico (1998-2000). O caráter da abordagem é de versão oficial, na medida em que o material foi produzido pela diretoria de qualidade do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia)[429].

A criação do PBQP estava articulada à busca de melhores condições de competição no mercado internacional estando articulado à Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Esse modelo caracterizou a primeira fase do programa, a qual tinha como objetivo "apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país".[430]

O formato do PBQP articulava setor público e privado, pois era mantido e conduzido pelo governo mas voltado aos interesses e necessidades do setor privado. Apesar de diversas transformações em sua estrutura de funcionamento, a partir de 1993, o PBQP passou a contar com espaços de inclusão de entidades vinculadas aos movimentos de trabalhadores, consumidores e outras entidades não vinculadas ao governo ou aos grupos empresariais. O programa buscava reproduzir a experiência das Câmaras Setoriais da Indústria Automobilística de representação tripartite (governo, empresários e trabalhadores) que gestou as negociações para a reestruturação produtiva da indústria automobilística, em 1991[431]. "A operacionalização do PBQP buscava apoiar-se fundamentalmente na iniciativa e nos recursos próprios dos agentes econômicos e nos meios disponíveis dos organismos governamentais."[432]

---

429 O INMETRO é uma autarquia federal que foi transformada em agência executiva no âmbito da reforma administrativa de 1995-1998 e atua na definição de normas técnicas gerais, qualidade de produção, produtos e equipamentos. Ver: <https://www4.inmetro.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>, acesso em:01/09/2020.

430 Fernandes, Waldir Algarte. **O movimento da qualidade no Brasil.** Brasília: Essential Idea Publishing, 2011, p. 96.

431 Ver: Arbix, Glauco. **Uma aposta no futuro.** São Paulo: Scritta, 1995.

432 Fernandes, 2011, op. cit., p.95.

Assim, o programa articulou professores com experiência no modelo de qualidade total e empresários do setor industrial. Dorothea Fonseca Furquim Werneck[433], secretária executiva do PBQP, apresentou os engenheiros aos donos das maiores empresas brasileiras. "O terceiro cartão que Dorothea entregou a Marcel [Telles][434] foi o de um professor da Fundação Christiano Ottoni (FCO), vinculada à Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) que já trabalhava com grandes empresas, como Gerdau e Usiminas".[435] Tratava-se de Vicente Falconi[436], tido como o "professor de Engenharia que revolucionou o modelo de gestão no Brasil".

Ainda em 1991, a partir do PBQP, foi criado o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ) organizado pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ)[437]. A FNQ se instituiu como organização sem-fins lucrativos e com sede em São Paulo. Criada para organizar o PNQ, atualmente suas finalidades se ampliaram e visa *"disseminar os fundamentos da gestão para excelência e para aumento da competitividade das organizações e do Brasil"* e *"promover a conscientização da gestão para a excelência (….)"*.[438]

O PNQ seguiu o modelo norte-americano do Prêmio Malcolm Baldrige[439] que foi

---

433 Economista (UFMG) com mestrado pela FGV e doutorado no Boston College (EUA). Foi técnica do IPEA e professora da FGV e UFRJ. Foi Secretária de Empregos e Salários no Min. do Trabalho (1985-1988), passando à Secreatira de Planejamento Econômico e Social, do Ministério do Planejamento (1988). Assumiu o Ministério do Trabalho em 1989. Foi secretária nacional de economia no Ministério da Economia do governo Collor, passando à secretaria executiva do PBQP. Foi secretária executiva do Ministério da Fazenda (1992). Fundou a Consultoria Trevisan Auditores e Consultores (1992-1994). No governo FHC foi Ministra da Indústria e Comércio (1995-1996) e presidente da APEX (1999). Passou ainda pela presidência do Excel Banco de Investimentos (1997). Ver: ABREU et al. (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dorotea-fonseca-furquim-werneck>; Acesso em: 01/09/2020.

434 Sócio fundador da 3G Capital, "empresa de investimento global", com propriedades na indústrias de bebidas e alimentos, tais como a Inbev, Lojas Americas, entre outras. Junto com Jorge Paulo Lemman e Carlos Sucupira adquiriram a cervejaria Brahma, em 1989. Ver: <https://www.3g-capital.com/about.html>; <https://www.infomoney.com.br/perfil/marcel-herrmann-telles/> acesso em: 01/09/2020.

435 Correa, Cristiane. **Vicente Falconi**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 20.

436 "Vicente Falconi nasceu em 1940 e graduou-se em Engenharia pela UFMG em 1963 e M.Sc. e Ph.D. em Engenharia pela Colorado School of Mines, EUA, em 1968 e 1971. Foi professor de Engenharia na UFMG de 1964 a 1992, tendo sido agraciado por aquela universidade com o título de Professor Emérito. Trabalhou durante muitos anos com os japoneses da JUSE (Union of Japanese Scientists and Engineers) em empresas brasileiras e é sócio-fundador e presidente do Conselho de Administração da FALCONI Consultores de Resultado. Foi membro da Câmara de Gestão e do Comitê Gestor da Crise de Energia em 2001" Participa do Conselho de empresas como AmBev, Sadia e Eletrobras. Disponível em: <https://www.falconi.com/flcn_author/vicente-falconi-campos/> Acesso em: 20/02/2018.

437 Na época a entidade foi criada com o nome de Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, modificado posteriormente.

438 Fundação Nacional da Qualidade. *Estatuto*. 2016. Disponível em: <https://www.fnq.org.br/2016_Estatuto_da_FNQ.pdf>, acesso em: 26/11/2017.

439 "Entre as empresas que receberam o prêmio estão a Armstrong World Industries, a Motorola, a Eastman Chemical, a Xerox, a Federal Express, a Texas Instrument, a Westinghouse, a General Motors e a IBM." Disponível em: <http://www5.fgv.br/ctae/publicacoes/Ning/Publicacoes/00Artigos/JogoDeEmpresas/

instituído pela *American Society for Quality* (ASQ)[440] em 1987, durante o governo de Ronald Reagan. O histórico da ASQ remonta ao pós-segunda guerra mundial e à criação dos primeiros programas de controle de qualidade nos EUA e no Japão. Vale destacar que o Controle de Qualidade Total (CQT) foi sistematizado por Armand Feigenbaum. Edward Deming e Joseph M. Juran auxiliaram a criação do modelo japonês de controle de qualidade durante a reconstrução da indústria japonesa.

Portanto, o Premio da Qualidade brasileiro significou a adoção de um modelo influenciado pela formulação norte-americana de premiação voltado para estimular as empresas privadas a se adequarem a certos padrões produtivos. O Japão tinha criado o seu Premio Deming ainda em 1951. Porém, a referência direta do prêmio no Brasil, pela proximidade temporal e política, esteve vinculada à experiência dos EUA.

A partir de 1995, no que seria sua "segunda fase", o PBQP passou a se vincular à reforma administrativa que advogava o gerencialismo como modelo de gestão nos órgãos públicos. Apenas em 1997 foi criado o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP[441]) como um desdobramento do PBQP também sob orientação da reforma administrativa promovido pelo MARE, apresentadas no capítulo três.

> Nesse Plano, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político e filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de Estado.[442]

O PQPAP se insere, assim, no contexto da reforma gerencial dos anos 1990 significando a expansão para o setor público do modelo de premiação importado dos EUA. Assim, em março de 1998, foi lançado o Prêmio da Qualidade do Governo Federal (PQGF). Ao adaptar os conceitos de qualidade e produtividade para o setor público, foi introduzida a

---

Karoshi/glossario/PREMIO_BA.html>; Acesso em 01/11/2017.

440 "[Nos EUA] foi fundada em 1946 a American Society for Quality Control (ASQC), atualmente American Society for Quality (ASQ), com a participação de importantes nomes da área de qualidade, como Joseph M. Juran, que é membro fundador." (Carvalho. 2012, p. 4); "Criada há quase 70 anos, com sede em Milwaukee, EUA e operações em todo o mundo (….). Desde 1991, a ASQ é o único administrador do Prêmio Nacional da Qualidade Malcolm Baldrige." Disponível em: <http://asqlatam.org/br/qsomos.html>; acesso em: 01/02/2018.

441 Vital, 2005, op. cit.

442 Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública.** Brasília: MARE, 1997, p12.

noção de cidadania associada à de qualidade.[443] "Entre as Metas Mobilizadoras Nacionais, lançadas em 28 de maio de 1998, encontrava-se uma tentativa de obscurecer as nítidas diferenças entre consumidor e cidadão, ao adotar-se a noção eclética de consumidor cidadão."[444]

Dentre a equipe de jurados do PQGF esteve o jornalista Luiz Nassif, como aponta em coluna sobre os 10 anos do MBC[445]. Afirma que, além dele próprio, faziam parte de um grupo de jurados do PQPAP: Jorge Gerdau Johannpeter[446], Antônio Maciel[447] e Élcio Aníbal de Lucca[448]. Autênticos representantes da grande burguesia brasileira, sendo o primeiro e o último dirigentes do MBC.

Ainda no ano de 1998, início da fase de reestruturação do programa, aparece a participação de entidades da sociedade civil de caráter empresarial no comando da estrutura organizativa. "[A] Coordenação Executiva do Programa passou a ser responsabilidade do INMETRO, órgão público, e do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP)[449], entidade privada sem fins lucrativos."

Entre 2000 e 2001 ainda foram criadas outras iniciativas visando a "qualidade" no serviço público, tais como: o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP), o Fórum da Qualidade no Serviço Público e o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário

---

443 Algarte e Quintanilha apud Vital, 2005, op. cit., p. 14.

444 Id. ibid., p. 15

445 Ver: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-do-movimento-brasil-competitivo>; Acesso em: 28/03/2018.

446 A trajetória de Jorge Gerdau, que se confunde com a expansão do Grupo Gerdau e as articulações estabelecidas em pouco tempo pelo MBC, será detalhada na segunda seção deste capítulo.

447 Atuou como executivo em empresas multinacionais como Ford, Papel e Celulose Susano, Hyundai, Grupo Itamaraty e Petrobras. Fonte: <http://antoniomacielneto.com.br/>; Acesso em: 27/03/2018.

448 Elcio Anibal de Lucca é administrador formado pela FGV-SP. Foi presidente da Serasa (1991-2007). Presidente do Conselho de Notáveis e-Learnig & Performance Brasil; Vice-Presidente do Conselho de Auto-Regulação da FEBRABAN; Conselheiro do Instituto Akatu, Instituto Ayrton Senna, CIEE, ADVB, FNQ, entre outras. Membro da Academia Brasileira de Marketing e Academia Brasileira da Qualidade. Presidente de várias entidades, tais como: ABPMF, Fórum Empresarial, ALACRED – Associação Latino Americana de Credit Bureaut. Vice-Presidente em vários Conselhos, tais como: EAESP– FGV, Associação Latino Americana de Mercado Bancário, Conselho de Administração da Serasa/Serasa Experian. Conselheiro de entidades, tais como : ANATEL, FEBRABAN, INEMP, Comitês: Brasil-Itália, Brasil-Peru, ADVP, Prêmio da Qualidade do Governo Federal, Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade Casa Civil Gov. Federal, Ex-alunos FGV, Depto. Contabilidade/Finanças FGV, Instituto Ethos, Bem Eficiente, Fome Zero, ACM, Viva o Centro, GPAC, entre outros. Conselheiro editorial das revistas: Banco Hoje, Tecnologia de Crédito, Card News, Think Tank e Razão Contábil.(Fonte:<http://www.abramark.com.br/web-portfolio/elcio-anibal-de-lucca/>; Acesso em: 05/07/2019)

449 Fundado em 1995, o "Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) é uma entidade privada, sem fins lucrativos, formada por empresas associadas, organizações governamentais e não-governamentais, entidades de representação empresarial e de trabalhadores, instituições técnico-científicas, universidades e cidadãos. É resultado da mobilização nacional pelo desenvolvimento da qualidade, da produtividade e da inovação no Brasil." Ver: <http://www.ibqp.org.br/institucional/>; acesso em: 01/09/2020.

dos Serviços Públicos (SNAUPS). Esses programas estavam no escopo do PBQP. [450]

A partir dos anos 2000, o PBQP é descontinuado. Em 2001 é fundado o Movimento Brasil Competitivo (MBC), no Rio de Janeiro. A entidade se constituiu como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) um ano depois. Segundo Luis Nassif, a criação do MBC teria surgido de uma iniciativa de Jorge Gerdau Johannpeter quando Bresser-Pereira estava saindo do comando do MARE, quando ocorreu a extinção do ministério.

Jorge Gerdau-Johannpeter é a figura central nas articulações do MBC. Ele também esteve ligado ao Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), fundado em 15 de outubro de 1992, congênere regional do PBQP e do PNQ, sendo parte da Rede Nacional da Gestão.

> A entidade é responsável pelo maior evento do mundo na área da Qualidade, o Congresso Internacional da Gestão, no qual ocorre também a cerimônia de entrega do Prêmio Qualidade RS que já concedeu aproximadamente 1,3 mil reconhecimentos. O Prêmio Inovação RS segue o mesmo caminho, porém reconhecendo as empresas e entidades que estão se destacando com novas ideias e projetos. Em 2017, o PGQP lançou o mérito denominado Exemplaridade na Aplicação dos Fundamentos da Excelência em Gestão, baseado no novo Modelo de Excelência da Gestão – MEG, criado pela FNQ, com o objetivo de condecorar as organizações que demonstram ser referência na aplicação dos Fundamentos da Excelência em Gestão.[451]

A partir da experiência regional do programa gaúcho de qualidade e da participação nos espaços do PBQP, Jorge Gerdau expande as ações em torno do tema da qualidade através de uma nova entidade empresarial, o MBC. O primeiro Relatório de Atividades divulgado pelo MBC, em 2006, afirma que:

> O Movimento Brasil Competitivo (MBC) é resultado de uma proposta de aprimoramento do Movimento Brasileiro da Qualidade e Produtividade. *Representantes do setor público e privado construíram um plano de criação de uma nova instituição cuja principal função é promover o revigoramento do Movimento Brasileiro pela Qualidade e Produtividade.*[452]

Vale destacar que, diferentemente do formato anterior, conduzido pelo governo federal e contando com a participação do setor privado, o MBC se constituiu como instituição

450 Vital, 2005, op. cit.
451 Disponível em:<http://www.qualidade-rs.org.br/site/institucional/historico/>; Acesso em: 01/02/2018.
452 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades**, 2006, p. 7.

privada, mas de “interesse público”.

A partir da bibliografia e fontes consultadas sobre as entidades vinculadas às iniciativas em torno da “qualidade”, observamos que o MBC assumiu caráter distinto à entidade congênere dos EUA, a *American Society for Quality.* Enquanto esta entidade teve entre seus primeiros presidentes os intelectuais que sistematizaram um conjunto de iniciativas denominadas de controle de qualidade, no caso brasileiro o MBC foi fundado e é dirigido por representantes diretos de grupos empresariais e industriais do Brasil. Portanto, consideramos importante compreender o papel mais geral que o Grupo Gerdau cumpriu no contexto histórico dos anos 2000, considerando sua forte expansão econômica nesse período.

5.2 – GRUPO GERDAU: ASCENSÃO ECONÔMICA E POLÍTICA ENTRE AS CLASSES DOMINANTES BRASILEIRAS.

Nesta seção, temos como objetivo identificar a posição ocupada por Jorge Gerdau no conjunto das classes dominantes, a partir da magnitude alcançada pelo Grupo Gerdau. O forte componente familiar presente nos negócios do Grupo Gerdau não impediu a formação de um conglomerado do setor industrial siderúrgico com presença em boa parte do território nacional, na América Latina e com posições importantes nos Estados Unidos.

Além do fator econômico pautado pela expansão internacional do grupo, destacaremos os aspectos de mediação política, ideológica e cultural construídos a partir de múltiplas *conexões estabelecidas* com os mais diversos *aparelhos privados de hegemonia* e, consequentemente, com outros intelectuais orgânicos das classes dominantes formando uma teia associativa significativamente inserida em *aparelhos estatais* na conformação do *Estado Integral* durante a primeira década dos anos 2000. A temática da “qualidade e competitividade” foi uma das vias de inserção desse segmento industrial, articulado a outros parceiros, no Estado restrito.

5.2.1 – Classes dominantes e suas frações.

Torna-se necessário realizar um breve excurso no nosso tema diante da difícil questão sobre as frações de classe social. No caso da classe dominante, proprietária dos meios de produção, é comum o fracionamento a partir dos setores econômicos nos quais suas atividades principais se localizam, tais como os setores industrial, comercial e financeiro. Tal definição possui forte conotação classificatória e não incorpora a dimensão das movimentações políticas, seus vínculos e cisões com outros segmentos dominantes.

Nesse sentido, o processo de *entrelaçamento* entre distintas frações foi diversas vezes analisado na história recente do capitalismo. Originalmente, vale destacar as reflexões de Rudolf Hilferding e Vladimir Lênin ao analisar o capitalismo da virada do século XIX para o XX. Observaram a fusão do capital industrial e do capital bancário formando o *capital financeiro.* Essa compreensão de capital financeiro é distinta das versões contemporâneas da chamada "financeirização". O predomínio do capital bancário sobre o industrial significava a sua fusão através da participação de integrantes dos conselhos de administração das companhias bancárias no controle e gestão das atividades industriais. Além disso, o estágio de *concentração* e *centralização* dos capitais levou à formação de *monopólios* em diversos setores de produção marcando distinção importante com o processo concorrencial que predominara na origem do capitalismo. A concorrência passara a ocorrer entre poucas empresas com alto grau de composição orgânica do capital. Nessa etapa, a exportação de capitais passou a ser mais decisiva que a exportação de mercadorias no processo de acumulação capitalista.

Essas formas de organização do capital passaram por profundas transformações ao longo de todo o século XX, em especial a partir do final da segunda guerra mundial quando se verificou um intenso processo de "colaboração" interimperialista, sob hegemonia estadunidense, contra a potência soviética e o modelo de planejamento econômico em expansão pela periferia mundial. Como apontamos no capítulo dois, as transformações no capitalismo se agudizaram a partir dos anos 1970, com a realização de uma forte reestruturação econômica nos países capitalistas. Destacamos aqui as novas formas de concentração do *capital-dinheiro* que no início do século XX estava concentrada nos bancos, mas passou a contar com um conjunto de outras instituições financeiras não bancárias assim como empresas *holdings* controladoras de diferentes atividades produtivas nos mais variados setores da economia.

Na análise marxiana do ciclo do capital (D – M (MP/FT)…P…M'- D'), este é composto por três formas ao longo do seu ciclo completo: a forma mercadoria, forma produtiva e a forma dinheiro. As transformações correspondem ao ciclo global que tem como objetivo a criação e apropriação de *mais valor.* No entanto, a única etapa em que é criado o mais valor é a do capital produtivo.[453]

> Capital-dinheiro, capital-mercadoria, capital produtivo designam aqui, portanto, não espécies autônomas de capital, cujas funções estejam ligadas ao conteúdo de ramos de atividade igualmente autônomos e separados uns dos outros. Aqui designam apenas formas específicas de funcionamento do capital industrial[454], que as assume sucessivamente. (…) *Por outro lado, está na natureza das coisas que o próprio ciclo estabeleça a fixação do capital, por determinado tempo, em cada uma de suas etapas*.[455]

Nessa passagem, Marx afirma tanto a unidade do ciclo nas suas três formas/funções, quanto a possibilidade de transição dos capitais entre as diferentes formas/funções. Por outro lado, a fixação de determinados capitais particulares em cada uma das funções do ciclo é necessária por tempo determinado. A atuação nos diferentes momentos do ciclo do capital implica o fracionamento dos capitalistas a partir dos interesses a que estão vinculados. Assim, como conclui Virgínia Fontes, "É portanto admissível considerar tais frações isoladamente (…) e identificar as tensões que se estabelecem entre tais parcelas autonomizadas"[456]. O que, porém, não permite cristalizar tais clivagens em frações fixas.

Além disso, é compreensível que os capitalistas especializados na função localizada no ciclo do capital-dinheiro possuam capacidade de pressão sobre os demais capitalistas em decorrência do controle dos fluxos de capitais que têm o potencial de iniciar um ciclo de capital-produtivo (locus de produção do mais valor). Ao ceder seu capital, tais proprietários aparentemente realizam o ciclo encurtado (D-D') através da cobrança, na forma de juros, de parte do mais valor originado do trabalho novo executado na produção.

O poder de massas de capital concentrado em escala superior ao visto na era clássica

---

453 Marx, Karl. **O Capital. Crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, Livro Segundo, Volume III, 3ª ed., p. 56.

454 Marx designa "capital industrial" como o capital em seu ciclo completo como demonstrado acima, que possui na indústria (fábrica) uma das possibilidades de existência do "capital produtivo", etapa do "capital industrial".

455 Marx, 1980, op. cit. p. 53-54.

456 Fontes, Virgínia. *O capital, frações, tensões e composições*. in.: Campos, Pedro Henrique Pedreira e Brandão, Rafael Vaz da Motta (Orgs). **Dimensões do empresariado brasileiro:** história, organizações e ação politica: Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

do *imperialismo* foi apontado por Virgínia Fontes como o domínio da *pura propriedade do capital* em intensa busca de valorização, com isso, pressionando um conjunto variado de capitalistas funcionantes (produtivos) a extraírem mais valor de trabalhadores em condições mais precarizadas e "flexíveis", isto é, sem direitos e proteção social.

Além disso, há uma distinção, que já aparece em Lênin e Hilferding, quanto à magnitude do capital, pois "o processo das metamorfoses das 'formas funcionais' se torna mais fluido e mais volátil para os capitalistas mega proprietários." (Fontes, 2018. p.3) Isto é, este possui melhores condições de transição entre as formas funcionais e mesmo pode utilizar deste mecanismo para "proteger" seu capital. Dessa forma, um mesmo proprietário de capital ou conglomerado de proprietários capitalistas, atualmente se organizando através de empresas *holdings* controladoras ou fundos de investimento, pode ter seu capital empregado em diferentes funções do capital, seja em atividades industriais/fabris (capital produtivo), comerciais ou "financeiras" (capital-dinheiro). O que poderíamos denominar de "entrelaçamento das frações burguesas" seria a atuação fracionada de proprietários de capital em diferentes etapas do ciclo do capital.

No entanto, é possível observar clivagens no interior da burguesia que são essenciais na compreensão dos processos de disputa de *hegemonia* na sociedade burguesa. No período que estamos estudando, a clivagem relativa à magnitude do capital nos permite observar a atuação e demandas das frações da *grande burguesia* e *média burguesia*. A primeira atrelada aos interesses gerais do tipo de inserção da economia brasileira no capitalismo internacional. Isto é, preservação da estabilidade da moeda, manutenção da abertura da economia para capitais forâneos e ajuste sobre os gastos públicos para garantia do pagamento da dívida estatal. A grande burguesia brasileira, principal beneficiária das privatizações dos anos 1980 e 1990, aparece como segmento em processo de *internacionalização* ampliando sua a capacidade de acumulação de capitais.

No que se refere à *média burguesia* esteve incorporada a algumas demandas oriundas do setor industrial, principalmente à política de desoneração fiscal da folha de pagamentos, o "simples nacional". André Guiot (2015), em pesquisa sobre os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social[457], órgão consultivo criado no primeiro mandato de Lula, observou a presença majoritária do empresariado no seu interior. Destes, havia ainda a maior presença daqueles com negócios predominantemente localizados em unidades de

457 O CDES foi criado em 2003 como um canal de debate de propostas governamentais que contou com a presença do empresariado, sindicalistas, intelectuais e demais entidades da sociedade civil.

produção de valor. Por vezes, este grupo formou a maioria dos conselheiros.

Jorge Gerdau Johannpeter se localiza no interior da *fração produtora de valor*, sendo inclusive um dos 12 conselheiros industriais que estiveram permanentemente no "Conselhão" entre 2003 e 2010[458], porém, dada a magnitude das atividades econômicas do Grupo Gerdau também pode ser compreendido como integrante da *grande burguesia brasileira*. Portanto, as clivagens relativas à magnitude e à localização no ciclo do capital precisam ser compreendidas conjuntamente na análise do fracionamento da burguesia.

5.2.2 – Grupo Gerdau, expansão capitalista e sociedade civil.

Jorge Gerdau Johannpeter nasceu em 1936, no Rio de Janeiro, sendo parte da quarta geração da família Gerdau, de imigração alemã, que se instalou no Rio Grande do Sul ainda no século XIX. Cresceu no período em que a família Gerdau-Johannpeter ingressou no ramo siderúrgico e acompanhou a expansão da produção de aço no Brasil.

> A inserção da quarta geração nos negócios familiares possuía um padrão johannpeteriano de profissionalização dos herdeiros: inclusão precoce, aos cerca de 14 anos, no mundo do trabalho, dentro ou fora dos negócios da família, para aquisição de conhecimento real do processo produtivo (…). na ausência de oferta de gerentes e administradores no mercado de trabalho, a família se encarregava do provimento de capital humano, como no início da Revolução Industrial.[459]

A consolidação da presença dos Gerdau-Johannpeter no setor siderúrgico na região sul do país ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, chegando ao sudeste nos anos 1970. No final desse período, já possuindo cinco siderúrgicas, os Gerdau-Johannpeter começaram a traçar voos internacionais, em rotas de financiamento da sua expansão e na aquisição de conhecimentos sobre reestruturação produtiva e obtenção de parâmetros de qualidade.

---

458 GUIOT, André Pereira. **Dominação Burguesa No Brasil. Estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010.** Niterói: PPGH-UFF, 2015. Tese de Doutorado. p. 101.

459 MELO, José Lannes. *Os Gerdau-Johannpeter: a via industrial pesada gaucha.* In: Pedro Henrique Pereira Campos; Rafael Vaz da Motta Brandão. (Org.). **Os donos do capital.** Rio de Janeiro: Autografia, 2017, p. 158-159.

> Ao buscar a melhoria da produtividade e aumento da linha de produtos, acertou parcerias para a transferência de tecnologia com siderúrgicas japonesas. O resultado foi o estabelecimento de um processo paulatino de criação de parâmetros de qualidade que desembocariam futuramente no Gerdau Business System (GBS), sistema de controle das unidades fabris por meio do estabelecimento de parâmetros de gestão.[460]

Jorge Gerdau Johannpeter, graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assumiu a presidência do Grupo Gerdau, em 1983. Porém, já atuava nas indústrias do grupo antes de chegar nesse cargo. Na segunda metade dos anos 1970, no interior do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) foi formulado o projeto de privatização do setor siderúrgico estatal[461], sendo este período decisivo na reorientação geral da política econômica para o setor com o início das privatizações que ocorreram ainda na primeira metade da década de 1980. A atuação decisiva das empresas privadas do setor siderúrgico[462] contaria com a participação de Jorge Gerdau que foi Presidente do Conselho Diretor do IBS entre 1979 e 1980.[463]

Jorge Gerdau ficou por 24 anos na presidência do Grupo Gerdau, até 2007, quando começa o processo de sucessão na diretoria. Esse período correspondeu à forte expansão do Grupo Gerdau, dentro e fora do Brasil[464], assim como a continuidade de sua atuação política e organizativa em diferentes entidades empresariais da sociedade civil.

No início dos anos 1980 também teve início a atuação internacional do Grupo Gerdau com a aquisição da primeira fábrica da Gerdau fora do Brasil, a Siderúrgica Laisa S.A., no Uruguai. No entanto, a expansão internacional em maior escala ocorreu apenas a partir de 1989 e ao longo dos anos 1990, quando o grupo adquiriu unidades produtivas no Chile, Canadá, Argentina e EUA.

Além da atuação corporativa, Jorge Gerdau participou ativamente do processo de

---

460 id. ibid., p. 161

461 Moreira, João Paulo de Oliveira. **A Construção do Consenso Privatista: o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) e os seus agentes (1976-1990).** Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2014, Dissertação de Mestrado.

462 O setor siderúrico privado chegou a criar uma associação privada em 1981, a Associação de Siderurgia Privada (ASP), devido às divergências com o governo Geisel. Ver: Abreu, Alzira Alves de; Neto, Sydenham Lourenço. *Instituto Brasileiro de Siderurgia.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

463 Quadro de Presidentes do Conselho Diretor disponível em vídeo institucional do Instituto Aço Brasil. Instituto Aço Brasil. **Dirigentes Aço Brasil.** Disponível em:<https://www.youtube.com/watch?time_continue=145&v=YkFcqJHrW9I>; acesso em: 01/09/2019.

464 Grzybovski, Denize; Hoffmann, Patrícia Zanella; Muhl, Ediane Eschner. *Estratégia e sucessão na gestão de empresas familiares: um estudo do caso gerdau.* In.: V **Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD.** Belo Horizonte-MG: 18-20 jun, 2008, p. 7. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEO11.pdf> Acesso em: <07/07/2019>

disputa da Constituinte de 1988 através de grupos empresariais como a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES), a União Brasileira de Empresários (UB) e o Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN).[465] Destaca-se também sua atuação em entidades de estudo e formação política e ideológica como o Instituto Liberal (IL), o Instituto Liberdade (antigo Instituto Liberal do Rio Grande do Sul) e o Instituto de Estudos Empresariais (IEE).[466]

Nos anos 1990, quando as privatizações das estatais chegaram em mais setores, o Grupo Gerdau participou da aquisição de companhias importantes e ampliou a magnitude do seu capital no país. Ainda em 1989, adquiriu a USIBA (Usina Siderúrgica da Bahia); em 1991, a COSINOR; em 1992 a Aços Finos Paratini e, em 2001, a Aço Minas.

A expansão nacional e internacional do grupo ocorreu conjuntamente com a reestruturação produtiva responsável pela introdução de conceitos de "qualidade total" na produção, processo que se iniciou no Grupo Gerdau ainda nos anos 1970 mas tomou contornos definitivos nos anos 1990, se coadunando com a abertura do mercado brasileiro e a expansão do grupo. Iniciativas como "grupos de solução de problemas" e grupo com "foco no operador" caminhavam na direção dos "Círculos de Controle de Qualidade".

> Em 1996, o grupo intervém novamente na sua arquitetura gerencial. Implantaram-se as células de negócios e a gestão por processos, estrutura mais limpa e desburocratizada para dar agilidade e visibilidade a todas as operações e permitir a avaliação permanente de metas e resultados por setor, equipe e colaborador. Para fazer funcionar esse modelo de gestão, foi fundamental a adoção de sistemas informatizados, softwares como o SAP R/3, capazes de receber e integrar todas as informações geradas no grupo, nas áreas de produção, vendas, suprimentos, contabilidade, comunicação e outras. Foi também decisiva a contribuição de Vicente Falconi, um dos mais conceituados consultores de Qualidade Total, no processo de desenvolvimento da qualidade do Grupo Gerdau.[467]

Importante ressaltar que o desenvolvimento do PBQP, analisado na primeira seção deste capítulo, ocorre paralelamente a adoção de tais medidas no interior do Grupo Gerdau e destaca-se a figura de Vicente Falconi, consultor na área de controle de qualidade, que,

---

465 Drefuss, 1989, op.cit.

466 CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita no brasil: aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação burguesa (1980 – 2014).** Niterói: PPGH-UFF, 2016. Tese de Doutorado. p. 404-407.

467 Grupo Gerdau. **Chama empreendedora – a história e a cultura do Grupo Gerdau (1901-2001)**. São Paulo: Prêmio Editorial, 2001. p. 215

posteriormente, também teve papel importante nas ações do Movimento Brasil Competitivo.

A entrada da Gerdau no mercado estadunidense ocorreu em 1999. "A AmeriSteel Corp. foi a mais importante aquisição do Grupo até então, adicionando quase 2 milhões de toneladas/ano à sua produção. A AmeriSteel possuía quatro usinas na costa leste dos Estados Unidos (…)".[468] Rapidamente, o Grupo Gerdau adquiriu um conjunto de outras unidades nos EUA com destaque para Chaparral Steal, em 2007, considerada a maior compra realizada pelo grupo. Os ativos da empresa adquirida eram avaliados em US$4,22 bilhões, no momento da compra. Com esse conjunto de aquisições, dentre outras, o Grupo Gerdau aparece, de acordo com o *World Investiment Report* da UNCTAD, de 2007, como uma das três empresas brasileiras mais internacionalizadas junto com a Petrobras e a Vale do Rio Doce.[469] Assim, Jorge Gerdau ocupou, pelo Grupo Gerdau, o Conselho Diretor e o Comitê Executivo do International Iron and Steel Institute (IISI), entidade internacional empresarial do setor siderúrgico cujos membros são responsáveis por 85% da produção mundial de aço.[470]

A dimensão associativa do Grupo Gerdau e de seus representantes junto a *aparelhos "privados" de hegemonia* não se restringiram ao setor siderúrgico. O Jorge Gerdau é um dos fundadores do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial[471] (IEDI), criado em 1989, que organiza os interesses de grandes indústrias brasileiras, algumas delas multinacionais. Já nos anos 2000, agora sob o contexto de um conglomerado econômico, Jorge Gerdau teve atuação de destaque em diversas entidades que assumiram papel protagonista no processo político e na organização do empresariado brasileiro conformando a "Nova Direita" conforme apontou Flávio Casimiro[472].

A formulação de uma pauta ideológico-cultural mais ampla pode ser observada através da participação de Jorge Gerdau em entidades empresariais como o LIDE-RS (Grupo de Líderes Empresariais)[473] e o Conselho de Governança e Câmara de Mantenedores do Instituto

---

468 Athia, Felipe; Costa, Armando Dalla. *Grupo Gerdau: uma análise do crescimento produtivo e da expansão internacional*. In.: **Economia & Tecnologia,** Ano 05, Vol. 16 – Janeiro/Março de 2009, p. 138

469 Macadar, Beky Moron de. *A internacionalização de grandes empresas brasileiras e as experiências do Grupo Gerdau e da Marcopolo*. In.: **Ensaios FEE,** Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 7-34, maio de 2009, p.13.

470 Em 2018-2019, André Gerdau foi presidente da entidade passando a vice-presidência no período 2019-2020. Ver: <https://www.worldsteel.org/about-us/who-we-are/worldsteel-governance.html>; acesso em: 01/09/2020.

471 Apresentaremos com mais detalhes no capítulo seis.

472 CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita no brasil:** aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação burguesa (1980 – 2014). Niterói: PPGH-UFF, 2016. Tese de Doutorado.

473 O LIDE-RS conta com participação do Grupo Gerdau sendo a unidade do Rio Grande do Sul do LIDE, entidade que possui como critério de ingresso empresas que possuam ao menos R$200 milhões de faturamento anual. Ver: Id. Ibid., p. 196-215.

Millenium (IMIL)[474]. Também vale destacar a atuação na fundação do Movimento Todos pela Educação, entidade transformada em OSCIP que conta com a participação de segmentos empresariais e busca estabelecer programas na área educacional. A partir da expansão internacional do Grupo Gerdau tornou-se significativa a sua articulação com setores das classes dominantes dos EUA. Além da IISI, Jorge Gerdau fez parte da Amcham-Brasil representando o Grupo Gerdau[475].

A partir da trajetória apresentada, observamos que o Grupo Gerdau e Jorge Gerdau buscaram diversificar sua atuação política e ideológica. A construção e participação de APH's com viés ideológico associando liberalismo econômico, sem abandonar o papel do Estado através de políticas setoriais, e conservadorismo pode ser compreendida como parte da estratégia da classe dominante de reforçar suas posições ideológicas no processo de abertura política. A atuação no interior da estrutura corporativa patronal também ocorre na proximidade com a FIERGS e a composição do Conselho Superior Estratégico da FIESP.

Dado o conjunto de interações políticas, articulando acelerada concentração e centralização de capitais, internacionalização através de exportação de capitais, associativismo empresarial e acesso ao Estado restrito, pode se afirmar que o Grupo Gerdau possuiu, durante os anos 2000, posição de destaque no interior da *grande burguesia brasileira*.

Vale destacar que outras empresas, internacionalizadas e que compõem a grande burguesia, não necessariamente seguiram o mesmo caminho de forte influência no interior de *APH's* ou nos seus espaços de articulação junto ao Estado restrito. Um exemplo pode ser observado no Grupo JBS Friboi, que contou com significativos empréstimos do BNDES em seu processo de expansão internacional.

Nesse sentido, se revela fundamental a compreensão da conexão entre as formas atuais de concentração e centralização do capital e os processos de reforma de Estado ou de reordenamento dos Estados Nacionais. Como veremos a seguir, nos parece que ocorreu a mediação importante de um APH, o MBC, estabelecendo uma conexão entre concepções de organização próprias das formas atuais de expansão do capital e o aparelho de Estado.

---

474 Lançado no XIX Fórum da Liberdade, em 2006, na cidade de Porto Alegre, foi reconhecido como OSCIP, em 2009. Defende os princípios do liberalismo e congrega intelectuais e empresários. Organizado em diversas câmaras e conselhos conta com um conjunto significativo de representantes das frações burguesas brasileiras. id. Ibid., p. 308.

475 Tema de investigação interessante a ser desenvolvido em futuras pesquisas é a relação entre frações burguesas específicas sediadas no Brasil e nos EUA. Como se estabelece essa relação no processo mais recente de internacionalização das empresas brasileiras e de reorientação da política estadunidense para a região a partir do início da década de 2010.

5.3 – MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO: ATUAÇÃO E VÍNCULOS.

Nessa seção analisaremos a estrutura organizativa do MBC, seus vínculos, dirigentes e programas voltados para a reestruturação do funcionamento de entidades estatais. Para isso, vamos nos ater aos documentos produzidos pelo MBC, em especial, o Relatório Anual de Atividades, publicação anual que abrange o período entre os anos de 2006 e 2014. Ao longo deste período destacamos quatro aspectos principais que apresentaremos ao longo da seção.

O primeiro aspecto trata-se da realização do Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP). Este programa foi a mais abrangente e longeva iniciativa do MBC, no que tange à Reforma do Estado, na medida em que incluiu agências nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), estava organizado a partir de uma rede de consultorias que atuavam na reestruturação do funcionamento de órgãos estatais.

O segundo aspecto destacado na análise dos relatórios foram os artigos assinados por importantes intelectuais orgânicos do MBC pautando questões conjunturais e defendendo as saídas nas quais a entidade e seus dirigentes acreditavam fundamentais para o avanço da "competitividade" no Brasil. O terceiro ponto se refere às articulações internacionais realizadas pelo MBC com destaque para duas entidades estadunidenses voltadas para o tema da qualidade: *American Society for Quality* e *Conselho de Competitividade Americano (Council on Competitiveness)*. Além disso, o MBC participou da criação da Federação Global de Conselhos de Competitividade em 2010. Por fim, o último aspecto foi a variedade de eventos, cursos e congressos promovidos pelo MBC junto à "rede da competitividade", às micro e pequenas empresas e à articulação internacional que apontam um período de intensa atividade do movimento.

5.3.1 – Expansão, estrutura organizativa e contatos internacionais.

De acordo com seu Estatuto, atualizado em 2014, o MBC se constitui como associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, tendo como seu principal objetivo "contribuir para a evolução contínua do comportamento da sociedade brasileira quanto a qualidade, produtividade e competitividade, enfatizando permanentemente a valorização do

ser humano."[476]

Seu principal órgão deliberativo é o Conselho Superior, órgão abaixo apenas da Assembleia Geral. A assembleia elege os representantes das empresas mantenedoras, ou entidades filiadas, para o Conselho Superior que também é ocupado por Ministros de Estado. Estava prevista a participação de 5 representantes de entidades civis privadas que contribuem como mantenedores, 4 representantes da Administração Pública Federal (Ministérios da Casa Civil; Planejamento; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento, Indústria e Comércio), e mais um representante da Fundação Nacional da Qualidade e um representante da sociedade civil "com notória contribuição para o desenvolvimento do país", além dos conselheiros natos[477] sem direito a voto. O Conselho define as diretrizes "político-estratégicas" da instituição e é o principal fórum de formulação do movimento. A assembleia geral, fórum máximo, com a presença de todos os membros, se reúne apenas uma vez ao ano.[478]

Flávio Casimiro, ao analisar a composição do Conselho Superior do MBC, argumenta que a entidade funciona como uma *"porta giratória"* entre a alta burocracia de Estado e executivos do setor privado exatamente pela presença de ministros de Estado no seu conselho. Além disso, entre as empresas representadas no conselho, no ano de 2006, havia tanto empresas públicas quanto privadas.[479] No entanto, havia outros aspectos que condicionavam a participação de chefes de ministérios no MBC, principalmente a proximidade e abertura do governo em relação às propostas e temáticas propostas pela entidade.

A estrutura decisória mista, na qual participam tanto empresas mantenedoras quanto membros do governo federal, faz jus a referência de Casimiro à "porta giratória" entre a alta burocracia estatal e empresariado. No entanto, nem sempre essas vagas eram ocupadas pelo governo. Em matéria da Folha de São Paulo, de 06/06/2009, sobre os contratos firmados entre a Petrobras e o MBC, o governo foi questionado sobre altas autoridades integrando o MBC. Aparecem como integrantes do MBC: Dilma Rousseff (Casa Civil), Miguel Jorge (Desenvolvimento), Paulo Bernardo (Planejamento), Sérgio Rezende(Ciência e Tecnologia) e

---

476 Esta foi a versão do Estatuto mais antiga encontrada. Está disponível no site da entidade uma nova versão, do ano de 2017, que prevê a ampliação do Conselho Superior e a exclusão do Conselho Estratégico previsto na versão anterior. O Conselho Superior passaria a ter até 20 representantes de entidades privadas e 5 da Administração Pública Federal. Ver: Movimento Brasil Competitivo. *Estatuto.* 2017. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/portal/wp-content/uploads/2015/04/Estatuto-2017.pdf>; Acesso em: 05/05/2018.

