



**4º Encontro Internacional de Política Social**  
**11º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:**  
**desafios à Política Social**  
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

---

**Eixo: Fundamentos Teóricos da Política Social.**

**REFORMISMO E CONTRARREFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
BRASIL PÓS-1990**

**Robson Roberto da Silva<sup>1</sup>**

**Resumo**

Este trabalho busca apresentar um estudo sobre as transformações do Estado e da administração pública no Brasil Pós-1990. Parte do princípio que não se pode compreender o reformismo e a contrarreforma do Estado sem remetê-los às mudanças que passam a economia nacional e mundial. Por outro lado, sem considerar que tais transformações incidem direta e indiretamente na administração pública. Assim, procura demonstrar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, que a instauração de um “reformismo quantitativo” criou as bases para a contrarreforma do Estado e da administração pública iniciada na “Era FHC” e aprofundada nos governos nacionais do PT.

**Palavras-chave:** Reformismo. Contrarreforma. Administração pública. Brasil.

**REFORMISM AND COUNTER-REFORM OF THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN  
BRAZIL POST-1990**

**Abstract**

This study aims to present a study on the transformation of the state and public administration in Brazil Post-1990. It assumes that one can not understand reformism and counter-reform state without remitting them to the changes that pass the national and global economy. On the other hand, without considering that such changes affect directly and indirectly in public administration. Thus seeks to demonstrate, through a literature search, the establishment of a "quantitative reformism" created the basis for the counter-reform of state and government started the "Era FHC" and depth on national governments PT.

**Keywords:** Reformism. Counter-reform. Public administration. Brazil.

**Introdução**

A partir da década de 1990 o Brasil insere-se no atual estágio de internacionalização do capital. A crise econômica persistia e o Estado buscando enfrentá-la adota a reação teórico-prática neoliberal, em sintonia com as diretrizes do chamado “Consenso de Washington” A agenda governamental elaborada nesse contexto priorizou o ajuste estrutural, a estabilização da economia e os assuntos de interesses coletivos (redução da pobreza e da desigualdade, expansão da cidadania e fortalecimento das instituições democráticas) não ganharam prioridades. Os planos

---

<sup>1</sup> Doutor em Serviço Social pela UFRJ. Professor Adjunto do Departamento da Escola de Serviço Social da UFF. E-mail: <[robson.essuff@gmail.com](mailto:robson.essuff@gmail.com)>.

governamentais implantados davam condições à reestruturação da produção. Contando com a participação do capital internacional, introduziu-se um regime de “acumulação flexível”, que passou a se contrapor à organização taylorista-fordista. Combinado as formas clássicas de apropriação da mais-valia (absoluta e relativa), a riqueza socialmente produzida concentra-se ainda mais nas mãos dos portadores do grande capital. Esses veem estruturando uma oligarquia financeira global. Assim, a economia brasileira integra-se à “mundialização do capital” pela via da dependência e subalternidade. A administração pública nesse cenário sofre com um reformismo conservador. Ela procura responder às demandas de um “sujeito” onipotente, que participa diariamente dos processos de decisão política e que almeja alcançar suas finalidades particularistas: o mercado. Para Boron:

[...] cujos poucos e seletos participantes fazem ouvir a sua voz todos os dias – na bolsa de valores, na cotação do dólar, nos corredores e “anéis burocráticos do poder” – e cujas decisões e preferências são muito levadas em conta pelos governos porque estes sabem que dificilmente poderiam resistir mais do que uns poucos dias à chantagem ou ao suborno dos capitalistas. Uma baixa de investimentos, uma fuga de capitais ou a simples desconfiança das classes proprietárias diante de um anúncio governamental ou uma troca de ministros pode arruinar uma obra de governo, ou forçar o abandono de projetos reformistas [...]. (BORON, 1999, p. 36).

Por isso, não se pode compreender o reformismo e a contrarreforma do Estado brasileiro sem remetê-los às mudanças que passam a economia nacional e mundial. Por outro lado, sem considerar que tais transformações conduzem também a um reformismo ou a uma contrarreforma da administração pública. O projeto hegemônico burguês busca instrumentalizar o Estado para ser “máximo para o capital”<sup>2</sup>. Pautando-se na reação teórico-política neoliberal, essa sua capacidade tem alcançado êxitos efetivos<sup>3</sup>. Através de uma desqualificação estatal, um conjunto de medidas implantadas (como a flexibilização, a desregulamentação e descentralização do mercado) tem sido útil para liberar e acelerar a acumulação capitalista. A administração pública enquanto atividade estatal, além de não passar ilesa a essas transformações, também se converte em

---

<sup>2</sup> Segundo Netto, a “[...] desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do ‘Estado mínimo’ pretende, fundamentalmente, o ‘Estado máximo para o capital’; nas palavras de Przeworski, constitui um ‘projeto histórico da Direita’, dirigido para ‘liberar a acumulação [capitalista] de todas as cadeias impostas pela democracia’” (2012, p. 422).