477 Os conselheiros natos eram todos os ex-presidentes. O primeiro deles recebeu o título de presidente-fundador, e trata-se de Jorge Gerdau Johannpeter. (Movimento Brasil Competitivo. *Estatuto*. 2014) Em 2017, o Conselho Superior foi ampliado para um presidente e quatro vice-presidentes, além de 20 membros com maioria de empresas mantenedoras. (Movimento Brasil Competitivo. *Estatuto*. 2017)

478 Movimento Brasil Competitivo. *Estatuto.* 2014

479 Casimiro, 2016, Op. Cit., p. 218.

José Sérgio Gabrielli (Presidente da Petrobras). Nesse grupo de ministros, por exemplo, Dilma declarou em nota que não havia participado de nenhuma reunião do MBC.

No entanto, o apoio do governo às ações da entidade não dependia necessariamente da ocupação formal dos cargos reservados no Conselho Superior. Na verdade, a criação desses cargos indica a conveniência das relações estabelecidas pela entidade junto à cúpula governamental. Ainda que houvesse um histórico do MBC em relação ao Programa de Qualidade e Produtividade, como apresentamos na primeira seção, a constituição do MBC como OSCIP e sua estrutura sob controle empresarial mudou profundamente seu caráter em relação às iniciativas pretéritas.

Entre 2004 e 2006, a partir de informações veiculadas em seu *Relatório Anual de Atividades de 2006*, o MBC consolidou uma forte base de representação empresarial com a associação de grandes empresas multinacionais como mantenedoras da entidade, tais como Xerox, Ford, Embratel, Itaipu Binacional, John Deere, Vivo, Furnas, Grupo Gerdau, entre outras. O rápido crescimento de associados do MBC, passando de 13 para 73 em apenas dois anos, revela uma significativa capacidade de aglutinação de grupos empresariais em torno da sua pauta que indica potencial capacidade de influência em relação às agências estatais. Para 2015, Casimiro aponta 93 empresas mantenedoras, indicando tendência de crescimento desde a fundação.[480] Apenas um ano após a fundação, a sede foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, coincidindo com o crescimento de membros da entidade. Portanto, a proximidade com o centro de poder do país era fundamental para os objetivos buscados pela entidade e seus mantenedores[481].

480 id. ibid., p. 220-221.

481 No início do governo Lula foi firmada uma parceria entre o MBC e o Ministério da Ciência e Tecnologia através do projeto “Mobilizar para Inovar1”, criado em fevereiro de 2003. Dois documentos foram produzidos no âmbito do “Mobilizar para Inovar”, de 2008, com os títulos “Kit metodológico para inovação empresarial” e o “Manual de Inovação”. Produzidos em parceria e com financiamento da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, ambos projetos estavam vinculados à inovação tecnológica voltada para o setor privado. Ver: MBC. **Relatório Anual de Atividades**, 2006.

Quadro 8- Membros do Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo (2006-2014)

Componentes do Conselho Superior MBC	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jorge Gerdau Johannpeter	Presd. Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador	Presd Fundador
Carlos Augusto Salles	Presd	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato	Cons Nato
Elcio Anibal de Lucca (Serasa S/A)	T	Pres	Pres	Pres	Pres	Pres	Pres	Pres	Pres
Wilson Ferreira (CPFL Energia)		V-Presd	V-Presd	V-Presd	V-Presd	V-Presd	V-Presd	V-Presd	V-Presd
José de Freitas Mascarenhas (Odebrecht S/A)	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Carlos Alberto da Veiga Sicupira (Varbra S/A)	S	T	T	T	T	T	T	T	T
Sergio Gabrielli (Petrobras)	S	T	T	T	T	T			
Maria das Graças Silva Foster (Petrobras)							T	T	T
João Sanches (Merck, Sharp & Dohme)		S	S	S	S	S	S	S	S
Daniel Feffer (Suzano Holding S/A)	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Cledorvino Belini (Fiat Automóveis S.A).		S	S	S	S	S	S	S	S
Marcos Lisboa (Unibanco)		S	S	S	S	S	S	S	
Michel Levy (Microsoft do Brasil)				S	S	S	S		
Mariano de Beer (Microsoft do Brasil)								S	S
Alexandre Silva (General Eletric do Brasil)		S							
Reginaldo Arcuri (Grupo Farma Brasil)									S
Adilson Primo (Siemens)	T								
José Tadeu Alves (Merck, Sharp e Dohme)	S								
Marcelo Mosci (Gen. Eletric do Brasil)			S						
Giliberto Peralta (Gen. Eletric do Brasil)								S	
Representante FNQ-Titular	Geraldo	Pedro	Luiz Ernesto	Luiz Ernesto	Mauro	Mauro	Jairo	Jairo	Jairo

	Quevedo Barbosa (Becton Dickinson Indústrias Cirúrgicas Ltda).	Passos (Natura)	Gemignani (Promom)	Gemignani (Promom)	Figueiredo (Grupo Fleury)	Figueiredo (Grupo Fleury	Martins (FNQ)	Martins (FNQ)	Martins (FNQ)
Representante FNQ-Suplente		Geraldo Quevedo Barbosa (Becton Dickinson Indústrias Cirúrgicas Ltda).	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)	Pedro Passos (Natura)
Representante da Sociedade Civil-Titular	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)	Antoninho Trevisan (Trevisan Escola de Negócios)
Representante da Sociedade Civil-Suplente		Antônio Augusto Anastasia	Antônio Augusto Anastasia						

Legenda: T= Conselheiro Titular; S=Conselheiro Suplente. **Fonte:** Relatório de Atividades do MBC, anos 2006 a 2014

O quadro 8 reúne os integrantes do Conselho Superior do MBC, entre 2006 e 2014. O quadro foi organizado a partir das informações contidas nos Relatórios de Atividades divulgados anualmente pelo MBC. A participação constante de um determinado grupo de empresários demonstra uma estabilidade na composição do órgão dirigente da entidade.

O núcleo dirigente foi formado a partir de cinco integrantes vinculados a grandes empresas, como proprietários ou como "executivos", ocupando cargos expressivos nos Conselhos de Administração. Além de Jorge Gerdau, participaram, durante maior parte do período estudado, como conselheiros titulares do MBC: Carlos Augusto Salles[482], Élcio Aníbal de Lucca[483], Wilson Ferreira[484], José de Freitas Mascarenhas[485], Carlos Alberto da Veiga Sicupira[486], Antoninho Trevisan, Pedro Passos, Sérgio Gabrielli e Maria das Graças Silva Foster.

Carlos Augusto Salles é ex-presidente da Xerox do Brasil. Élcio Aníbal de Lucca teve atuação no movimento da qualidade nos anos 1990, participando de outras entidades voltadas para essa temática. Wilson Ferreira tem atuação destacada em empresas do setor de energia elétrica, tendo participado do processo de privatização no setor, nos anos 1990. Atuou também em associações setoriais no setor elétrico (Abradee) e de infraestrutura (Abdib). O diretor da

---

482 é ex-presidente da Xerox do Brasil, foi diretor industrial da Casa da Moeda do Brasil. É membro do Conselho Consultivo do IBOPE. (Fonte: <http://propmark.com.br/mercado/ibope-lanca-conselho-consultivo; http://www.aberje.siteprofissional.com/antigo/revista/n20/artigo3b.htm>)

483 Ver nota 442.

484 "Wilson Ferreira Junior é presidente da Eletrobras desde julho de 2017. Formado em Engenharia Elétrica pela Escola de Engenharia da Universidade Mackenzie e em Administração de Empresas pela Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Universidade Mackenzie. Cursou mestrado em Energia pela Universidade de São Paulo (USP) e possui várias especializações, dentre as quais Engenharia de Segurança do Trabalho (Universidade Mackenzie), Marketing (Fundação Getúlio Vargas) e Administração de Distribuição de Energia Elétrica (Swedish Power Co.). Na Companhia Energética de São Paulo (Cesp) exerceu diversos cargos, incluindo o de diretor de Distribuição (1995 a 1998). Foi presidente da RGE de 1998 a 2000, presidente do Conselho de Administração da Bandeirante Energia S.A. de 2000 a 2001 e presidente da CPFL Paulista entre 2000 e 2002. Em 2002, tornou-se presidente da CPFL Energia, cargo que ocupou até 2017. Presidiu também a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), entre 2009 e 2010, e a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib)." (Disponível em: <https://i4lp.com/sobre/wilson-ferreira-junior/>; acesso em: 01/11/2020)

485 Diretor da Odebrecht, foi presidente da Federação de Indústrias da Bahia, Vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria e Secretário de Minas e Energia do Governo da Bahia. Conselho de Administração da Brasken. (Fontes: <http://www.fieb.org.br/pagina/299/%E2%80%9Co-ponto-forte-do-cimatec-sao-as-pessoas%E2%80%9D-%E2%80%93-entrevista-com-jose-mascarenhas-presidente-da-fieb.aspx; https://www.braskem.com.br/RI/conselhos-e-diretoria> Acesso em: 05/07/2019)

486 Considerado diversas vezes pela revista Forbes como um dos 10 mais ricos do brasil. É sócio da Inbev, conglomerado transnacional da indústria de bebidas, com participação no Conselho de Administração. Formado em Administração de Empresas – UFRJ. Diretor da GP Investimentos S/C Ltda, Presidente do Conselho de Administração das Lojas Americanas S.A e Ex-Diretor do Banco de Investimento Garantia S.A. Presidente do Conselho da Artex S.A – Fábrica de Artefatos Têxteis (desde 1983) e Conselheiro e Diretor da Polônia Participações (desde 1993).(Fonte: <http://ri.ambev.com.br/arquivos/Ambev_IAN_2000.pdf> Acesso em: 05/07/2019)

Odebrecht, José Mascarenhas, também possuía atuação em entidades de representação corporativa da indústria no estado da Bahia. Carlos Alberto Sucupira é acionista da Inbev, indústria multinacional de bebidas.

O núcleo principal da entidade era composto por proprietários e executivos vinculados a grandes empresas multinacionais de diversos setores de produção. Além disso, estavam articulados à representação industrial corporativa e às entidades setoriais.

Quando observados os demais componentes do Conselho Superior do MBC, destaca-se que mesmo entre os representantes da FNQ, fundação que organiza o Prêmio da Qualidade, havia atuação empresarial como no caso de Pedro Passos[487], presidente da Natura, empresa do setor de cosméticos e Antoninho Trevisan, presidente da Trevisan Escola de Negócios, instituição de ensino superior de formação na área de administração e contabilidade empresarial. Apesar de aparecer como "representante da sociedade civil", Antoninho Trevisan[488] tem atuação de destaque em entidades empresariais como a FIESP/CIESP, as Associações Comerciais de São Paulo (ACSP) e do Rio Grande do Sul (ACRGS).

Em suma, os nomes de destaque no núcleo dirigente do MBC colocavam a entidade no âmbito da articulação com interesses do grande capital, em alguns casos multinacional, com capacidade de pressão e inserção no Estado pois apresenta-se como defensora de um valor comum das atividades econômicas, isto é, a busca da "qualidade e competitividade".

Os dois últimos na lista, Maria das Graças Foster e Sérgio Gabrielli, foram presidentes da Petrobras. Sua aparição nos ajuda a compreender a participação da empresa estatal através de patrocínios realizados junto ao MBC para o financiamento de diversas atividades. Assim, ainda que haja questionamentos sobre a efetiva participação dos ex-presidentes da Petrobras nas reuniões do Conselho Superior do MBC, a presença deles na lista de integrantes do Conselho Superior e o conjunto de patrocínios da empresa aos projetos promovidos pelo MBC sugerem um vínculo que proporcionava retornos importantes para as ações promovidas pela entidade. Além disso, nesse período a empresa petroleira esteve em destaque pela expansão da exploração de petróleo com a descoberta dos poços da camada do pré-sal e de negócios nas áreas petroquímica.

---

487 Atuou como engenheiro em indústrias como a Metalúrgica La Fonte e, como executivo, na Macisa Metais e Fepasa. Atualmente, é presidente do Conselho de Administração da Natura, presidente da ONG SOS Mata Atlântica, fundador do instituto Semeia. Também participa dos conselhos do instituto Endeavor, da FAPESP e do hospital A.C. Camargo. (Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/futuro-em-equilibrio/> acesso em: 01/09/2020.)

488 Atuou em entidades sem fins lucrativos como o Instituto Ethos e Ação Fome Zero, foi membro da Comissão de Arbitragem da BMF&Bovespa e conselheiro no CDES. Para mais detalhes da sua trajetória ver: <http://www.abracicon.org/post.php?p=443>; acesso em: 01/10/2020.

Obtivemos, através do Sistema Eletrônico de Acesso à Informação[489], contratos estabelecidos entre a Petrobras e o MBC, entre 2006 e 2008. O quadro a seguir reúne as principais informações sobre os recursos destinados aos projetos do MBC.

Quadro 9- Contratos de convênios MBC/Petrobras.

Assunto principal	Valor	Duração	Demais patrocínios	Data de assinatura
Patrocínio da Rede de Competitividade; Movimento Nacional de Qualidade	R$ 1.200.000,00	2 Anos	SEBRAE (R$1 Milhão); MBC (R$1,2 Milhão); Grupo Gerdau (R$1,2 Milhão)	09/01/07
Patrocínio ao Premio Nacional de Referencia em Gestão Escolar (2006/07)	R$ 60.000,00	320 dias	Grupo Gerdau (R$ 60 mil)	02/02/07
Premio Mercosul Ciência e Tecnologia – 2006	R$ 250.606,22	não declarado	não apresenta	02/04/07
Patrocínio à "Agenda de Eventos 2007 do MBC"	R$ 400.000,00	07/03/07 a 31/12/07	não apresenta	18/06/07
Coordenação e execução do PMGP nos estados AL, AM, BA, PE, RJ, SE, DF.	R$ 15.000.000,00	730 dias	não informado	01/09/08
II Bienal Brasileira de Design	R$ 200.000,00	1 ano	MBC (R$3,8 milhões)	08/10/08
MPE Brasil – Premio de competitividade para micro e pequenas empresas	R$ 600.000,00	não declarado	Não apresenta. Total do projeto: R$ 2,8 milhões.	24/10/08
Patrocínio ao Prêmio Mercosul de Ciência e Tecnologia/2008	R$ 300.000,00	365 dias	não informado	28/10/08
5 Seminário Nacional dos Programas Estaduais e Setoriais de Qualidade, Produtividade e Competitividade	R$ 400.000,00	350 dias	Não apresenta. Total do projeto: 1,272 milhões	14/11/08
Total	R$ 18.410.606,22			

Fonte: elaboração própria a partir de documentos obtidos através do portal e-sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>)

O maior contrato se referia ao Programa de Modernização da Gestão Pública, principal atividade promovida pelo MBC. No total, a entidade recebeu pouco mais de 18 milhões e 400 mil reais no conjunto dos contratos. Esse montante de recursos não passou por licitação prévia, pois foi tratado como verba de patrocínio.

A relação entre o MBC e os patrocínios da Petrobras foi questionada por grandes veículos de comunicação. O jornal *Folha de São Paulo* questionava o fato de o MBC ter sido contratado sem licitação e ainda o sigilo na divulgação das fontes de recursos da entidade, contrariando a legislação sobre as OSCIP. Revelava que o "maior dos contratos (no valor de R$16 milhões) tem como finalidade a modernização da gestão pública e o aumento da

489 <https://esic.cgu.gov.br/>

competitividade do setor privado em seis Estados (PE, AL, SE, BA, RJ, AM) e no Distrito Federal." (FSP, 06/06/2009, p. A9) O jornal denunciou o fato de que no Conselho Superior da entidade haviam vagas ocupadas por membros do alto-escalão do governo, tal como previsto no Estatuto do MBC. Conclui que a presença no Conselho já era indício de influência sobre decisões do governo e de empresas públicas. As jornalistas finalizam afirmando que o MBC já tinha conseguido mais de R$ 20 milhões em contratos com o governo federal durante a gestão de Lula.

As relações que se estabeleceram entre o MBC, o governo federal e as empresas públicas remetem a uma articulação entre sociedade política e sociedade civil empresarial na medida em que havia um segmento do empresariado com interesses diretos na política governamental de estímulo aos setores industriais.

O questionamento levantado pela matéria da "Folha de São Paulo" gerou respostas do MBC. Foi publicada uma declaração de Cláudio Gastal, então diretor-presidente da entidade[490], dois dias depois, com os supostos resultados obtidos pela entidade nos contratos de reestruturação de procedimentos em estados e municípios e os recursos economizados pela melhora na eficiência dessas agências que chegaria à casa dos R$10 bilhões, sem comprovar as informações[491]. Afirmava ainda que, para 2008, os contratos com a Petrobras diziam respeito a apenas 7% da arrecadação total do MBC, na casa dos R$47 milhões.

Na estrutura organizativa do MBC, existia ainda o órgão Conselho das Partes Interessadas (ConPI) que era composto por entidades da sociedade civil de diversos matizes: entidades regionais voltadas para o tema da competitividade, entidades ligadas ao sindicalismo patronal e de trabalhadores, órgãos estatais, empresas públicas e privadas. Este órgão deixou de existir na estrutura da entidade em 2013, passando a constar apenas os chamados "Associados Institucionais", desses excluídas as empresas e órgãos estatais, permanecendo apenas as entidades de caráter associativo ou de pesquisa e estudos.

Fez parte desse grupo, e antes do ConPI, importantes centrais sindicais e entidades da estrutura oficial de trabalhadores, tais como CUT, Força Sindical, UGT, CGT e Contag. Estas instituições aparecem como apoiadoras do programa defendido pelo Movimento Brasil Competitivo, o que reforça o projeto de construção do consenso em torno da pauta da "eficiência". Sustenta-se a concepção de "competitividade" como um valor fundamental e

490 A função de diretor-presidente fazia parte da Diretoria Voluntária, estrutura em nível hierárquico inferior ao Conselho Superior. Ver: MBC. **Estatuto**. 2014.

491 Refere-se ao Programa de Modernização da Gestão Pública que nos deteremos a seguir.

geral, acima de conflitos de classe. A partir de 2016 deixou de constar a relação de associados institucionais nos Relatórios de Atividades do MBC.

Outro aspecto importante da atuação do MBC, no período analisado, foram os contatos com entidades internacionais voltadas para a temática da qualidade, em especial, as entidades estadunidenses do setor. Destacam-se as entidades *American Society for Quality (ASQ)* e o *Council of Competitiveness (CoC).*

Ainda em 2002, nos eventos de 10 anos de existência do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, foram estabelecidas parcerias com a ASQ, a mesma entidade que criou Prêmio de Qualidade Malcolm Baldrige, inspiração para o PNQ brasileiro. Durante a 32ª Reunião da Qualidade-RS, em 17/10/2002, um material de divulgação oficial informava:

> O Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade, considerado referência nacional entre os movimentos pela Qualidade, completou 10 anos no dia 15 de outubro de 2002. Nesta nova fase, lança este mês, em parceria com a Associação Americana para a Qualidade (ASQ), o plano de adesão para pessoas físicas em todo o Brasil. Com a adesão individual, as duas entidades estão oferecendo uma série de benefícios aos novos associados, além de disponibilizar treinamentos em qualidade para profissionais e estudantes em diversos segmentos.[492]

Em 2006, o MBC já organizava eventos contando com a participação dessa e de outras entidades estadunidenses voltadas para o tema da qualidade, como a I Bienal Brasileira de Design:

> O evento [I Bienal Brasileira de Design] recebeu a visita de representantes do American Society for Quality, do Council of Competitiveness, Merck & Co., NASDAQ e da AMCHAM, além de uma missão de jornalistas internacionais, promovida pela ABeDESIGN e APEX Brasil. Durante a Bienal, aconteceu também a Reunião de Planejamento do Programa Brasileiro do Design (PBD), promovida pelo MDIC e pela ABDI. O evento teve ainda um painel com o tema Design e Tecnologia – um ciclo de palestras sobre o desenvolvimento da marca Petrobras, robótica e ampliação do Cenpes, com foco na relação entre arquitetura, tecnologia e eco-eficiência.[493]

Vale destacar que a articulação internacional contava com o apoio de entidades

492 Disponível em: <http://www.qualidade-rs.org.br/mbc/pgqp/hot_sites/reuniao_32/imprensa3.php>; acesso em: 01/02/2018.

493 MBC. **Relatório Anual de Atividades.** 2006. p. 39.

governamentais como o MDIC e a ABDI, revelando a estreita imbricação entre as orientações do MBC e os objetivos da política industrial brasileira nesse período. No ano de 2007, o MBC participou do Fórum de Competitividade das Américas, na cidade de Atlanta, nos EUA. No mesmo ano o MBC participou de reuniões no âmbito do Conselho Empresarial Brasil-EUA.

> A Seção Brasileira do Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos (Cebeu) foi aos Estados Unidos para uma série de visitas ao congresso norte-americano e às autoridades do poder executivo daquele país. O MBC integra o grupo que durante cinco dias discutiu os principais pontos da agenda da Seção Brasileira para as relações bilaterais. O grupo é formado pelo MBC, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Câmara Americana de Comércio do Rio de Janeiro e São Paulo (Amcham/RJ e SP), Centro Brasileiro de Relações Institucionais (Cebri), Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icone) e Fundação Armando Álvares Penteado (Faap).[494]

Nessas articulações também se destaca a participação de outras entidades representativas do empresariado brasileiro, como entidades industriais corporativas entre outras. Quanto à proximidade com demais entidades representativas estadunidenses deve ser destacada o papel do *Council of Competitiveness* (CoC). Esta entidade também possui origem em uma relação orgânica entre Estado restrito e entidades privadas.

> As raízes do Conselho remontam a 1986 durante a Comissão sobre Competitividade Industrial da era Reagan, presidida pelo CEO da Hewlett-Packard[HP], John Young. No final do trabalho da Comissão, Young criou o Conselho para a Competitividade do sector privado. Na época, a competitividade dos EUA estava sendo desafiada pelo aumento da concorrência internacional de países como o Japão e a Alemanha.[495]

O *Council of Competitiveness* dos EUA tem como fundador John Young, Diretor Executivo da HP, empresa de tecnologia da informação, e teve sua origem vinculada a uma estrutura estatal de articulação empresarial no governo de Ronald Reagan, marcado pela reestruturação capitalista e nas agências estatais nos EUA. O "*Council of Competitiveness Board*", instância decisória da entidade conta com a participação de grandes empresas multinacionais dos EUA. A Presidente do CoC, Deborah L. Wince-Smith, participou de

494 MBC. **Relatório Anual de Atividades**. 2007. p. 65

495 Fonte: <https://www.compete.org/about/about-council>, acesso em: 05/08/2019. tradução nossa.

eventos conjuntos com o MBC.

Em 2010, o MBC participa da fundação da Federação Global de Conselhos de Competitividade (GFCC). Além do MBC, a ABDI também assina os "Princípios da Competitividade", documento inaugural da GFCC.

> A Federação Global de Conselhos de Competitividade (GFCC) é uma rede de líderes e organizações de todo o mundo comprometidos com a competitividade e padrões de vida mais altos. Fundada em 2010, a Federação Global de Conselhos de Competitividade reúne mais de sessenta organizações membros e atualmente está representada em mais de 35 países diferentes em torno de uma coleção de princípios compartilhados para melhorar a prosperidade regional, nacional e global.[496]

As articulações internacionais do MBC, na temática da qualidade contaram ainda com o apoio de entidades do governo federal. Entre 2006 e 2015, foram realizadas cinco edições da Bienal Brasileira de Design, evento voltado para o tema do design industrial. O MBC também atuou na elaboração dos "índices de competitividade" junto com a Fundação Dom Cabral, fundada em 1976, se autodenomina "escola de negócios", entidade educacional sem fins lucrativos voltada para a formação de caráter empresarial. As duas entidades ficaram responsáveis pelos dados brasileiros que compunham o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial.

Também no âmbito da "competitividade global", o MBC desenvolveu ações junto à AMCHAM (Câmara Americana de Comércio para o Brasil) na organização do "Painel da Competitividade". Esta iniciativa tem como objetivo reunir "indicadores considerados pelos principais estudos sobre competitividade global", através do "The Global Competitiveness Yearbook (IMD) e Doing Business", "totalizando 24 variáveis em três subgrupos: custo e disponibilidade de capital, custo fiscal e institucional, e custo operacional, entre o período de 2000 e 2006".[497]

496 Fonte: <https://www.thegfcc.org/about>; Acesso em: 05/06/2019, tradução nossa.
497 MBC. Relatório Anual de Atividades. 2006, p. 57.

5.3.2 – Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP)

O PMGP se configurou como um programa que permitiu a reestruturação de órgãos públicos a partir de conceitos e procedimentos oriundos das concepções gerenciais de organização do setor privado. A partir do Movimento Brasil Competitivo, a reestruturação de órgãos estatais teve a primeira experiência em 2003 com a elaboração do chamado "Choque de Gestão" no governo estadual de Minas Gerais, no início do mandato de Aécio Neves (PSDB). O projeto foi implementado através de consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

O INDG foi fundado por Vicente Falconi e José Martins Godoy que também criaram a Fundação Cristiano Ottoni, no final dos anos 1980, e participaram da implementação do modelo de qualidade total no setor siderúrgico. No final dos anos 1990 passam a implantar conceitos de gestão de processos em agências públicas através da Fundação de Desenvolvimento Gerencial[498] (FDG), criada em 1998 e transformada depois no INDG. Em 2012, o INDG passou a se chamar "Falconi Consultores de Resultados"(FCR)[499]. A FCR afirma, em seu endereço eletrônico, ter atuação em 30 países, contando com cerca de 600 consultores. Através da "Falconi Editora" a entidade já publicou 35 livros na área[500].

É importante destacar que o INDG atuou como uma empresa que comercializava conhecimentos e práticas de organização e controle de procedimentos, tanto em empresas quanto no setor público, como aponta a matéria na Revista Época Negócios:

> Ele entra nos governos com uma máquina fotográfica virtual e mede tudo", afirma David Feffer, presidente do conselho da Suzano, que tem o INDG como consultoria. "Olha cada atividade e quer saber quanto tempo demora, quanto custa, para que serve. Igualzinho ao que faz na iniciativa privada.[501]

498 "Em 2001, o FDG, junto a Fundação Brava (organização criada por Carlos Alberto Sicupira), iniciou um projeto piloto de gerenciamento da qualidade total em algumas escolas estaduais do Ceará, conhecido como Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB)" (Silva, Fabrício Fonseca da. **O novo modelo de gestão escolar na Rede Estadual do Rio de Janeiro.** Nova Iguaçu-RJ: PPGEDUC-UFRRJ, 2017, Dissertação de Mestrado, p. 90-91.)

499 <https://falconi.com/flcn_releases/indg-muda-o-nome-para-falconi-consultores-de-resultado-e-caminha-para-se-tornar-uma-das-maiores-do-mundo/>; acesso em: 01/02/2020

500 Ver: <https://www.falconi.com/quem-somos/sobre-a-falconi/> Acesso em: 01/02/2020.

501 Teixeira, Alexandre. *Gestão pública à moda privada*. In.: Época Negócios, 03/06/2010. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI145255-16642,00-GESTAO+PUBLICA+A+MODA+PRIVADA.html>; acesso em: 01/02/2020.

O Choque de Gestão no governo estadual de Minas Gerais foi a experiência inaugural de inserção das práticas gerenciais da empresa privada no setor público. Segundo um documento de análise das ações na saúde, "o plano se inicia já em 2003 e se estende até 2006, com diversas iniciativas destinadas especificamente a promover o ajuste fiscal e a organização do governo e suas ações prioritárias."[502]

Dado o caráter amplo do plano de reestruturação, é possível pensá-lo também como a implementação de uma determinada racionalidade no conjunto das atividades estatais, abrangendo ações em áreas como saúde, educação, segurança, controle fiscal e orçamentário, etc. Um dos aspectos foi a introdução da avaliação de desempenho dos servidores atrelado à progressão funcional e bonificação salarial. Nesse modelo, se associa melhora nos serviços ao comportamento de determinados índices estatísticos incorporados à chamada "gestão por resultados".

> (….) é na gestão de Aécio Neves que a temática da inovação e da modernização da gestão pública assume diretamente a concepção do regime de exceção. Sob o nome de "Choque de Gestão" o governo recém-eleito empreende em menos de um mês a mais ampla e profunda alteração na forma de gerir o trabalho, os recursos, o pessoal na administração pública. A possibilidade de realizar tal empreitada foi garantida pelas "Leis Delegadas" através das quais o executivo recebe do legislativo "autonomia" para legislar até mesmo por longos períodos, nos quais as mudanças podem ser feitas sem que se discuta na arena de representação estas alterações.[503]

A autora afirma que foram 63 leis delegadas que permitiram ao governo estadual mineiro modificar o conjunto da administração pública logo no início do mandato. Ao modo das reestruturações empresariais, grandes mudanças são implementadas sem preocupações com o impacto sobre trabalhadores e usuários de serviços públicos, tampouco foram respeitados procedimentos democráticos de controle social.

Os projetos implementados no governo estadual de MG contaram com a participação, além da Fundação Dom Cabral, das empresas de consultoria Marcoplan[504], McKinsey&Co[505] e

---

502 Marques, Antônio Jorge de Souza (et al). **Choque de gestão na saúde em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009. p. 31

503 Figueiredo, Lorene. *Choque de Gestão e Estado de exceção. Breve análise das políticas de reforma do estado em MG.* In.: **Anais do XXVII Simpósio Nacional de História.** Natal-RN, 2013.

504 Empresa de consultoria criada no final dos anos 1980. Atua no setor empresarial, público e de entidades não-governamentais. A empresa se apresenta como especialista em "construção de cenários e prospecção de futuros", "planejamento estratégico baseado em cenários" e "gestão estratégica baseada em resultados". Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/nossa-historia/>; acesso em: 01/09/2020.

505 Empresa de consultoria empresarial de origem estadunidense, fundada em 1926.

do Banco de Desenvolvimento de Minas. As duas empresas de consultoria atuaram em outras iniciativas no âmbito do PMGP, como veremos adiante. A partir da articulação do MBC junto ao Estado restrito, o "Choque de Gestão" em MG foi transformado em um programa a ser replicado em diversos níveis de governo, utilizando de sua influência política para alcançar esses objetivos.

Em 2005, foi criado o Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), através do qual o MBC estabeleceu uma rede de consultorias para reestruturar o funcionamento de agências estatais em nível federal, estadual e municipal. O início oficial do programa se deu junto ao governo federal, na gestão do "Programa Fome Zero" do Ministério do Desenvolvimento Social, mostrando o bom relacionamento dos seus representantes junto ao governo recém-eleito.

A atuação do MBC, a partir de suas lideranças empresariais, consistiu na abertura de espaços junto ao Estado restrito para a atuação das empresas de consultoria que reformulam o funcionamento de agências estatais. Cabe debruçar-nos no conteúdo dessas reestruturações. Por trás da nomenclatura de "modernização da gestão pública" estava um conjunto de conhecimentos gerenciais que tinham como locus formulador a consultoria de Vicente Falconi e outras que também participaram do programa. Elas buscavam transpor conceitos e sistemas de gestão empresarial, originados no pós-segunda guerra, para agências estatais. Sobre a adequação do gerencialismo à administração pública, Falconi afirma que "[a]s técnicas de gestão são universais. Elas servem para gerenciar qualquer coisa, o que muda é o conhecimento técnico".[506]

O método gerencial mais utilizado por Falconi foi a introdução do PDCA (Plan-Do-Check-Act) que pode ser traduzido por: planejar, fazer, checar e ajustar. Segundo Falconi, esta é a alma do Sistema Toyota de Produção[507]. A implementação do sistema de gestão passa ainda pela introdução de métricas financeiras que cumprem o papel de quantificação de qualquer item do processo a ser controlado. Mesmo no caso do setor público, este é uma parte essencial.

---

506 Entrevista com Vicente Falconi. In.: **Correio Brasiliense.** Brasília: 16/08/2015, p. 9. Disponível em:<https://falconi-institucional.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/08/Entrevista-Prof.-Falconi-Correio-Braziliense.jpg>; acesso em: 01/11/2020.

507 Falconi, Vicente. **O Verdadeiro Poder. Práticas de gestão que conduzem a resultados revolucionários.** Nova Lima: Falconi Editora, 2013, p. 24.

> Algumas pessoas dos governos costumam falar que o objetivo do Estado não é o lucro com o sentido de dizer que as métricas financeiras não são importantes. Pergunte a um governador se ele não teria interesse em ter mais recursos para investimentos. É óbvio que todos querem. Então deveríamos ter um indicador financeiro do tipo "percentual do orçamento disponível para investimento" e trabalhar para que este seja o maior possível, reduzindo os custos e a sonegação. [508]

A parir da quantificação de parâmetros são criados indicadores e estabelecidas as metas a serem alcançadas. Em síntese, esta é a base do "controle estatístico de processos" do sistema japonês de produção. No setor público, os objetivos são apresentados da seguinte forma pela Consultoria Falconi:

> - Redução de despesas por meio de *benchmarks*, melhores práticas e eliminação dos desperdícios (fazer mais com menos);
> - Aumento da eficiência da arrecadação com técnicas modernas de análise e identificação de oportunidades para o combate à sonegação e omissões no recolhimento dos tributos (aumentar receitas sem aumentar impostos);
> - Aumento da eficiência operacional, visando a qualidade, custo, prazo, segurança e meio ambiente;
> - Planejamento estratégico com desdobramento de metas; e gerenciamento de projetos por meio de um método estruturado, padronizado e que garanta um bom planejamento e o atendimento dos prazos e orçamentos estabelecidos.[509]

Em síntese, os itens acima tratam de controle de despesas, inserção de mecanismos para o aumento de receitas tributárias e o controle de procedimentos que permita aumentar a produtividade do trabalho a partir do estabelecimento de metas. A consultoria desenvolve processos para as seguintes áreas do setor público do Poder Executivo: tributação, educação, segurança e saúde.

Na educação, a atuação é centrada na chamada gestão escolar. Fabrício Fonseca da Silva pesquisou a sua implementação na Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro através do "Projeto Educação" no âmbito do PMGP, em 2010, durante o governo de Sérgio Cabral (PMDB). MBC e, à época, INDG foram responsáveis pela coordenação e execução, respectivamente. O principal objetivo era melhorar a colocação do estado no Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). Dentre as etapas do programa estavam: "1) definição dos indicadores; 2) fixação de metas; 3) certificação do cumprimento de metas; e o

508 id. ibid., p. 4
509 Disponível em: <https://www.falconi.com/segmentos/area-publica/> Acesso em: 01/02/2020.

pagamento do Bônus".[510] Os princípios do método gerencial estabelecidos para o ensino público podem ser observados nessas etapas do programa. Seus efeitos foram questionados pelos profissionais da educação quanto à precarização e intensificação do trabalho, além de ações do governo impedindo a implementação de direitos previstos no Plano de Cargos e Salários da categoria de profissionais da educação.[511]

A atuação do MBC junto ao governo estadual do Rio de Janeiro começou logo após a eleição de Sérgio Cabral para Governador, em 2006. "Ainda na época da campanha, Cabral teve um encontro com Gerdau e Falconi. Gerdau lhe disse: 'Se você ganhar a eleição, gostaríamos de oferecer ao governo do estado os serviços do professor Falconi, através do MBC'. Cabral respondeu: 'É tudo que eu quero'."[512] Segundo a matéria, os resultados na área fiscal do governo estadual do Rio tinham como meta elevar a receita em R$ 800 milhões, porém, teria acumulado aumento de R$ 1,9 bilhão. No entanto, em relatório[513] da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o resultado financeiro do estado do Rio de Janeiro aponta que o aumento da receita em 7,1%, em 2008, teve como causa principal o aumento dos repasses referentes aos royalties do petróleo que chegou a R$2,89 bilhões, representando aumento de 28,8% deste item em relação ao ano anterior. O secretário estadual de fazenda era Joaquim Levy[514], ex-secretário do Tesouro Nacional no primeiro governo de Lula.

No geral, a ação conjunta do MBC com as consultorias, em especial a liderada por Falconi, foi o padrão de funcionamento do PMGP. A articulação realizada pelo MBC tinha como eixos consolidar o movimento a nível nacional com os programas de qualidade estaduais articulado a atuação empresarial, aprimorar a presença junto ao governo federal e demais níveis federativos criando espaços para um maior protagonismo da sua pauta reformadora no interior das agências estatais.

Até 2006, além do Ministério do Desenvolvimento Social, o PMGP obtém a adesão da Secretaria de Patrimônio da União, do Instituto Nacional de Propriedade Industrial e da Prefeitura de São Paulo. Com o início do segundo mandato de Lula, a partir de 2007 e,

---

510 Silva, 2017, op. cit. p. 130.

511 Silva, 2017, op. cit. p. 132-133.

512 Teixeira, Alexandre. *Gestão pública à moda privada.* In.: **Época Negócios,** 03/06/2010. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI145255-16642,00-GESTAO+PUBLICA+A+MODA+PRIVADA.html>; acesso em: 01/02/2020.

513 Secretaria do Tesouro Nacional. **Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação financeira do estado do Rio de Janeiro.** Brasília, 02/10/2009. Disponível em: <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/informacao/transpFiscal/PAF/2009/Avalia%c3%a7%c3%a3o%20do%20Programa%20Metas%202008%20-%202009.pdf?lve>; acesso em: 03/11/2020.

514 Ver perfil no quadro 2, no capítulo 4.

principalmente, 2008, o PMGP se expandiu para uma série de estados e capitais importantes do país. Em 2008, atinge 10 governos estaduais (RJ, SP, MG, AL, SE, DF, PE, RS, MT e BA), 2 capitais (São Paulo e Porto Alegre) e mantinha negociações para chegar a outros 6 estados e 6 municípios.[515]

A expansão do PMGP continuaria nos anos seguintes. Em 2010 estabeleceu convênio com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a Prefeitura de Rio Grande e Pelotas (RS), Londrina (PR) e o Governo do Pará. Ainda encontramos informações, dispersas pelo Relatório, sobre o acompanhamento das ações do PMGP no Guarujá (SP). Em 2011, o PMGP tinha alcançado "13 estados, 11 municípios, além de dois ministérios, duas secretarias da Presidência da República e dois órgãos do poder judiciário"[516].

No Relatório de Atividades de 2014, quando o MBC afirmava a necessidade de um "Planejamento Estratégico" da entidade, a apresentação dos resultados do PMGP informa que este havia sido:

> implementado nos poderes executivos de 14 estados, 13 municípios, sete ministérios, uma secretaria da Presidência da República, dois órgãos do Poder Judiciário, além de uma empresa do governo, o PMGP agrega métodos de gestão, técnicas de gerenciamento de receitas e despesas, reestruturação de processos e órgãos para promover mudanças na administração pública, com apoio da iniciativa privada.[517]

No entanto, as informações divulgadas ao longo dos Relatórios Anuais possuem diferenças nas formas de apresentação, o que dificulta uma comparação de conjunto sobre os convênios realizados junto às agências estatais. Conforme já dissemos, não se tratavam de reestruturações promovidas pelo próprio MBC, mas sim por um conjunto de consultorias indicadas pela entidade para tal. Assim, é fundamental aprofundar o papel das consultorias que atuavam na reestruturação de procedimentos no âmbito do PMGP.

Ao longo dos relatórios identificamos as seguintes consultorias, indicadas como parceiras, que participaram de ações do PMGP: KPMG, LBP Consultoria Especializada, Macroplan, Grupo Meta, Symnetics, Falconi Consultores de Resultados (antiga INDG), Mckinsey e Co. e Accenture do Brasil. Algumas também aparecem como empresas mantenedoras do MBC (Mckinsey e Co., Accenture do Brasil, Falconi Consultores de

515 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades.** 2008, p. 21.
516 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades.** 2011, p. 25.
517 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades.** 2014, p. 10

Resultados, Symnetics).

A expansão das empresas de consultoria e sua importância em processos de reestruturação produtiva teve maior velocidade a partir dos anos 1980, com a reestruturação capitalista nos EUA e Europa. Tais empresas constituem redes de consultores espalhados por todo o mundo. Empresas de consultorias se caracterizam como uma *camada específica e especializada de intelectuais* ligados à etapa atual das formas de produção capitalistas. Trata-se, a nosso ver, de um processo de especialização dos conhecimentos organizacionais que estavam integrados ao corpo de especialistas das firmas, mas se autonomizaram com a difusão dos processos de reestruturação, a partir dos anos 1970.[518]

A "Falconi Consultores de Resultados" é oriunda do INDG tendo à frente a figura de Vicente Falconi que possui atuação em diversas grandes empresas multinacionais. A KPMG[519], Accenture e Mc Kinsey e Co. estavam entre as 10 maiores firmas multinacionais de consultoria, em todo mundo, considerando o faturamento de 2006[520]. A LBP Consultoria aparece vinculada a Leandro Piquet Carneiro, economista, professor de Relações Internacionais na USP, colunista do site do Instituto Millenium[521] que executou o PMGP na prefeitura do Guarujá-SP[522]. A Macroplan[523] é uma consultoria fundada e presidida por Cláudio Porto, economista. Foi parceira técnica na execução do PMGP na cidade de Niterói-RJ, entre 2013 e 2014, na implantação do "Modelo de Gestão Orientada para Resultados"[524]. O Grupo Meta é uma empresa de consultoria de Telmo Costa[525] e Cláudio Carrara. A empresa

518 Braz, Rodrigo Garcia Vieira. **Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações**: a privatização do sistema telebrás na lógica da mundialização do capital. Brasília: Programa de Pós-graduação em Comunicação/UnB, 2014. Tese de Doutorado. p.74 e seguintes.

519 A KPMG foi fundada em 1987 com a fusão das consultorias Peat-Marwick (1911) e Klynveld-Goerdeler (1979). (p. 79) A KPMG "atua como uma rede global de firmas-membro independentes que prestam serviços profissionais de auditoria, consultoria tributária e consultoria de negócios"1. Esta espalhada por 156 países possuindo 207 mil profissionais. No Brasil são cerca de 4 mil profissionais em 22 cidades de 14 estadosDisponível em: <https://kpmgbrasil.com.br/news/list?id=40>; acesso em: 01/02/2020.

520 Braz, 2014, op. cit., p. 82.

521 <https://www.institutomillenium.org.br/author/leandro-piquet-carneiro/>; acesso em: 01/02/2020.

522 <https://www.diariodolitoral.com.br/politica/guaruja-lanca-plano-de-gestao-publica/7961/>; acesso em: 01/10/2020.

523 "A Macroplan é uma empresa brasileira de consultoria com sede no Rio de Janeiro e atuação em todo o Brasil. Surgiu como *spin off* da Claudio Porto & Consultores Associados, no final da década de 80, e logo ingressou no mercado de consultoria do Brasil entregando um produto inovador – construção de cenários e prospecção de futuros – no 1º ciclo de planejamento estratégico da maior empresa do país: a Petrobras." (Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/nossa-historia/>; acesso em: 01/11/2020)

524 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades**, 2013, p. 27

525 Economista e presidente (2012-2013) da Associação de Dirigentes de Marketing e Vendas do Brasil – ADVB/RS, filiada a FENADVB (Federação Nacional das Associações dos Dirigentes de Marketing e Vendas do Brasil). (Disponível em: <http://www.advb.com.br/site/noticia/telmo-costa-assume-a-presidencia-da-advbrs/> Acesso em: 10/01/2019)

abriu sua filial nos EUA em 2015. A Symnetics é uma empresa de consultoria multinacional com atuação em 10 países.

A mediação realizada pelo MBC entre as empresas de consultoria, algumas delas multinacionais, e as agências estatais foi questionado pelos órgãos de fiscalização de contas devido ao caráter privilegiado com que o MBC assinou alguns contratos dado o fato de ser uma OSCIP. A investigação do TCU encontrou irregularidades em contratos entre o MBC e o Ministério do Planejamento, no ano de 2003. Dentre os problemas encontrados estavam relatórios com apenas 4 páginas, de caráter superficial, ao custo de R$ 120 mil[526]. Tais contratos junto ao MPOG eram iniciativas promovidas no âmbito da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) para implementação de sistemas de controle e gestão em órgãos federais, com o custo dividido junto ao governo brasileiro. Parte dos projetos previstos não chegaram a ser concluídos levando à suspensão dos convênios. À época estava no MPOG, Guido Mântega, como ministro, e na Secretara de Gestão, Humberto Falcão Martins[527], ex-integrante da equipe do MARE no governo FHC.

Esse ponto nos leva às forma de financiamento adotadas pelo MBC para a promoção das consultorias empregadas nos convênios no âmbito do PMGP. Uma das fontes de financiamento, já citada, foi a Petrobras. A parceria foi anunciada no *Relatório Anual de Atividades* de 2008 para expansão do PMGP.

> Na 26ª Reunião do Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo, realizada em 22 de julho, em Brasília, Cláudio Gastal foi eleito por aclamação diretor-presidente do MBC. Entre os principais pontos da reunião, está o anúncio da *assinatura de convênio com a Petrobras para a execução do Programa de Modernização da Gestão Pública* (PMGP), desenvolvido pelo MBC.[528]

A Petrobras estava sendo investigada por uma série de contratos de patrocínio, ainda no âmbito administrativo, através de ações do Tribunal de Contas da União. O mesmo processo, que apontou recursos destinados ao MBC, fiscalizou outros patrocínios envolvendo a Petrobras. Além da Petrobras, outras empresas aparecem como financiadoras do PMGP nos

---

526 Ver processo disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317295153/1046220041/inteiro-teor-317295274?ref=juris-tabs> Acesso em: 10/01/2019.

527 Administrador de empresas com formação na UNB, FGV e ENAP. Atua no Instituto Publix, empresa de consultoria na área de gestão pública, e foi professor da EBAPE-FGV (2013-2020) e atualmente da Fundação Dom Cabral. (Disponível em: <https://www.clp.org.br/team/humberto-falcao-martins/>; acesso em: 15/09/2020)

528 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades**, 2008, p. 52.

estados e municípios. No Relatório Anual do MBC, dos anos de 2012 e 2013, o balanço das ações do PMGP traz informações referentes ao orçamento e às empresas financiadoras.

Quadro 10- Programa Modernizando a Gestão Pública, ações e financiadores.

Órgão público	Valor	Empresas Apoiadoras	Resumo	Consultoria
Min. Da Casa Civil	R$ 8.250.000,00	– Itaú – Unibanco – Gerdau Aços Longos – Ambev (Fundação Brava) – Odebrecht – Natura – Votorantim Participações – CPFL – Banco Bradesco S.A. – Grupo Pão de Açúcar – Suzano – Banco Santander (Aymoré) – Amil – Fiat – Vale	Reestruturação da Subchefia de Articulação e Monitoramento;	Falconi Consultores de Resultados
Secretaria de Aviação Civil	R$ 3.914.460,00	– Tam Linhas Aéreas – Gol Linhas Aéreas – Azul Linhas Aéreas – ABDIB	Implantação do Modelo de Gestão para Autoridade Aeroportuária/CGA em Guarulhos	
Ministério dos Transportes	R$ 2.500.000,00	– ALL – CCR – CNT – OAS – Odebrecht – Camargo Corrêa – Bunge	Modernização interna da gestão do ministério dos transportes	Symnetics
Empresa de Planejamento e Logística	R$ 2.686.233,26	Gerdau	Estudos sobre o setor de infraestrutura de transporte em relação aos principais setores em demanda e oferta; Projetos para próxima onda de investimentos em infraestrutura de transportes	Falconi Consultores de Resultados; Accenture do Brasil
Ministério das Comunicações	R$ 480.000,00	Abert	Treinamento e capacitação na área de software e tecnologia da informação para procedimentos internos do ministério.	
Governo do Estado do Paraná	R$ 3.825.348,83	Águia Sistemas – Berneck Painéis e Serrados – Cargill – CR Almeida – Condor Super Center – J Malucelli Seguradora – Paraná Banco – J Malucelli Construtora – Spaipa (Coca-Cola) – Cocari – Batavo – Coamo – Coop. Bom Jesus – Frimesa – Copagril – Potencial Petróleo – Volvo – Furukawa – Cocamar – Capal – Copacol – Oi (Brasil Telecom)	"Implantação de solução gerencial para reduzir os gastos com custeio, analisando os gastos das principais rubricas e órgãos por meio de indicadores, criando um sistema matricial de controle, definindo metas de gastos para cada rubrica, analisando e corrigindo mensalmente os desvios de meta."	
Prefeitura de Porto Alegre	Não informado	Não informado	Análise de pessoal.	
Prefeitura de Caxias do Sul	R$ 116.446,43	IBM	Desenvolvimento de um Plano Estratégico de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação vinculado às melhorias nos processos de gestão da Secretaria da Saúde	

Órgão público	Valor	Empresas Apoiadoras	Resumo	Consultoria
Governo do Estado do Pará	R$ 1.339.665,11	Não informado	Planejamento Estratégico da Secretaria de Segurança Pública	
Governo do Estado do Tocantins	R$ 2.770.204,65	– Bom sucesso – Egesa – Celtins – Bunge – CMT – Faet – Saneatins	Formação de Agenda de Governo	
Governo do Estado do Rio de Janeiro	R$ 3.188.292,62	– Fundação Brava – Ancar Empreendimentos Comerciais S.A. – Administradora Shopping Nova América – Gilberto Sayão da Silva – Teadit Juntas Ltda. – Teadit Ind. e Com. Ltda. – Kadon Empreendimentos S.A.	Elaboração de modelo de governança para o estado.	
Governo do Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Educação	R$ 1.853.359,00	– Carvalho Holdings S.A. – Ancar Gestão de Empreendimentos Comerciais S.A. – Fundação Brava – Gilberto Sayão da Silva – Paulo Ferraz – Grupo Libra – Teadit Ind. e Com. Ltda. – Teadit Juntas Ltda	Implementação de gratificação por desempenho para profissionais da educação.	Falconi Consultores de Resultados
Prefeitura de São Paulo	R$ 4.213.676,75	– Cyrela Brasil – Roplano S.A. – Brookfield Incorporações – BW 1 Morumbi – Odebrecht Realizações	Implementação de sistema de indicadores e metas a atingir pelo conjunto de ações da prefeitura.	
Governo de Pernambuco – Complexo industrial e portuário de SUAPE	R$ 5.335.164,95	– Construtora OAS – Andrade Gutierrez	Organização do funcionamento do Complexo Industrial e Portuário de SUAPE.	Accenture[529]
Governo do Estado de Goiás	R$ 16.200.132,82	Ver NOTA DE RODAPÉ[530]	Modernizar a gestão pública do governo de Goiás por meio de aplicações de metodologias em diversas secretarias de Estado; Sistema de metas por resultados para servidores; Implementação de Organizações Sociais na gestão de unidades de saúde;	

529 Governo do Estado de Pernambuco. Complexo Industrial e Portuário do SUAPE. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3767002&disposition=inline> Acesso em: 01/08/2019.

530 Empresas financiadoras: Abatedouro São Salvador Ltda. (Super Frango); Anicuns S.A.; Bom Sucesso, Brenco-Companhia Brasileira de Energia Renovável (Usina- Morro Vermelho), Brookfield MB Empreendimentos Imobiliários S.A.; Caçú Ind. e Com. de Açúcar e Álcool Ltda. (Sifaeg); Caramuru Alimentos S.A.; Cargill; Central Energética Morrinhos (CEM); Centro Álcool S.A. (Cenasa); CNAA/CIBA (em nome de BP – Usina Itumbiara); Ambev; Construtora Central do Brasil S.A.; Cooper Rubi; Cosan Centro-Oeste S.A. Açúcar e Álcool; CRV Indústria Ltda.; Denusa Destilaria Nova União S. A.; Energética São Simão S.A.; Energética Serranópolis Ltda.; Eternit S.A.; Gerdau Aços Longos; Goiasa; Cosmed; Brainfarma Ind. Química e Farmacêutica; Jalles Machado S.A.; Jalles Machado S.A. – Unidade Otávio Lage; MMC Automotores do Brasil S.A. (Mitsubish); Nardini; Navarrete Engenharia; Nova Gália; Novo Mundo; Porto das Águas; Refrescos Bandeirantes Ind. e Com. Ltda. (Coca-Cola); Rio Claro Agroindustrial S.A.; SAGA Brasil Administração e Participação S.A.; São Francisco – SJC Bio Energia; Senha Engenharia; SMBJ Agroindustrial S.A.; Sobrado; Tencel; Tropical Bio Energia; USE Móveis para Escritório Ltda.; Usina

Fonte: Elaboração própria a partir de: Movimento Brasil Competitivo. *Relatório Anual de Atividades.* 2012, 2013.

O quadro acima demonstra um balanço parcial das ações do PMGP. A maioria desses projetos contou com apoio de empresas, algumas interessadas diretamente nas atividades relacionadas. Por exemplo, a construtora OAS financiou o projeto da Refinaria de Abreu e Lima, parte do Complexo Industrial e Portuário do SUAPE, no qual participou das obras de construção[531]. As empresas aéreas TAM, Gol e Azul financiaram a implantação do "Modelo de Gestão para Autoridade Aeroportuária" no aeroporto de Guarulhos. Construtoras como OAS, Odebretch, Camargo Corrêa e a Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), diretamente interessadas em obras ou na administração de rodovias privatizadas, financiaram a reestruturação de procedimentos no Ministério dos Transportes.

Nos governos estaduais, são relevantes os casos patrocinados por um amplo conjunto de empresas que atuam na região, destinados a processos de reestruturação geral da gestão de órgãos da administração estadual. Isso pode ser observado nos casos dos governos estaduais do Rio de Janeiro, Goiás e Paraná, além da Prefeitura de São Paulo. Cada um desses casos caberia um estudo específico para analisar a relação entre tais empresas, os governos em questão e o tipo de reestruturação promovida pelas consultorias indicadas pelo MBC, dada a magnitude e complexidade das diversas áreas abrangidas pelos processos de reestruturação indicados pelo MBC.

Podemos observar que o financiamento empresarial foi fundamental para a implementação do PMGP, considerando também os aportes de empresas públicas como a Petrobras e de convênios realizados junto a órgãos públicos. Nesse contexto, é importante ressaltar que a legislação das OSCIP, criada em 1999, conforme apresentamos no capítulo terceiro, permite que pessoas jurídicas façam doações, cobertas por deduções fiscais, para entidades de interesse público que, formalmente, não possuem fins lucrativos. Isso parecer ser um elemento explicativo para o conjunto de empresas que deram aporte aos projetos do PMGP podendo registrá-los e deduzi-los como doações à OSCIP. A verificação caso a caso seria o mais adequado, porém a complexidade e ausência de dados disponíveis sobre doações empresariais dificultam essa investigação detalhada.

Dentre os resultados gerais propagandeados pelo MBC como fruto das consultorias

---

Boa Vista S.A.; Usina Goianésia S.A.; Usina São Paulo Energia e Etanol; Vale do Verdão S.A. Açúcar e Álcool; Vale Verde Empreendimentos Agrícolas Ltda.

531 Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito - Petrobrás.** Relatório Final. Outubro de 2015. p. 151-202.

implementadas no âmbito do PMGP, de acordo com os Relatórios Anuais da entidade, está a economia de R$14,5 bilhões, entre redução de gastos e aumento na arrecadação de impostos[532]. Porém, o dado carece de comprovação e a melhora nos resultados de arrecadação de estados e municípios podem estar associados a diversos outros fatores como no caso do estado do Rio de Janeiro em que houve aumento nos repasses referentes aos royalties da produção de petróleo no estado no período, aspecto sem relação direta com a implementação do programa.

Para além dos valores em si, um conjunto de órgãos públicos passou a adotar procedimentos oriundos do mundo empresarial, a partir das atividades de consultorias empresariais, mediadas pelo MCB. A reestruturação capitalista em termos de procedimentos de gestão e organização do trabalho é precificada e disseminada em um mercado específico, o das firmas de consultoria, e se concretizou para reforma de Estado a partir da estruturação de um poderoso *aparelho "privado" de hegemonia*, o MBC, que possui fontes de financiamento vinculada às grandes empresas mantenedoras. A rede de consultorias organizada pelo MBC usufruiu de condição privilegiada, permitida pela legislação das OSCIP, no que se refere à dispensa de licitação para contratação dos serviços prestados pelo entendimento de que se tratava de entidade com destacado conhecimento no assunto, o que dizia respeito ao MBC e não necessariamente às consultorias indicadas. A rápida inserção dos programas de reestruturação em aparelhos estatais nos três níveis federativos pode ser explicado, além da influência do MBC, na década de 2000, pela já existência de conceitos gerenciais na normatização estatal, inseridos com a Reforma Administrativa de 1995.

5.3.3 – Ações estatais de reformulação do Estado: o Gespública e a Agenda Nacional de Gestão Pública.

A rápida disseminação das ações do PMGP, a partir de 2008, não pode ser creditada apenas à ação do MBC, mas à articulação de determinadas esferas estatais em torno da questão da agenda da "Gestão Pública". A iniciativa de promoção de conceitos gerenciais nas agências estatais não tratou-se de uma pauta defendida apenas pelo setor privado.

532 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades.** 2014. p. 11

Teoricamente esses conceitos já faziam parte do escopo do funcionamento dos órgãos público e contaram com ações ao longo dos anos 1990, como vimos anteriormente.

Ainda no início do primeiro mandato de Lula, foi lançado o documento "Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula", elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nessa época, estava à frente da Secretaria de Gestão, do MPOG, Humberto Falcão Martins, ex-integrante da equipe do MARE, entre 1996 e 1999.

> O debate que aqui se propõe, ainda que fundamentado nestes balizamentos macro-institucionais, é em torno da qualidade do Estado — e da qualidade e produtividade do gasto público —, na perspectiva micro-institucional do processo de modelagem e fortalecimento das instituições que compõem o Estado, para incrementar seu desempenho em benefício do cidadão.[533]

Nos termos gerais trazidos pelo documento estavam demarcados os conceitos de qualidade e produtividade nas ações que envolvem o aparelho de Estado, muito próximos daqueles defendidos pelo MBC. Em 2005, foi oficialmente lançado o Gespública, através do decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro. O dispositivo instituía o "Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA", com a finalidade de contribuir para a "melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País".

As principais funções, princípios e objetivos foram descritos no dispositivo legal que instituiu o programa:

> Art. 2º – O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e *implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão*, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à *aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais*, que objetivem:
> I - eliminar o deficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
> II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
> III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

533 Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos** : um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília: MP, SEGES,2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/615/1/Gestao_Empreendedora.pdf>; acesso em: 01/11/2020.

> IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
> V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.[534]

Formulada pelo poder público, o Gespública possui similaridade com a concepção preconizada pelo MBC, em especial a defesa do modelo "gerencial", a busca da melhora da "qualidade" dos serviços prestados e da "competitividade" do país. Além disso, a *"aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais"* estava em consonância com os princípios da reforma gerencial iniciada nos anos 1990. Dessa forma, o Gespública foi uma das iniciativas que buscava promover, de modo contínuo, os princípios da reforma gerencial.

Entre 2005 e 2008, enquanto se expandia e consolidava o MBC, o Gespública teve um funcionamento restrito à orientação de agências públicas na sua relação com os usuários dos serviços e os órgãos superiores. Com esse objetivo, foi elaborado o "Guia D Simplificação" um manual, voltado para instituições públicas, com duas vertentes: a desregulamentação de normas e a simplificação de processos.[535] No que se refere à simplificação, há semelhança com o *New Performance Review* do governo dos EUA, apresentado anteriormente.

De acordo com o "Guia D Simplificação", o Gespública foi o resultado da fusão do Programa Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização, criado em 1979 e retomado em 2000. Nesse sentido, identificamos a construção de um discurso de continuidade entre as diferentes iniciativas no âmbito da gestão pública e sua reestruturação.

Outros eixos de ação foram o apoio à elaboração de "Carta de Serviços ao Cidadão" pelos órgãos da administração pública e o estabelecimento de "Contratos de Gestão" no interior da administração federal ou entre o poder público e organizações da sociedade civil. Quanto aos Contratos de Gestão trata-se da imposição de formas de organização empresarial nas instituições públicas através da contratualização no interior do Estado, prevista na Reforma Administrativa de 1995.

A partir de 2008, as iniciativas do governo são ampliadas com a retomada do Gespública. Junto à atuação do Governo Federal foi implementado um processo de

---

534 BRASIL. Decreto Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>; acesso em: 01/11/2020.

535 Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia D simplificação.** Brasília: MPOG/SEGES, 2006, 2a ed. p. 7-9.

articulação dos secretários estaduais de administração reunidos no CONSAD (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração). O órgão formado por representantes das pastas administrativas dos estados era responsável pela articulação a nível regional da pauta da reforma gerencial.

Entre 26 e 28 de maio de 2008, ocorreu o *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, em Brasília. Neste evento, foi estabelecido um "pacto para melhorar a gestão pública" junto com o Ministério do Planejamento. Dentre os pontos da "Carta de Brasília", lançada com os acúmulos do Congresso, estavam a compreensão de que "para dar conta das demandas da sociedade no contexto atual é necessário repensar a forma de organização e funcionamento do Estado"; que "o arcabouço legal e institucional da administração pública é, de maneira geral, muito pesado e calcado em valores e práticas que, em muitos casos, estão ultrapassados"; e ainda a defesa do modelo gerencial para a gestão pública reforçando os parâmetros de "eficiência" e "gestão".[536]

Dentre os oito pontos deliberados no encontro destacamos aquele que aponta a necessidade de revisão do marco legal referente à institucionalidade estatal:

> Marco legal – rever o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias e adequadas para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial, em direção à excelência em gestão pública. Neste contexto, merecem destaque: alteração da lei de licitações; revisão das formas jurídico-institucionais vigentes; regulamentação do direito de greve no serviço público; regulamentação da relação de parceria do Estado com a sociedade civil; regulamentação da contratualização de desempenho institucional; diretrizes de gestão participativa para as estruturas colegiadas da Administração Pública Federal; e modernização da regulamentação que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.[537]

Além de alguns pontos excessivamente genéricos, como "revisão das formas jurídico-institucionais", outros são bem precisos e indicam uma aproximação com questões trabalhadas ao longo da nossa pesquisa. A "regulamentação da relação de parceria do Estado com a sociedade civil" remete à transferência de serviços públicos da gestão estatal à gestão privada através de entidades do terceiro setor, já em curso, mas também às relações estabelecidas entre o MBC e o poder público no PMGP, pois a reformulação de

536 Ver: MPOG; CONSAD. **Carta de Brasília.** Brasília: 2008.
537 id. ibid.

procedimentos internos de agências estatais com atuação de empresas de consultorias privadas era mediada pela entidade de "interesse público". A regulamentação permitiria mais facilidade na transferência de recursos públicos para tais entidades, como sugere a necessidade de modernização da regulamentação de repasses da União.

A aproximação entre o governo federal e as lideranças do MBC em políticas específicas para a reestruturação da administração pública pode ser observada em artigo do então Ministro do Planejamento, Marcelo Vianna, publicado no Relatório de Atividades do MBC, de 2009. Ao fazer um balanço das ações no âmbito administrativo, afirma que foram tomadas medidas como a simplificação do sistema de convênios entre o governo federal e entidades da sociedade civil. Além disso, buscou reorientar programas como o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE)[538] e o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX)[539]. Ambos programas eram voltados para a reformulação do funcionamento de agências públicas nos níveis federativo estadual e municipal. Destacou também que houve a recomposição da força de trabalho no Executivo Federal a partir da realização de novos concursos, além de uma série de outras medidas que culminaram na proposta da Lei Orgânica da Administração Pública[540], a ser apresentada ao Congresso no ano de 2010.[541]

No início de abril de 2009, as ações em torno da Gestão Pública foram iniciadas através da Agenda Nacional da Gestão Pública (ANGP), apresentado como um amplo programa de modernização. Em artigo publicado no Jornal "Valor Econômico", Jorge Gerdau, pelo MBC,

---

538 "Um programa do governo federal, coordenado pelo Ministério do Planejamento, criado com o objetivo de promover melhoria do gasto público, modernização da área de recursos humanos e simplificação da burocracia nos serviços oferecidos à sociedade pelo setor público estadual e do DF. Tem vigência até maio de 2013. Como funciona? Para financiar o programa, o Ministério do Planejamento repassa aos Estados e ao DF, por meio de transferência voluntária, recursos contratados junto ao BID, tendo a Caixa Econômica Federal como interveniente nos contratos de repasses." (Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/governo-divulga-resultados-do-pnage> Acesso em:)

539 O programa realizado pelo governo federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre 2005 e 2008, tem o objetivo de "fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, doravante LRF)." Ver: <http://editor.planejamento.gov.br/tema/promoex/apresentacao/apresentacao>; acesso em: 01/10/2020.

540 A proposta resultou de debates promovidos pelo MPOG. Para aprofundamento ver: Lameirão, Camila Romero. *O debate sobre a proposta de lei orgânica da administração pública:* uma síntese das apresentações em cinco rodadas de debates direito e gestão pública. In.: Cardoso Jr., José Celso; Pires, Roberto Rocha C. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. Coleção Diálogos para o desenvolvimento, v. 6. p. 67-103.

541 Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades.** 2009, p. 79.

e Mangabeira Unger, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, defendem o que chamam de "verdadeiro choque de gestão"[542]. Buscando apresentar uma mediação em relação ao "choque de gestão" realizado em governos estaduais afirmam que a "reinvenção, para o setor público, de práticas e de paradigmas tradicionalmente associadas ao setor privado representa apenas parte pequena, embora importante, da obra a executar". Em seguida, definem três eixos de intervenção na gestão pública: a) a consolidação da burocracia profissional meritocrática através da valorização das carreiras e o controle sobre os cargos de livre nomeação; b) aprofundamento do gerencialismo e reformulação do direito administrativo; c) a promoção de um novo tipo de federalismo e uma maior participação da sociedade civil na prestação de serviços públicos.

Este artigo revela, em um contexto de expansão econômica proporcionada pelo crescimento do investimento estatal, uma combinação entre a agenda de aprofundamento do gerencialismo e da entrega de serviços à gestão privada (flexibilização de formas de contratação, reforma do direito administrativo e maior papel do chamado "terceiro setor") com a defesa de fortalecimento da burocracia estatal, apresentado como consolidação das instituições. Ainda que a entrega de partes do Estado à gestão privada pareça em contradição com o fortalecimento das instituições, esse discurso buscou coadunar um Estado atuante à continuidade da reforma privatista e gerencial. Parte da agenda de reforma de Estado dos anos 1990, portanto, continuava em curso, apesar de ser adaptada ao contexto de maior intervenção estatal que marcou o segundo mandato de Lula a partir da recomposição de quadros do funcionalismo e de seus ganhos, como vimos no capítulo anterior.

O artigo em debate compunha o conjunto de reflexões reunidas na "Agenda Nacional de Gestão Pública"[543], documento que buscava sistematizar reflexões realizadas em seminários e reuniões realizadas entre o ano de 2008 e 2009. Estava dividido em seis temas: a) burocracia profissional e meritocrática; b) qualidade da política pública; c) pluralismo institucional; d) repactuação federativa nas políticas públicas; e) o papel dos órgãos de controle e governança. Para cada item havia a definição de problemas e o apontamento de sugestões pra solucioná-los.

A maioria das questões eram apresentadas de maneiras genérica, porém representavam

---

542 Mangabeira Unger, Roberto; Johannpeter, Jorge Gerdau. *O verdadeiro choque de gestão.* In.: Jornal Valor Econômico, 07/04/2009.

543 Mangabeira Unger, Roberto; Johannpeter, Jorge Gerdau. **Agenda Nacional de Gestão Pública.** Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/gestao-publica.pdf> Acesso em: 01/02/2020.

reflexões que, em alguns casos, se expressaram em ações concretas de modificação do funcionamento da burocracia federal. Em relação ao primeiro tema, "burocracia profissional e meritocrática" havia a proposta de reestruturação e consolidação das carreiras típicas de Estado[544], o estabelecimento de critérios para ocupação de cargos de confiança, além da capacitação dos servidores. Destaca-se, por exemplo, a reorganização de planos de carreira do serviço público e a limitação percentual de participação em cargos de confiança de pessoas de fora do serviço público[545].

Nos demais temas, destacamos a reafirmação da necessidade de estabelecimento de marco jurídico para "organizações privadas com finalidades públicas", isto é, a expansão do conceito de "público não-estatal" na oferta de serviços públicos, defendida na reforma dos anos 1990. Aprofunda a necessidade de articulação com o setor privado ao propor o "engajamento privado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas".

A ANGP foi apresentada e debatida no *Fórum Nacional de Gestão Pública – GESPÚBLICA*. Este evento, realizado no dia 30 de abril de 2009, definiu o ano de 2009 como "Ano Nacional da Gestão Pública" e contou com a participação de diversas entidades vinculadas ao tema, entre elas o MBC. Dessa forma, um dos objetivos do evento era "arregimentar um grupo de instituições dispostas e em condições de apoiar a execução de ações concretas de melhoria da gestão pública por meio da implementação do Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GesPública".[546]

A solenidade de abertura do evento contou com a participação de integrantes dos ministérios e secretarias: Paulo Bernardo (Ministro do Planejamento), Miguel Jorge (Ministro do Desenvolvimento, Ind. e Com.), Marcelo Viana Estevão de Moraes (SEGES/MPOG) e Paulo Cesar de Medeiros (Presidente do CONSAD). Do setor privado participaram Jorge Gerdau, do MBC, e Luiza Trajano (Magazine Luiza), como Presidente do Conselho do Prêmio Nacional de Gestão Pública. O evento contou ainda com o anúncio de adesão à "Carta de Brasília" de um conjunto de agências, instituições e empresas, públicas e privadas[547].

---

544 Os esforços de reorganização das carreiras federais podem ser exemplificados nas Leis nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, e suas modificações posteriores. A criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), em 2006, foi uma tentativa de unificação das carreiras que, porém, não se efetivou.

545 Estabelecido ainda em 2005 pelo Decreto 5.497 que definiu que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, níveis 4, deveriam ser ocupados apenas por servidores de carreira.

546 BRASIL/MPOG. **Relatório final do 1º Fórum Nacional Gestão Pública.** Brasília, 2009.

547 Petrobrás – Petroleo S.A., Correios e Telégrafos, Movimento Brasil Competitivo, Instituto Florestan Fernandes, Superintendência de Seguros Privados - Susep, Escola Nacional De Administração Pública - Enap, Serviço Municipal De Águas E Esgoto – Semae, Empresa Brasileira De Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, Tribunal De Contas Eleitoral – Tce/Ba, Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, Ministério do Desenvolvimento - MDIC, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa,

Outro desdobramento das iniciativas em torno da "Agenda Nacional da Gestão Pública" foi a efetivação do Comitê Gestor do Gespública, no final do ano de 2009. O Comitê teve a função de coordenar o Gespública e foi composto por representantes de ministérios e outros órgãos de Estado além de entidades da sociedade civil empresarial, entre elas o MBC e a Fundação Nacional da Qualidade[548]. Através da Portaria nº493, de 18/12/2009, do Ministério do Planejamento, foi estabelecido o Comitê Gestor com 38 membros titulares e 21 suplentes[549]. Dentre os membros, destaca-se a participação de Jorge Gerdau como vice-presidente do órgão, sendo o ministro do planejamento o presidente. A 1ª resolução aprovada pelo Comitê foi a adesão à "Carta de Brasília" e à Agenda Nacional da Gestão Pública, apresentadas acima.

Nesse sentido, observamos o avanço da pauta gerencial na gestão pública com uma participação ativa da sociedade civil empresarial, especialmente o MBC, junto ao Governo Federal e demais esferas e poderes do Estado. Com o ano de 2010 voltado para a sucessão eleitoral, projetos vinculados à agenda de gestão pública, como os projetos de Lei Orgânica da Administração Pública e da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público[550], saíram da pauta legislativa prioritária. Porém, a atuação da sociedade civil empresarial no âmbito da questão gerencial nesse período não foi paralisada. Jorge Gerdau continuou a galgar espaços no interior do Estado restrito, promovendo a pauta gerencialista, tais como a presidência da "Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade", no início do governo de Dilma Rousseff, em 2011.

Instituto Nacional Metrologia E Qualidade – Inmetro, Tribunal de Contas da União - TCU, Fundação Nacional da Qualidade - FNQ, Conselho Federal de Administração - CFA, Instituto Publix, Nelson Marquezelli – Deputado Representante Câmara Federal, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP, Conselho Regional de Administração/DF, Banco do Brasil S. A., Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Instituto Rui Barbosa, Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, Associação Mineira dos Administradores Públicos -Amap, Instituto Nacional de Câncer, Fórum QPC E PGQP, Furnas Centrais Elétricas S.A., União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle – Unacon, Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará - Hemopa.

548 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/instalado-comite-gestor-do-gespublica-e-definidas> Acesso em: 15/11/2017.

549 Imprensa Oficial. Diário Oficial da União. Nº 243, 21/12/2009, seção 2, p. 44.

550 Ver: "Instalado Comitê Gestor do GesPública e definidas diretrizes para 2010." Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/instalado-comite-gestor-do-gespublica-e-definidas>; acesso em: 01/02/2020.

5.4 - SÍNTESE PARCIAIS

Neste capítulo, buscamos demonstrar como a reforma de Estado, aprofundamento da inserção do “gerencialismo” no aparelho de Estado, foi promovida de maneira articulada por ações estatais e de entidades empresariais da sociedade civil, desde os anos 1990. Com a formação do MBC, no início dos anos 2000, houve a centralização dessa pauta na ação desta entidade dirigida por integrantes de grandes empresas multinacionais brasileiras e estrangeiras. O MBC se tornou um importante *aparelho privado de hegemonia* que combina forte presença junto ao *aparelho estatal*, promovendo convênios e parcerias junto a diferentes órgãos governamentais, com uma rede de consultoria empresarial através da qual implementa conceitos “privados” de gestão em órgãos públicos. Tais “técnicas de gestão”, amplamente aceitas como mais avançadas, bloqueiam as parcas possibilidades de controle social conquistadas pelas diversas formas de pressão popular ao caracterizar os expedientes de políticas públicas em termos de controle de resultados.

As ações do MBC, APH de caráter sui generis ao incorporar representantes do Estado em seu órgão dirigente, se concentraram na disseminação de formas de funcionamento do aparelho de Estado sob a lógica empresarial, contribuindo assim para o empresariamento dos serviços públicos, uma das formas de disputa pelo fundo público. Por outro lado, promove-se também uma lógica de controle de resultados e produtividade nos serviços públicos que não necessariamente implicam em garantia dos direitos sociais.

A partir de uma ampla base de empresas mantenedoras, incluindo multinacionais brasileiras e estrangeiras, o MBC estabeleceu sua inserção em diferentes agências de Estado com seu programa de reforma gerencial. A nova versão da reforma gerencial se configurou através da promoção de procedimentos empresariais formulados por consultorias privadas no interior das agências estatais através de projetos que fizeram parte do PMGP.

Em suma, o MBC foi um dos responsáveis por promover a continuidade da reforma gerencial no Estado brasileiro, nos três níveis de poder. Segundo Casimiro, seu papel foi “difundir e instrumentalizar, na aparelhagem estatal, o seu modelo privado de gestão, como proposta ‘modernizadora’” (p. 225) Para isso contou com o suporte de um conjunto de grandes empresas mantenedoras que proporcionavam capacidade de influência e pressão no interior do aparelho de Estado. Diante do relativo sucesso da pauta conduzida pelo MBC o tema foi retomado, entre 2008 e 2009, a partir de um conjunto de atividades no âmbito do Gespública, renovando este programa criado em 2005 e pouco atuante até então.

Por fim, um aspecto de caráter teórico que observamos se relaciona a maneira pela qual se estabelecem os laços entre *sociedade civil* e *sociedade política*, a forma como se constitui o *Estado integral*. Podemos verificar a consolidação de uma posição propositiva propagada da sociedade civil empresarial, em busca de predomínio em torno de um tema que abrange todo o setor empresarial, o da "competitividade", leia-se a capacidade de uma unidade produtiva sair vitoriosa em processos de concorrência. Além disso, identificamos um avanço da sociedade civil de caráter empresarial sobre as *definições de Estado*, isto é, as formas de funcionamento das agências, que não se limitam a este ou aquele governo. Visto por outro ângulo, trata-se de limitar as possibilidades clássicas republicanas de incorporação de questões populares no âmbito da ossatura organizativa do Estado. Esta deve estar definida diretamente pelo setor empresarial, através de noções como "eficiência" e "competitividade", *ideologia* das novas formas de organização, através da qual moldam a organização do aparelho de Estado à lógica própria dos processos produtivos capitalistas.

CAPÍTULO 6 – O DESENHO ESTATAL NO GOVERNO LULA.

Tem certos momentos, como diria Friedman
– todos nós somos keynesianos –
tem que intervir mesmo,
tem que entrar, tem que fazer,
tem que assumir a responsabilidade.
É Governo ou não é Governo?
Tem que assumir.
Ah! Porque vai estatizar banco!
Que horror!Tem que fazer!
Porque isso dá, traz confiança.[551]

O significado social e histórico do período em que o Partido dos Trabalhadores esteve no governo tem sido analisado por diferentes matrizes e aspectos. A interpretação mais alinhada às forças sociais que compuseram o governo petista afirma que se formou um novo modelo de acumulação distinto do que seria aquele de viés neoliberal, dominante no Brasil nos anos 1990. Por isso, denominam como um governo "pós-neoliberal"[552]. No nosso ponto de vista, os treze anos de governos do PT não se caracterizaram por uma ruptura de fundo com a chamada "agenda neoliberal", ainda que tenha se destacado um papel distinto para as agências estatais que pode ser resumido através da política de incentivo à atividade econômica (incentivo fiscal e crédito), dos programas focalizados de combate à pobreza, da valorização do salário mínimo e de ampliação de políticas públicas. Porém, como viemos debatendo ao longo desta tese, compreendemos este período como parte do processo de expansão das relações sociais capitalistas imbrincadas nas contradições do tipo de inserção do Brasil no mercado mundial e as suas relações com os demais países capitalistas.

A especificidade histórica dos governos do PT está exatamente na maneira como promoveu o aprofundamento das formas de acumulação de capital, atendendo interesses de diferentes setores do bloco no poder e acomodando aspectos progressistas em favor dos setores populares, propiciando assim um processo de conciliação momentâneo de interesses antagônicos.

551 Conselheiro Abílio Diniz, Ata da 28ª Reunião Plenária, 06/11/08, p. 18 *apud* Guiot, 2015, op. cit. p. 304.
552 SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

A retomada de um relativo protagonismo do investimento produtivo do Estado foi possível justamente pelo fato de que as práticas neoliberais não se definem por uma ausência ou omissão do Estado. Diferentemente do senso comum difundido nos anos 1990, o Estado passou por uma reformulação do seu papel e de suas prioridades levando ao seu fortalecimento, por exemplo, nos aspectos coercitivos e esvaziando a capacidade dos processos eleitorais interferirem nas políticas estatais.

Neste capítulo analisaremos os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores sob a perspectiva da política de Estado e da ocupação das arenas do aparelho de Estado do Poder Executivo Federal por interesses de frações burguesas. Na primeira seção discutimos em que medida a manutenção dos principais aspectos da chamada "política macroeconômica", por um lado, e a criação de uma política industrial, por outro, expressaram uma reconfiguração do aparelho de Estado durante o governo Lula. Tal hipótese revela a necessidade de observar a articulação entre desenho do aparelho de Estado e as tensões no interior do bloco no poder. Nesse sentido, destacaremos a maneira como o Governo buscou acomodar distintas demandas da *grande burguesia, em especial o segmento proprietário dos setores produtores de valor,* expressa em um conjunto de entidades que tinham como protagonistas, entre outros, representantes de grandes empresas multinacionais de origem brasileira que conquistaram espaços significativos em agências e órgãos estatais.

Na segunda seção analisaremos como a disputa pelo orçamento estatal expressou as tensões do projeto de conciliação de classes na medida em que, apesar de manter as linhas gerais de restrição fiscal para o pagamento das obrigações da dívida estatal, ampliou os gastos através de programas sociais. Tais políticas e aparelhos de Estado se constituíram como centros de tentativa de *pacificação das lutas sociais e sua contenção nos limites do aparelho de Estado*.

Ao longo da nossa análise admitimos como pressupostos teóricos aspectos da reflexão de Nicos Poulantzas sobre as relações entre as classes sociais e o aparelho de Estado burguês. Em especial duas ideias importantes. A primeira delas é a da existência de *núcleos de poder* no interior do Estado, responsáveis por manter a unidade do poder de Estado. Essa ideia está associada à possibilidade de *deslocamento das arenas centrais do aparelho de Estado* quando observada a inserção no Estado de interesses estranhos aos setores que possuem a hegemonia do bloco no poder.

Trabalhamos com a hipótese, no caso aqui analisado, da tentativa do PT de dinamizar distintos *espaços de poder* no aparelho de Estado, sem modificar o núcleo principal, formatado entre o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 no Ministério da Fazenda e

no Banco Central. O fortalecimento de novos núcleos ocorreu através do MDIC, considerando o papel dos Conselhos Consultivos (CNDI, CDES) que tinham destaque na articulação das políticas de Estado, no primeiro mandato. Posteriormente, ocorreu a modificação das funções de espaços como a Casa Civil, principalmente na execução do PAC. O protagonismo de novas áreas da estrutura ministerial não tinha por objetivo se opor ou deslocar a importância do Ministério da Fazenda que manteve a centralidade expressa na continuidade do predomínio da política monetária sobre o conjunto da política de Estado incluindo a influência sobre o orçamento, pelo menos, até o início do segundo mandato de Lula.

6.1 – O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO: APARELHO ECONÔMICO ENTRE O MONETARISMO E A PARÓDIA DESENVOLVIMENTISTA.

As análises produzidas por intelectuais que compuseram o governo nos ajudam a compreender a perspectiva dos atores políticos. Dessa forma, partiremos de uma delas para apresentar, na primeira parte, o desdobramento da política macroeconômica no início do governo Lula e as diferentes posições sobre as decisões do núcleo político do governo. A seguir, na segunda subseção, à luz da discussão apresentada até então, abordaremos as políticas industriais que começaram a ser formuladas e executadas ainda no primeiro mandato de Lula. Mesmo que no segundo mandato elas tenham evoluído para um conjunto mais amplo de medidas, compreendemos que a busca pela formulação de ações voltadas ao estímulo à atividade industrial esteve presente desde o início do governo, inclusive pela composição de forças presentes em diferentes órgãos governamentais.

Ao final, na última parte, pretendemos destacar os impactos da crise econômica de 2008 sobre a economia brasileira e a política econômica concentrada na contenção dos seus efeitos. Diante do forte impacto sobre a atividade econômica, o governo obteve a chancela dos setores dominantes para colocar em prática medidas anticíclicas, isto é, destinadas a conter os efeitos da crise. Entre as ações estava um maior gasto público com o relaxamento da política fiscal. O desdobramento positivo dessas ações possibilitou ao PT condições de eleger Dilma Rousseff para o terceiro mandato consecutivo do partido na presidência da República. Vale destacar que poucos partidos e figuras políticas tiveram três mandatos consecutivos no poder, ao longo do período republicano. Pelo voto direto, o único foi o PT.

6.1.1 – Governo Lula: pequenas mudanças no continuísmo.

Um documento bastante utilizado para destacar o continuísmo na política econômica do Partido dos Trabalhadores é a "Carta ao Povo Brasileiro"[553]. Esse documento foi lançado pela campanha de Lula da Silva, ainda em junho de 2002, com o objetivo de acalmar os ânimos de investidores que promoviam ataques especulativos diante da iminente vitória eleitoral da esquerda.

A suavização do programa de transformações aparece na ideia de transição entre a política de Estado em curso e a de seu futuro governo. "Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias." Assim, se afiançava "assegurar o crescimento com estabilidade".

A retomada de políticas voltadas para o crescimento da atividade econômica e a geração de empregos deveria ser realizada com a manutenção da estabilidade de preços estabelecida nos anos 1990. Apontava ainda a necessidade de incentivo ao comércio exterior para geração de "moeda forte" e, com isso, nessa visão, ser capaz de garantir a superação da "vulnerabilidade externa". Dessa forma, "poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico".

Essa retorica de transição entre dois modelos econômicos distintos (neoliberal x pós-neoliberal) aparece na análise de Nelson Barbosa, economista que atuou como secretário de política econômica do Ministério da Fazenda (2008-2011). Em 2013, ele analisou a política econômica da década de governo do PT àquela altura. Destacou que as políticas econômicas do governo do qual fizera parte poderiam ser divididas em quatro etapas: a) 2003-2005: período marcado pela política econômica restritiva, focada no controle da inflação e redução do endividamento do setor público; b) 2006-2008: política econômica expansionista focada no crescimento da economia e aumento do investimento; c) 2009-2010: período de políticas anticíclicas focadas nos efeitos da crise econômica; d) 2011-2013: início do governo Dilma quando se buscava a consolidação da "nova matriz macroeconômica".[554]

---

553 Lula da Silva, Luiz Inácio. **Carta ao Povo Brasileiro.** São Paulo, 22 de junho de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>; acesso em: 01/01/2019.

554 BARBOSA, Nelson. *Dez anos de política econômica.* In.: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p.69-

Dessa datação, destacamos as duas etapas anteriores à crise econômica de 2008. A primeira marcada pelas políticas de controle do gasto público e da inflação, sendo sucedida por um ciclo de ampliação dos investimentos estatais. Em síntese, esses dois períodos poderiam definir, para muitos, dois conjuntos de políticas econômicas profundamente distintas. Um marcado pela continuidade com o governo de FHC, associada à figura de Antônio Palocci à frente do Ministério da Fazenda, e outro de caráter expansionista e com foco no crescimento econômico sendo a principal marca do governo Lula e identificada com as perspectivas keynesianas de Guido Mantega, e outros economistas que passaram a hegemonizar a área econômica.

Análises como a de Nelson Barbosa estabelecem um corte profundo entre os dois períodos, quase como um giro completo em favor das políticas voltadas para o crescimento econômico após o que teria sido um período de transição em relação às políticas restritivas herdadas de FHC. No entanto, os fatos mostram que a política macroeconômica manteve uma continuidade entre os governos de FHC e Lula, com importante persistência ao longo dos dois mandatos deste último. Destaca-se, o chamado "tripé macroeconômico" definido pela política de juros elevados, a política fiscal de restrição sobre os gastos públicos (meta de superavit primário) e o câmbio flutuante. Esse conjunto foi adotado em 1999, após os acordos com Fundo Monetário Internacional, abordados no capítulo três. Naquele contexto a crise cambial de 1998 a política de câmbio fixo, adotada em 1994, se tornou inviável.

No que se refere ao aparelho econômico de Estado, a manipulação da taxa de juros básica da economia, taxa SELIC, é de responsabilidade do Banco Central, através do Comitê de Política Monetária (COPOM), que atua com autonomia em relação ao Ministério da Fazenda para estabelecer sua política de taxa de juros[555]. Por sua vez, a política monetária definida pelo Banco Central deve buscar alcançar as metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e composto pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e pelo presidente do Banco Central.

No modelo que persistiu entre os governos FHC e Lula, o Banco Central do Brasil (BCB) é o responsável pela definição da taxa de juros sobre os títulos públicos e a política de câmbio. Enquanto a política fiscal é controlada pelo Ministério da Fazenda, através da

102.

555 "Formalmente, as competências do Copom são definir a meta da Taxa Selic e divulgar o Relatório de Inflação. A taxa de juros fixada na reunião do Copom é a meta para a Taxa Selic (taxa média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia), a qual vigora por todo o período entre reuniões ordinárias do Comitê." Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/copom_normas/a-hist.asp?frame=1>; acesso em: 01/10/2020.

Secretaria do Tesouro Nacional. A definição das metas de inflação estava sob responsabilidade compartilhada entre BCB e os ministros da Fazenda e Planejamento que integram o CMN. Nessa divisão de funções, o BCB tem papel de destaque e ficou, durante todo o período de governo de Lula, sob a presidência de Henrique Meireles. As alterações que ocorreram na política de Estado preservaram os eixos da política monetária que estavam nas mãos de um intelectual oriundo de instituições financeiras internacionais interessadas no arranjo destacado. Dessa forma, é difícil sustentar, como alguns fazem, que o governo Lula promoveu um governo de caráter "pós-neoliberal", pois manteve os elementos a lógica da centralidade da política macroeconômica sobre o conjunto da política de Estado.

Outro tema recorrente é o da "superação da vulnerabilidade externa" da economia brasileira. A vulnerabilidade estaria associada principalmente à necessidade de moeda internacional (dólar) para o fechamento das contas externas. Historicamente, o saldo de dólares na economia brasileira tende a ser negativo, dentre outros fatores, em função da opção pela liberdade de transferência de lucros e capitais das multinacionais aqui instaladas[556]. Essa questão tem caráter estrutural e está relacionada com o modelo de inserção internacional da economia brasileira, ou seja, a inserção subordinada sob o capital-imperialismo, se expressa, no âmbito das contas nacionais, em uma defasagem crônica no saldo de moeda estrangeira.

Marcelo Carcanholo[557] aponta que as reformas dos anos 1990 aprofundaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira, ao contrário do que a propaganda oficial buscou defender. A abertura comercial e financeira promoveu uma ampla entrada de capitais estrangeiros em setores antes protegidos, além da concorrência provocada pela política de câmbio valorizado entre 1994-1999.

Carcanholo aponta que deve-se observar o resultado da balança das transações correntes e não apenas o saldo da balança comercial. O saldo das transações correntes contabiliza o conjunto de entradas e saídas de moedas estrangeiras nas transações envolvendo o comércio de mercadorias, serviços, transferências de rendas (salários, lucros e juros) e remessas sem contrapartidas.

---

556 No limiar da crise política, que culminou no golpe empresarial-militar de 1964, estava a questão do controle sobre a remessa de lucros estabelecida durante o governo de João Goulart. Ver: Skidmore, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, 4ª ed., p. 297-302.

557 CARCANHOLO, Marcelo Dias. *A Inserção Externa da Economia Brasileira no Governo Lula*. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 109–131.

Mesmo com uma balança comercial favorável, registrada entre 2001 e 2013[558], não se resolveu completamente o problema das transações correntes, apesar do saldo positivo observado entre 2004 e 2007[559]. Tão logo a conjuntura favorável que permitiu esse resultado se reverteu, o saldo das transações correntes voltou a marca negativa.

> A melhora das contas externas só ocorreu por uma eventualidade conjuntural dos seguintes fatores: (i) alta no ciclo de liquidez internacional, o que reduz as taxas internacionais de juros, proporcionando um crescimento da economia mundial e uma redução no risco-país, que embasa o fluxo de capitais externos; (ii) forte crescimento da economia chinesa, que importa os produtos justamente que preponderam na pauta de exportações da economia brasileira; (iii) crescimento do preço das commodities, predominantes na estrutura exportadora do país. Qual destas razões se deve a alguma medida do governo brasileiro? Nenhuma. É tudo fruto de um cenário externo extremamente favorável, que propiciou o forte crescimento das exportações, a reversão no déficit da balança comercial e de transações correntes e o acúmulo de reservas internacionais que permitiram, dentre outras coisas, o pagamento antecipado de um montante da dívida com organismos internacionais.[560]

Além disso, a queda na participação dos produtos manufaturados nas exportações, a partir de 2008[561], enfraquece a possibilidade de financiamento do deficit das transações correntes através das exportações pois os altos preços das commodities registrados em períodos de alta demanda não se sustentam no longo prazo. Carcanholo aponta ainda que a liberalização financeira se aprofundou durante o governo Lula com a redução dos controles sobre capitais.

> No que se refere à liberalização financeira, por exemplo, em março de 2005 foram aprovadas a unificação do mercado cambial (flutuante e livre), a extinção da Conta de Não residentes (CC-5), o que facilita a remessa de recursos para o exterior, e a dilatação dos prazos para a cobertura cambial das exportações. (…) A extinção das contas CC-5, por sua vez, eliminou os limites para que pessoas físicas e jurídicas (inclusive residentes) convertessem reais em dólares, facilitando a saída de recursos, aprofundando

558 Fonte: Banco Central do Brasil, Balanço de Pagamentos (BPM6). Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>

559 Com o impacto da crise econômica o Brasil passou do saldo positivo nas contas de transações correntes de US$408 milhões para um saldo negativo de US$30,6 bilhões, em 2008. Fonte: Banco Central do Brasil, Balanço de Pagamentos (BPM6). Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>

560 Carcanholo, 2010, op. cit., p. 121

561 Banco Central do Brasil. **Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes.** Estudo Especial: nº 38, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf>; acesso em: 01/10/2020.

> a liberalização cambial. Já a dilatação dos prazos para a cobertura cambial das exportações significou que os exportadores puderam manter suas receitas em dólares (30% do total) no exterior, apontando para o fim da obrigação de converter as receitas em dólares para moeda nacional, ao mesmo tempo em que lhes permite atuar no mercado especulativo de câmbio no ínterim entre o recebimento dos dólares e sua eventual transformação em reais. [562]

Mesmo diante da continuidade não apenas do modelo macroeconômico, mas também de medidas liberalizantes, alguns analistas destacam os aspectos de "mudança na continuidade" da política econômica. Luiz Filgueiras, Bruno Pinheiro, Celeste Philigret e Paulo Balanco argumentam que entre o final do primeiro mandato de Lula e o início do segundo mandato houve uma "flexibilização" na política econômica ainda que não tenham ocorrido mudanças significativas no bloco no poder e na política macroeconômica. Os autores se referem às políticas de incentivo industrial que estimularam o aumento da acumulação. Na seção seguinte nos deteremos neste aspecto.[563]

Em uma outra vertente crítica ao governo Lula, considera-se mais relevante para o bom desempenho da economia brasileira, entre 2004 e 2008, o cenário externo favorável com aumento do preço internacional das *commodities* e das exportações para China. Vale destacar que o crescimento mundial, nesse período, foi superior ao registrado na economia brasileira, significando que o país perdeu oportunidade de uma expansão superior dada a fase de ascensão no ciclo econômico mundial.[564]

Laura Carvalho[565], analisando a expansão da economia brasileira no período, considera outros fatores além da influência do setor externo. Afirma que o crescimento se estendeu até 2010, sendo que o ápice no crescimento das exportações ocorreu entre 2003 e 2005 com uma taxa média de 11,7% ao ano. Entre 2006 e 2010, a média anual de expansão das exportações foi de apenas 2,5%, justamente quando se observou o melhor desempenho da economia brasileira. Para a economista, o "milagrinho brasileiro" foi possível pela atuação do Estado na ampliação do investimento que se combinou com o aumento dos ganhos dos setores de menor renda (através de programas como Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo) que deram sustentação ao crescimento econômico registrado no final do primeiro mandato e no

562 Carcanholo, 2010, op. cit., p. 113-114

563 FILGUEIRAS, L. et al. *Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula.* In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 63

564 Carcanholo, 2010, op. cit.

565 Carvalho, Laura. **Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

segundo mandato de Lula. Essas teriam sido as principais características da reorientação "amena e gradual" da política econômica nesse período.

Saad Filho e Morais[566]. também questionam a influência única do crescimento da economia mundial como explicação para o crescimento econômico observado durante o governo Lula. Argumentam que teria se formado uma política econômica "híbrida" que associou ao tripé macroeconômico (cambio livre, metas de economia nas contas públicas e juros elevados para contenção da inflação) elementos de incentivo ao mercado interno, expansionismo fiscal (ampliação do gasto público), etc. Assim teria se formado o que denominaram "neoliberalismo desenvolvimentista", noção que busca dar conta do ineditismo da política econômica do período de expansão do ciclo e durante a crise econômica internacional. À pergunta do porque tal modelo *inusitado* obteve sucesso relativo, os autores respondem recusando o argumento do efeito positivo do ciclo ascendente externo e afirmam uma conjunção de fatores internos e externos. Destacam-se a habilidade da equipe econômica do governo que conseguiu aproveitar brechas com o declínio do consenso neoliberal e a melhoria nos indicadores de renda, emprego e investimento.

> Apesar dos bons resultados atingidos em termos de crescimento econômico e distribuição de renda, e da melhora do posicionamento do Brasil no sistema capitalista internacional, a *inflexão ocorrida a partir de 2006 definiu uma política que pode ser denominada mais apropriadamente como "híbrida"*, associando políticas macroeconômicas visando à estabilidade monetária e presumindo, implicitamente, o equilíbrio espontâneo dos mercados, com políticas objetivando à aceleração do desenvolvimento e a equidade social mediante um destacado ativismo estatal.[567]

Essa concepção confere peso importante na ação dos técnicos do governo, em especial os economistas. Sem desconsiderar a ação dos burocratas de Estado, é preciso atentar no processo de disputa política no interior do bloco no poder e dos aparelhos de Estado os aspectos sociais e políticos mais amplos. Entre a "reorientação amena" e a política econômica "híbrida" temos em comum a ausência de ruptura com os elementos centrais da política macroeconômica.

566 Morais, L., & Saad-Filho, A. **Da economia política à política econômica**: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In.: **Revista de Economia Politica**, 31(4), 507–527. https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001).

567 id. ibid., p. 521.

Por outro lado, a pressão pela retomada de políticas industriais garantiu ao governo Lula espaço para ampliar a ação do Estado dando acesso a outros atores ao aparelho de Estado, oferecendo a oportunidade para o governo conduzir a política industrial e demais ações sem interferir nas bases da "estabilidade monetária".

No que se refere ao desenho do aparelho de Estado, apesar da existência de novas áreas vinculadas à política industrial, a centralidade do aparelho de gestão da política macroeconômica, bem como o seu bloqueio em relação aos processos eleitorais, se evidencia na chamada "autonomia operacional" do Banco Central e na escolha e permanência, durante 8 anos, de Henrique Meirelles[568] (PSDB) na presidência do órgão. Mesmo com a nomeação de Alexandre Tombini, funcionário de carreira do Banco Central, no início do mandato de Dilma Rousseff, vinculado ao discurso de critério técnico, esse aparelho da área econômica continuou atravessado pelos interesses de composição da *grande burguesia*. Tanto Meireles quanto Tombini, pelo trânsito em bancos ou agências multilaterais, possuíam capacidade de realizar a mediação entre os agentes financeiros externos e as classes dominantes internas que chancelavam a continuidade da política macroeconômica, como apontamos no capítulo 4.

Havia no interior do governo, e de sua base de apoio, um amplo consenso sobre a manutenção da política macroeconômica que se expressava na defesa da "estabilidade inflacionária"[569]. Esta era concebida como pré-condição para qualquer aumento do investimento e retomada da expansão consistente das atividades econômicas. O historiador André Guiot[570] apresenta os debates que contribuíram para a construção desse consenso, no interior do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão consultivo que reunia representantes de diversos segmentos sociais como empresários, trabalhadores e intelectuais, mas sendo hegemonizado por empresários de diversos setores econômicos.

Dentre os debates realizados no chamado "Conselhão" (CDES), alguns visavam influenciar a política econômica do governo. Em 2004, por exemplo, foi aprovada a proposta, que foi levada ao Governo, de ampliação da composição do Conselho Monetário Nacional. O CMN é núcleo formulador da política monetária sendo, na época, formado pelos ministros da

568 Para uma descrição detalhada da trajetória deste e de outros presidentes do Banco Central, ver a quadro 3, capítulo 4.

569 Os críticos mais duros à continuidade da política econômica e à Reforma da Previdência acabaram expulsos do Partido dos Trabalhadores, no final de 2003. Foram expulsos três deputados federais (Babá, João Fontes e Luciana Genro) e uma senadora (Heloísa Helena). Nesse episódio, o PT deu mostras que não cabiam no interior do governo, e de seu próprio partido, críticas mais contundentes à sua estratégia de governo de mudança no continuísmo. (Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Direcao-do-PT-expulsa-rebeldes-e-adverte-tendencias-radicais/4/733> Acesso em: 02/10/2019)

570 Guiot, 2015, op. cit.

fazenda, do planejamento e o presidente do BCB. O acesso a este espaço seleto era visto pelos setores vinculados à pauta industrializante como fundamental para a modificação do rumo da política econômica. Nesse sentido, a defesa de ampliação do CMN contou com campanha pública reunindo centrais sindicais, como a CUT e a Força Sindical, e a tradicional entidade patronal FIESP. Tal movimentação possuía papel estratégico na construção da imagem de aliança entre a "burguesia industrial" e os trabalhadores em prol de um programa de desenvolvimento com foco no fortalecimento da indústria, geração de empregos e distribuição de renda.

Dado o caráter consultivo do CDES, o sucesso de suas propostas dependiam das relações de forças no conjunto do governo e do bloco no poder. A ampliação do CMN nunca chegou à dimensão prática, se caracterizando apenas como um disputa no interior do governo que tinha como polo opositor à proposta representantes da grande burguesia oriundos tanto do setor bancário-financeiro, como Roberto Setúbal (presidente do Itaú S.A.) e quanto produtivo, como Jorge Gerdau[571]. Apesar das divergências quanto à taxa de juros, não existia no CDES setores críticos à chamada "estabilidade monetária" proporcionando uma adesão de conjunto a elementos básicos da política macroeconômica herdada do governo FHC. Apesar da posição minoritária no CDES dos críticos à ampliação do CMN, tal grupo possuía poder de veto no interior do governo pois a proposta foi engavetada após aprovada no interior do Conselho e nunca retomada decisivamente.

Outra característica do desenho institucional do Estado aparece na gestão compartilhada pelo BCB e o Ministério da Fazenda da condução conjunta da política macroeconômica.

> O Ministério da Fazenda teria sido o núcleo de poder no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (LOUREIRO &ABRÚCIO, 1999) e esse desenho institucional parecia ter-se reproduzido no primeiro governo Lula, ao menos até a demissão de Palocci. A nomeação de Mantega – economista com forte ligação com o campo desenvolvimentista – e a sua gestão não produziram uma alteração significativa na orientação da política macroeconômica, o que revela que o centro decisório da política macroeconômica não se concentra unicamente no Ministério da Fazenda. De outra forma: *no que tange ao novo desenho institucional do processo decisório de política macroeconômica, parece que se sacramenta no governo Lula uma alteração importante na cúpula do aparelho de Estado ocorrida durante os governos Cardoso*.[572]

571 Guiot, 2015, op. cit., p. 240.

No sentido da observação de Novelli, é importante compreender que a política macroeconômica não era produto da presença indesejada de representantes do "setor financeiro" no Banco Central e no Ministério da Fazenda, ainda que a presença de intelectuais vinculados a tais setores econômicos contribuísse para permanência da direção monetarista na condução de aspectos centrais da política de Estado. Observa-se a manutenção da coesão na execução compartilhada da política macroeconômica, que passa tanto pelo Ministério da Fazenda quanto pelo BCB, como uma característica do aparelho de Estado constituída entre o final dos anos 1980 e a década de 1990.

Assim, mudança do Ministério da Fazenda deve ser analisada menos em função de uma reorientação na área econômica e sim em função das disputas políticas e tentativas de enfraquecer o governo, por parte da oposição, inclusive em áreas em que seguia a risca as políticas existentes.

A saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda, em março de 2006, foi precedida de uma crise institucional que, sob o foco da "corrupção", ganhou destaque no cenário político ao longo de 2005 com as denúncias do chamado "Mensalão". Palocci é médico e militante do PT e da CUT, foi prefeito e deputado federal pelo partido. O início da crise ocorreu a partir das denúncias de Roberto Jefferson, deputado federal pelo PTB, em entrevista à Folha de São Paulo, sobre a existência de pagamentos de lideranças do governo para parlamentares aprovarem determinadas pautas, o que chamou de "mensalão".[573] A reação do deputado foi estimulada pela revelação de esquemas de pagamento de propinas nos Correios e no Instituto de Resseguros do Brasil, agências com pessoal indicado pela sua legenda.

Na mesma entrevista, o deputado reclama de estar sofrendo um isolamento político e correndo o risco de ser "explodido". Além disso, critica o fato de o PT não querer "dividir o poder" e tentar governar sozinho. Vale destacar que o PT ocupava cerca de 60% dos ministérios nesse momento e, devido à política de restrição fiscal, nos dois primeiro anos de governo foram liberados apenas 18,5% e 36,9%, respectivamente, dos valores aprovados de emendas parlamentares.[574]

---

572 NOVELLI, José Marcos Nayme. *A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006).* In.: **Revista de Sociologia Política.** Curitiba, v.18, n.36, p. 227-240, jun. 2010, p. 236, nota 30, grifos nossos.

573 *PT dava mesada de R$30 mil a parlamentares, diz Jefferson.* In.: **Folha de São Paulo**, 2/6/2005, Capa. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200502.htm> Acesso em: <04/05/2019>

574 Martuscelli, 2015, op. cit., p. 209.

A partir das investigações de corrupção nos Correios, se desmontou o arranjo de apoio legislativo ao governo. Daí derivaram as investigações sobre a compra de votos (mensalão) e a relação de integrantes do governo com os Bingos, gerando três comissões de investigação no Poder Legislativo: a CPMI[575] dos Correios, a CPMI da Compra de Votos e a CPI dos Bingos, no Senado.

A tensão nas relações entre Executivo e Legislativo pode ser observada desde a eleição de Severino Cavalcanti[576](PP) para presidência da Câmara de Deputados, em fevereiro de 2005. Os desdobramentos da crise institucional obrigaram o PT a mudar a estratégia de composição de sua base de apoio no Congresso[577]. Assim, reconfigurou seu apoio parlamentar oferecendo cargos ao PMDB (Saúde, Minas e Energia e Comunicações) e cedendo ao PP (Cidades).

De outro lado, o PSDB buscou tirar proveito eleitoral do desgaste do governo e, para isso, não poupou nem mesmo a área econômica. Antônio Palocci afirma que houve um conjunto de ataques de médio prazo contra si, se referindo a uma campanha de diversos setores da oposição. Acrescenta que havia boatos sobre o desmonte da política econômica e a distribuição de recursos públicos para conter a crise institucional iniciada com as denúncias do Mensalão[578].

O enfraquecimento da figura de Palocci era causado também pela repercussão dada pela mídia a uma série de denúncias contra o ministro durante o processo de investigações em curso nas comissões parlamentares. Casos como da “mesada de Ribeirão Preto”, “Lobby para os Bingos”, “tráfico de influência”, “remessa de recursos de Cuba para campanha do PT”, entre outros temas requentados, nem sempre acompanhados de provas, foram amplamente utilizados para desgastar a imagem do governo como um todo.[579]

575 Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, formada por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

576 Considerado integrante do “baixo clero”, o deputado foi denunciado por nepotismo, o que levou à sua renúncia em setembro de 2005. Isto abriu a oportunidade para o PT recuperar a presidência da Câmara. O mandato de Severino Cavalcanti na presidência da Câmara durou cerca de 7 meses, entre fevereiro e setembro de 2005.

577 *Parlamentares do PMDB aceitam pacto de governabilidade de Lula.* In.: **Portal UOL**, 29/05/2005. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2005/06/29/ult1808u44174.jhtm>; acesso em: 01/10/2019.

578 Palocci, Antônio. **Sobre formigas e cigarras.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 188-189.

579 *Caseiro complica ainda mais situação de Palocci.* In.: **O Globo**, 15/03/2006, p. 10.

O desfecho do caso veio com a denúncia do caseiro Francenildo Costa[580], que colocava o ministro em contradição. Com o desdobramento do caso, a saída de Palocci ocorreu em razão da quebra do sigilo bancário da conta do denunciante na Caixa Econômica Federal, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Além de Palocci, o presidente da Caixa, Jorge Mattoso, também saiu do cargo no mesmo episódio.[581]

Vale destacar que os ataques contra o ministro nos permitem afirmar que o Ministério da Fazenda não estava "blindado" em relação às disputas e pressões políticas. Por outro lado, indica ainda que a oposição não via risco de grandes mudanças na política macroeconômica com a inviabilização da continuidade de Palocci. Além disso, houve uma ação orquestrada para preservar o Presidente da República por parte de diversos atores envolvidos, como o próprio Roberto Jefferson ao afirmar que quando Lula soube do Mensalão a prática deixou de existir.[582]

A crise institucional de 2005/06 teve como aspecto central o modo como se estabeleceram as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo na formação da base parlamentar do Governo. Os partidos que desde o final dos anos 1980 compõem o "centrão" buscavam ampliar seu espaço no Governo, além dos interesses sobre a execução das emendas parlamentares no Orçamento, aumentando a tensão entre os partidos e o Governo.

Junto com Palocci, assessores próximos a ele deixaram seus cargos, como Joaquim Levy, da STN; Murilo Portugal Filho, na Secretaria Executiva, e Hélcio Tokeshi, na Secretaria de Acompanhamento Econômico. Em seus lugares entraram, respectivamente, Carlos Kawall Leal Ferreira, Bernand Appy e Marcelo Saintive. Apesar de também possuírem vínculos com o mercado de capitais e empresas de consultoria, alguns desses economistas tinham formação em escolas econômicas de recorte keynesiano[583].

Na nossa visão, portanto, a saída de Palocci não representa uma vitória de um campo "progressista" no que se refere à política econômica[584], ainda que tenha ocorrido uma

---

580 "Em março de 2006, a CPI ouviu o caseiro Francenildo Costa, que desmentiu Palocci ao afirmar que o ex-ministro freqüentava uma mansão em Brasília usada por lobistas para fechar negócios suspeitos e promover festas com prostitutas. O local, conhecido como 'República de Ribeirão Preto', foi alugado por ex-assessores de Palocci." Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml> Acesso em: <30/01/2020>

581 *Dia decisivo para Palocci*. In.: **O Globo**, 27/03/2006, p.3

582 Martuscelli argumenta que o fato de esta crise não ter sido acompanhada por manifestações massivas de rua foi decisivo para que não ganhasse força a tese da deposição de Lula através de um *impeachment*. Em seu trabalho que analisa as crises políticas durante o governo de Collor e o de Lula, estabelece esta diferença fundamental entre os eventos. Ver: Martuscelli, 2015, op. cit.

583 Sobre essa divisão no campo dos economistas, ver: Loureiro, Maria Rita. **Os economistas no governo**: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997. p.70

584 Essa tese é defendida, entre outros, por Martuscelli, 2015, op. cit.

“inflexão” na política econômica no que se refere à retomada do investimento no segundo mandato de Lula, que analisaremos na seção seguinte.

Por fim, as relações de trocas de favores entre Executivo e Legislativo são uma dimensão do esvaziamento do papel formulador dos partidos em favor do que chamamos de *aparelhos “privados” de hegemonia* que atuam na articulação entre *sociedade civil* e *sociedade política*, ou seja, no *Estado integral*. Analisaremos na próxima subseção alguns APH’s de caráter empresarial e sua articulação junto ao aparelho de Estado em defesa de políticas oriundas do Poder Executivo.

6.1.2 – A guinada “desenvolvimentista”? Política industrial e as agências estatais.

A seguir, analisaremos as articulações do empresariado industrial no âmbito do Estado a partir retomada da política industrial[585] e dos debates no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado em 2003. Em sentido gramsciano, o órgão representa uma *ampliação estatal* típica das formas históricas de articulação dos interesses burgueses junto ao aparelho de Estado. Abordaremos como se deu a retomada de um conjunto de medidas que podemos identificar como a constituição de um aparelho de Estado de suporte às atividades industriais.

Diferentemente da política macroeconômica, a política industrial constitui um ponto de modificação do Governo Lula desde o seu início, em relação ao governo anterior. A retomada da política industrial reflete uma aproximação de membros das entidades representativas industriais com o Partido dos Trabalhadores ainda na campanha eleitoral de 2002.[586]

Delgado afirma que “as entidades da indústria envolveram-se no processo eleitoral com a expectativa de abrir 'espaço para as ideias desenvolvimentistas'”.[587] Tinham como objetivo mudanças na política de Estado que favorecesse a atividade industrial junto da

585 Sobre as diferentes concepções de política industrial ver: SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. In.: **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163–185, 2006.

586 CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula.** Texto para Discussão - 181 - IE/Unicamp, v. Junho, p. 27, 2010.

587 DELGADO, Ignácio Godinho. *Empresariado e política industrial no governo Lula.* In.: PAULA, Luiz Antônio (org.). **Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 211

abertura de canais de diálogo dentro do governo.[588] No entanto, qualquer apoio às atividades industriais deveria estar atrelado à manutenção da "estabilidade macroeconômica".

Delgado toma como base para sua argumentação documentos e pronunciamentos da FIESP, da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) nos meses que antecederam as eleições de 2002. FIESP e CNI fazem parte a estrutura oficial de representação patronal. A primeira, pela importância regional das atividades industriais no estado de São Paulo, possui, em diversas ocasiões, maior ressonância em seus posicionamentos na mídia que a própria CNI, inclusive na articulação de políticas públicas a nível nacional além da estreita relação com os governos de São Paulo.

Por sua vez, o IEDI, fundado em 1989, afirma reunir cerca de "50 empresários representantes de grandes empresas nacionais"[589]. Em 1999, ao completar 10 anos, divulgou o documento "IEDI – 10 anos" no qual aponta a composição de seu Conselho, na época, com representantes de 44 empresas[590]. Dentre esses representantes se encontrava Jorge Gerdau-Johannpeter, pelo Grupo Gerdau, que também atua no Conselho Superior Estratégico da FIESP[591].

---

588 "O apoio ao esforço de estabilização macroeconômica veio acompanhado de críticas à paridade cambial estabelecida nos primeiros anos do governo FHC, de objeções à política de juros altos e, com menor intensidade, de queixas relacionadas à ausência de canais efetivos de relacionamento com o governo, erodidos por força da lógica do insulamento burocrático, que passa a predominar na condução da política econômica. No segundo mandato de FHC, as queixas empresariais salientavam a ausência de políticas industriais ativas e a não complementação das reformas estruturais." (id. Ibid.)

589 Disponível em: <https://www.iedi.org.br/artigos/iedi/quem/quem_somos.html>; acesso em: 01/08/2019.

590 "Alcides Lopes Tápias (Camargo Corrêa), Mário Milani (Sogefi) Amarílio Proença de Macêdo (J. Macedo) Max Feffer (Suzano), Andrea Matarazzo (Matarazzo), Miguel Abuhab (Datasul), Antonio Marcos Moraes Barros (Companhia Brasileira de Cartuchos) Newton Chiaparini (Sabó), Carlos Antônio Tilkian (Brinquedos Estrela), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha), Carlos Mariani Bittencourt(Petroquímica da Bahia), Paulo Diederichsen Villares (Villares), Celso Varga (Varga), Paulo Francini (Coldex Frigor), Claudio Bardella (Bardella), Paulo Guilherme Aguiar Cunha(Ultraquímica), Eugênio Emílio Staub (Gradiente), Paulo Setubal Neto (Duratex), Flávio Gurgel Rocha (Confecções Guararapes), Pedro Eberhardt (Arteb), Francisco Amaury Olsen (Tigre), Pedro Franco Piva (Klabin), Guilherme Peirão Leal (Natura), Rinaldo Campos Soares (Usiminas), Hugo Miguel Etchenique (Brasmotor S/A), Robert Max Mangels (Mangels), Isaac Sverner (CCE), Roberto Caiuby Vidigal (Confab), Ivoncy Brochmann Ioschpe (Iochpe-Maxion), Roberto de Rezende Barbosa (Nova América) Jacks Rabinovich (Vicunha), Roberto Kaminitz (Douglas), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau), Rogério Pinto Coelho Amato (Springer), José de Freitas Mascarenhas (Veracel Celulose), Salo Davi Seibel (Satipel), José Roberto Ermírio de Moraes (Votorantim), Sérgio Haberfeld (Dixie Toga), Josué Christiano Gomes da Silva (Coteminas), Sylvio Tuma Salomão (Açotécnica), Luiz Alberto Garcia (Algar),Thomas Bier Herrmann (Renner Herrmann), Maria Silvia Bastos Marques (Companhia Siderúrgica Nacional), Thomas M. Lanz (Giroflex)." Disponível em: <https://iedi.org.br/admin_ori/pdf/10anos.pdf> Acesso em: 01/08/2019.

591 Na composição do Conselho Superior Estratégico, em 2019, aparece como representante do Grupo Gerdau André Bier Gerdau-Johannpeter demonstrando que se completou o processo de transição geracional no interior do Grupo Gerdau. Ver: <https://www.fiesp.com.br/instituto-roberto-simonsen-irs/conselhos-superiores/conselho-superior-estrategico/>; <http://www.fnq.org.br/sobre-a-fnq/conselheiros/jorge-gerdau-johannpeter>; acessos em 01/12/2019.

A FIESP tinha como presidente, eleito em 1998, Horácio Lafer Piva, acionista da Klabin, indústria de papel e celulose, que também compunha o conselho do IEDI. A CNI elegeu Armando Monteiro Neto[592] para a presidência da entidade, em outubro de 2002. Ligado ao setor de metalurgia em Pernambuco, foi presidente da FIEPE por quatro mandatos seguidos (1992-2004). Ainda no contexto eleitoral de 2002, Armando Monteiro articulou o documento "A indústria e o Brasil: uma Agenda para o Crescimento"[593], elaborado pela CNI e entregue aos presidenciáveis. Já na sua apresentação segue uma breve avaliação da necessidade de estimulo ao "crescimento".

> É compreensão da CNI que, após o processo de reformas dos anos 90, o Brasil tem dois desafios: manter as conquistas alcançadas e criar condições para a superação do baixo e oscilante crescimento, a grande frustração do período. (…) A mensagem da indústria é que o Brasil, sem incorrer em voluntarismos, tem capacidade de construir estratégias, transformar instituições e mobilizar instrumentos voltados para garantir um novo ciclo de crescimento, com redução da pobreza e da desigualdade. É este o desafio que a indústria apresenta aos candidatos a presidir nosso País.[594]

Essas palavras passaram a fazer parte da retórica oficial do governo Lula. A defesa do "crescimento com redução da desigualdade", soavam como música aos setores adeptos de algum viés "desenvolvimentista" para o novo governo. Como alerta sobre o passado e programa de futuro, o documento defende a ação estatal "consciente" em busca do crescimento, relacionando redução das desigualdades e aumento da produtividade através da inovação na empresa privada. Para isso, a atuação estratégica do Estado foi apontada como fundamental na articulação de iniciativas dispersas em diferentes instituições.

Apesar da fraseologia que envolvia o período de aproximação do empresariado com a retórica desenvolvimentista, medidas objetivas eram apontadas como necessárias para o próximo governo. "O crescimento das exportações e a captura das oportunidades de substituição de importações competitivas são fundamentais para uma estratégia de longo prazo. São 'seguros' para que o País reduza a sua excessiva dependência às oscilações do

---

592 Construiu carreira política passando por PSDB, PMDB e PTB. Foi eleito deputado federal pelo PMDB, em 1998, e reeleito duas vezes seguidas pelo PTB. Foi eleito senador por Pernambuco em 2010. Ver; <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/monteiro-neto-armando>; acesso em: 01/12/2019.

593 Confederação Nacional da Indústria. **A indústria e o Brasil: uma Agenda para o Crescimento**. 2002. Disponível em:<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/9/a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento/>; acesso em: 01/12/2019

594 id. ibid.

fluxo de recursos externos."[595]

Defendem também um conjunto de medidas voltadas para a redução da vulnerabilidade em relação aos fluxos de capitais que deve se apoiar no estímulo às exportações, o que ocorreu com a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), ainda no primeiro mandato de Lula.

Por outro lado, no mesmo documento, a CNI defende o "equilíbrio fiscal" através das metas fiscais visando a redução da relação dívida/PIB. Esse aspecto significava a manutenção de um eixo importante da política macroeconômica adotada a partir de 1999 e mantida durante o governo Lula, como vimos na seção anterior. O posicionamento se repete em relação às metas de inflação, com o cuidado de se fazer necessária uma "avaliação dos custos de uma política monetária restritiva". Ou seja, a política macroeconômica era referendada pelas entidades industriais, apesar da identificação das suas limitações quanto à implementação efetiva da política industrial.

Ainda sobre o documento da CNI, no eixo principal da política industrial aparece o foco nas exportações que segue acompanhado de outro sobre política de inovação e de desenvolvimento e integração nacional. No que se refere às dificuldades dos exportadores, o documento elenca a burocracia alfandegária e o alto custo do frete. Porém, quanto ao eixo principal da política industrial defende a melhor adequação das diferentes linhas de créditos direcionado e a desoneração fiscal do setor. Nesse sentido, "[u]m fato que se destaca na evolução recente da política de comércio exterior é a sua subordinação à prioridade concedida às metas de equilíbrio fiscal, o que impede o ataque frontal do tema da desoneração fiscal das exportações." (p. 37) O ataque à tributação segue com a crítica aos impostos em cascata, além da dificuldade em recuperação de créditos fiscais pelo setor exportador.

Nesse contexto, havia, portanto, a confluência de lideranças vinculadas a *APH's* que defendiam a retomada da política industrial no comando das principais entidades representativas do empresariado vinculado aos negócios industriais o que contribuiu para o fortalecimento dessa pauta diante da vitória eleitoral de Lula em 2002.

Dessa forma, algumas das propostas de política industrial formuladas pelo setor empresarial foram adotadas ainda no primeiro ano de Lula na presidência. De maneira aparentemente contraditória, a manutenção da política econômica no início do governo Lula foi acompanhada pela formulação de programas de incentivo à atividade industrial e a criação de agências estatais específicas para articular interesses dessa fração burguesa.

595 id. ibid., p.14

> Em boa medida, as perspectivas empresariais são absorvidas pela "agenda de desenvolvimento" proposta pelo governo Lula. Em 2003, no documento Roteiro para Agenda de Desenvolvimento, subscrito por diversos organismos do governo federal, assinala-se que o crescimento econômico sustentável, primeiro objetivo da agenda, passa pela redução dos juros, "na esteira da consolidação da estabilidade econômica", mas envolve também medidas microeconômicas e reformas institucionais. O segundo objetivo anunciado é o aumento do volume do comércio exterior, especialmente "o crescimento das exportações".[596]

Dando sequência às propostas enunciadas acima, no final de 2003, foram divulgadas as *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE). Documento elaborado pelo conjunto da cúpula ministerial[597], o IPEA, a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos)[598] e a APEX Brasil[599] (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos). O foco do documento era a melhora da produtividade industrial com medidas voltadas à inovação tecnológica e o incentivo às exportações como forma de coadunar os objetivos de crescimento industrial tanto com a política macroeconômica quanto com a balança de pagamentos positiva.

> As ações, nessa área, voltam-se para a expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. Inclui: a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; b) promoção comercial e prospecção de mercados; c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.[600]

Os principais itens, presentes nas propostas industriais e transformados em políticas para setor, já aparecem em destaque nesse primeiro documento, o que demonstra sintonia entre as agências estatais e o programa reivindicado. Vale destacar, no item "c", que junto à exportação estava associada a ideia de internacionalização, ainda que relacionada

596 Delgado, 2005, op. cit., p. 213.

597 Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério da Fazenda, Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério do Planejamento.

598 Criada em 1967, é uma empresa pública que tem com uma de suas funções organizar o uso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico vinculado ao BNDES. (Ver: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/fndct>; acesso em: 07/01/2020)

599 A APEX foi instituída pela MP 106/2003, de 22 de janeiro de 2003, depois convertida na Lei 10.668, em maio do mesmo ano.

600 BRASIL. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.* 2003, p. 13.

essencialmente ao comércio.

Para Cano e Silva (2010), a PITCE significou a derrubada do veto à política industrial que predominou durante o governo FHC (em que pese algumas ações dispersas voltadas para o setor). As principais transformações no aparelho de Estado para a retomada da política industrial estavam na articulação com o empresariado através de conselhos e agências no interior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) como a APEX-Brasil e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

A ABDI foi criada através da Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004, estava vinculada ao MDIC. Foi constituída como Serviço Social Autônomo, isto é, na forma de pessoal jurídica de direito privado sem fins lucrativos com funcionamento similar ao do Sistema S, sob contratos de gestão junto ao poder público e contratando pessoal através do regime da CLT. O controle da entidade ficava a cargo de um Conselho Diretor formado por oito representantes do governo e sete representantes da sociedade civil. A APEX-Brasil seguia o mesmo modelo, tendo sido criada pelo 4.584, de 05 de fevereiro de 2003. Porém, seu Conselho Diretor era composto por um conjunto de entidades previamente definidas[601]. Foi privilegiado um modelo flexível de contratação, nos moldes das concepções defendidas no âmbito da reforma de Estado dos anos 1990.

Importante destacar também a Lei de Parcerias Público-Privadas[602], criada no final de 2004, como instrumento de ampliação de concessões ao setor privado a partir de contratos vinculantes com o setor público. Esse modelo específico de privatização visava principalmente a criação de garantias para o setor privado, como o estabelecimento do Fundo Garantidor das PPP's que assegura a execução dos repasses devidos pelo ente público independentemente de limitações orçamentárias.

Com o objetivo de promover debates e aprovar sugestões ao governo, foram criados conselhos consultivos que articulavam setores do aparelho estatal, empresariado, trabalhadores e sociedade civil. Os mais importantes foram o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) que vamos analisar a seguir.

O CNDI foi criado pela mesma lei que criou a ABDI. Reunia treze ministros, o BNDES e quatorze representantes do empresariado e de centrais sindicais, indicados

601 Na primeira versão do decreto eram o MDIC, MRE, CAMEX, BNDES, CNI, AEB e SEBRAE.

602 Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. ver: JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Ed. da UNESP, 2015, p. 58.

diretamente pelo Presidente da República[603]. Vale destacar que entre as décadas de 1950 e 1980 existiram diferentes modelos de "conselhos de desenvolvimento"[604]. É significativo que esta estrutura de ampliação do Estado tivesse deixado de compor a aparelhagem estatal nos anos 1990, período em que houve um deslocamento para a temática da qualidade e produtividade.

Entre 2005 e 2013, o CNDI se reuniu 16 vezes para tratar de temas relacionados à política industrial, no entanto, deixou de se reunir em 2007 sendo reativado apenas em 2011, início do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Justamente, em 2007, ocorre uma importante mudança na política de estímulo à atividade econômica com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, uma das questões que pretendemos analisar nesta seção é o porquê este espaço deixa de se reunir no mesmo momento em que entra em curso um conjunto de medidas destinadas à aceleração do crescimento.

A origem do CNDI está na articulação das lideranças industriais dentro do CDES. Este conselho possuía caráter mais amplo, reunindo diferentes áreas do governo e da sociedade. Seu objetivo, em termos teóricos, foi bem definido por André Guiot:

> O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) configurou-se como um dos palcos de atuação e amálgama destas forças sociais (empresariado e burocracia sindical) no interior do aparato estatal com o propósito de maturar e aperfeiçoar a ampliação das formas de reprodução da acumulação capitalista, sob direção empresarial de grandes monopólios, com feição distributiva oriunda da ressignificação rebaixada das reivindicações populares.[605]

Assim como o CNDI, o CDES era órgão consultivo da Presidência da República. Composto por 90 representantes da "sociedade civil", todos indicados pela Presidência. Em meio a amplitude de interesses específicos, os setores empresariais tinham maior capacidade de articulação. A demanda de criação do CNDI foi apresentada por Armando Monteiro (CNI)

---

603 Ver: BRASIL. Decreto 5.353, de 24 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a competência, composição, funcionamento e estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm>; acesso em: 01/11/2020.

604 A título de exemplo, o Conselho do Desenvolvimento criado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial, criado durante a ditadura empresarial-militar (1964-1985). Sobre este último ver: Abranches, Sérgio Henrique. Conselho de Desenvolvimento Industrial. In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

605 Guiot, 2015, op. cit., p. 1.

no interior do CDES[606], ainda em 2004. Segundo Jaques Wagner, coordenador do CDES, o CNDI começou a funcionar no início de 2004, mesmo com sua instalação formal tendo ocorrido apenas em 2005. Admite-se que o CNDI teve funcionamento informal durante cerca de 1 ano contabilizando cinco reuniões informais em 2004.[607]

A composição do CNDI, na primeira reunião ordinária, no dia 16 de fevereiro de 2005, contava do lado do governo com os seguintes presentes: Luiz Fernando Furlan (MDIC), José Dirceu (Casa Civil), Eduardo Campos (Ciência e Tecnologia), Antonio Palocci (Fazenda), Ciro Gomes (Integração Nacional), Marina Silva (Meio Ambiente), Roberto Rodrigues (Agricultura), Ricardo Berzoine (Trabalho), Alfredo Nascimento (Transportes), Luiz Dulce (Sec.Geral da Presidência), Guido Mantega (BNDES), Edmundo Oliveira (Assessor especial do Min. Fazenda), Alessandro Golombiewiski (ABDI), Mario Sergio Salerno e Carlos Alberto Aragão de Carvalho Filho.

Dentre os membros do governo, aqueles que participavam mais diretamente das discussões e do funcionamento do Conselho eram Luiz Fernando Furlan e Antônio Palocci. O primeiro, Ministro do Desenvolvimento, era um dos acionistas da Sadia desde 1976, tendo sido presidente do Conselho de Administração entre 1993 e 2003, saindo para assumir o ministério[608]. Antônio Palocci representava a continuidade da política econômica. Além disso, sob o comando da área econômica, tinha influência sobre o orçamento, aspecto fundamental para a implementação da PITCE.

Dentre os representantes da “sociedade civil” no CDNI estavam representantes do setor industrial à frente de entidades tradicionais do setor, de novas associações de caráter empresarial ou ainda com papel de destaque em setores industriais específicos como o têxtil, a indústria de alimentos, eletroeletrônicos, etc. Havia ainda os representantes das centrais sindicais[609], como apresentamos no quadro a seguir.

---

606 Guiot, 2015, op. cit., p. 65

607 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do CNDI**. 07 de dezembro de 2005.

608 Silva, Fabrício Pereira da. *FURLAN, Luís Fernando.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/furlan-luis-fernando>; acesso em: 01/11/2020.

609 Vale destacar que a Central Única dos Trabalhadores possuía indicação para o órgão, como pode se observar na justificativa de ausência da entidade na ata da 1ª e 3ª Reuniões Ordinárias. Apesar de aparecer como integrante do órgão, o representante da CUT não assinou nenhuma das atas analisadas no nosso levantamento.

Quadro 11: Representantes da sociedade civil no CNDI (2005-2007).

Membros	Trajetória selecionada	Número de reuniões
Walquíria Pereira Aires	Indústria Textil (Zuzu Confecções), Presidente do Sindicato da Indústria de Vestuário do Distrito Federal. Federação das Industrias do DF (Fibra)	13
Armando Queiroz Monteiro Neto	Presidente da CNI (2002-2010), Ex-presidente da FIEPE (Federação das Indústrias de Pernambuco, 1992-2004). Formado em Administração de Empresas (FGV) e Direito(UFPE). Senador (PTB) desde 2011, Deputado federal (1999-2011), por Pernambuco.	12
Antônio Fernandes dos Santos Neto	Central Geral de Trabalhadores do Brasil (CGTB), Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de dados de São Paulo (SINDPD)	12
Paulo Godoy	Cons. Adm. Alupar Investimentos S.A. (Holding do setor elétrico). Presidente da ABDIB (2004-14). CDES, Conselho Consultivo da FEBRABAN. Participou também de diversas entidades e instituições do setor de infraestrutura: APEOP – Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Presidente – 6 anos); Câmara Brasileira da Indústria de Construção (Vice-Presidente); Fórum Nacional da Construção Pesada (Coordenador). Bacharel em administração de empresas pela Universidade Mackenzie.	10
Jorge Gerdau Johannpeter	Grupo Gerdau, Movimento Brasil Competitivo, entre outros.	10
Amarílio Proença de Macedo	J. Macedo Alimentos S.A.	10
Osmar Zogbi	Ripasa Papel e Celulose, Presdente da BRACELPA,	9
Luiz Carlos Delben Leite	Representante do setor das indústrias de máquinas foi presidente em diferentes mandatos da ABIMAQ e SINDIMAQ se desligando da instituição em 2009. Presidente do BNDES (1993),	7
Eugênio Emílio Staub	Presidente da Gradiente, empresa em que atua há 40 anos. Exerce atividades junto aos seguintes conselhos: do IEDI; Permanente de Negócios do MRE; de Empresários da América Latina (CEAL); Consultivo da Accenture; e Consultivo da FIESP. Foi fundador, presidente e do Conselho da ELETROS (Associação Nacional dosFabricantes de Produtos Eletrônicos)" Formado em Administração pela FGV-SP.	6
Marcus Vinicius Pratini de Moraes	Com extensa atuação política desde a década de 1960, foi: Ministro da Agricultura (1999-2002); Ministro das Minas e Energia (1990-1992); Deputado Federal (PDS, 1983-1986). Membro do Conselho de Administração da JBS (2008-2015); Presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (2003-2008); Grupo Olvebra, Valmet do Brasil S.A., a LPC Indústrias Alimentícias S.A., a Phillip Morris, a PPH Cia. Industrial de Polipropileno e a Cia. de Hotéis Palace. Participa de: FIESP/CIESP, CNI, Comite Brasileiro da Camara de Comércio Internacional. Como professor, integrou o conselho do Center of Advanced Studies in Management, da Warton School da Universty of Pennsylvania, nos Estados Unidos, e foi professor-assistente da cadeira de política e programação econômica da Faculdade de Ciências Econômicas de São Leopoldo. Fundador e comentarista do jornal Correio do Povo, RS.	5
Josué gomes da Silva	Associação Brasileira da Indústria Têxtil (Abit), Cia. de Tecidos Norte de Minas-Coteminas.	5
João Carlos Gonçalves	Força Sindical	4

Fonte: ver anexo.

Salta aos olhos a majoritária presença empresarial fernte aos representantes de trabalhadores em expressivo recuo em relação às "câmaras tripartites" nas quais se presava por uma participação equânime dos setores. O CNDI estava vinculado à Presidência da República, diferentemente da ABDI, subordinada ao MDIC. Isso significa que seu funcionamento estava atrelado a decisões centralizadas na Presidência da República, sem a mediação necessária de qualquer dos ministros. O Conselho contou com 12 reuniões ordinárias e uma extraordinária durante seu primeiro ciclo de atividades, entre 2005 e 2007. Dentre as competências do CNDI está o acompanhamento e a coordenação das ações em torno do PITCE, porém sempre que solicitado outros temas eram abordados nas reuniões e eventualmente considerados pelo governo.

A partir da segunda reunião (26/04/2005), os temas centrais da pauta do setor começaram a ser tratados: o Programa de antecipação de recebíveis contratuais, a estratégia de atuação da ABDI, o Programa de Plataforma de Exportações (PPEx), além do Mapa Estratégico da Indústria e do PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural).

Em meio à discussão sobre a estratégia de atuação da ABDI, órgão vinculado à execução da política industrial, Ciro Gomes, Ministro da Integração Nacional, questionou sobre a necessidade de um programa de incentivo ao desenvolvimento regional, enquanto o conselheiro Luiz Carlos Delbem Leite pressionou a liberação de crédito junto ao BNDES obtendo sinalização positiva de Guido Mantega, então presidente da entidade.

Em seguida, foi apresentado o Programa de Plataforma de Exportações que tinha como proposta uma ampla desoneração fiscal (IPI, PIS/Cofins, CSLL, AFRMM, IR sobre exportações) de atividades com mais de 80% da produção voltada para exportação. O tema foi retomado na reunião seguinte, de caráter extraordinário[610], que tratou do incentivo fiscal na proposta de legislação apelidada de "MP do Bem". A ata da reunião informa que a MP deveria tratar, "a princípio" dos impostos sobre as exportações e o "Programa Computador Conectado". No entanto, quando avaliado o ponto de pauta sobre desonerações fiscais que atingia demais setores houve confluência em relação à desoneração no investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Essa reunião da "MP do Bem" contou com a participação do representante do

610 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Ata da Primeira Reunião Extraordinária.** Brasília – DF, 05/05/2005.

Ministério da Ciência e Tecnologia, Francisco Grando, destacando a importância da dedução automática de impostos. De outro lado, o representante da Receita Federal, Ricardo Pinheiro, frisou sua preocupação com o "produto da arrecadação brasileira" diante do conjunto de desonerações defendidas. Ao final da reunião, o presidente do CNDI, Armando Monteiro, recomendou que o Poder Executivo apresentasse em 15 dias estudos sobre a desoneração fiscal para a inovação.

A questão apresentada acima revela que a ampliação das desonerações, pauta do setor industrial, esbarrava na política de restrição fiscal. A redução na carga tributária poderia atrapalhar a execução das metas de economia nas contas públicas. O embate foi uma constante na implementação da política industrial.

Na reunião seguinte (28/06/05), a "MP do Bem" voltou à discussão com o ministro Furlan apresentando que a média da desoneração para investimentos, também incluída na proposta, deveria ficar entre 11% e 13%. Maurício Tolmasquim, ministro interino do Ministério de Minas e Energia, solicitou prontamente que o procedimento fosse ampliado para o setor elétrico seguindo a fórmula do setor de telecomunicações, sendo atendido com a criação de um grupo de trabalho sobre o tema.

O conselheiro Paulo Godoy (ABDIB) apontou a necessidade de avançar na desoneração em outros setores. Dentro da arena de pressão sobre o governo, o industrial cumpria o papel de tensionar por mais desonerações. Algumas das propostas de desoneração entraram em vigor através de Medidas Provisórias, como a 252[611] e foram convertidas em lei no final do ano de 2005[612].

Na mesma reunião, Jorge Gerdau e Delben Leite (ABIMAQ/SINDMAQ) defendem a ampliação das desonerações em âmbito regional, em função das diferentes alíquotas praticadas de ICMS em cada estado. Delben defende agregar os estados no esforço de desoneração prevendo chegar a uma redução de até 20% da carga tributária. Gerdau informa que o setor siderúrgico possui investimentos na casa de R$12,5 bilhões quase todos voltados para a exportação. Em se tratando do Grupo Gerdau, uma das principais indústrias siderúrgicas do país, o interesse na desoneração das exportações era também particular pois

611 "Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências." ver: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2005/medidaprovisoria-252-15-junho-2005-537315-norma-pe.html> Acesso em: 02/02/2020.

612 Vale lembrar, como destacamos na seção anterior, que o segundo semestre de 2005 teve agenda parlamentar atravessada pelas denúncias do "Mensalão" e os trabalhos das comissões parlamentares de investigação dos Correios, dos Bingos e da Compra de Votos.

seus investimentos seriam diretamente atendidos pela medida. A aprovação da chamada Lei do Bem (11.196/05) deu forma jurídica final a um conjunto de Medidas Provisórias que criaram regimes especiais de tributação no âmbito das exportações e no processo de inovação tecnológica.

Em paralelo a essa discussão, a ação mais incisiva do setor empresarial em torno de seu programa se configurou na defesa da "agenda mínima para a governabilidade". O objetivo era pautar o governo diante da crise institucional, em junho de 2005. Diante da crise na relação do governo com o Congresso, o empresariado buscava pressionar por seus próprios meios a aprovação de sua pauta no Legislativo. A "agenda mínima" estava resumida em seis itens: infraestrutura, sistema tributário, ambiente regulatório, reforma do Estado e gestão, inovação e sistema político.

A Folha de São Paulo deu destaque, na proposta de "agenda mínima", para o pedido de aumento no superavit primário com a chamada: "Contra a crise, empresário quer gasto menor". No entanto, o título da matéria esconde a intenção do setor empresarial de pautar os gastos do governo. O presidente da CNI, Armando Monteiro disse que "a ancora fiscal tem que ser aprofundada". E acrescentou: "Os gastos com custeio estão crescendo há muito tempo. Por isso, o governo aumenta impostos e corta investimentos. Se continuarmos nesse padrão de ajuste fiscal, não tem salvação".[613] Ao ser questionado sobre o oportunismo das propostas, diante da crise, defendeu-se dizendo que se tratavam de temas que estavam no Legislativo ou no Executivo.

A aparente contradição entre intensificar o ajuste fiscal e pedir desoneração de impostos só poderia ser alcançada com a redução de outros gastos do governo, principalmente na área social e no custeio. Assinaram o documento[614] as entidades: CNI, CNC (Confederação Nacional do Comércio), CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras), CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e Ação Empresarial[615]. Esta última coordenada por Jorge Gerdau que buscava seu próprio protagonismo no processo.

---

613 *Contra a crise, empresário quer gasto menor*. In.: **Folha de São Paulo,**São Paulo, 06/08/2005, p. B1

614 CNI; CNA; CNF; CNC;CNT; Ação Empresarial. **Crise Política e Econômica: uma agenda mínima para a governabilidade.** Agosto de 2005. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/31/9a/319a85ad-2427-475e-9310-60c582803d24/20121127194934546940a.pdf>; acesso em: 01/11/2020

615 "Criado em 1993, o movimento Ação Empresarial, que reúne seis confederações, sete federações e outras 42 entidades de classe, objetiva identificar e defender os interesses comuns do empresariado, complementando o trabalho que desenvolvem em suas entidades de classe." Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/04/11/renan-recebe-agenda-da-acao-empresarial-e-defende-convergencia-entre-as-duas-casas-do-congresso>; acesso em: 01/11/2020.

Havia um discurso uníssono da necessidade de não deixar a crise política atingir a economia. Este foi o tom da fala de Lula em reunião com 22 dos maiores empresários do país que ocorreu na entrega da "agenda mínima" pelas confederações e entidades patronais, no dia 05/08/2005. Na edição de agosto da *Revista da Indústria*, da FIESP, ficava evidente que os setores da burguesia, que buscavam atendimento de suas pautas pelo governo, não queriam aprofundar a crise institucional quando Paulo Skaf defende que a apuração das denúncias de corrupção não deveria paralisar o Executivo e o Legislativo.[616]

Nesse sentido, pressionavam pela aceleração da pauta do setor industrial, apesar de discursos em contrário: "Segundo [Armando] Monteiro, a intenção dos empresários com a agenda mínima não é aproveitar o momento de crise para pressionar o governo a cumprir antigos pleitos do setor."[617] Apesar da negativa nas palavras, na prática, aproveitaram a crise política para barganhar junto ao governo.

O documento da "agenda mínima" aponta a necessidade de manutenção das investigações sobre corrupção, mas destaca a necessidade de não paralisar as instituições. As demandas apresentadas iam desde temas já aprovados e que necessitavam de ajustes, como a definição do banco gestor do Fundo Garantidor das PPPs e a agilização na liberação de recursos do plano de obras nas rodovias, até temas bastante amplos como a "Reforma Tributária" e a "Reforma de Estado e Gestão"[618]. Dessa forma, a agenda mínima tinha embutido um programa máximo com temas que não conseguiram avançar durante todo o governo Lula.

A 4ª Reunião do CNDI[619], no final do mês de agosto de 2005, teve como tema, justamente, a "Agenda Mínima para a Governabilidade". Além disso, a reunião contou com a presença do Presidente Lula, o que raramente ocorria. Dois temas discutidos nessa reunião merecem atenção: o andamento da "Iniciativa Nacional de Inovação" que passava a ser acompanhada por Jorge Gerdau e Eugênio Staub e o aceno de Lula sobre a existência de fundos federais diversos e a necessidade de estudos buscando uma maneira de viabilizar o uso dos recursos sinalizando com a ampliação de crédito público. O estudo sobre os fundos foi

616 Martuscelli, 2015, op. cit., p.227.

617 Beck, Marta; Jungblut, Cristiane. *Empresários pedem ação em vez de discursos.* In.: **O Globo**, 06/08/2005, Rio de Janeiro, p. 12.

618 Sobre a Reforma de Estado, como vimos no capítulo cinco, apesar da criação do "Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública", em fevereiro de 2005, as ações nessa área se concentraram na atuação do MBC, com patrocínio de empresas estatais. Apenas em 2008, as iniciativas articuladas por esta entidade junto a órgãos públicos ganha novo corpo com a Agenda Nacional da Gestão Pública.

619 CNDI. Ata da 4ª Reunião do CNDI. Brasília, 23/08/2005.

apresentado na reunião seguinte[620], no dia 25/10/2005.

Na mesma reunião passou-se à discussão da desoneração da cesta básica. Amarílio Proença de Macedo, do Grupo J. Macedo, da indústria de alimentos, e membro do IEDI criticou o que chamou de "imposto da fome" pois a tributação da cesta básica pesa sobre as famílias de menor renda que destinam a maior parte de seus rendimentos para compra de alimentos. Longe de qualquer engajamento na causa social, Macedo defendia a política setorial favorável a seus negócios sob argumento, conveniente para o governo, que era cobrir as desonerações com verniz social.

A rodada de ampliação das desonerações chegava ao setor da construção civil. A proposta foi apresentada por Fernando Mattos, diretor-presidente do MBC, a pedido de Jorge Gerdau. A defesa da proposta também focava nos setores de menor renda, afirmando atender famílias com renda até três salários-mínimos. Este tema ficou para ser aprofundado com os representantes do setor da construção civil e o Ministério das Cidades.

Aproveitando a situação delicada do governo, o empresariado colocou a ampliação das desonerações na mesa e pressionou para uma maior concessão por parte da equipe econômica. Passaram a se concentrar em medidas práticas, deixando de lado temas como a redução de juros, por exemplo. O conjunto de desonerações fiscais para exportações, entre 2004 e 2006, cresceu 466%, passando de R$5,26 bilhões para R$19,44 bilhões, de acordo com documento oficial de balanço da implementação da PITCE[621].

Em levantamento realizado pela Receita Federal, as isenções fiscais totais calculadas como "Gasto Tributário"[622] tiveram importante aumento ao longo do Governo Lula. Entre 2006 e 2010, os gastos tributários saltaram de cerca de R$77,6 bilhões para R$135,8 bilhões, em valores correntes em cada ano que representam, respectivamente, 15,35% e 17,52% da Arrecadação Tributária[623]. Portanto, a elevação do montante da renúncia fiscal do governo foi

---

620 CNDI. Ata da 5ª Reunião do CNDI. Brasília, 25/10/2005.

621 SALERNO, M. S.; DAHER, T. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): balanço e perspectivas*. 2006. p.36 Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/Balanco PITCE nov2006.pdf %0Ahttps://old.abdi.com.br/Estudo/2006 - PITCE - Balanco e Perspectivas.pdf%0A>; acesso em: 01/11/2019.

622 "Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte." O levantamento do Gasto Tributável é uma estimativa realizada a partir da expectativa de arrecadação para determinado ano e isenção proporcionada pela legislação que regulamenta cada isenção específica. Ver: Ministério da Economia/Receita Federal. **Metodologia de Calculo dos Gastos Tributários.** Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020.

623 Ministério da Economia/Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária Bases Efetivas – Ano calendário 2016. Série 2014 a 2019.** Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2019, p. 14

ao encontro dos anseios dos representantes das entidades industriais.

Nesse sentido, o espaço de *ampliação do Estado* criado para absorção de demandas deste setor possuiu reverberação[624], principalmente em um momento delicado do primeiro mandato em relação às denúncias de corrupção. O avanço no ano de 2006 indica que a pressão dos grupos industriais, via CNDI, teve impacto na ampliação do volume de desonerações, constituindo tal arena como espaço privilegiado para o encaminhamento das medidas relativas ao programa. Porém, os representantes do setor industrial continuavam a demandar um conjunto mais significativo e articulado de medidas que pudesse fazer jus à ideia de política industrial.

Por outro lado, não havia por parte do empresariado do setor industrial interesse em alterar o conjunto da política macroeconômica, mas observaram um momento importante para ampliar as ações, via aparelho de Estado, voltadas para o atendimento de suas demandas particulares. Diante da crise política, houve um duplo movimento do setor: a pressão forçando o governo a implementar propostas estagnadas era a contraparte do apoio que concediam, convertido na defesa da "governabilidade", atuando para que as propostas não ficassem paradas no Congresso diante da crise. Assim, as desonerações foram transformadas na Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005.

Na última reunião do CNDI, em 2005, a apresentação do balanço pelo presidente do conselho aponta que 29 temas foram tratados no âmbito do conselho destacando a importância do espaço.[625] O CNDI constituiu-se em espaço privilegiado para a pressão dos representantes do setor industrial, com destaque para atuação dos seus integrantes no contexto de crise institucional.

Ainda que empresários reclamassem quanto à velocidade e volume de medidas de incentivo às atividades industriais, a PITCE atendeu demandas oriundas das entidades representativas do setor industrial. Morais e Júnior (2010) argumentam que o principal impacto da PITCE e das políticas criadas no primeiro mandato de Lula foram referentes ao marco legal, isto é, as leis de incentivo fiscal e de organização de alguns segmentos industriais. A mesma avaliação aparece em estudo do DIEESE ao avaliar as políticas

624 Parte das políticas industriais adotadas pelo governo foram discutidas em fóruns dos setores industriais. Segundo Delgado, o uso de recursos do FAT e FGTS aparecem em 2003 como sugestões discutidas no Fórum Nacional da Indústria da CNI. Em um documento de 2004, "Uma Agenda Pró-crescimento para 2004", aparecem as sugestões "para a desoneração tributária, o estímulo à inovação, a simplificação das PPP's, o aperfeiçoamento do marco regulatória na infraestrutura e a simplificação tributária e da legislação trabalhistas para as pequenas e médias empresas." (Delgado, 2005, op. cit., p. 211)

625 CNDI. Ata da 6ª Reunião Ordinária. Brasília, 07/12/2005.

industriais[626]. Quanto a legislação destaca-se, além da já citada Lei do Bem (11.196/2005), a Lei da Inovação (10.973/2004); a Lei da Biossegurança (11.105/2005) e a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (6.041/2007).

No ano de 2006, o CNDI ainda se reuniu outras quatro vezes, fundamentalmente voltado para a continuidade da implementação das medidas relativas ao PITCE ampliando o programa de desonerações fiscais direcionadas. Na reunião de fevereiro de 2006, Amarílio Proença, que já havia apresentado a pauta de desonerações da cesta básica no ano anterior, defendeu desonerações de caráter regional para o Norte e Nordeste; Osmar Zogbi (então presidente da BRACELPA[627]) defendeu a inclusão do setor de papel e celulose na desoneração de investimentos. Palocci respondeu apontando a necessidade de discussão da eficácia da desoneração e da necessidade de critérios. Esta foi a última reunião de Antônio Palocci no CNDI. Sua saída da Fazenda, em março de 2006, não levou a grandes alterações no funcionamento do órgão[628], ainda que o ministro, caracterizado por vocalizar as pressões fiscais para frear a pauta de desonerações, tenha sido substituído por um economista de perspectiva oposta.

Na 8ª reunião do CNDI, em abril de 2006, Armando Monteiro reclamou que não foi criado o grupo de trabalho para o acompanhamento da "Agenda Mínima", proposta pela CNI meses antes, e defendeu a efetivação do grupo a fim de garantir investimentos para infraestrutura do setor de transportes.[629] A proposta do presidente da CNI era de que o grupo contasse com: representantes dos ministérios da Agricultura e Transportes, BNDES, CNI e os conselheiros Jorge Gerdau, Osmar Zogbi, Paulo Godoy e Amarílio Proença, com a coordenação da Casa Civil e do MDIC.

A discussão sobre a "agenda mínima" com foco no transporte e infraestrutura tinha como objetivo destravar um novo aspecto, o aumento do investimento público[630]. Nas demais reuniões em 2006, muito em função do ano eleitoral, ocorreram debates sobre o "desenvolvimento" e o "futuro da indústria". Ainda no que se refere ao investimento público, a política de compras dos órgãos do governo federal foi citada como prioridade em áreas

---

626 DIEESE. **Política de Desenvolvimento Produtivo – Nova Política Industrial do Governo.** Nota Técnica, n. 67, p. 16, 2008.

627 Associação Brasileira de Celulose e Papel.

628 CNDI. Ata da 7ª Reunião Ordinária. Brasília, 15/02/2006.

629 CNDI. Ata da 8ª Reunião Ordinária. Brasília, 18/04/2006.

630 Em dezembro de 2005, a CNI lançou o documento "Agenda mínima para a infraestrutura" no qual reivindicava uma série de medidas para a renovação de rodovias, portos, ferrovias e etc. Dentre as medidas estava um "Programa de Obras" que custaria cerca de R$3,3 bilhões, nos exercícios de 2006 e 2007, de caráter emergencial para as rodovias.

como saúde, educação, tecnologia e a cadeia de valor do Petróleo que já contava com o PROMINP[631].

De certa forma, parte dessas demandas foram incorporadas à agenda do segundo mandato de Lula, a partir de 2007. Neste ano, a principal novidade foi a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A primeira reunião do CNDI, em fevereiro, teve tema único sobre o PAC.[632] Ao longo de 2007, quando se ampliavam as ações de estímulo à atividade econômica, o CNDI perdeu relevância como arena de pressão e formulação sobre a política industrial, pois ocorreu a desarticulação do Conselho. Se este órgão fora importante na coordenação da participação do setor industrial no primeiro mandato de Lula, a partir de meados de 2007 o órgão deixou de se reunir retomando suas atividades apenas no governo de Dilma Rousseff, em 2011.

O incentivo à atividade produtiva do segundo mandato de Lula esteve focada em dois programas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O PAC teve como objetivo acelerar o processo de expansão e acumulação capitalista a partir de investimentos públicos na área de infraestrutura – demanda presente na "agenda mínima" da CNI – buscando também promover a integração do setor privado através de parcerias, crédito direcionado, etc. O PDP, lançado apenas em 2008, era a continuidade da PITCE buscando articular cinco instrumentos de política industrial: incentivos fiscais, compras públicas direcionadas, crédito subsidiado, modificações na legislação e apoio técnico.

O lançamento do PAC ocorreu nos primeiros dias do segundo mandato de Lula. No discurso de lançamento do programa, em 2007, o presidente destacava, novamente, a importância de crescer mantendo a estabilidade. O discurso de Lula estava focado em crescer de maneira "correta" e acelerada. Correta, naquele contexto, significava garantir a estabilidade econômica mantendo a política macroeconômica intocada.

> As soluções óbvias nem sempre são as mais fáceis. Elas, muitas vezes, são as mais difíceis de implantar. Muitos falam em disciplina de gastos, diminuição de impostos e baixa de juros. Nós, mais que ninguém, defendemos e praticamos isso, só que não estamos na posição cômoda dos que apenas se contentam em falar, mas no papel difícil e responsável de

631 CNDI. **Ata da 9ª Reunião Ordinária**. Brasília, 22/08/2006; CNDI. **Ata da 10ª Reunião Ordinária**. Brasília, 12/12/2006.

632 A ata dessa reunião consta apenas com os temas debatidos, sem o relato das discussões, dificultando a análise das impressões dos integrantes do conselho. CNDI. **Ata da 11ª Reunião Ordinária.** Brasília, 27/02/2007.

> encontrar os meios adequados para fazer. Estamos mostrando que, com esforço e planejamento, as soluções aparecem. Os juros estão caindo, estamos ampliando as desonerações e vamos continuar racionalizando os gastos correntes, sem prejudicar setores vitais nem áreas estratégicas. O mais importante, e o lançamento do PAC é uma demonstração disso, é que as condições fiscais permitem o aumento do investimento do governo federal sem comprometer a estabilidade.[633]

O conjunto de medidas anunciadas para o PAC ajudavam na construção do discurso de que o primeiro mandato tivera o papel de "arrumar a casa" e o segundo serviria para colocar em prática as medidas voltadas para a retomada do crescimento econômico. Apesar da empolgação do governo, alguns representantes do setor industrial demonstravam inquietação e insistiam em outras pautas.

No jornal "O Globo", de 23/01/2007, o título da matéria indicava insatisfação: "Empresários esperavam desoneração maior". Alguns apontavam que as medidas eram positivas mas desconfiavam se realmente seriam implementadas. Por isso, Paulo Skaf (FIESP) prometeu mobilização para que fossem executadas. "Se começar a não acontecer, a gente aumenta a pressão com a sociedade organizada", leia-se, empresários organizados.[634]

Já o presidente da CNI, Armando Monteiro, disse que as medidas do PAC não seriam suficientes para alcançar o crescimento almejado de 5% do PIB ao ano. Além disso, questionou a ausência de medidas mais efetivas no controle dos gastos públicos correntes.

> As medidas são todas muito boas, mas se não houver reformas estruturais, não terão muito fôlego", afirmou. "É preciso fazer muito mais para que o Brasil inaugure um ciclo de crescimento sustentado", disse. Entre as reformas, ele defende aprofundar as mudanças na área fiscal e tributária e uma nova reforma da Previdência, além da modernização da legislação trabalhista.[635]

O IEDI teceu inúmeros elogios ao PAC na sua Carta IEDI nº 245[636] concordando com o conjunto de propostas e identificando que se tratava de uma novidade em relação às

---

633 Silva, Luis Inácio Lula. **Discurso Presidencial**, 22/01/2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/>; acesso em: 10/11/2019.

634 *Empresários esperavam desoneração maior.* In.: **O Globo**, Rio de Janeiro, 23/01/2007, p.22.

635 Bacoccina, Denize. *Para indústria, PAC não garante crescimento de 5%*. In.: **Portal BBC Brasil**, 22/01/2007. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/01/070122_pacindustriadb.shtml>; acesso em: 01/11/2019.

636 IEDI. **Carta IEDI – O PAC e a condução da política econômica.** Edição 245, 02/02/2007.

medidas anteriores de estímulos pois houve o compromisso com metas de crescimento do PIB entre 4,5 e 5%. A crítica da entidade empresarial ficava para o outro polo da política econômica, a política macroeconômica calcada nos juros altos.

Na montagem da nova equipe ministerial, o governo teve dificuldades em encontrar um ministro que representasse o setor industrial da mesma forma que Luiz Fernando Furlan, liderança do setor de alimentos. Algumas das lideranças acionadas, que participavam dos órgãos consultivos, tinham seus negócios amplamente atendidos pela política industrial e houve dificuldade em encontrar um nome para a ocupação do cargo ministerial no MDIC[637]. O escolhido foi Miguel Jorge, conselheiro do CDES, ex-executivo na indústria automobilística e no setor bancário[638].

A estrutura estatal de coordenação do PAC contava com um Comitê Gestor formado pelos titulares dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Casa Civil[639]. Com a coordenação na Casa Civil, o CGPAC estava restrito ao escalão ministerial, sem incorporar participação de integrantes da sociedade civil. Indicando que o órgão não fora planejado para absorver demandas de setores específicos, sendo constituído a partir de um plano de investimentos públicos com importante participação das empresas estatais. A coordenação do CGPAC pela Casa Civil indica a centralização política da condução do programa próximo à Presidência da República.

Havia ainda o Comitê Executivo do PAC, composto por técnicos dos ministérios ligados diretamente ao projeto:

> I - Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; III - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; IV - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e V - Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.[640]

---

637 "Antes dele, Lula tentou trazer outros empresários para o Desenvolvimento, como Abílio Diniz, do Pão de Açúcar, Jorge Gerdau, do grupo Gerdau, e Maurício Botelho, da Embraer. Mas todos recusaram alegando que não poderiam se afastar dos seus compromissos empresariais ou que tinham contratos com o BNDES." Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90541.shtml>

638 *Miguel João Jorge Filho*. In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miguel-joao-jorge-filho>; acesso em: 01/11/2020.

639 BRASIL. Presidência da República. **Ata do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 14/11/2007; 07/12/2007; 08/05/2008; 09/12/2008; 18/12/2008;

640 BRASIL. Decreto Nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em:

Tanto o Comitê Gestor quanto o Comitê Executivo do PAC não previam estruturas consultivas da sociedade civil. A divisão de funções ocorria da seguinte forma:

> Enquanto o primeiro [Comitê Gestor] ficaria responsável pela coordenação das ações necessárias à implementação e execução do programa, o segundo [Comitê Executivo] teria por objetivos consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa.[641]

A centralização do PAC na Casa Civil vai em direção oposta à expectativa de entidades industriais como o IEDI que ainda via com relevância o papel do CNDI, principalmente no que se refere à implementação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A PDP foi lançada em maio de 2008 que foi vista com expectativa positiva pelo IEDI em documento de análise sobre o programa.

> [O Governo] estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e tem como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se dê em bases sustentáveis. Definiu como desafios a ampliação da capacidade de oferta na economia, a elevação da capacidade de inovação das empresas, a preservação da robustez do balanço de pagamentos e o fortalecimento das MPE. Em linhas gerais, a Política inclui renúncia fiscal de R$ 21,4 bilhões até 2011 com incentivos ao investimento, P&D e exportações, e financiamentos, pelo BNDES, no valor de R$ 210,4 bilhões para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços.[642]

A renúncia fiscal prevista no PDP era de R$21,4 bilhões, em quatro anos, estava abaixo das desonerações praticadas pela PITCE que chegaram a cerca de R$37,5 bi, entre 2004 e 2006. No entanto, havia um conjunto de medidas articuladas como o aumento do crédito público subsidiado na casa dos R$210 bilhões a ser disponibilizado pelo BNDES. Outra mudança significativa em relação à PITCE era quanto a ampliação dos setores produtivos atendidos. O IEDI afirmava que o PDP atendia 25 setores contra apenas 4 da PITCE.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm>; acesso em: 01/10/2020.

641 PINTO, Marcos César de Oliveira. **Uma história de dois PACS: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília-DF: IPEA, 2018. p. 30

642 IEDI. **A Política de Desenvolvimento Produtivo.** Maio de 2008. p. 4

> O sistema de gestão do PDP precisa ser testado na prática, mas parece adequado: caberá ao MDIC a coordenação geral do programa que contará com uma Secretaria Executiva (formada pela ABDI, BNDES e Ministério da Fazenda). Para todos os programas serão constituídos Comitês-Executivos. A PDP terá um Conselho Gestor a nível ministerial, presidido pelo MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e mais os Ministérios envolvidos (Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Ciência e Tecnologia) que prestará contas ao CNDI, este servindo como instância de articulação entre os setores público e privado e como fórum superior de debate, aperfeiçoamento e monitoramento da política industrial.[643]

Estava previsto no projeto do PDP a coordenação por um conselho gestor, em certa semelhança ao PAC, formado pelos ministérios da área com o CNDI mantendo papel de articulação entre o setor público e privado[644], o que não ocorreu pelo menos no âmbito formal de reuniões ordinárias do órgão. A perspectiva do IEDI era que os representantes do setor industrial continuassem com espaço privilegiado de pressão sobre o andamento da política industrial, expectativa que se direcionava à manutenção do papel do CNDI.

Por outro lado, o IEDI identificava que a gestão do PAC influenciava positivamente o avanço das medidas do PDP. Assim, apontava que "a PDP se beneficiou do plano de governo para a área de infraestrutura, o PAC, que teve precisamente na preocupação com a gestão e na capacidade decisória pontos centrais para sua uma implementação que até o presente vem sendo avaliada de forma positiva."

No que se refere à desoneração fiscal para novos investimentos, o documento do IEDI reclamava que, até então, a medida atendia apenas aos setores de bens de produção e da indústria de automóveis e autopeças. O setor de bens de produção tinha como representante em diversos fóruns governamentais, como o CDES e CNDI, a presença assídua de Luiz Carlos Delben Leite, dirigente da ABIMAQ. A ANFAVEA também frequentava tais espaços de consulta apesar de não ter tido assento fixo no CNDI.

Desse modo, a crítica estava na concentração do conjunto dos incentivos fiscais em apenas dois setores do total de 25 setores industriais que poderiam se beneficiar das medidas.

> Um ponto foi mal dimensionado pela PDP. Não é justificável uma concentração tão significativa dos incentivos. Tomando as estimativas do Ministério da Fazenda do valor dos incentivos setoriais previstos para os setores da indústria (Setor Automotivo, Bens de Capital, Setores Intensivos

643 id. ibid.

644 BRASIL. ABDI; BNDES; MDIC; Ministério da Fazenda. **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília, 2008, p. 38

> em Trabalho, Construção Naval) e Serviços (Software), cujo total monta a R$ 6,1 bilhões, não é razoável que um único setor absorva mais de metade dos incentivos. Esse ponto deverá ser objeto de revisão da PDP.[645]

A crítica da entidade do setor industrial atendia principalmente aos setores não contemplados pela proposta apresentada e esperava que houvesse ajustes no PDP por parte do governo. O documento de apresentação da PDP elenca quatro "macrometas" a serem alcançadas até 2010: o aumento da taxa de investimento; ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; elevação do gasto em pesquisa e desenvolvimento; ampliação das micro e pequenas empresas exportadoras[646].

Cerca de um ano depois de lançamento do PDP, a CNI apontava aspectos positivos e negativos na execução do programa em documento de balanço da política[647]. Por um lado, a medidas de incentivo fiscal foram implementadas, por outro, temas reclamados como o acesso ao "poder de compra governamental", os "instrumentos de regulação" e o "apoio técnico" deixavam a desejar. Nesse sentido, a entidade critica a ausência de uma coordenação para o conjunto das compras governamentais. Apesar de este mecanismo ter funcionado para a indústria naval, através das compras do setor de petróleo, o mesmo não ocorria em outras áreas como a de saúde.

Um aspecto ressaltado no documento de avaliação da PDP foi justamente a mudança no cenário internacional, com a crise econômica, que atingiu o Brasil em setembro de 2008. Assim, as demandas de ajuste na PDP estavam articuladas com o impacto causado pela crise econômica reivindicando "expansão das linhas de financiamento para capital de giro e o fortalecimento da demanda interna".[648]

O crédito público passou a ter destaque no conjunto de medidas de apoio à atividade produtiva. Por um lado, a ampliação do prazo para pagamento, de cinco para dez anos na aquisição de máquinas, e taxas de juros de longo prazo ainda menores com a redução de 20% nas linhas básicas de financiamento e 40% nas de bens de capital. Efetivamente o crédito disponibilizado pelo BNDES saltou de cerca de R$47 bi, em 2005, para R$92 bi, em 2008; e R$137 bi, em 2009.[649] Houve quase a triplicação do valor em cerca de 4 anos. E no ano de

---

645 IEDI, 2008, op. cit. p. 19.
646 id. ibid. p. 19
647 CNI. **Política de Desenvolvimento Produtivo - Avaliação e Perspectivas.** Brasília, agosto de 2009.
648 id. ibid., p. 9
649 Ver: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20110124_desempenho2010>; Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio. **O BNDES em um Brasil em transição.** Rio de Janeiro : BNDES, 2010.

2009 um aumento de 48% em relação a 2008 indicando também a injeção maior de recursos, a partir do aportes do Tesouro Nacional, em função das medidas de contenção da crise econômica internacional através do Programa de Sustentação do Investimento que prolongava prazos e recursos com juros subsidiados. Entre 2007, ano que começou o PAC, e 2010, o BNDES disponibilizou na forma de crédito R$462,92 bilhões.

O BNDES foi fundamental para o desempenho do PAC e o tipo de expansão capitalista que se logrou consolidar com o programa. Tautz et al. apontam que esse processo aprofundou o modelo de acumulação iniciado nos anos 1990 apoiado na formação de "conglomerados privados fomentados por fundos públicos com capital estatal e para-estatal (empresas estatais e fundos de pensão)".[650]

A atuação do BNDES teve sua expansão acelerada em 2009 e 2010 a partir de aportes do Tesouro Nacional ampliando a capacidade de investimentos e crédito disponibilizado pelo banco. Entre 2003 e 2009, a maioria dos recursos disponibilizados pelo BNDES se destinou a grandes empresas (variando entre 68,4%, em 2004, até 82,5%, no ano de 2009), sem distinção em relação à origem de seu capital. Outra questão é a concentração dos investimentos em empresas intensivas em recursos naturais[651].

O investimento do BNDES também se deu através da BNDESPar que coordena as participações acionárias do banco. No final de 2009 o total de investimentos chegava a R$93 bilhões, valores distribuídos, por exemplo, entre 22 das 30 maiores empresas multinacionais que operam no Brasil. Com relação à estrutura estatal, o BNDES se constitui como aparelho de Estado de importância central no arranjo institucional promovido ao longo do governo Lula, em especial no segundo mandato, estabelecendo vínculos com as principais arenas decisórias da alta cúpula do aparelho econômico.

> O Ministério da Fazenda deteve a incumbência de regular e orientar as atividades do BNDES por meio de uma série de unidades: 1- A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que estabelece as normas para atuação do BNDES no mercado de capitais através do BNDESPAR; 2- O Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece as diretrizes das políticas de crédito e fixa, por exemplo, a taxa de juros de longo prazo; 3- A Secretaria do Tesouro Nacional provê recursos ao BNDES na forma de títulos públicos do tesouro. O Tesouro cumpre outras funções relacionadas ao BNDES, como a definição de condições de crédito as estatais; 4- A Superintendência de seguros

650 Tautz, Carlos; Siston, Felipe; Pinto, João Roberto Lopes; Badin, Luciana. *O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário.* In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 249.

651 id. ibid. p. 11

> privados é responsável pela regulação do mercado de seguros brasileiro, inclusive aqueles usados na constituição de garantias dos financiamentos realizados pelo BNDES; 5- A Secretaria da Receita Federal é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior.[652]

Apesar de vinculado ao MDIC, nesse período, o BNDES está no interior do "sistema BNDES". Nesse sistema, os órgãos citados por Moreira exercem influência sobre o funcionamento do banco. Além disso, Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Banco Central têm papel de fiscalização sobre o BNDES. O economista Luciano Coutinho esteve na presidência do BNDES entre 2007 e 2016[653].

Tabela 13: Execução Financeira do PAC(2007-2010) previsão até 31/12/2010

Origem dos recursos	R$ Bilhões
Empresas Estatais	202,8
Setor Privado	128
Orçamento Geral da União – Seguridade e Fiscal	55
Financiamento ao Setor Público	7
Financiamento à Pessoa Física	216,9
Contrapartida de Estados e Municípios	9,3
Total	619

Fonte: BRASIL. PAC: Balanço 4 anos 2007 - 2010. Brasília, 2010. p. 29. Obs.: Como o documento "PAC: balanço de 4 anos" trabalha com dados de outubro de 2010, para o ano completo de 2010 foi apresentada apenas a previsão de execução até 31/12/2010.

A tabela acima com dados extraídos do relatório de balanço do PAC, apesar de não detalhar os itens, demonstra a execução dos gastos do PAC, entre 2007-2010. Do total de R$ 619 bi, cerca de 20% foram de investimentos privados. Os 216 bilhões de reais referentes ao "financiamento à pessoa física" representam recursos disponibilizados para o financiamento

652 MOREIRA, João Paulo de Oliveira. **O capital-imperialismo brasileiro: a atuação do BNDES na pan-amazônia e as lutas sociais, 2003-2014.** Niterói: PPGH-UFF, 2019, p. 135-136.

653 Economista (USP), com doutorado na Un. de Cornell (EUA). Professor da UNICAMP, atuou no CEBRAP. Foi secretário-executivo do Min. da Ciência e Tecnologia (1985-1988); LCA Consultores (1995-2007). Ver: Pinheiro, Luciana. **Luciano Coutinho.** In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

habitacional do programa Minha Casa Minha Vida. Excluindo esse montante do total, o investimento privado passa a significar 31,8% do total, montante nada desprezível.

No entanto, a maior parte dos recursos se referem a investimento público. Nesse sentido, o Estado cumpriu o papel de centralizador de massas de capital-dinheiro e sua disponibilização para a atividade produtiva garantindo linhas de financiamento a taxas de juros subsidiadas pelo BNDES e também atuou como capital produtivo compondo participações junto ao capital privado como no caso das PPP's do setor elétrico.

Na construção da Usina de Belo Monte, por exemplo, foi montado um consórcio com forte presença do Estado, através das empresas estatais, chamado Norte Energia S.A[654]. Sob o formato de Sociedade de Propósito Específico[655] contou com as seguintes participações: Eletronorte - 19,98%; Chesf - 15%; Outros - 16,02%; Eletrobrás - 15%; Bozano - 10%; Petros - 10%; Gaia Energia E Participações - 9%; Caixa Fip Cevix - 5%[656].

A viabilização do investimento do setor de energia do PAC se deu através da composição de capitais públicos e privados. No projeto da hidrelétrica de Teles Pires, entre o Pará e o Mato Grosso, o controle estava dividido entre a Neoenergia e a Eletrobrás (Eletrosul e Furnas). Nesse processo, houve incentivo estatal para a participação de fundos de pensão e demais investidores privados em empreendimentos de infraestrutura como, por exemplo, a isenção de Imposto de Renda para os Fundos de Investimentos em infraestrutura.

Vale destacar sobre a expansão do setor elétrico no PAC, o impacto ambiental e social causados pelas usinas construídas. No caso da Usina de Belo Monte um enorme rastro de questões trabalhistas, comunidades indígenas tradicionais expulsas de seus territórios e o cenário de conflitividade social na cidade de Altamira após a conclusão das obras[657]. Nesse aspecto, evidencia-se o caráter de *expropriação* contido nas ações de promoção da expansão capitalista promovidas no âmbito do PAC.

Em torno do programa de expansão do setor elétrico se estabeleceram de maneira organizada os interesses empresariais vinculados aos empreendimentos. Em 2006, foi criada a

---

654 Em 2020, a Norte Energia possui as seguintes participações: 49,98% das ações de controle Estatal do Grupo Eletrobras (Eletrobrás, Chesf e Eletronorte) e 51% distribuídos entre distribuidoras de energia elétrica como Light e CEMIG, fundos de pensão (Petros e FUNCEF) e a Neoenergia, holding que controla as distribuidoras de energia dos estados da Bahia, São Paulo, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Pernambuco. A Neoenergia possui outras participações na produção de energia elétrica e é controlada pelo grupo espanhol Iberdrola.

655 No âmbito da legislação das Parcerias Público Privadas.

656 BRASIL. PAC: **Balanço 4 anos 2007 - 2010.** Brasília, 2010. p. 109.

657 Ver: Aroeira, André. *Belo Monte forjou o massacre de Altamira: novo presídio nunca entregue era obrigação da Norte Energia.* In.: Portal The Intercept_Brasil, 07/08/2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/08/06/belo-monte-forjou-massacre-altamira/>; acesso em:01/11/2020.

Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica e o Instituto Acende Brasil, observatório do setor elétrico[658]. Cláudio J.D. Sales[659], engenheiro do setor elétrico, era o presidente de ambas as entidades que reuniam grupos de investidores e operadores do setor elétrico.

Quanto ao aparelho de Estado, o PAC significou uma modificação na intervenção do Estado no processo econômico em relação ao primeiro mandato de Lula. Os principais aspectos dessa mudança se refere ao investimento público (orçamento da União, empresas estatais e renúncia fiscal), à oferta de crédito e à coordenação das ações. Com relação ao terceiro aspecto vale destacar o fortalecimento da Casa Civil e da Presidência da República com a centralização do processo decisório do programa na figura de Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil.

Pinto (2018) e Macário (2013) defendem que a coordenação do PAC esteve a cargo do Ministério da Casa Civil e isso teria privilegiado o predomínio de "ideias desenvolvimentistas" em contraste com o período em que Antônio Palocci era figura forte dentro do governo e o controle fiscal era aspecto central na condução da política econômica.

> Do ponto de vista político, duas mudanças merecem destaque. Em junho de 2005, em função dos escândalos de corrupção, José Dirceu foi substituído por Dilma Rousseff, então Ministra de Minas e Energia, que havia construído sua carreira em Administração Pública, porém sem alguma experiência em cargos com maior visibilidade política. Em março de 2006 o Ministro Palocci foi demitido, substituído por Guido Mantega, então Presidente do BNDES. Estas alterações na equipe do governo foram fundamentais para determinar o papel que a Casa Civil assumiria a partir daquele momento, e em especial o desenho do PAC.[660]

---

658 Pêgo, Bolívar; Neto, Carlos Álvares da Silva Campos. O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010). Brasília: IPEA, Texto para discussão. Nº:1329, fevereiro de 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1475/1/TD_1329.pdf>; acesso em 01/11/2020.

659 "Presidente do Instituto Acende Brasil desde 2003, atua no setor elétrico há mais de 20 anos. Foi presidente da Mirant do Brasil, da Southern Electric do Brasil, foi Sócio-Diretor da Termoconsult e membro do Conselho de Administração de empresas como Cemig, Energisa e Energipe. Tem dezenas de artigos publicados em veículos como Folha de S. Paulo, Valor Econômico, O Estado de S. Paulo, DCI, Correio Braziliense e O Globo. Claudio é engenheiro mecânico e industrial pela PUC-RJ e frequenta o President´s Management Program da Harvard University." Disponível em: <http://acendebrasil.com.br/br/info/equipe> Acesso em: <15/01/2020>

660 MACÁRIO, Vinícius Pedron. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão:** o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. São Paulo: EAESP-FGV, Dissertação de Mestrado, 2013, p. 57.

O autor argumenta que havia funções concentradas na Casa Civil, no início do primeiro mandato de Lula, que se expressavam em “negociações com o Congresso, as nomeações para os cargos comissionados e as tarefas de coordenação das ações do governo”. Esse arranjo sofreu importante alteração após a saída de José Dirceu. A Casa Civil passou a atuar na coordenação das políticas do governo, a partir de 2004.[661]

Ocorreu uma alteração no desenho institucional do Poder Executivo no segundo mandato de Lula, principalmente em função do advento do PAC como eixo do programa de governo. Porém, a saída de Palocci do Ministério da Fazenda teve como causa principal a crise institucional que apresentamos na seção anterior. Além disso, não deve-se atribuir a primazia sobre o PAC apenas à Casa Civil reduzindo o papel de outros aparelhos sem os quais o plano não poderia ser viabilizado (MF, BCB, Bancos públicos, etc). Toda a execução do PAC se deu sob regime de superavit primário, ainda que com montante reduzido em relação ao período anterior[662]. Além disso, vale destacar a continuidade dos juros elevados pressionando a dívida púbica e o câmbio, reclamação recorrente dos setores exportadores. O conjunto de investimentos do PAC, sob importante coordenação estatal, foi realizado privilegiando aspectos de mercado e transferindo recursos públicos através de condições facilitadas, da qual dependia a ação dos bancos públicos.

A liderança da Casa Civil, por sua vez, expressa também a opção por um controle maior por parte da Presidência República, a qual a Casa Civil está vinculada, diferentemente da PITCE que se manteve no âmbito do MDIC, através da mediação do CNDI. A centralização do PAC na Presidência ajuda a compreender a insatisfação do setor industrial no lançamento do PAC e o posterior esvaziamento do CNDI.

Além disso, havia a necessidade de articulação dos aparelhos de Estado (ministérios, agências, etc) e de frações burguesas para um volume de empreendimentos significativo aumentando o papel da articulação governamental. Por exemplo, nas obras de infraestrutura entravam em cena as construtoras, assim como no programa habitacional; no setor elétrico o capital privado do setor, além dos fundos de pensão e investimento que participaram de empreendimentos do PAC.

---

661 “O Decreto nº 5.135/2004 que definiu a nova estrutura da Casa Civil (já sem as duas subchefias) trouxe mais uma significativa mudança - o desdobramento da Subchefia de Ação Governamental em duas: a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)” (id. Ibid., p. 54)

662 Entre 2005 e 2010 houve redução no resultado fiscal e ampliação no investimento público. “Enquanto o resultado primário caiu de 3,7% para 2,6% do PIB entre 2005 e 2010, a taxa de investimentos do governo federal aumentou em 1,1 ponto percentual.” (Laura Carvalho, 2018, op. cit. p. 37)

Discordamos da hipótese de que no segundo mandato de Lula houve uma redução do poder de veto do Ministério da Fazenda a partir do predomínio de "ideias desenvolvimentistas", pois os representantes dessas agências participavam dos espaços decisórios do PAC e não houve uma completa alteração do chamado tripé macroeconômico, mas apenas a redução de intensidade do aspecto fiscal. Sem dúvida houve uma composição de quadros mais alinhada ao programa de investimentos públicos, expresso na figura de Guido Mantega e em suas indicações para os cargos ministeriais. Dada a magnitude e complexidade do conjunto de ações envolvidas no PAC foi necessário a mobilização de técnicos e especialistas de diferentes órgãos ministeriais, inclusive o Ministério da Fazenda.

Em suma, buscando responder às hipóteses levantadas no início desta subseção, podemos concluir que *a viabilização da política de estímulo à produção reflete e é parte de um arranjo específico no conjunto do aparelho de Estado*. No primeiro mandato de Lula, ocorreu uma *acomodação da política industrial junto à política macroeconômica* expresso nas agências criadas no interior do MDIC e na Presidência da República.

No segundo mandato, temos um processo de inflexão principalmente no que se refere ao investimento público e ao crédito, presente nas medidas do PAC. Esse processo passa a ser coordenado pela Casa Civil e coincide com o esvaziamento do CNDI. A implementação da PDP, apesar de ser apontada como exitosa pelos representantes do setor industrial no que se refere à isenção tributária, tema que vinha sendo debatido no CNDI até o início de 2007, foi alvo de críticas também no que se refere à capacidade de coordenação. "O esforço de articulação e coordenação institucional, considerado como ponto forte pelos empresários no anúncio da PDP, tem se mostrado, um ano depois, como o elo fraco na implementação das medidas da PDP".[663]

A ampliação das ações governamentais com o advento do PAC tornavam a PDP parte do conjunto das ações de suporte e incentivo às atividades produtivas. Além disso, há uma ampliação do escopo da política de Estado para uma atuação não apenas como indutor das atividades econômicas, mas também como coproprietário nos consórcios de energia e através da ampliação dos investimentos das empresas estatais. A coordenação das ações foi centralizada através da cúpula dos ministérios com especial destaque para o papel do Ministério da Casa Civil através do CGPAC atuou com o objetivo de simplificar exigências para aprovação de obras. Como veremos a seguir, o advento da mais aguda crise econômica

663 CNI, 2009, op. cit., p. 11.

internacional desde 1929 exigiu a criação novos espaços de articulação entre Estado e sociedade civil burguesa.

6.1.3 – Crise econômica e espasmo keynesiano: da política de crescimento às medidas anticíclicas.

Do ponto de vista do resultado do PIB, os efeitos da crise econômica mundial começaram a ser sentidos no Brasil no último trimestre de 2008 e no primeiro de 2009 quando foi registrada retração de 3,9% e 1,6%, respectivamente, em relação ao trimestre anterior. No final de 2008, outros dados econômicos apresentaram retração, incluindo o consumo das famílias (-1,6%), do governo (-3,4%), a formação bruta de capital fixo (-7,9%), que indica o nível de investimento, e as taxas de importação (-6,1%) e exportação (-5,9%)[664].

A preocupação com os impactos da crise no Brasil começou antes da queda nos índices econômicos. André Guiot aponta que o CDES já se debruçou sobre o tema em março de 2008, quando foi criado o "Grupo de Acompanhamento da Conjuntura Econômica – Monitoramento da Crise Econômica Internacional".

> O agravamento da crise econômica no Brasil, a partir do terceiro trimestre de 2008, de fato intensificou o sinal de alerta dentro do CDES e do governo, trazendo à tona as preocupações sobre os instrumentos urgentes (de curtíssimo prazo) de combate e de contenção da crise. Porém, em nenhum momento a trajetória considerada bem-sucedida do leque de políticas públicas vistas como responsáveis pela inflexão da política econômica pós-palocciana foi posta de lado ou mesmo secundarizada.[665]

Neste contexto, as medidas de incentivo à atividade produtiva passaram a se combinar com outras de caráter "anticíclico". Assim, as medidas do PAC, analisadas anteriormente, eram vistas como fundamentais para garantir o nível de atividade econômica, em função do impacto sentido sobre as exportações na fase mais aguda da crise no final de 2008 e início de

---

664 Ver: IBGE. Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Séries históricas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa> Acesso em: <20/01/2020>

665 Guiot, 2015, op. cit., p. 283

2009. O sucesso, até aquele momento, da política econômica em curso reforçou o consenso em torno do governo destacando o papel do CDES, arena decisiva de debates sobre as principais políticas públicas, principalmente a partir dos impactos da crise.

> O fato era que o Conselho havia incorporado o papel de formulador e de propositor de medidas consideradas necessárias para o enfrentamento da crise, reivindicando para tanto a recuperação ampliada e *o aprofundamento de um repertório de iniciativas tomadas desde ascensão de Guido Mantega à pasta da Fazenda.*[666]

O cenário de crise permitiu à equipe econômica aprofundar as ações de estímulo à produção que ganhavam caráter de medidas anticíclicas. Com a descontinuidade das atividades do CNDI, o papel do CDES como arena de articulação entre o governo e suas bases de sustentação foi reforçado. A importância do espaço revela-se também pela ativa participação dos principais integrantes da equipe ministerial do governo, além do próprio Presidente da República.[667]

Dos participantes mais ativos nos debates sobre a crise, no interior do CDES, destacam-se: Antoninho Trevisan (MBC), Paulo Godoy (ABDIB), Paulo Simão (CBIC), Rodrigo Loures (FIEP), Joseph Couri (Assimpi), João Bosco Borba (Anceabra), João Paulo dos Reis Veloso (INAE/Fórum Nacional)[668]. Destaca-se a presença dos setores diretamente beneficiados pelo PAC como de construção civil e infraestrutura, além de representantes das micro e pequenas empresas e de setores atendidos por políticas regionais.

Ao longo do mês de setembro de 2008, os jornais destacavam o impacto da crise nas bolsas dos EUA e em todo o mundo. No dia 16, as quebras do dia anterior foram descritas por "O Globo" como "O novo 11 de setembro do mercado", enquanto no dia 30 a recusa de um pacote de US$700 bilhões pela Câmara dos EUA levou as bolsas a uma nova queda acentuada.

Diante desse contexto, o governo brasileiro passou do tom de tranquilidade para o de tensão em relação à possibilidade de contágio, principalmente quanto à escassez de crédito no mercado internacional. "Lula já admite 'pequeno aperto' para o Brasil" (O Globo, 30/09/2008) Três dias antes, chegaram as informações sobre os impactos da queda da Bolsa de Valores sobre empresas brasileiras. O mesmo jornal informava que Sadia (-35,48%) e

666 id. Ibid., p. 287, grifos nossos.
667 id. Ibid., p. 285.
668 id. ibid., p. 295-296.

Aracruz (-16,81%) registraram forte desvalorização no mercado de capitais em função de perdas registradas com a especulação sobre o câmbio. O fato de serem grandes empresas produtivas, alarmou aqueles que não compreendem às conexões entre atividades produtivas e atividades financeiras.

O exemplo da quebra da Sadia é ilustrativo. A empresa era líder no setor da indústria de alimentos (aves e porcos) e teve que se fundir com a Perdigão, então concorrente, para evitar perdas maiores. Nesse período, um importante acionista da Sadia era Vicente Falconi, "guru" dos processos de reestruturação que introduziu conceitos de qualidade total nos parques produtivos de diversas empresas brasileiras.

Falconi afirma que "as operações [cambiais] protegiam a empresa contra uma eventual queda do dólar, mas nos levavam para a forca quando o dólar aumentava".[669] A aposta em derivativos baseados na valorização do Real, cenário que se verificou até meados de 2008, era defendida como compensação pelas perdas que as empresas exportadoras tinham com o câmbio valorizado. No entanto, a virada no câmbio provocada pela quebra dos bancos de investimentos americanos levou à elevação do dólar, gerou enormes prejuízos e a perda acelerada do valor nominal das ações dessas companhias. Nas palavras de Luiz Fernando Furlan, ex-ministro de Lula e chamado para socorrer a Sadia em meio à crise: "Era uma situação surpreendente, porque 99,99% da empresa estava normal, com dezenas de milhares de funcionários trabalhando, entregando, vendendo, mas na sede as pessoas estavam aturdidas. Parecia que tinha caído o mundo".[670]

> A Sadia registrou perdas totais de quase 2,6 bilhões de reais com derivativos, mas não seria a única empresa brasileira afetada por operações financeiras do tipo. Segundo estimativas da época, mais de 200 companhias sofreram com a mudança de cenário, totalizando perdas de mais de 25 bilhões de reais. Entre as mais penalizadas estavam o Grupo Votorantim, que registrou perdas de 2,2 bilhões, e a fabricante de papel e celulose Aracruz, com 4,3 bilhões de reais (no ano seguinte, a Aracruz seria comprada pela VCP [Votorantin Celulose e Papel], formando a Fibria).

A crise afetou uma série de outras empresas brasileiras com intensa atuação financeira combinada à atividade produtiva. Na edição de 19/10/08, de "O Globo", a chamada sugere surpresa sob o título "Muito além da atividade principal", destacava que um conjunto

669 Correa, 2017, op. cit.,p. 114.
670 id. Ibid., p. 116.

importante de empresas tinha resultados financeiros relativamente importantes em relação ao resultado da atividade principal da companhia. A partir de levantamento da "Economática", plataforma que reúne dados de balanços empresariais, informava que 80 empresas, de um universo de 315 com balanços divulgados, tinham resultados financeiros que representavam ao menos 50% do lucro líquido registrado, para o primeiro semestre de 2008. Dessas, 35 tinham resultado financeiro superior ao lucro líquido operacional. Ou seja, uma a cada quatro empresas, aproximadamente, tinha metade ou mais de seus lucros apoiados em atividades distintas da principal, na qual se incluíam as especulativas. A forma como os dados foram apresentados não permite uma visualização do peso deste fenômeno sobre o conjunto do capital aplicado na bolsa que poderia ser avaliado a partir dos dados das maiores empresas. Porém, informa que "[o]utras grandes que encabeçam a lista dos fortes resultados financeiros são Klabin, CSN, Light, Gerdau, Embraer, Braskem, Usiminas, Cemig e Gol" representando parte significativa do parque industrial local[671].

No caso da Sadia, a saída encontrada foi a fusão com a Perdigão formando a Brasil Foods em uma divisão proporcional no valor da nova empresa em 32%/68%, respectivamente. Para referendar a fusão, um aporte significativo de recursos precisou ser mobilizado para o saneamento das perdas. No cenário de crise a origem foram os bancos públicos como o Banco do Brasil (R$300 milhões) e de fundos de pensão como Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Valia (Vale do Rio Doce).

A qualidade das práticas gerenciais da Sadia que quase a levara à bancarrota não foram bem-vistas pela Comissão de Valores Mobiliários que multou os membros da diretoria em R$2,6 milhões, incluindo Vicente Falconi, em 200 mil,[672] pela ação imprudente de seus executivos.[673] A "marolinha" operava como miragem aos que torciam para que os efeitos da crise capitalista internacional não minasse o efeito das medidas do PAC. Diante dos impactos

671 Frisch, Felipe. *Muito além da atividade principal.* In.: **O Globo**, Rio de Janeiro, 19/10/08, p. 31.

672 O leque das práticas de gestão de diretores da Saída envolve a condenação à prisão de diretores pelo uso de informações privilegiadas para ganho particular com a compra de ações além da falsificação de resultados de laboratório investigado na Operação Carne Fraca, da Polícia Federal. Ver: Ministério Público Federal. "Ex-executivos da Sadia são os primeiros condenados por insider trading no Brasil". 18/02/11. Acesso em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/sala-de-imprensa/noticias_prsp/18-02-11-2013-ex-executivos-da-sadia-sao-os-primeiros-condenados-por-insider-trading-no-brasil>; Megale, Bela; Schmitt, Gustavo. *Carne Fraca: PF prende ex-presidente e executivos da BRF, dona da Sadia.* In.: **Portal O Globo**, 05/03/2018, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/carne-fraca-pf-prende-ex-presidente-executivos-da-brf-dona-da-sadia-22456003>

673 Correa, 2017, op. cit., p. 119.

da crise que aceleraram processos de fusões e aquisições[674], o governo ampliou as medidas de socorro ao mercado financeiro e às empresas afetadas.

No conjunto de medidas, estava o aumento no volume de crédito de bancos públicos para compensar a escassez de crédito privado e a elevação do *spread* bancário[675], redução da carga tributária na produção e no consumo e aumento do investimento público. A expansão do crédito público ocorreu através da Caixa Econômica, do Banco do Brasil e BNDES[676].

> Após 2008, com o aprofundamento da crise internacional e a despeito dos esforços realizados pela CAIXA e pelo BB, o crédito direcionado passou a sustentar o crescimento do crédito à pessoa jurídica. O BNDES foi utilizado como um instrumento anticíclico. Empréstimos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ao banco de fomento alavancaram sua capacidade de emprestar para as empresas e levaram a que o crédito direcionado à pessoa jurídica crescesse expressivamente entre 2009 e 2010. Assim, os desembolsos do BNDES cresceram de 1,6 p.p. do PIB, em dezembro de 2008, para 3,5 p.p. do PIB, em dezembro de 2010.[677]

A redução nas alíquotas de IPI e IOF[678] foram as principais medidas de desoneração fiscal aplicadas nos setores de automóveis, eletrodomésticos da "linha branca", materiais de construção e bens de produção. A redução do IOF se deu sobre os empréstimos para pessoa física buscando estimular a retomada nas compras de automóveis financiados. Ao todo foram cinco decretos editados entre dezembro de 2008 e junho de 2009[679]. Estas ações foram adotadas com o objetivo de garantir a manutenção da atividade econômica a partir da demanda interna dada a retração nas exportações. Além delas um conjunto de outras medidas

674 A título de exemplo, outra fusão importante no período foi a do Itaú e do Unibanco, em 2010, provocada pela escassez de crédito internacional (Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/fusao-do-itau-unibanco-e-marco-no-processo-de-consolidacao-do-mercado.shtml> Acesso em: 01/02/2020). A fusão da Aracruz e da Votorantin Celulose e Papel também foi consequência das perdas em processos especulativos da Aracruz no contexto da crise de 2008 (ver: <https://g1.globo.com/economia/noticia/fibria-nasceu-da-compra-da-aracruz-pela-votorantim-em-2009-com-ajuda-do-bndes-em-negocio-que-evitou-quebra-da-empresa.ghtml> Acesso em: <01/02/2020>).

675 Diferença do juro de captação, pago pelo banco, para o juro cobrado aos tomadores de empréstimos.

676 BNDES obteve recursos do Tesouro Nacional de cerca de R$100 bilhões em janeiro de 2009. Ver: Coutinho, L. Entrevista. Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 406-419, jul.-dez. 2011, p. 416

677 MARA, Mônica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 51

678 IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; IOF – Imposto sobre Operações Financeiras.

679 Decreto nº. 6.687, de 11 de dezembro de 2008; Decreto nº 6.743, de 15 de janeiro de 2009; Vide Decreto nº. 6.825, de 17 de abril de 2009; Decreto nº. 6.890, de 29 de junho de 2009; Decreto nº. 6.691, de 11 de dezembro de 2008. Para uma discussão sobre o conjunto de desonerações ver: ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos Fiscais Em Tempos De Crise: Impactos Econômicos e Reflexos Financeiros. In.: **Revista da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**, p. 99–121, 2011.

procuravam conter a elevação da taxa de câmbio e melhorar as condições de crédito e financiamento do consumo que atendiam diversos setores industriais[680].

No final de 2008, eram recorrentes as reclamações sobre a dificuldade de obtenção de crédito, como podemos observar na declaração de Paulo Skaf (FIESP) à *Folha de São Paulo*, no dia 18 de novembro. A crítica era em relação à escassez e encarecimento do crédito junto aos bancos. Disse: "É inexplicável a diferença de taxas entre bancos que têm o mesmo custo de captação. O setor financeiro está brincando com coisa séria".

Mesmo diante do aprofundamento da crise econômica no último trimestre de 2008, a taxa básica de juros da economia (SELIC) foi elevada passando de 11,25%, no início do ano, para 13,75% em setembro. A manutenção do nível mais alto do ano durante todo o período de agudização da crise levou diversos setores a pressionar o governo e o Banco Central a mudar a rota dos juros. Mesmo com a pressão de Lula[681] e de outros membros da equipe econômica solicitando a redução da taxa ainda em 2008, isso só ocorreu a partir de janeiro de 2009.

No dia 11 de dezembro de 2008, uma reunião comandada por Lula, contando com os principais integrantes da equipe ministerial e 31 empresários[682] representantes de segmentos

---

680 "Liberação do compulsório bancário (maior volume de recursos disponibilizados pelo BACEN aos bancos para concessão de empréstimos, créditos, etc); Venda de dólares do governo no mercado futuro (swap) – importante na oferta de liquidez de dólares, beneficiando setores exportadores (R$ 14 bilhões); Oferecimento de melhores condições para linhas de financiamento de exportações; Financiamento da produção: R$ 90 bilhões para investimentos via BNDES para vários setores: para expansão de projetos de petróleo e gás e projetos navais; para o Revitaliza (incremento no capital de giro das empresas) e para a construção civil na realização de projetos habitacionais, via CEF (R$ 3 bilhões) com recursos da poupança habitacional. Financiamento da Agricultura: antecipação de desembolsos do BB; recursos adicionais de vários fundos (R$ 5 bilhões); aumento do crédito direcionado; garantia de preço mínimo para comercialização dos produtos agrícolas; Com a MP 443, ficaram autorizados o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal adquirirem participação acionária nos bancos privados. Criação da Caixa Banco Investimento para adquirir participações minoritárias no setor de habitação, oferecendo capital de giro às empresas do setor; Para o setor automobilístico: o BACEN disponibilizou parte a mais do compulsório dos grandes bancos privados para ser direcionado à irrigação dos bancos do setor automotivo; Disponibilização de mais R$ 5 bilhões para pequenas e médias empresas via BB e mais R$ 10 bilhões, via BNDES, para capital de giro de grandes e médias empresas para pré-embarque de exportações; Prorrogação de prazo para pagamento de tributos (IPI, PIS e COFINS); Aceleração da devolução do crédito tributário às empresas; Manutenção dos investimentos no PAC, no Pré-Sal e nos programas sociais; Contenção do crescimento dos gastos de custeio." (Guiot, 2015, op. cit., p. 301-302)

681 Alencar, Kennedy. *Lula pressiona Banco Central por queda na taxa de juros*. In.: Folha de São Paulo, São Paulo, 04/12/2008, p. B4.

682 Antonio Maciel Neto (Suzano), Armando Monteiro Neto (CNI), Benjamin Steinbruch (CSN) , Carlos Augusto Lira Aguiar (Aracruz), Carlos Ermírio de Moraes (Votorantim), Carlos Jereissati (La Fonte), Cledorvino Belini (Fiat), Constantino Júnior (Gol), David Barioni (TAM), Demian Fiocca (Vale), Emílio Odebrecht (Odebrecht), Fabio Barbosa (Santander), Flavio Azevedo (IBS), Frederico Fleury (Embraer), Héctor Núñez (Wal-Mart), lvan Zurita (Nestlé), Jackson Schneider (Mercedes Benz), Joesley Batista (Friboi), Jaime Ardila (GM), Jorge Gerdau (Gerdau), Josué Gomes da Silva (Coteminas), Luiz Fernando Furlan (Sadia), Márcio Cypriano (Bradesco), Marcos de Oliveira (Ford), Milton Cardoso (Grendene/ Vulcabrás), Sérgio Andrade (Andrade Gutierrez), Roberto Lima (Vivo), Roberto Setubal (Unibanco/Itaú), Rubens Ometto (Cosan), Thomas Schmall (Volks), Vitório De Marchi (AmBev).

empresariais da grande burguesia, foi realizada para apresentar o pacote anticrise. Os empresários aproveitaram para reclamar da manutenção da taxa de juros no maior nível do ano na reunião de dois dias antes do Copom[683]. A reclamação contra Henrique Meirelles foi respondida prontamente colocando a culpa no *spread* bancário que provocava o encarecimento do crédito, passando a bola para as instituições financeiras.

Em entrevista aos jornalistas ao final da reunião, Jorge Gerdau informou que o governo estudava a criação de uma comissão para "elaborar medidas anticrise", provavelmente se referindo à institucionalização do espaço com a criação do Grupo de Acompanhamento da Crise. No entanto, uma série de medidas já estavam em curso. Na edição de "O Globo", de 12/12/08, informava que "em três meses, medidas para conter crise já somam quase R$480 bi". Dentre elas estavam a venda de dólares pelo BCB para conter a alta da moeda americana, o investimento de bancos públicos na compra de pequenos bancos em crise, a redução das alíquotas de imposto de renda com criação de novas faixas além de um pacote de desonerações fiscais que nos referimos acima.

Em nova reunião, no dia 07/01/2009, foi tratado da criação do Grupo de Acompanhamento da Crise. Porém, a cobertura jornalística[684] destacou as rusgas entre o setor financeiro e o presidente do Banco Central. Marcio Cypriano, presidente do Bradesco, pediu que fosse realizada uma reunião extraordinária do Copom para a redução da alta taxa de juros. Prontamente, Meirelles novamente respondeu atacando a elevação dos *spreads* bancário que chegavam na casa dos 36%. O embate entre os presidentes do Bradesco e do Banco Central surpreendeu até os representantes industriais, pois em inusitada situação o primeiro se juntou aos interesses dos tomadores de crédito para pressionar o governo a reduzir a taxa básica de juros. "Houve um milagre. O próprio representante dos bancos pediu antecipação da reunião do Copom para baixar taxas", disse o presidente da ABIMAQ.

O advento da crise permitiu um canal de pressão junto ao Ministério da Fazenda, incluindo o Banco Central. O Grupo de Acompanhamento da Crise foi institucionalizado no interior do Ministério da Fazenda. Vale destacar que, diferentemente de outros espaços consultivos do governo, o GAC não possuía representação de entidades de trabalhadores ou do "Terceiro Setor" caracterizando-se como um espaço de articulação burguês sem

683 *Reunião gera otimismo e irritação em empresários.* In.: **Folha de São Paulo**, São Paulo,12/12/2008, p. B3; *Lula pede confiança a 31 empresários.* In.: **O Globo**, Rio de Janeiro, 12/12/2008, p.30

684 Barros, Guilherme. *Cypriano e Meirelles discordam sobre juros*. In.: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08/01/2009,p. B4.

mediações, isto é, nele os representantes dos diferentes setores econômicos da grande burguesia colocava suas demandas e pressionava até mesmo órgãos como o Banco Central.

Em reunião realizada em 05 de março de 2009, o GAC já se encontrava em funcionamento formal. A pauta novamente tratada com centralidade pela mídia foi a defesa de redução da taxa de juros. A resposta de Meirelles, dessa vez, demonstrou irritação, dizendo que o "Banco Central não precisa ser lembrado dos juros o tempo todo. Levamos nossa responsabilidade muito a sério". (FSP, 06/03/09, p. B3) Apareceram também outros temas como a desoneração de materiais de construção civil e a criação de um "pacote habitacional" evidenciando o foco na construção civil como setor de retomada da atividade econômica.

André Guiot destacou um conjunto de empresários que atuaram no CDES e também se fizeram presentes no GAC. São eles: Armando Monteiro Neto (Presidente da CNI), Claudio Elias Conz (ANAMACO), Fábio Coletti Barbosa (FEBRABAN), Jackson Schneider (Presidente da ANFAVEA), Jorge Gerdau (Presidente do MBC), Luiz Aubert Neto (Presidente da ABIMAQ), Paulo Safady Simão – CBIC/FIEMG, Paulo Godoy (Presidente da ABDIB), Joseph Couri (ASSIMPI)[685]. Vale realçar a presença de três representantes de entidades de setores diretamente vinculadas aos empreendimentos do PAC: ABDIB, CBIC e ANAMACO (Ass. Nacional de Comerciantes de Material de Construção). A ANFAVEA foi um dos setores mais beneficiados pelas isenções fiscais, assim como o setor de máquinas e equipamentos representado pela ABIMAQ. CNI e Febraban garantiam as opiniões dos demais segmentos industriais e bancário. Pelo lado governamental, participavam das reuniões do GAC os ministros da Fazenda, Desenvolvimento, Planejamento e os presidentes do Banco Central e do BNDES.

O fato é que o desempenho da atividade econômica seguiu retraindo ao longo do primeiro trimestre de 2009. O lançamento do programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida", em março de 2009, foi um dos fatores a promover uma gradual retomada das atividades. Em agosto de 2009 a retomada da atividade econômica já podia ser verificada em alguns setores da economia. Dessa forma, a reunião do GAC, de 12/08/2009, teve o tom de "a crise acabou". O Ministro do Desenvolvimento, Miguel Jorge, afirmou que "alguns setores saíram mais que outros" da crise[686]. As críticas dos industriais em relação ao câmbio e seu

685 Destacamos apenas a entidade principal a partir da qual as lideranças empresariais direcionavam suas demandas já que alguns desses integrantes tinham atuação em diferentes entidades de caráter político-organizativo.

686 *Grupo que acompanha crise muda foco para o câmbio*. In.: **Portal O Globo**, 12/08/2009. Disponível em: <https://glo.bo/38fn0Ts> Acesso em: 14/01/2020.

impacto sobre as exportações começavam a retornar junto com o recuo da moeda estadunidense que voltava a casa do R$1,85, próxima ao patamar pré-crise.

Após a retração no PIB registrada em 2009, o ano de 2010 foi de forte recuperação da atividade econômica registrando alta de 7,5% no PIB. Por isso, o GAC teve seu nome alterado para Grupo de Aceleração do Crescimento, visando estabelecer medidas para continuidade do ritmo da atividade econômica.

Em suma, a entrada decisiva do Estado conduzindo uma política econômica anticíclica, com alguns mecanismos à disposição, foi reivindicada na esteira dos impactos da crise econômica mundial sobre o Brasil em setembro de 2008. As medidas de sustentação da atividade econômica também foram combinadas com o tripé macroeconômico, isto é, manteve-se a política de superavit primário, os juros elevados (na comparação internacional) e o câmbio flutuante.

O GAC colocou segmentos burgueses, frente a frente, na crítica de aspectos da política econômica, no cenário de crise, o que não significava uma ruptura com o conjunto do arranjo que preservou o núcleo da política monetária. O GAC permitiu o acesso de setores da grande burguesia ao núcleo de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas econômicas pautando a agenda que lhes interessava diante do impacto da crise econômica. Descolado de qualquer espaço público com participação de segmentos não-burgueses, podiam, portanto, expor abertamente seus desacordos.

Apesar da maior liberdade para atuação do Governo com medidas como a ampliação do gasto público (desonerações e investimentos), disponibilização de crédito e redução da margem do superavit primário, as políticas de enfrentamento da crise deveriam se limitar ao escopo de preservação da propriedade e dos lucros capitalistas. Dessa forma, prevaleceu a continuidade, nesse contexto, do “hibridismo” que, como bem captado por Morais e Saad-Filho, não poderia se constituir como uma política duradoura, mas permitiu a retomada momentânea das taxas de lucro e a continuidade da expansão da atividade econômica.

6.2 - ORÇAMENTO ESTATAL E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO.

Uma das formas de compreender o funcionamento do aparelho de Estado é através da distribuição do orçamento público assim como sua evolução ao longo do tempo. Uma corrente importante de pesquisadores interpreta a distribuição do orçamento pela ótica da

disputa sobre o *fundo público*. Noção que tem como referência a obra de Francisco de Oliveira[687], o fundo público é compreendido como a concentração de recursos sociais, massas de valor, arrecadados pelo Estado. Sua função está associada ao processo de reprodução ampliada do capital, no suporte à produção, e da força de trabalho, no salário indireto via direitos sociais e serviços públicos. O caráter estável e institucionalizado de uma massa crescente de recursos administrados pelo Estado, fundamental para o funcionamento do capitalismo, foi apontado como característica central do fundo público[688].

Evilásio Salvador[689] desenvolve a questão do fundo público privilegiando o debate em torno da disputa sobre tais recursos, em especial sobre os gastos sociais do Estado. Aponta que nos anos 1980 uma das vitórias das lutas sociais se deu pela destinação obrigatória de parte importante do fundo público para as áreas sociais como educação e seguridade social. Ainda que, por exemplo, a seguridade social (saúde, previdência e assistência social) nunca tenha se estruturado de modo unitário, o que se expressa na não implementação plena do Orçamento da Seguridade Social (OSS) determinada pela Constituição de 1988[690]. Além disso, ao longo da década de 1990 e 2000, um arranjo em torno da questão fiscal garantiu a drenagem de recursos previstos para a seguridade social para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública com as Desvinculações de Receitas da União.

A política social, expressa no seu orçamento, deve ser compreendida pela perspectiva de incorporação de demandas das classes trabalhadoras no conjunto do aparelho de Estado, como característica de *hegemonia política* da classe dominante. Segundo Nicos Poulantzas, a inserção dos interesses da classe dominada no Estado não ocorre da mesma forma que a classe dominante exerce seu poder no Estado. Dado o significado e conteúdo de classe do poder de Estado, sua centralidade e papel político geral, a presença das classes dominadas no interior deste aparelho ocorre apenas como *forma de resistência momentânea* ao avanço dos interesses dominantes e continuidade do processo de acumulação capitalista[691].

---

687 OLIVEIRA, F. DE. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In.: **Novos Estudos,** n. 22, p. 8–28, 1988.

688 Em “O surgimento do anti-valor”, Francisco de Oliveira incide em polêmica ao formular que o salário indireto e os demais usos do fundo público atuam como um “anti-valor” no sentido de expressar “a retração da base social da exploração” (p. 12) ou uma limitação da ação da lei do valor. Tais reflexões, porém, podem ser confrontadas com o avanço do modo de produção capitalista, e consequentemente a persistência da lei do valor e das relações sociais de mercado, sobre o conjunto dos países que passaram por experiências socialistas a partir do pós-segunda guerra. Além disso, também destaca-se o desmonte de direitos sociais em diversos países sob a influência o paradigma neoliberal dominante que marcou os anos 1980 e 1990.

689 SALVADOR, E. DA S. **Fundo público no Brasil:** financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Brasília: PGPS-UNB, 2008. Tese de Doutorado.

690 id. ibid., p. 147.

691 Poulantzas, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1981.

No caso dos governos do PT, essa inserção ocorreu de maneira subordinada remodelando profundamente as propostas originadas no interior dos movimentos e organizações políticas que apoiaram e deram sustentação ao Governo Lula. Tais transformações das propostas de reformas sociais significaram o esvaziamento de seu caráter transformador, por um lado, e o empresariamento das políticas sociais buscou atender interesses burgueses que se constituíram em face da oferta de serviços públicos e da condução de programas sociais. No fundo público ocorre, portanto, uma pela disputa constante entre as classes e frações de classe por recursos sociais e a forma como são aplicados, sendo o orçamento público uma esfera central de exercício do poder de classe burguês e de sua hegemonia social. A reforma de Estado em curso desde os anos 1990, dentre outras coisas, altera as formas de implementação da política social, sendo parte fundamental da inclusão subordinada de demandas sociais no aparelho de Estado.

Agora passaremos à análise prática de como ocorreu a disputa pelo conjunto dos recursos que compõe o orçamento estatal. A Constituição de 1988 regulou Orçamento Geral da União (OGU) através de três mecanismos que compõe o chamado orçamento de "tipo misto", ou seja, produzido conjuntamente pelos poderes Executivo e Legislativo. As três legislações que compõem o OGU são o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (Lei Orçamentária). O PPA tem duração de quatro anos compreendendo aos três anos finais do mandato presidencial e o primeiro ano do mandato seguinte, tem o papel de indicar a formulação da LDO e da Lei Orçamentária.

> À Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que representou, por sua vez, uma novidade no processo orçamentário, são atribuídas as seguintes funções: a) definir as metas e prioridades da administração pública federal – ou seja, do Plano Plurianual – , incluindo as despesas de capital para o período subsequente; b) orientar a elaboração da lei orçamentária anual; c) dispor sobre alterações na legislação tributária; d) estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento (BNDES e Caixa Econômica Federal, por exemplo); e e) autorizar a criação de argos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal[692].

A LDO tornou-se um dos espaços de negociação entre Executivo e Legislativo para a aprovação do orçamento federal. Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende o

692 Oliveira, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil:** um guia de leitura. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009, p. 100

Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. PPA, LDO e LOA deveriam estar articulados proporcionando planejamento de gastos de médio e curto prazo, compreendendo distintas etapas do processo de elaboração do orçamento. Contudo, o caráter apenas autorizativo do Orçamento aprovado no Congresso permite ao Poder Executivo negociar modificações através de emendas ao orçamento junto ao Congresso, estabelecendo barganhas em torno do processo orçamentário. Além disso, para fins de ajuste fiscal, o Governo utiliza da prerrogativa do contingenciamento dos gastos previstos no orçamento.

Nesse sentido, os gastos obrigatórios, definidos na Constituição, ainda possuem um papel fundamental para a garantia do atendimento de um conjunto de direitos sociais, ao passo que alguns analistas apontam para o "engessamento" do Orçamento Federal. Fabrício de Oliveira[693] critica esse engessamento, afirmando que cerca de 80% das Despesas do Governo Federal, entre 1998 e 2004, são "Despesas Obrigatórias". O autor, porém, não descreve o conteúdo dessas despesas que reúne, além dos gastos sociais, transferências a estados e município, pagamentos ao funcionalismo, o pagamento da dívida pública, etc. O autor também não faz referência à chamada Desvinculação das Receitas da União, criada originalmente em 1993 com o nome de Fundo Social de Emergência, que autoriza o desvio de recursos obrigatórios para outros fins.

O principal objetivo da desvinculação de recursos é o pagamento da dívida pública. Salvador aponta que, em 2007, 65% dos recursos que compuseram o chamado superavit primário (contenção para o pagamento de obrigações da dívida) foram desviados da seguridade social[694]. Cabe ainda destacar a baixa execução que se observa no Orçamento Federal, como meio de ampliar o superavit primário na medida em que recursos autorizados e não executados pelo governo contribuem para tal expediente[695].

Diante dos pontos trazidos até o momento podemos passar à análise dos recursos à disposição do Estado, no nível Federal, aspecto fundamental para compreender a magnitude do aparelho de Estado, assim como sua distribuição entre os aparelhos. Para isso, utilizamos as informações da base de dados da plataforma SIGA Brasil[696], do Senado Federal. A

693 Id ibid., p. 113.
694 Salvador, 2008, op. cit., p. 328.
695 Oliveira, 2009, op. cit., p. 165.
696 "O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios." In.: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>; acesso em: 01/11/2020.

plataforma disponibiliza os valores depreciados pelo IPCA, o que nos permite visualizar a *variação real* do orçamento ano a ano. Além disso, optamos pela chamada "despesa executada" relativa aos valores que foram efetivamente pagos e os serviços ou produtos efetivamente entregues. Dessa forma, ficam de fora gastos autorizados ou empenhados que não foram efetivamente executados pelos órgãos. Como afirmamos, valores sobrantes retornam para o caixa do Tesouro Nacional e auxiliam na formação do superavit primário.

O recorte temporal adotado foi entre 2002 e 2010. A base de dados possui informações apenas a partir de 2001 (até 2020, com a execução atualizada mês a mês), impedindo uma comparação adequada da distribuição do orçamento nos governos FHC e Lula. Dessa forma, optamos por manter o ano de 2002, apenas como base de referência, seguido dos dois mandatos de Lula, até 2010.

A Tabela 14 traz os valores executados no orçamento da União distribuídos por "Órgão Superior" ao qual está associada a despesa na descrição do orçamento federal. Essa escolha se justifica pelo objetivo de observar como os recursos foram distribuídos por diferentes aparelhos de Estado, em geral um determinado ministério. Portanto, esse foi o item que melhor se adequou aos objetivos da nossa pesquisa. Vale destacar que algumas entradas classificadas como "órgão superior" não corresponde a uma unidade administrativa específica, tais como: "refinanciamento da dívida pública mobiliária federal"; "encargos financeiros da união" e "operações oficiais de crédito". Os dois primeiros se referem às maiores despesas no orçamento da União que são os gastos com o pagamento e refinanciamento da dívida pública. Destaca-se que esses dois itens aparecem como "recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda" quando cruzamos com o campo "Unidade Orçamentária" na plataforma da base de dados do SIGA Brasil[697]. O último item se refere a empréstimos destinados a programas específicos como PRONAF[698], por exemplo.

De modo geral, podemos destacar que ao longo da década houve uma expansão do orçamento da União, com exceção dos anos de 2004, 2007 e 2008. Uma explicação para esse processo está no aumento constante da carga tributária em consequência, por exemplo, da não-correção ou da correção irregular da tabela de imposto de renda, a partir de 1996,

697 No *Manual Técnico do Orçamento*, "Unidade Orçamentária (UO)" e "Órgão Superior (OS)" são itens da "classificação institucional" e definem "Quem é o responsável por fazer?", isto é, qual órgão da administração. (p. 31) Geralmente, o OS corresponde ao ministério e a UO corresponde ao órgão que compõe o ministério (Departamentos, Universidades, Institutos, etc). No entanto, a classificação dos gastos com a dívida pública possui estrutura diferente, pois o Ministério da Fazenda aparece apenas como UO, em caráter de supervisão.

698 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

reforçando o caráter regressivo do sistema tributário.[699] Além disso, a arrecadação possui um conjunto de impostos e contribuições atrelados à atividade produtiva também com oscilação tendendo a acompanhar o ciclo econômico.

699 Entre 1996 e 2019, a defasagem acumulada entre a correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física e o IPCA chegou a 103,94% de acordo com o DIEESE. Ver: DIEESE. **Imposto de renda pessoa física: Propostas para uma tributação mais justa (Atualização das NTS 144 de novembro de 2013, 156 de março de 2016 e 169 de Janeiro de 2017).** Nota Técnica, nº:220. Fevereiro de 2020.

Tabela 14: Orçamento da União – Execução por Órgão Superior, deflacionado pelo IPCA (em R$ milhões)

Órgão Superior	2.002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	644.131,59	915.213,64	818.654,15	1.064.858,25	768.505,78	746.514,89	525.823,63	472.641,82	638.587,69
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	354.969,90	364.196,32	347.250,55	300.457,30	564.750,61	480.180,06	551.238,82	680.967,27	468.978,04
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA[700]	277.680,90	283.504,52	303.976,74	330.189,86	360.219,70	382.072,30	396.528,21	426.996,15	456.856,03
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	169.939,14	163.706,06	169.403,93	205.347,97	209.960,48	228.043,06	268.418,31	244.469,74	253.588,27
MINISTÉRIO DA SAÚDE	78.432,04	73.698,28	83.502,30	85.984,09	91.184,78	97.979,41	101.254,58	112.447,96	114.578,02
MINISTÉRIO DA DEFESA	78.500,36	63.019,51	65.351,30	70.747,62	73.444,07	79.124,09	84.020,19	91.745,40	101.864,43
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	46.324,97	44.097,27	41.907,62	42.795,31	49.198,46	56.811,89	61.752,57	74.696,73	92.094,12
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	42.138,00	41.689,88	44.407,45	50.026,54	57.423,22	61.180,00	66.350,72	75.561,51	79.775,48
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME[701]	0,00	13.539,08	31.706,11	33.770,61	44.385,95	49.098,48	54.217,21	59.791,46	67.344,16
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	20.366,49	32.059,94	25.150,07	24.588,03	34.149,52	26.127,58	23.588,28	28.517,72	40.983,12
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	17.560,52	10.972,21	11.065,25	17.278,58	16.411,26	24.823,22	22.633,02	26.413,11	31.691,20
MINISTÉRIO DA FAZENDA	25.059,08	21.613,72	20.910,00	20.541,32	23.031,19	26.824,45	28.445,93	30.239,17	31.167,98
MINISTÉRIO DAS CIDADES	5.125,44	3.667,79	4.579,78	5.957,91	7.575,24	13.955,25	12.723,34	24.559,20	21.982,32
JUSTIÇA DO TRABALHO	13.820,97	13.017,69	14.623,32	13.522,64	17.474,82	17.872,89	19.269,21	21.510,04	20.523,71
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	10.109,98	9.104,49	9.765,45	9.959,70	11.720,52	13.829,89	15.537,89	15.811,44	16.585,08
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	10.842,14	10.353,62	7.659,27	8.985,43	9.230,29	9.267,80	9.919,10	15.868,92	13.634,63
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.971,35	5.000,30	6.552,20	5.229,40	5.717,81	7.895,86	10.234,35	13.067,65	13.116,51
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.747,93	6.447,86	6.688,00	7.647,30	8.343,41	8.948,38	9.638,35	10.398,07	12.619,49
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	13.706,93	10.373,92	12.183,38	14.443,02	13.758,68	19.289,40	22.006,82	24.203,23	12.398,57
JUSTIÇA FEDERAL	10.248,73	9.386,91	9.809,86	11.271,96	13.931,34	15.600,35	17.583,37	20.713,85	11.478,12
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	4.343,97	4.019,56	2.070,85	3.802,13	4.898,59	7.625,15	5.826,84	6.652,74	8.721,16
JUSTIÇA ELEITORAL	5.236,18	3.957,98	5.545,65	4.913,01	6.393,51	6.270,53	7.972,62	7.651,54	8.610,30
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.995,61	4.628,79	5.136,13	6.176,79	6.716,94	7.470,73	6.287,94	6.724,29	6.298,32

700 Em 2003, o Min. da Previdência e Assistência Social foi desmembrado dando origem ao Ministério da Previdência e o Ministério da Assistência Social.
701 Criado em 2005, a partir da transformação do Ministério da Assistência Social.

Órgão Superior	2.002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3.136,16	3.558,41	3.647,38	3.761,43	4.677,85	5.205,67	5.812,19	5.845,68	6.035,44
CÂMARA DOS DEPUTADOS	4.794,70	4.919,12	5.151,19	5.242,40	6.062,44	6.227,88	6.152,41	5.724,50	6.018,19
SENADO FEDERAL	3.434,82	3.976,37	4.536,55	4.796,94	5.263,52	5.086,46	5.200,14	4.682,44	5.135,25
MINISTÉRIO DO TURISMO	558,28	354,75	862,06	1.560,51	2.942,34	3.478,41	4.359,00	4.395,96	3.963,63
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3.972,44	3.116,88	3.273,16	3.543,61	3.157,22	3.255,21	3.926,85	3.158,49	3.641,66
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	2.647,72	2.131,30	2.513,12	2.453,66	2.714,23	2.906,42	2.877,74	2.999,27	3.344,31
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	2.697,76	2.477,70	2.452,26	2.323,50	2.271,38	3.112,13	2.351,21	2.518,29	3.119,08
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1.435,07	1.570,45	1.813,39	1.775,56	2.098,70	2.278,77	2.290,48	2.542,60	2.693,19
MINISTÉRIO DA CULTURA	761,56	666,10	901,39	1.154,01	1.355,87	1.620,13	1.824,99	2.172,73	2.524,95
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.933,94	3.451,14	1.471,67	1.812,76	1.598,86	1.872,18	2.100,44	2.406,67	2.404,34
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.605,53	1.494,20	1.469,95	1.511,67	2.037,42	2.106,05	2.141,31	2.284,31	2.260,58
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	2.530,78	2.066,45	1.609,56	1.589,10	1.589,07	2.231,37	1.823,62	2.123,44	2.163,52
MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO	850,52	430,34	608,96	892,22	1.506,43	2.789,12	1.780,93	1.739,02	1.735,89
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.070,68	984,80	1.051,62	1.075,85	1.265,72	1.663,78	1.480,31	1.634,49	1.498,00
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	439,29	484,54	527,49	588,63	632,06	890,11	864,22	974,81	810,95
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	411,35	398,85	428,55	403,31	462,14	517,78	535,14	563,54	582,33
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA[702]								43,41	530,42
Total[703]	1.876.532,83	2.139.350,73	2.080.217,65	2.372.979,95	2.438.061,43	2.432.047,14	2.366.792,27	2.537.458,64	2.571.938,48

Fonte: SIGA Brasil com dados do SIAFI.

702 A secretaria especial foi transformada em ministério em 2009.

703 Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público passaram a constar como “Órgão Superior” na contabilidade federal. Porém, os órgãos foram criados em 2004 pela EC nº 45, junto com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Com o objetivo de visualizar o peso no orçamento de cada item, organizamos as mesmas informações da tabela 14 numa disposição que considera o seu percentual no interior do orçamento de cada ano na tabela 15. Além disso, reunimos em um único item as duas entradas que se referem aos gastos com a dívida pública: "refinanciamento da dívida pública mobiliária federal" e "encargos financeiros da união". É significativo que o gasto com a dívida pública consuma cerca de metade do orçamento da União. Nos primeiros anos da série, se aproximou dos 60%, devido à política de elevado superavit primário. A partir de 2006 se inicia uma tendência de queda no seu percentual que segue até o ano de 2010. Em termos absolutos, entre 2006 e 2010, o montante destinado ao "refinanciamento da dívida pública" e "encargos financeiros da União" passou de R$1,333 trilhão para R$1,107 trilhão, cerca de 225 bilhões a menos. A principal redução se observa no ano de 2008, coincidindo com a crise econômica. Além disso, vale destacar que o chamado superavit primário, ou o resultado primário, isto é, a economia de recursos pelo Governo Federal, se manteve estável até a conjuntura da crise econômica internacional de 2008[704].

Tabela 15: Orçamento da União por Órgão Superior, distribuição % anual.

Órgão Superior	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL + ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	53,24%	59,80%	56,05%	57,54%	54,69%	50,44%	45,51%	45,46%	43,06%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA	14,80%	13,25%	14,61%	13,91%	14,77%	15,71%	16,75%	16,83%	17,76%
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	9,06%	7,65%	8,14%	8,65%	8,61%	9,38%	11,34%	9,63%	9,86%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	4,18%	3,44%	4,01%	3,62%	3,74%	4,03%	4,28%	4,43%	4,45%
MINISTÉRIO DA DEFESA	4,18%	2,95%	3,14%	2,98%	3,01%	3,25%	3,55%	3,62%	3,96%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2,47%	2,06%	2,01%	1,80%	2,02%	2,34%	2,61%	2,94%	3,58%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	2,25%	1,95%	2,13%	2,11%	2,36%	2,52%	2,80%	2,98%	3,10%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	0,00%	0,63%	1,52%	1,42%	1,82%	2,02%	2,29%	2,36%	2,62%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	1,09%	1,50%	1,21%	1,04%	1,40%	1,07%	1,00%	1,12%	1,59%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	0,94%	0,51%	0,53%	0,73%	0,67%	1,02%	0,96%	1,04%	1,23%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	1,34%	1,01%	1,01%	0,87%	0,94%	1,10%	1,20%	1,19%	1,21%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	0,27%	0,17%	0,22%	0,25%	0,31%	0,57%	0,54%	0,97%	0,85%
JUSTIÇA DO TRABALHO	0,74%	0,61%	0,70%	0,57%	0,72%	0,73%	0,81%	0,85%	0,80%

704 Entre 2002 e 2008, a média do resultado primário foi de 3,37% do PIB. Com a ampliação de gastos para a contenção dos impactos da crise econômica o resultado primário cai para 1,95% do PIB, em 2009. Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>; <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal> ; acesso em: 01/10/2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	0,54%	0,43%	0,47%	0,42%	0,48%	0,57%	0,66%	0,62%	0,64%
OUTROS[705]	4,92%	4,03%	4,23%	4,09%	4,46%	5,25%	5,70%	5,95%	5,27%
TOTAL	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fonte: SIGA Brasil com dados do SIAFI.

Ainda Com o objetivo de permitir uma melhor visualização de conjunto, classificamos os Órgãos Superiores em grupos de despesas semelhantes a partir de sua característica geral diante do conjunto do orçamento anual da União. Distribuímos os 39 órgãos superiores, apresentados na tabela 6.2 em 11 grupos de despesas: (a) Pagamento e Refinanciamento da dívida pública; (b) Poder Legislativo; (c) Poder Judiciário; (d) Forças Armadas; (e) Transferência para Estados e Municípios; (f) Presidência e Núcleo Central do Poder Executivo; (g) Área Social; (h) Operações de Crédito; (i) Transportes e Cidades; (j) Outros Ministérios; (k) Órgãos de Fiscalização. Conseguimos, dessa forma, reduzir os 39 órgãos superiores o que permite uma melhor visualização da distribuição das despesas[706].

No Gráfico 3 temos a disposição desses grupos no orçamento. O item “dívida pública” já apareceu reunido na tabela anterior e é o principal gasto durante todo o período estudado. O segundo item que se destaca é o que definimos como Área Social, representando cerca de 30% do orçamento no final do Governo Lula. Reunimos nesse item os orçamentos dos ministérios da saúde, educação, desenvolvimento social e agrário, previdência, trabalho e pesca.

705 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Presidência da República; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Integração Nacional, Justiça Federal; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Justiça Eleitoral; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério Público da União; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Ministério do Turismo; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Comunicações; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério da Cultura; Ministério de Minas e Energia; Tribunal de Contas da União; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Esporte e Turismo; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Justiça Militar da União; Ministério da Pesca e Aquicultura; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público.

706 Ver a distribuição detalhada no Anexo II.

Gráfico 3- Despesas da União por grupos selecionados em % (2002-2010).

Fonte: SIGA Brasil com dados do SIAFI.

A redução na participação do pagamento da dívida pública, de cerca de 16%, no conjunto do orçamento é o resultado, de um lado, da expansão do PIB e da receita do governo e, por outro lado, da expansão da participação da "área social" que expandiu sua participação em cerca de 5% nesse período.

O Ministério da Previdência aparece como maior gasto após a dívida pública revelando o peso importante da seguridade no conjunto do orçamento. A partir de 2006, este item apresenta crescimento constante da sua participação no conjunto do orçamento que pode ser compreendido pelos aumentos reais no salário-mínimo praticados nesse período. A política de valorização do salário-mínimo proporcionou um aumento real de 53,67% entre 2003 e 2010[707]. Os benefícios pagos no âmbito do INSS e da assistência social estão vinculados ao

707 DIESSE. **Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010.** Nota Técnica, nº86, Jan/2010, p. 3

salário-mínimo e, portanto, acompanharam o aumento real verificado nesse período, o que explica a expansão da participação desse setor no orçamento.

As transferências constitucionais obrigatórias para os demais entes da federação aparece como o item seguinte, com importante expansão entre 2004 e 2008. Esses recursos são referentes aos fundos constitucionais para o financiamento de estados e municípios[708]. Em 2006, houve o aumento de 1% na alíquota de composição do Fundo de Participação dos Municípios, a partir da E.C. nº 55[709]. Em 2007 e 2008, esse item também apresenta expansão sobre o conjunto do orçamento e expressa uma das estratégias utilizadas pelo governo para a simplificação da execução do PAC que foi a liberação de recursos através de transferências obrigatórias [710].

Em seguida temos os ministérios da "Defesa", "Educação", "Trabalho" e "Desenvolvimento Social" com participações importantes no conjunto do orçamento. Neste último órgão temos a execução do programa de renda mínima Bolsa Família que se consolidou ao longo dos anos 2000 como principal mecanismo de redução de níveis mais extremos de miséria. Dessa forma, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome foi um dos órgãos que teve maior expansão na participação no orçamento executado durante o governo Lula.

A inflexão do segundo mandato de Lula, apesar da continuidade da política macroeconômica, representou, do ponto de vista da política social, uma ampliação importante do orçamento destinado a esta área. E aqui trata-se da ampliação da chamada política

---

708 O Fundo de Participação dos Estados, estabelecido no artigo nº 159 da Constituição, corresponde a 21,5% da arrecadação líquida (descontadas as deduções por incentivos fiscais e restituições) do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Fundo de Participação dos Municípios, por sua vez, corresponde, atualmente, a 24,5% da arrecadação líquida dos mesmos impostos.

709 "Uma alteração importante foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea "d" ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%); este percentual a mais, entretanto, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses (de dezembro de um ano até novembro do subsequente), para ser entregue aos Municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014, ao acrescentar a alínea "e" ao art. 159, inciso I da Constituição, aumentou em 0,5% pontos percentuais a transferência de recursos do FPM para o ano de 2015, resultando em 24% no total. Os valores foram acumulados de janeiro a junho de 2015, e pagos no 1º decêndio de julho de 2015. A partir de 2016 o percentual sobe para 1%, e os valores são acumulados de julho de um ano a junho do ano subsequente, sendo pagos no 1º decêndio de julho. Desse modo, a partir de 2016 o FPM responde por 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI." Ver: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união. Fundo de Participação dos Municípios - FPM.** Novembro/2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370>; acesso em: 20/09/2020.

710 Ver: PINTO, Marcos César de Oliveira. **Uma história de dois PACS:** a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília-DF: IPEA/PPGPPD, 2018. Dissertação de Mestrado, p. 46.

focalizada, observada no Ministério do Desenvolvimento Social, combinada com o aumento nos gastos em Previdência Social e Educação, esta última com a expansão de universidades e institutos federais de ensino técnico.

Para melhorar a visualização dos demais itens, com participação abaixo de 5% no conjunto do orçamento, isolamos essas participações no Gráfico 4. Observamos nos itens "Presidência e Núcleo Central do Poder Executivo" e "Forças Armadas " uma queda na participação no primeiro ano de governo de Lula e manutenção da participação até 2006. A partir do segundo mandato, ambas participações passam a ocupar maior espaço no conjunto do orçamento.

Gráfico 4- Despesas da União por grupos selecionados, em % (2002-2010).

Fonte: SIGA Brasil com dados do SIAFI.

A seguir, ganha importância no conjunto do orçamento o Poder Judiciário e os ministérios de Transportes e Cidades. Reunimos estes dois ministérios pela importância que passaram a ter nas políticas de estímulo à expansão da infraestrutura e construção civil, expressas no "Programa de Aceleração do Crescimento" e no "Minha Casa Minha Vida".

Em linhas gerais, o segundo mandato do Governo Lula observou uma importante modificação na distribuição geral das despesas executadas, com a queda na participação dos gastos com a dívida pública e a ampliação dos gastos na área social, as transferências a estados e municípios e nos ministérios que concentração as políticas sociais do governo, como educação, desenvolvimentos social e previdência social. Depois, outros setores tiveram

ampliação na participação no orçamento, tais como o Judiciário, as Forças Armadas e o núcleo do Poder Executivo. Vale destacar que os gastos públicos para manter a atividade econômica e o processo de acumulação capitalista em curso consumiam mais recursos, os gastos com a seguridade social apresentaram recuo em 2008[711].

711 FSP, "Gasto com seguridade caiu pela primeira vez em 12 anos". 11/01/2009, p. A4.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho analisamos o processo de transformação no aparelho de Estado na história da recente da República brasileira. As modificações nas relações de forças entre as classes sociais, que contavam com a ascensão das forças populares nos anos 1980, condicionou a virada política em direção às reformas burguesas que seguiram na década seguinte. Estava também em questão o modo de articulação da economia brasileira junto ao mercado mundial capitalista. As alterações na inserção subordinada da economia brasileira no capital-imperialismo, a partir das aberturas comercial e financeira, foi a opção da grande burguesia brasileira na virada da década de 1980 para 1990, o que significou o início da reestruturação produtiva articulada a uma ampla *Reforma Burguesa de Estado* nos anos 1990.

Esse processo de reformas esteve articulado aos movimentos internacionais de reestruturação produtiva capitalista e reformulação do aparelho de Estado conforme demonstramos no capítulo dois. Neste caso, nos concentramos nas bases teóricas e no processo de difusão do paradigma *gerencial* base da reformulação das agências estatais. Nesse sentido, além de parte fundamental da implementação do gerencialismo, o Brasil atuou no suporte a expansão de tais paradigmas na América Latina através da atuação do CLAD.

A reforma administrativa implementada a partir de 1995, de caráter gerencial, fez parte de um processo mais amplo de transformação do aparelho de Estado. Tal processo teve algumas características, as quais sintetizamos: (a) a transferência parte significativa da estrutura produtiva estatal para o setor privado através das privatizações seguida de uma reforma administrativa que (b) intensificou a hierarquização interna da burocracia e dos aparelhos de Estado e (c) ampliou a margem de atuação de entidades da sociedade civil, incluindo as de caráter empresarial, em atividades estatais através da transferência de serviços e instituições públicos para o controle e gestão de entidades supostamente sem fins lucrativos, além da criação de facilidades para a ampliação de uma gama variada dessas entidades. Além disso, em intensas lutas de classes no início da década estabeleceu-se a (d) *centralidade da política monetária e de controle fiscal no conjunto da política de Estado* expresso tanto na estabilização das diretrizes da chamada “política macroeconômica” quanto no poder das agências reunidas no Ministério da Fazenda e na ação exercida por elas pressionando a relação orçamento social/dívida estatal em favor desta última, o que garantiu os fluxos de valor para um conjunto de setores proprietários brasileiros e estrangeiros.

Cada um dos quatro eixos apontados acima é um aspecto do desenho do aparelho de Estado resultado do processo de reforma iniciado nos anos 1990 que se desenvolve no contexto histórico-social da construção da *hegemonia burguesa* calcada no regime político democrático-representativo sob o sufrágio universal. No capítulo três analisamos como a Carta Constitucional de 1988, que concluiu o processo de transição política preservando elementos importantes da institucionalidade ditatorial, incluiu os direitos sociais universais e políticos que eram vistos por diversos setores das classes dominantes como "mal necessário" para a consolidação dos marcos de dominação do novo regime.

O Estado, em sentido restrito, é formado por um conjunto de instituições, composto por uma burocracia hierarquizada sob determinada jurisprudência e normatizações, sendo elemento essencial das sociedades de classes e, consequentemente, da sociedade capitalista. O *Estado integral*, a partir das formulações de Antônio Gramsci, compreende ao processo de dominação de classe a partir de uma dupla dimensão: além das entidades estatais (Estado restrito), observa o papel crescente e específico daquelas instituições supostamente privadas (sociedade civil). As primeiras, essencialmente coercitivas (mas não apenas), enquanto as entidades da sociedade civil atuam forjando o consenso ativo dos dominados. A formulação gramsciana não restringe coerção e consenso a qualquer das dimensões do Estado integral, ainda que a priori exista uma diferenciação de funções entre sociedade política/sociedade civil. Nesse sentido, a análise do Estado deve considerar os vínculos deste com a sociedade civil burguesa, isto é, o conjunto de aparelhos "privados" de hegemonia que constituem a sua trama.

No que se refere aos processos históricos de formação do Estado restrito que abordamos na parte final do capítulo um, para o caso brasileiro, observamos que houve uma primeira grande racionalização capitalista do Estado nos anos 1930 com o DASP. Esse processo foi ao mesmo tempo nacional e parcial, uma vez que não houve homogeneidade ante o conjunto de aparelhos de Estado. A reforma administrativa de 1967 reforçou o caráter "flexível" das formas de contratação e não os setores da burocracia formal de carreira. Por sua vez, a Constituinte de 1988 expressou uma vitória dos setores que defendiam a isonomia da burocracia a partir da implementação do Regime Jurídico Único. Este processo foi alterado com a reforma dos anos 1990, abrindo espaço para flexibilização nas formas de contratação, em especial nos serviços básicos que se ampliavam.

No capítulo quatro, analisamos a estrutura estatal sob uma perspectiva geral para o período das décadas de 1990 e 2000. As séries de dados nos permitiram observar duas transformações que se realizaram em conjunto com esse processo. Observamos que ocorreu a

expansão, absoluta e relativa, da burocracia judiciária em relação aos outros segmentos da burocracia federal, tanto em quantidade quanto em massa salarial. Em segundo lugar, a partir da relevância verificada pela burocracia do Ministério da Fazenda, podemos afirmar que houve o fortalecimento *da área econômica como parte do centro decisório do poder de Estado.* Analisamos esse processo a partir dos dados da distribuição de cargos de livre nomeação, no qual o Ministério da Fazenda tem participação semelhante à da Presidência da República no total desses cargos. Além disso, a ocupação desses cargos se concentra entre os funcionários de carreira do órgão destacando a força burocrática desse aparelho de Estado.

Por outro lado, apesar de um índice baixo de cargos ocupados por pessoas de fora do serviço público verifica-se a porosidade aos interesses de segmentos específicos das classes dominantes, caracterizando um processo de *ampliação seletiva do Estado* no conjunto desse aparelho. Na análise dos ocupantes das principais agências estatais responsáveis pela condução da área econômica observamos a presença constante de intelectuais orgânicos da grande burguesia: em geral economistas, com formação nos EUA, passagem por organismos multilaterais, participação em consultorias empresariais e pelo setor privado bancário e não-bancário. Algumas características destacam-se no período do Governo Lula, em especial a partir de 2006, a participação de economistas, alguns funcionários de carreira, com formação associadas a universidades historicamente atreladas ao pensamento keynesiano e cepalino. Em síntese, no conjunto de agências analisado não verificou-se qualquer vinculação estreita com organizações da classe trabalhadora com exceção de um secretário do tesouro vinculado ao Partido dos Trabalhadores e com trajetória não atrelada ao setor privado.

Dessa forma, a reforma dos anos 1990 aprofundou as diferenças internas do pessoal de Estado com relação não apenas ao salário, mas também às formas de contratação. Dentre as consequências da reforma de Estado estão a maior diferenciação dos regimes de trabalho no interior do Estado tendo como base a transferência de serviços públicos para organizações ditas sem fins lucrativos, o que produz uma drenagem de recursos públicos para espaços com reduzida capacidade de controle social, ao contrário do argumento de transparência utilizado na sua introdução e disseminação.

Assim, não se reduziu o papel do Estado ou a sua intervenção, mas reorganizou-se o conjunto de suas funções, por exemplo, transferindo parte delas da sua esfera “restrita” para sua esfera “ampliada”. Nesse sentido, podemos afirmar que a sociedade civil ganha novos contornos com a consolidação do regime democrático/liberal. A sociedade civil aparece robustecida seja pelos APH’s que cumprem funções outrora estatais, seja pela *explosão associativa empresarial*. Essa colossal sociedade civil ao lado de um Estado remodelado

(“enxuto”) produz a miragem relativa do “Estado mínimo”, como ficou cristalizado no senso comum neoliberal.

As análises de viés neo-institucionalista, profundamente empiristas, se limitam a como as instituições e entidades formalmente se apresentam, deixando de lado a necessária investigação do conjunto das relações sociais. Dessa forma, nosso estudo considerou fundamental tratar as formas de organização da dominação burguesa que se articularam para intervir diretamente nos processos reformulações do Estado brasileiro.

No capítulo cinco analisamos a atuação de Jorge Gerdau, proprietário do Grupo Gerdau e liderança empresarial de destaque desde os anos 1980. O Grupo Gerdau atuou nos processos de inserção de novas formas de organização do trabalho e da produção através da implementação das consultorias gerenciais no parque industrial, nos anos 1990, e depois pela adaptação da lógica e formas de organização privadas para as agências estatais. Para realizar essa ampla reformulação de práticas nas agências estatais, em diferentes níveis do Estado, Jorge Gerdau foi o principal dirigente da entidade Movimento Brasil Competitivo, a partir da qual organizou um grupo de grandes empresas multinacionais, brasileiras e estrangeiras, organizadas em torno da pauta da reforma de Estado. Através do MBC, uma rede de empresas de consultoria atuou em diferentes níveis dos Poderes de Estado na reorganização de padrões de funcionamento das agências públicas em favor de procedimentos gerenciais oriundos do setor privado. Isso revela que um determinado segmento da grande burguesia brasileira incidiu diretamente na reformulação de órgãos estatais visando adequá-los aos parâmetros típicos da empresa privada multinacional. A análise dos membros da diretoria e empresas mantenedoras do MBC identificou a presença de representantes da grande burguesia brasileira de atuação no setor produtivo, bancário, empresas de consultoria, entre outros. Trata-se de proprietários de capitais em elevado patamar de concentração e centralização que atualmente se expressa na atuação das sociedades por ações, no entrelaçamento entre diferentes frações funcionais do capital. Em termos políticos, os interesses da grande burguesia se expressa através de uma variada gama de entidades representativas de caráter burguês/empresarial (corporativas, setoriais, ideológico e culturais). Assim, a dinâmica ampliada do Estado integral se expressa tanto pela ocupação, via sociedade civil, de um leque de atividades sociais de obrigação estatal, parte da função hegemônica do Estado, quanto na implementação da reforma dos aparelhos de Estado.

No último capítulo tratamos do período de Governo de Lula da Silva. O objetivo nesse capítulo foi estabelecer articulação entre Estado e Governo a partir da análise do período específico entre 2003 e 2010. A eleição de Lula, em 2002, com a chagada do Partido dos

Trabalhadores ao poder coloca importantes debates sobre a continuidade do arranjo descrito de inserção subordinada da economia brasileira. Considerando a manutenção da política econômica centrada no controle monetário e fiscal durante o Governo Lula, observamos que o governo buscou acomodar um conjunto de outras iniciativas à política de Estado sem, contudo, abandonar ou mesmo romper parcialmente com a política econômica vigente.

Um desses aspectos de acomodação foi a retomada da política industrial no primeiro governo Lula. Dentre as medidas voltadas para o estímulo à atividade industrial tivemos um conjunto de desonerações fiscais e aprovação de bases jurídicas específicas demandadas por alguns setores. Tais debates foram realizados no interior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e demais arenas de ampliação do Estado. No segundo mandato de Lula, as ações de investimento público reunidas através do Programa de Aceleração do Crescimento ampliaram as ações voltadas para o estímulo à atividade produtiva. A expansão da atividade capitalista ocorreu com forte destaque e liberdade de operação para as massas de capital-dinheiro concentrados em fundos de pensão, fundos de investimentos em parcerias com capitais de origem estatais, apoiados em créditos e fundos públicos.

O papel econômico do Estado no investimento e na oferta de crédito demandou ação de coordenação por parte do governo que centralizou as ações do PAC através do Ministério da Casa Civil e órgãos específicos composto pelos representantes ministeriais. Por outro lado, houve nesse período um processo de recomposição da burocracia estatal (expansão de quadros e vencimentos), além da implementação de políticas sob modelos diversos de privatização ajustada. Por sua vez, o contexto da crise econômica de 2008 permitiu um maior intervencionismo estatal na economia através de medidas de combate à crise.

Em linhas gerais, o governo Lula buscou adequar o aparelho ministerial do poder Executivo à pressão de segmentos das classes dominantes, tais grupos inseriram ininterruptamente seus interesses nos principais aparelhos de Estado da área econômica. Apesar do maior controle petista sobre a Secretaria do Tesouro Nacional, durante o segundo mandato de Lula, o Banco Central se manteve sob influência de um representante direto dos interesses do grande capital bancário multinacional.

Por fim, observamos que as iniciativas do governo Lula, apesar de buscarem implementar uma dinâmica mais amena, conciliando a política direcionada aos setores empresariais com políticas sociais e de melhora nas condições de vida da classe trabalhadora, contraditoriamente reforçaram a articulação burguesa junto ao aparelho de Estado. Como resultado, não apenas contribuíram para reformulação dos aparelhos de Estado segundo à

lógica empresarial, mas ampliaram os canais de pressão da grande burguesia junto ao núcleo da política de Estado.

No que se refere ao orçamento do Estado, analisado no último capítulo, é o controle do Ministério da Fazenda que garante destinação de parte significativa dos recursos sociais arrecadados pelo Estado para o cumprimento das obrigações da dívida estatal. Junto a este fenômeno temos a implementação lenta, parcial e transfigurada do Estado social criado a partir da constituição de 1988. Apesar de uma pequena alteração com a ampliação do conjunto de recursos em direção à garantia do Estado Social, não se verificou uma modificação de fundo na destinação da maior parte dos recursos do Orçamento Estatal drenado para o pagamento da dívida pública.

As contradições da inserção subordinada no capital-imperialismo possuem uma dupla dimensão. Para manter a capacidade de competição no mercado mundial, tais setores capitalistas precisam garantir o acesso aos fluxos internacionais de financiamento de capitais e mercadorias, isto é a integração subordinada. Como exigência dessa forma de integração temos a contínua reestruturação do aparelho de Estado. Porém, a transformação do aparelho de Estado não é mera consequência de pressões externas, mas se articula à maneira como a grande burguesia brasileira se adaptou ao paradigma gerencial e as formas atuais de ação política. O arranjo entre Estado e classes dominantes que analisamos tanto em relação à política de Estado quanto em relação à reformulação das práticas dos órgãos estatais assegura sobretudo um desenho controlador deste aparelho ao definir o “como” fazer das instituições estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDROTH, Wolfgang. **A história social do movimento trabalhista europeu.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 73-80

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** In.: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 33.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In.: **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro: edição especial comemorativa, 2007.

_____. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Editora Vera Lúcia Petrucci, 1997, Cadernos ENAP, nº 10.

ALÉM, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio. **O BNDES em um Brasil em transição.** Rio de Janeiro : BNDES, 2010.

ALMEIDA, Mônica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil:** a privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Niterói-RJ: PPGH-UFF, tese de doutorado, 2010,

ALVERGA, Carlos Frederico. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN): O caso da Coordenação Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM).** Brasília: TCC-CIPAD/FGV, 2015.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANGELL, Alan. **Chile de Alessandri a Pinochet:** en Busca de la Utopía. Santiago de Chile: Editoriales Andres Bello, 1993, p. 98

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009, 2ªed.

ARAÚJO, Rodrigo Oliveira de. **Nas engrenagens do Estado Novo:** a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945). Niteroi-RJ: PPGH-UFF, 2017. Tese de Doutorado.

ARBIX, Glauco. **Uma aposta no futuro.** São Paulo: Scritta, 1995.

ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos Fiscais Em Tempos De Crise: Impactos Econômicos e Reflexos Financeiros. In.: **Revista da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**, p. 99–121, 2011.

ATHIA, Felipe; Costa, Armando Dalla. *Grupo Gerdau: uma análise do crescimento produtivo e da expansão internacional.* In.: **Economia & Tecnologia**, Ano 05, Vol. 16 – Janeiro/Março de 2009, p. 131-142.

BANDEIRA, Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, 3ªed.

BARATTA, Giorgio. *Americanismo*. In.: Liguori, Guido. & Voza, Pasquale(org). **Dicionário Gramsciano.** (1926-1937). São Paulo: Boitempo, 2017.

BARBOSA, Nelson. *Dez anos de política econômica.* In.: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p.69-102.

BARBOSA, N., & SOUZA, J. A. P. de. (2010). **A Inflexão Do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento E Distribuição De Renda.** *Brasil, Entre o Passado e o Futuro*, 1–42.

BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha e CARCANHOLO, Marcelo Dias. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. In.: **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social.** Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 21, nº 1 (2011) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011. Semestral

BRASIL, Rafael do N. S. **A Fundação Getúlio Vargas: intelectualidade orgânica e modernização conservadora (1951 – 1967)**. Rio de Janeiro: UFRJ-PPGHIS, 2020.

BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. In.: **Revista da Administração Pública**. Vol. 15, nº3, 1981.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: ed. Cortez, 2008. 2a ed.

BENAYON, Adriano; REZENDE Pedro Antônio Dourado de. **Anatomia de uma fraude à Constituição.** Brasília, 2006. Disponível em: <https://cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac.html> Acesso em: 05/08/17.

BERNABEL, Rodolpho Talaisys. **Teoria da Escolha Pública. Uma Introdução Crítica.** São Paulo: USP-FFLCH/PPCP, 2009. Dissertação de Mestrado.

BIANCHI, Álvaro. **O Ministério dos Industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990.** Campinas-SP: IFCS-UNICAMP, 2004, Tese de doutorado.

_____. Trazendo o Estado de volta para a teoria o debate Poulantzas Miliband revisitado. In.: Paulino, José Orso e Isaura Monica Souza Zanardini (org.). **Estado, educação e sociedade capitalista.** Cascavel: Edunioeste, 2008. p.39-56.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOITO JR., Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã Editora, 1999

BORTONE, Elaine de Almeida. O instituto de pesquisas e estudos sociais (ipes) na construção da reforma do estado autoritário (1964-1968). **Revista Tempos Históricos,** Volume 18, 1º Semestre de 2014. p. 44 – 72.

BRANDÃO, Rafael Vaz Da Motta. **Ajuste Neoliberal No Brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).** Niterói: PPGH-UFF, 2013. Tese de Doutorado.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. **Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações**: a privatização do sistema telebrás na lógica da mundialização do capital. Brasília: Programa de Pós-graduação em Comunicação/UnB, 2014. Tese de Doutorado.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, n. 47, 1996.

_____. **Reforma do Aparelho de Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRITO, Leonardo Leonidas de. **O intelectual e o desmonte do Estado no Brasil: Luiz Carlos BresserPereira e o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado).** Niterói: PPGH-UFF, 2016. Tese de Doutorado.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent:** logical foundations of constitutional democracy. Idianapolis: Liberty Founds Inc, 1999.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula.** Texto para Discussão - 181 - IE/Unicamp, v. Junho, p. 27, 2010.

CARCANHOLO, Marcelo. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. In.: **Crítica e Sociedade: revista de cultura política.** v.1, n.3, Edição Especial Dossiê: A crise atual do capitalismo, dez. 2011.

_____. *A Inserção Externa da Economia Brasileira no Governo Lula*. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 109–131.

CARCANHOLO, M. e BARUCO, G. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradição. **Revista Praia Vermelha.** Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, vol.21, n.11, p.9-23, 2011.

CARDOSO DA SILVA, Gerson Luiz; Palmeira, Eduardo Mauch; Quintana, Alexandre Costa. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Necessidade de Criação e Evolução.** Disponível em: <https://www.eumed.net/eumednet/cursecon/ecolat/br/07/glcs.pdf> Acesso em: 17/06/17.

CARDOSO JR., José Celso. **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Vol.5.

CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. Coleção Diálogos para o desenvolvimento, v. 6. p. 67-103.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise : a economia brasileira no último quarto do século XX.** Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 2002.

CARVALHO, Eneuton Dornelles Pessoa de. O aparelho administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In.: CARDOSO JR., José Celso (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p. 47-89.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018, versão digital-ebook.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16/8/2020.

CARVALHO, Marly Monteiro. Histórico de Gestão da Qualidade. In.: CARVALHO, Marly Monteiro; PALADINI, Edson Pacheco.(coord.) **Gestão da Qualidade.** Rio de Janeiro: Eselvier, 2012.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita no brasil: aparelhos de ação político-ideológica e a atualização das estratégias de dominação burguesa (1980 – 2014)**. Niterói: PPGH-UFF, 2016. Tese de Doutorado.

CASTELO, Rodrigo. **Social-liberalismo: uma ideologia para a "questão social" no século XXI. Tese de Doutorado**. Rio de Janeiro: PPGSS: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011

CASTRO, C. e D'ARAÚJO, C. (org.). **Militares e política na Nova República.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001.

CASTRO. Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e Aprendizado: a história da Nova República (1985-1989); Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In.: GIAMBIAGI, Fábio et al (org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945–2004).** Rio de Janeiro: Eselvier, 2005.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira.** Brasília : Banco Central do Brasil, 2003, 2.ed.

CODATO, Adriano. e PERISSINOTTO, Renato. O Estado como instituição. Uma leitura das obras históricas de Marx. In.: **Crítica Marxista** v. 13. 2001.

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo. In.: **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 321–339, 2011.

COELHO, Eurelino. **Uma esquerda para o capital.** crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do pt (1979-1998). Niterói: PPGH-UFF, 2005. Tese de Doutorado.

COGGIOLA, Osvaldo**. A segunda guerra mundial: causas, estrutura e consequências.** Disponível em: <https://www.academia.edu/11207613/Hist%C3%B3ria_da_Segunda_Guerra_Mundial>

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In.: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, set/out, 2008.p. 829-874.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre-RS: L & PM, 1981.

CORREA, Cristiane. **Vicente Falconi**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente no governo Lula.** Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2009.

DARÓS, Márcia da Mota. **O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade: uma análise de política.** Campinas-SP: Unicamp, 1997. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901994000600002>

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Ignácio Godinho. Empresariado e política industrial no governo Lula. In.: PAULA, Luiz Antônio (org.). **Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a "Política" na escolha pública. **Revista Estratégica**, vol.9 (08), 2010. Disponível em: <http://estrategica.faap.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15/13> Acesso em: 05/12/18.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado.** Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981. 2ª edição.

_____. **A internacional capitalista. Estratégias e táticas do empresariado transnacional (1928-1986).** Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, 1986.

_____. **O Jogo da Direita. Na nova república.** Petrópolis: Vozes, 1989.

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978

ENDERLE, Rubens. *Apresentação*. In.: Marx, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2010, 2ªed.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade.** Tese de Doutorado. Campinas-SP: Instituto de Economia - Unicamp, 2005.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, 16ª ed., p. 128-135.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006, 5ªed.

FERNANDES, Waldir Algarte. **O movimento da qualidade no Brasil.** Brasília: Essential Idea Editora Ltda – EPP, 2011

FERRAZ, Alexandre. **Novos rumos do sindicalismo no Brasil.** In.: RBCS, Vol. 29, n° 86, outubro/2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001, 2ed.

FIGUEIREDO, Lorene. *Choque de Gestão e Estado de exceção. Breve análise das políticas de reforma do estado em MG.* In.: **Anais do XXVII Simpósio Nacional de História**. Natal-RN, 2013.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2012,3ªed.

FILGUEIRAS, Luiz; Pinheiro, Bruno; Philigret, Celeste; e Balanco, Paulo. *Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula.* In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010. p. 35–69.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Brasília: IPEA, 2006.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história.** Rio de Janeiro, EPSJV/Ed. UFRJ, 2010, 3a ed.

_____. *O capital, frações, tensões e composições*. in.: Campos, Pedro Henrique Pedreira e Brandão, Rafael Vaz da Motta (Orgs). **Dimensões do empresariado brasileiro:** história, organizações e ação politica: Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **A ditadura encurralada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei De Responsabilidade Fiscal: Efeitos Sobre O Gasto Com Pessoal Dos Municípios Brasileiros.** 2005. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf.

GOMES, Luiz Marcos. **Os homens do Presidente**. São Paulo: Ed. Viramundo, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história.** Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, 3. ed.

_____. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos. 1916-1935.** COUTINHO, Carlos Nelson(org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

_____.**Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, vol. 1 a 6.

_____. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Vol. 1.

_____. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b, 4ªed. Vol. 3, p. 117.

_____. **Cuadernos de la cárcel**. Puebla-México: Ediciones Era/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, 2ª edição. Tomo 1 a 6.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República.** Tese de Doutorado. Campinas-SP: IFCH-UNICAMP, 2002.

GRUPO GERDAU. **Chama empreendedora – a história e a cultura do Grupo Gerdau (1901-2001)**. São Paulo: Prêmio Editorial, 2001. p. 215

GRUPPI, Luciano. **O Pensamento de Lênin.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GRZYBOVSKI, Denize; HOFFMANN, Patrícia Zanella; MUHL, Ediane Eschner. *Estratégia e sucessão na gestão de empresas familiares: um estudo do caso gerdau.* In.: V **Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD.** Belo Horizonte-MG: 18-20 jun, 2008, p. 7. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEO11.pdf> Acesso em: <07/07/2019>

GUIOT, André Pereira. **Dominação Burguesa No Brasil. Estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010.** Niterói: PPGH-UFF, 2015. Tese de Doutorado.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo.* Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HARMAN, Chris. **A taxa de lucro e o mundo atual.** 2007. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/harman/2007/mes/taxa.htm#r17> Acesso em: 10/08/2018.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAYEK, Friederich. **O caminho da servidão.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOEVELER, Rejane Carolina. **As elites orgânicas transnacionais diante da crise: os primórdios da comissão trilateral (1973-1979).** Dissertação de Mestrado. Niteroi-RJ: PPGH-UFF, 2015.

_____. (**Neo)liberalismo, democracia e "diplomacia empresarial":** a história do Council of the Americas (1965-2019). Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2020, tese de doutorado.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico.** Rio de Janeiro: Campus, 1989, 7ª ed. p. 490.

IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe. O PT entre a negação e o consentimento.** São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2006.

IBGE; IPEA; ABONG; GIFE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. 2010.** Rio de Janeiro, 2012. Estudos e Pesquisas Informação Econômica, nº20.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Ed. da UNESP, 2015.

JESSOP, Bob. **Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann: desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral.** Crítica Marxista, n. 29, p. 43–65, 2009.

KRAUSZ, Tamás. **Reconstruindo Lênin: uma biografia intelectual.** São Paulo: Boitempo, 2017.

LAPAVITSAS, Costas. Theorizing Financialization. In.: **Work, Employment and Society.** Nº: 25(4), 2011, p. 611-626. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.669.4781&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 01/10/2018.

LAMARÃO, Sérgio. e MEDEIROS, Leonilde Servolo. Verbete: Estatuto do Trabalhador Rural. In. ABREU, Alzira Alves. **Dicionário histórico-biográfico Brasileiro.** Rio de Janeiro: CPDOC-FGV. Disponível em:<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 02/02/2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 7ªed.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Tese de Doutorado, Dep. de Ciência Política, FFLCH – USP, 2005.

LEITE, Fábio Carvalho. Laicismo e outros exageros sobre a Primeira República no Brasil. In.: **Religião e Sociedade.** Rio de Janeiro: v. 31, n. 1, p. 32–60, 2011.

LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e. A conexão Harvard e a política de descompressão: sobre as origens da transição política no Brasil pós-641. In.: **Tempos Históricos,** Volume 18, 2º Semestre de 2014, p. 559-590. Disponível em: <https://www.academia.edu/11829202/A_conexão_Harvard_e_a_política_de_descompressão_sobre_as_origens_da_transição_política_no_Brasil_pós-64> Acesso em: <03/02/2017>

_____. **Ditadura, anistia e transição política no Brasil. 1964-1979.** Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LENIN, Vladimir. **Sobre o direito das nações a autodeterminação.** Lisboa: Edições Avante, 1977 [1914] Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1914/auto/index.htm> Acesso em: 11/08/2018.

_____. **Imperialismo. Fase Superior do Capitalismo**. São Paulo: Global editora, 1979[1917].

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses na industrialização brasileira:** as associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento.** 1974-76. Sonho e fracasso. 1978.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In.: COUTINHO, C.N; TEIXEIRA, A. de P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Aparelho Hegemônico.* In.: Liguori, Guido. & Voza, Pasquale(org). **Dicionário Gramsciano (1926-1937).** São Paulo: Boitempo, 2017. p.44-45.

LOPEZ, Felix Garcia (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

_____. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014).** Brasília: IPEA, 2015, Nota Técnica nº 16.

LOPEZ, Félix; GUEDES, Erivelton. **Atlas do Estado Brasileiro.** Uma Análise Multidimensional da Burocracia Pública Brasileira em Duas Décadas (1995-2016). IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/181217_atlas_do_estado_brasileiro.pdf> Acesso em: 05/03/19.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In.: LOPEZ, Felix Garcia (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo**: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do ministério da fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol. 14, No.: 41, Outubro de 1999. p. 69-89

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. In.: **Revista do Serviço Público**. 49(4), dezembro de 1998, p. 46-82.

LUKÁCS. György. **Lênin. Um estudo sobre a unidade de seu pensamento.** São Paulo: Boitempo, 2012

LUXEMBURGO, Rosa. **A Questão Nacional e a Autonomia.** 1909. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1909/mes/autonomia.htm> Acesso em: 11/09/2018

MACADAR, Beky Moron de. *A internacionalização de grandes empresas brasileiras e as experiências do Grupo Gerdau e da Marcopolo*. In.: **Ensaios FEE,** Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 7-34, maio de 2009,

MACÁRIO, Vinícius Pedron. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão:** o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. São Paulo: EAESP-FGV, Dissertação de Mestrado, 2013

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990).** Tese de Doutorado. Goiania: Programa de Pós-Graduação em História - Universidade Federal de Goiás, 2008.

_____. O Governo Collor E O Neoliberalismo No Brasil (1990-1992). In.: **Revista UFG.** Dezembro 2011, Ano XIII nº 11.p. 98-108. Disponível em: http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf.

_____. **Democratização e manutenção da ordem na transição da ditadura militar à Nova República (1974-1985)**. Goiania-GO: PPGH-UFG, 1999. Dissertação de Mestrado. p. 227-228.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Nova Cultural, 1985. [1972]

MARA, Mônica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 51

MARINI, Ruy Mauro. **Brasil: da ditadura à democracia, 1964-1990.** Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/071_brasil_dictadura_democracia.html> Acesso em:04/02/2017.

_____. **Dialética da Dependência. (1973)** Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm> Acesso em: 15/06/2017.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza (et al). **Choque de gestão na saúde em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009. p. 31

MARTINS, Roberto Ribeiro. **Liberdade para os brasileiros**: anistia ontem e hoje. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. p. 131-132

MARTORANO, Luciano Cavini. *Nicos Poulantzas: burocracia e burocratismo*. In.: Cunha, Elcemir Paço (org). **Marxismo e burocracia de Estado.** Campinas: Papel Social, 2017

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises Políticas e capitalismo neoliberal no Brasil.** Curitiba, PR: CVR, 2015.

_____. A ideologia do "presidencialismo de coalizão".In.:**Lutas Sociais.** São Paulo, n.24, p.60-69, 2010

MARX, Karl. O capital. **Crítica da economia política.** Livro III: O processo global da produção capitalista. Sao Paulo:Ed. Boitempo, 2017.

_____. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2010, 2ªed.

_____. **Contribuição à crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, 2ª ed. p. 45-50

_____. **O capital.** Crítica da economia política. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, Livro I, vol. 1, cap. 8, p. 345

_____. **O Capital. Crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, Livro Segundo, Volume III, 3ª ed.

MATIAS-PEREIRA, José. A administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. In.: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, nº42 (1), jan/fev de 2008, p. 61-82.

MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e Sindicatos no Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2009;

MELO, José Lannes. *Os Gerdau-Johannpeter: a via industrial pesada gaucha.* In: Pedro Henrique Pereira Campos; Rafael Vaz da Motta Brandão. (Org.). **Os donos do capital.** Rio de Janeiro: Autografia, 2017, p. 140-169.

MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. **A economia política do governo Reagan:** Estado neoliberal, tributação e gasto público federal nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988 . Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. Dissertação de Mestrado.

MENDONÇA, Sonia Regina de**. O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993).** Rio de Janeiro: ed. UFRJ, 2010

_____. **O Ruralismo Brasileiro (1888-1931)**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MINELLA, Ary Cesar. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. In.: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, no 18, jul./dez. 2007, p. 100-125

MORAIS, L., & Saad-Filho, A. **Da economia política à política econômica**: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In.: **Revista de Economia Politica**, 31(4), 507–527. https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001).

MORAES, Antônio Carlos de. “Plano Brasil Novo”. In: KON, Anita (org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 167-194.

MORAES, Rafael. **“O canto do cisne do desenvolvimentismo brasileiro.” Uma análise das relações do empresariado industrial com o estado, do II PND à crise dos anos 1980.** Campinas-SP: PPDE, 2018. Tese de Doutorado.

MOREIRA, João Paulo de Oliveira. **A Construção do Consenso Privatista: o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) e os seus agentes (1976-1990).** Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2014, Dissertação de Mestrado.

_____. **O capital-imperialismo brasileiro: a atuação do BNDES na pan-amazônia e as lutas sociais, 2003-2014.** Niterói: PPGH-UFF, 2019

NAVARRO, Vicente. Existe uma Terceira Via? Uma resposta à "Terceira Via" de Giddens. **Lua Nova [online]**. 1999, n.48, pp.175-186. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451999000300010>. Acesso em: 18/12/2018.

NAKATANI, Paulo. Capital especulativo parasitário, capital fictício e crise no brasil. In.: **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.** 2000, Vol. VI, No. 2 (jul-dic), pp. 209-235.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). In.: **Revista de Sociologia Política.** Curitiba, v.18, n.36, p. 227-240, jun. 2010.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997, 2ªed.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. **Panorama de las Administraciones Públicas** (2015). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil:** um guia de leitura. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009,

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

_____. **Crítica à razão dualista.** São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

_____. **Collor. A falsificação da ira.** Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992.

_____. *O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público*. **Novos Estudos**, n. 22, p. 8–28, 1988.

PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In.: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Lisboa, Portugal: Oct. 2002.

PALOCCI, Antônio. **Sobre formigas e cigarras.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 188-189.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In.: Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (org.). **Dívida Pública : a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro. 1944-2008.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PILKINGTON, Colin. **The Civil Service in Britain today.** Manchester: Manchester University Press, 1999.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In.: **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, nº32 (5), Set-Out de 1998, p. 173-199.

PINTO, Marcos César de Oliveira. **Uma história de dois PACS: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília-DF: IPEA, 2018. p. 30

PINHEIRO, Milton. *Os comunistas e a ditadura burgo-militar:* os impasses da transição. In.: Pinheiro, Milton (org.). **Ditadura: o que resta da transição.** São Paulo: Boitempo, 2014.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. In.: **RSP - Revista do Serviço Público.** Ano 53, Nº 3, Jul-Set 2002.

POMAR, Pedro Estevam da Rocha. **Massacre na Lapa.** Como o exército liquidou o comitê central do PCdoB. São Paulo: Editora Busca Vida LTDA, 1976.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: edições Graal, 1981.

_____. **Hegemonía y dominación en el estado moderno.** Córdoba: Siglo XXI Argentina S.A., 1973, 2ªed.

_____. **As classes sociais no capitalismo de hoje.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1975

PYPER, Robert. **The British Civil Service**. Hertfordshire-UK: 1995.

QUIROGA, Yesko. *De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile.* In.: **Nueva sociedad**. n. 217, 2008,p. 24–38.

RABELLO DE CASTRO, Paulo e BRITO, Paulo Carlos de. **Brasil, este país tem jeito?** Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo, 1992.

RABELLO DE CASTRO, Paulo. **Plebiscito: como votarei?** Rio de Janeiro: José Olympio, 1993

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. *O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico.* In.: Delgado, Lucilia de Almeida Neves; Ferreira, Jorge (org). **O tempo do liberalismo oligárquico:** da Proclamação da República à Revolução de 1930 – Primeira República (1889-1930). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, 10ªed.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National performance Review. In.: **Revista do Serviço Público.** Ano 49, N°1, 1998, p. 96.

RIBEIRO, Vera Massagão. **A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.** Abong: 2013. Disponível em: <www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/artigos/pesquisa-abong> Acesso em: 05/01/2018.

ROCHA, Karla de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da Dívida Pública Federal. In.: Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (org.). **Dívida Pública : a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891).** Campinas: IFCH-UNICAMP, 1982. Tese de livre-docência.

_____**. República do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2001.

SALVADOR, E. DA S. **Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007).** Brasília: PGPS-UNB, 2008. Tese de Doutorado.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SCHWRTZMAN, S. **Bases Do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Pubit Soluções Editoriais, 2007. 4a ed.

SHOUP, Carl S. The Tax System of Brazil: a report to the Getúlio Vargas Foundation. FGV/Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda: 1965. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12428>; acesso em: 01/02/2021.

SILVA Fabrício Fonseca da. **O novo modelo de gestão escolar na rede estadual do rio de janeiro: agentes e agências**. Nova Iguaçú-RJ: PPGE-UFRRJ, 2017. Dissertação de Mestrado.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, 4ª ed.

SOARES, Elias Farinha. **Contexto internacional e experiências da reforma da administração pública**. In.: Administração. Portugal. Nº 64, vol. XVII, 2004, p. 473-506.

SPÍKULA; Sérgio de Castro. *Prólogo.* In.: Centro de Estudios Publicos. **“El ladrillo”. Bases de la politica economica del gobierno militar chileno.** Santiago: Alfabeta impressiones, 1992.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. In.: **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163–185, 2006.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. *O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário.* In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 249-286.

TAVARES, Anderson. **O Estado ampliado: formas de representação do setor industrial e o capitalismo brasileiro (1955-1962).** Niterói-RJ: PPGH-UFF, 2014, Dissertação de Mestrado.

TEIXEIRA, Francisco M. P.. C**hama empreendedora: a história e a cultura do grupo Gerdau. (1901 2001).** São Paulo : Prêmio, 2001.

TEIXEIRA, Francisco Carlos. Crise da ditadura e o processo de abertura política no Brasil (1974-1985). In.: FERREIRA, Jorge. & DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (org.) **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 243-282.

TEIXEIRA, Rodrigo Dias. **Para onde foi a CUT? Do classismo ao sindicalismo social-liberal (1978-2000).** Dissertação de Mestrado. Niteroi-RJ: PPGH-UFF, 2009.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo: editora UNESP, 2006.

TRÓPIA, P. V. O sindicalismo brasileiro em disputa nos anos de 1990: origem, raízes sociais e adesão ativa da força sindical ao neoliberalismo. Estudos de Sociologia, v. 14, n. 26, p. 79–102, 2009.

VALENZUELA, J. S. **La constitucion de 1980 y el inicio de la redemocratizacion en Chile.** In.: Helen Kellogg Institute for International Studies, v. 242, n. September, 1997.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Empresariado e Estado na transição brasileira. Um estudo sobre a economia política do autoritarismo. (1974-1977).** Campinas, SP: Ed. da UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.

VITAL, José Eduardo Santos. **Levantamento histórico da temática da qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública.** Novembro de 2005. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/vital1.pdf>; acesso em: 16/02/2018.

VOZA, P. e LIGUORI, G. (org). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.

WAHRLICH, B. M. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: v. 8, n. 2, p. 27, 1974.

WAHRLICH, Beatriz. **A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas – Uma Apreciação Geral.** Rio de Janeiro, 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623/9612>

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília-DF: Ed. UnB, 1999, p. 288-323.

Jornais

Jornal do Brasil. Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/uf.aspx>

Folha de São Paulo. São Paulo.Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/index.do>

O Globo. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/>

Matérias de Revistas.

Teixeira, Alexandre. *Gestão pública à moda privada.* In.: **Época Negócios,** 03/06/2010. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI145255-16642,00-GESTAO+PUBLICA+A+MODA+PRIVADA.html>; acesso em: 01/02/2020.

Entrevista com Vicente Falconi. In.: **Correio Brasiliense.** Brasília: 16/08/2015, p. 9. Disponível em:<https://falconi-institucional.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/08/Entrevista-Prof.-Falconi-Correio-Braziliense.jpg>; acesso em: 01/11/2020.

Documentos, estudos estatísticos e legislação.

Banco Central do Brasil. Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes. Estudo Especial: nº 38, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf>; acesso em: 01/10/2020.

BRASIL. ABDI; BNDES; MDIC; Ministério da Fazenda. **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília, 2008,

BRASIL. Presidência da República. **Ata do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 14/11/2007; 07/12/2007; 08/05/2008; 09/12/2008; 18/12/2008;

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In.: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.* 2003, p. 13.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. vol.1 a 16.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n.o 92.452. 10 de março de 1986.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n.o 2.346. 23 de julho de 1987

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia D simplificação.** Brasília: MPOG/SEGES, 2006, 2a ed.

BRASIL/MPOG. **Relatório final do 1º Fórum Nacional Gestão Pública.** Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>; acesso em: 01/11/2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos** : um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília: MP, SEGES,2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/615/1/Gestao_Empreendedora.pdf>; acesso em: 01/11/2020.

BRASIL. **PAC: Balanço 4 anos 2007 - 2010.** Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais.** Brasília: MPDG, Jan/2017. Vol.21 n.249. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/bep-dezembro-2017> Acesso em: 25/07/2018.

_____. Tabelas e Relatórios. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP> Acesso em: 25/07/2018.

Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito - Petrobrás.** Relatório Final. Outubro de 2015. p. 151-202.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Estatuto del CLAD. In.: XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo: 8-9 de novembro de 2010. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Estatutos%202010%20CLAD-1.pdf> Acesso em: 11/08/2018.

Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda. **Relatório Preliminar.** FGV: 1964, p. 62. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12425>; acesso em: 01/02/2021

Confederação Nacional da Indústria. **A indústria e o Brasil: uma Agenda para o Crescimento**. 2002. Disponível em:<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/9/a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento/>; acesso em: 01/12/2019

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo - Avaliação e Perspectivas.** Brasília, agosto de 2009.

CNI; CNA; CNF; CNC;CNT; Ação Empresarial. **Crise Política e Econômica: uma agenda mínima para a governabilidade.** Agosto de 2005. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/31/9a/319a85ad-2427-475e-9310-60c582803d24/20121127194934546940a.pdf>; acesso em: 01/11/2020

Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do CNDI.** 17 de fevereiro de 2005.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CNDI.** Brasília, 05 de maio de 2005

_____. Ata da 2ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 26 de abril de 2005.

_____. Ata da 3ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 28 de junho de 2005.

_____. Ata da 4ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 23 de agosto de 2005.

_____. Ata da 5ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 25 de outubro de 2005.

_____.Ata da 6ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 07 de dezembro de 2005.

_____. Ata da 7ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 15 de fevereiro de 2006.

_____. Ata da 8ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 18 de abril de 2006.

_____. Ata da 9ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 22 de agosto de 2006.

_____. Ata da 10ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 12 de dezembro de 2006.

_____. Ata da 11ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 27 de fevereiro de 2007.

_____. Ata da 12ª Reunião Ordinária do CNDI. Brasília, 20 de julho de 2007.

DIEESE. **Política de Desenvolvimento Produtivo – Nova Política Industrial do Governo.** Nota Técnica, n. 67, p. 16, 2008.

_____. **Imposto de renda pessoa física: Propostas para uma tributação mais justa (Atualização das NTS 144 de novembro de 2013, 156 de março de 2016 e 169 de Janeiro de 2017).** Nota Técnica, nº:220. Fevereiro de 2020.

_____. **Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010.** Nota Técnica, nº86, Jan/2010

_____. **Balanço das greves em 2013.** Estudos e Pesquisas, nº 79, 2015, p.42.

IEDI. **Carta IEDI – O PAC e a condução da política econômica.** Edição 245, 02/02/2007.

____. **A Política de Desenvolvimento Produtivo.** Maio de 2008.

MANGABEIRA UNGER, Roberto; JOHANNPETER, Jorge Gerdau. **Agenda Nacional de Gestão Pública.** Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/gestao-publica.pdf> Acesso em: 01/02/2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. "Memorando de Entendimentos"; "Memorando de Política Econômica" ; "Exposição de Motivos no 756/MF". Extraído de: < http://161.148.1.43/portugues/fmi/acordofmi.asp> Acesso em: <15/05/2017>

Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união. Fundo de Participação dos Municípios - FPM.** Novembro/2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370>; acesso em: 20/09/2020.

MALAN, Pedro. Ministro da Fazenda. Entrevista Coletiva. (13/11/98)

Movimento Brasil Competitivo. **Relatório Anual de Atividades**, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Ministério da Economia/Receita Federal. **Metodologia de Calculo dos Gastos Tributários.** Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020.

Ministério da Economia/Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária Bases Efetivas – Ano calendário 2016. Série 2014 a 2019.** Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2019, p. 14

MPOG; CONSAD. **Carta de Brasília.** Brasília: 2008.

UNCTAD. Informe sobre las Inversiones en el Mundo. 2018. La inversión y las nuevas políticas industriales. Disponível em: <http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2018_overview_es.pdf> Acesso em: 10/09/2018.

Instituto de Estudos Avançados. Universidade de São Paulo. **Fórum Capital-Tabalho (FCT). Conclusões e Recomendações.** Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/forumcapitaltrabalho.pdf> Acesso em: 02/02/2017.

SILVA, Luis Inácio Lula. **Discurso Presidencial**, 22/01/2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/>; acesso em: 10/11/2019.

Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda. **Conheça o Tesouro Nacional.** Brasília: 2013, 2a ed.

Sites

Instituto Atlântico: <http://www.atlantico.org.br/pt>

<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/news/122198.html> Acesso em 11/11/2017.

Movimento Brasil Competitivo: www.mbc.org.br

- Secretaria do Tesouro Nacional:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/galeria-dos-secretarios> Acesso em: 04/06/17;

< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-o-tesouro-nacional> Acesso em: 04/06/17;

- Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro:

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>.

- Painel Estatístico de Pessoal:

<http://painel.pep.planejamento.gov.br>

<https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep07.htm> Acesso em 17/12/2018

<https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the%20_next_steps.pdf> Acesso em: 17/12/2018.

<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/news/122198.html> Acesso em 11/11/2017.

<https://oglobo.globo.com/brasil/operacao-gringo-quando-pcb-era-maior-ameaca-para-regime-militar-14650670; https://vladimirherzog.org/biografia/> Acesso em: 05/01/19.

<www.ipeadata.gov.br>

<http://www.qualidade-rs.org.br/site/institucional/historico/>

<https://www.worldsteel.org/about-us/who-we-are/worldsteel-governance.html>

ANEXO I- FONTES CONSULTADAS PARA ELABORAÇÃO DOS QUADROS DE TRAJETÓRIAS.

Quadro 1 - Composição do Conselho da Reforma do Estado (1995-1998).

Bibliografia

Brasil. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** O Conselho de Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.V.8.

Verberte: **Antônio Ermírio de Moraes.** In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.* Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/morais-antonio-ermirio-de> Acesso em: <04/09/2020>

Sousa, Luís Otávio de. **Maílson Ferreira da Nóbrega.** In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.* Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Sites consultados

<http://abar.org.br/2019/12/26/entrevista-com-jose-walter-vazquez-filho/>[01/06/2020];
<http://www.assemae.org.br/palestrantes/item/4767-jose-walter>[01/06/2020];
<https://fundacaolemann.org.br/perfil/106>[01/12/2018];
<http://www.fazenda.rj.gov.br/cs/groups/institucional/documents/not%C3%ADcia/d2nj/mza2/~edisp/wcc306689.htm>[01/12/2018];
<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/professor/regina-silvia-v-monteiro-pacheco>[01/06/2020];
<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/executivo-de-apucarana-assume-a-ford-172231.html>[01/06/2020];
<https://www.zonebourse.com/barons-bourse/Antonio-dos-Santos-Maciel-Neto-00809K-E/biographie/>[01/06/2020];
<https://www.mbassociados.com.br/equipe-mb/20-especialistas-em-politica/135-lourdes-sola>[01/06/2020];
<https://cpdoc.fgv.br/cientistassociais/celinavargas> [01/06/2020];
<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Gerald-Dinu-Reiss-068GWP-E/biography/>[01/06/2020];
<https://www.akatu.org.br/equipe/helio-mattar/> [01/06/2020];
<https://www.piquet.adv.br/equipe/joao-geraldo-piquet-carneiro/>[01/06/2020];
<http://www.academia.org.br/academicos/joaquim-falcao/biografia> [01/06/2020];
< https://www.jorgewilheim.com.br/legado/Arquiteto> [01/06/2020];
<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Luiz-Carlos-Mandelli-0750PX-E/biography>[01/06/2020];
< https://www.vitruvius.com.br/jornal/news/read/207>[01/60/2020];
< https://cpdoc.fgv.br/cientistassociais/sergioabranches> [01/06/2020].

Quadro 2 - Secretários do Tesouro Nacional (1986 a 2015)

Bibliografia

Burlamaqui, Patricia. *Andrea Sandro Calabi.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Cruz, Ednílson; Costa, Marcelo. *Paulo César Ximenes Alves Ferreira.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Gomes, Fabrício Augusto Souza. *GUIMARÃES, Eduardo.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Gomes, Luiz Marcos. **Os homens do Presidente**. São Paulo: Ed. Viramundo, 2000.

Pinheiro, Luciana. *Joaquim Vieira Ferreira Levy.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Sites consultados

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/galeria-dos-secretarios>; [04/06/17];

<https://web.archive.org/web/20190213163436/http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/galeria-dos-secretarios>; [13/02/2019]

<https://timeline.tesouro.gov.br/index.html#>; [01/09/2020]
<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42137.shtml>; [01/09/2020]
<http://www.anspnet.org.br/academicos/tarcisio-jose-massote-de-godoy/>; [01/09/2020]
<https://ww18.itau.com.br/noticias_cotacoes/chat/curriculo.aspx?convidado=84>; [01/09/2020]
<https://www.istoedinheiro.com.br/o-mais-novo-asset-do-safra/>; [01/09/2020]
<https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/eduardo-guardia/>; [01/09/2020]
<https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-anuncia-eduardo-guardia-como-novo-ministro-da-fazenda.ghtml> [01/09/2020]
<https://www.infomoney.com.br/mercados/fabio-de-oliveira-barbosa-diretor-executivo-de-financas-da-vale-deixa-a-empresa/>; [01/09/2020]
<https://portal.tcu.gov.br/cecap/conselheiros/murilo-portugal.htm>; [01/09/2020]
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/451088/noticia.htm?sequence=1>; [01/09/2020]

Quadro 3 - Presidentes do Banco Central do Brasil (1995-2016)

Bibliografia

Banco Central do Brasil. **Henrique Meirelles.** Brasília : Banco Central do Brasil, 2019. 94 p. (Coleção História Contada do Banco Central do Brasil; v. 25)

Cruz, Ednílson; Barros, Rogério. *Gustavo Jorge Laboissière Loyola.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Fortes, Rafael. *Alexandre Antonio Tombini.* In.:ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Gomes, Luiz Marcos. **Os homens do Presidente**. São Paulo: Ed. Viramundo, 2000.

Lemos, Renato. *Gustavo Henrique de Barroso Franco*. In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Lemos, Renato; Pinheiro, Luciana. *Pérsio Arida.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Pinheiro, Luciana; Souza, Luís Octavio de. *MEIRELES, Henrique*. In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Pinheiro, Luciana. *Armínio Fraga Neto.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Quadro 4 - Secretários de Política Econômica do MF (1995-2011)

Bibliografia

Gomes, Luiz Marcos. **Os homens do Presidente**. São Paulo: Ed. Viramundo, 2000.

Pinheiro, Luciana. *Nelson Barbosa Filho.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Sousa, Luís Otávio de. *Edward Joaquim Amadeo Swaelen.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Sites consultados

<https://bv.fapesp.br/pt/pesquisador/104029/marcio-holland-de-brito/>; [01/09/2020]

<http://ccif.com.br/equipe-ccif/>; [01/09/2020]

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44761273>; [01/09/2020]

<https://roqueassessoria.com.br/palestrante/julio-sergio-gomes-de-almeida/>; [01/09/2020]

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u351076.shtml>; [01/09/2020]

<http://www.abrapp.org.br/Eventos/Paginas/enapc18/otavio.aspx>; [01/09/2020]

<https://www.insper.edu.br/quem-somos/presidente/>; [01/09/2020]

<https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/gobernadoresaltid=4147&exdid=136450&pos=D>; [01/09/2020]

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200102.htm>; [01/09/2020]

<https://www.bloomberg.com/profile/person/20488671>; [01/09/2020]

<https://www.bloomberg.com/profile/person/14019260>; [01/09/2020]

<https://www.mbassociados.com.br/equipe-mb/18-consultores/123-jose-roberto>; [01/09/2020]

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24119807.htm>; [01/09/2020]

Quadro 5 - Secretários de Acompanhamento Econômico do MF (1995-2013)

Sites consultados

<https://www.weforum.org/people/antonio-henrique-silveira>;

<https://fazenda.gov.br/noticias/2008/julho/cv_antonio_henrique.pdf>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/galeria-dos-secretarios>
<http://fcpeg.org.br/2;017/05/25/marcelo-saintive-e-o-novo-diretor-executivo-do-ideies/>

<https://www.weforum.org/people/helcio-tokeshi>

<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2016/08/piracicabano-assume-secretaria-da-fazenda-do-estado-de-sao-paulo.html> <http://ig4capital.com/pt-br/equipe/>

<http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=38:jose-tavares-de-araujo-jr&catid=2:sobre-o-cindes&Itemid=3>

<http://www.professores.uff.br/claudioconsidera/wp-content/uploads/sites/9/2017/07/CV-cmconsidera-2007.pdf>

<https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/04/01/profissionais-do-mundo-do-direito-negam-irregularidades-ou-nao-comentam/>;
<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1996/r960508>; [19/12/2019]

<http://blogdoluizpaulo.com.br/luiz-paulo-vellozo-lucas/>; [15/04/2019]

<http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2015/01/luiz-paulo-vellozo-lucas-assume-o-banco-do-desenvolvimento-do-es.html>;

<https://eaesp.fgv.br/professor/gesner-jose-oliveira-filho>

<http://www.supervarejo.com.br/milton-dallari-economia-so-engrena-em-2020-exclusivo/>; [04/09/2018];

<http://uniesp.edu.br/sites/uni-saopaulo/noticia.php?id_noticia=62>

<https://serranegracafe.wixsite.com/fazendaboaesperanca/about>

Quadro 6 - Presidentes do Banco do Brasil (1995-2015)

Bibliografia

Gomes, Fabrício Augusto Souza. *Antônio Francisco de Lima Neto.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

_____. *Cássio Casseb Lima.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

_____. *Paolo Enrico Maria Zaghen.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

_____. *Rossano Maranhão Pinto.* In.: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Sites Consultados:

<https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_hgBbjbZOlz.pdf>; [01/09/2020]

<https://www.bloomberg.com/profile/person/15856988>; [01/09/2020]

<https://www.bloomberg.com/profile/person/2163419>; [01/09/2020]

<https://www.bloomberg.com/profile/person/5231935>; [01/09/2020]

Quadro 7 - Presidentes da Caixa Econômica Federal (1995-2011)

Sites consultados

<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/03/maria-fernanda-coelho-deixa-presidencia-da-caixa.html>; [01/09/2020]

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317492/complemento_3.htm?sequence=4>; [01/09/2020]

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B413DA9598D27926538B67AE0AFD68AC.proposicoesWebExterno1?codteor=25705&filename=Tramitacao-REQ+107/2002>; [01/09/2020]

<http://www.mzweb.com.br/vanguardaAgro/web/download_arquivos.asp?id_arquivo=927C0575-5B40-4A95-B928-064BB1DFEADD>; [01/09/2020]

<https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/sergio-cutolo/>; [01/09/2020]

Quadro 11- Representantes da sociedade civil no CNDI (2005-2007).

Sites consultados

https://cpdoc.fgv.br/elitesempresariais/eugeniostaub

https://valor.globo.com/empresas/noticia/2013/12/09/osmar-zogbi-volta-ao-setor-com-projeto-de-us-25-bi.ghtml

https://textileindustry.ning.com/profile/WalquiriaPereiraAires947

https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/07/26/quem-e-josue-alencar-o-vice-dos-sonhos-que-pode-rejeitar-pt-e-centrao.htm

https://exame.com/revista-exame/paulo-godoy-fala-sobre-o-pacote-de-concessoes/

https://nudochistoria.ufc.br/wp-content/uploads/2017/08/amarilio-proenca-de-macedo.pdf;

http://www.sfiec.org.br/documentacao/prem/trci/curr_apm.asp

https://csb.org.br/conheca-o-presidente

http://memoria.dieese.org.br/museu/navegacao/nossas_historias/joao-carlos-goncalves

ANEXO II - AGRUPAMENTO DE ÓRGÃOS SUPERIORES EM GRUPOS DE DESPESAS.

Grupo de Despesas	Órgão Superior
Pagamento e Refinanciamento da dívida pública	REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL
	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO
Poder Legislativo	CÂMARA DOS DEPUTADOS
	SENADO FEDERAL
Poder Judiciário	JUSTIÇA ELEITORAL
	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO
	JUSTIÇA DO TRABALHO
	JUSTIÇA FEDERAL
	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
Forças Armadas	MINISTÉRIO DA DEFESA
Transferência para Estados e Municípios	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
Presidência e Núcleo Central do Poder Executivo	MINISTÉRIO DA FAZENDA
	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
Área Social	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA
	MINISTÉRIO DA SAÚDE
	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA
Operações de Crédito	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO
Transportes e Cidades	MINISTÉRIO DAS CIDADES
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
Outros Ministérios	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
	MINISTÉRIO DO TURISMO
	MINISTÉRIO DA CULTURA
	MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO
Órgãos de Fiscalização	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Fonte: elaboração própria.