<sup>3</sup> “Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal. E não há nenhuma evidência de que ele está morto” (HARVEY, 2011, p.16).

meio/instrumento que visa satisfazer as necessidades no tocante à reprodução do capital<sup>4</sup>. Foi por essa razão que ocorreu no país um:

[...] surto de *reformismo quantitativo*. Tanto no plano federal quanto no estadual e municipal, os governos começariam a agir impulsionados pelas dificuldades de financiamento do setor público e pelo vagalhão antiestatista, passando a dramatizar a questão administrativa e a enfatizar a necessidade de cortes, ajustes e redução de despesas. As plataformas “minimalistas”, porém, quando postas em execução, conseguem apenas produzir desorganização e desconfiança [...]. (NOGUEIRA, 1998, p. 116).

Este trabalho procura, assim, demonstrar a instauração desse “reformismo quantitativo”, a partir do governo Collor, que criou as bases para realização da contrarreforma do Estado e da administração pública iniciada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (Era FHC) e aprofundada nos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT).

## **Desenvolvimento**

Após vencer a eleição direta para a presidência da República no ano de 1989, Fernando Collor de Mello discursou no Congresso Nacional em março de 1990 sobre as propostas do seu projeto de reconstrução nacional, que em muito se assemelhavam às medidas do receituário neoliberal (estabilização financeira que dependeria de uma ampla “reforma” conservadora que reduzisse os gastos públicos, o tamanho do aparelho estatal e incentivasse a economia de mercado).

De acordo com Antunes (2005), o neoliberalismo no Brasil iniciou-se com o governo Collor, que elaborou um projeto nacional de integração subordinada nos marcos do mundo capitalista avançado e que se expressou nos chamados Planos 1 e 2. Estes instrumentos fracassaram antes mesmo do governo deste presidente da República completar o seu primeiro ano.

---

<sup>4</sup> De acordo com Guerra, a instrumentalidade refere-se às propriedades das coisas de se converterem em meio/instrumentos para obtenção de finalidades. Através do trabalho como sendo uma atividade produtiva que os homens exercem essa capacidade. Ao recorrer ao próprio Marx, ressalta que a produção capitalista é ao mesmo tempo criação das condições materiais e espirituais para que essas relações sociais se reproduzam. “Com isso vê-se que a instrumentalidade do processo produtivo na ordem burguesa está não apenas na produção de valores de uso, mas também, à produção de valores (mercadorias para a troca). Mas, sobretudo, pelas suas características, o processo produtivo capitalista detém a propriedade de converter as instituições e práticas sociais em instrumento/meios de reprodução do capital” (GUERRA, 2000, p. 13).

[...] O Plano Collor 1, todos lembramos, objetivava, através da recessão violenta, do arrocho salarial, do enxugamento da liquidez, da redução do déficit público, da privatização do Estado, estancar o processo inflacionário para abrir caminho para um real segundo momento, mais ofensivo, do Plano. É falso, portanto, quando se diz que o Plano Collor 2 é a continuidade natural do plano anterior. Não é. O Plano Collor 2 é o reconhecimento da falência das medidas imediatas e contingenciais do Plano Collor 1 [...]. O Plano Collor 2 é a tentativa, um bocado desesperada, de arrumar o país do estrago feito pelo plano anterior. Com o mesmo remédio, como se pode exemplificar: congelamento de preços e salários. Já se sabe, à exaustão, o resultado disto [...]. (ANTUNES, 2005, p. 13).

Collor não só abriu espaços para a incorporação do ideário neoliberal difundido no mundo capitalista, como também deu continuidade à forma tradicional de se fazer política no país. Segundo Fernandes, este presidente alimentou a perpetuação do “[...] mandonismo, do paternalismo, do clientelismo e de todas as suas sequelas e condições, como a miséria, a cultura da ignorância para os de baixo e a opressão das classes subalternas, condenadas à privação da cidadania e à submissão passiva” (FERNANDES, 1990, p. 33).

Desde que assumiu a presidência da República, Collor se apropriou do discurso da mudança, da modernidade, para resistir a essa prática. A compreensão da crise econômica como crise do Estado tornou-se um dos principais argumentos para propor uma “reforma” do Estado e, assim, definir um novo padrão de intervenção estatal na economia.

O documento “*Brasil: um projeto de reconstrução nacional*” encaminhado ao Congresso Nacional em março de 1991 mencionava a necessidade de modificar a natureza do Estado e suas formas de atuação, de modo a torná-lo menor, ágil e articulador dos agentes privados. Para tanto, o governo recomendava um conjunto de medidas neoliberais, tais como:

- a Reforma Administrativa, que buscava diminuir a intervenção do Estado na economia e na vida dos cidadãos, por meio da redução do tamanho das máquinas burocráticas, consideradas improdutivas e patrimonialistas;
- o Programa Federal de Desregulamentação, que visava eliminar normas e regras que impediam a liberdade dos mercados, e também aquelas que eram tidas como uma interferência indevida do Estado na vida dos cidadãos; e
- o Programa Nacional de Desestatização, que tinha sido instituído por meio da Lei nº 8.031/1990 e objetivava transferir à iniciativa privada as

empresas tidas como ineficientes; reduzir a dívida pública; retomar os investimentos nos empreendimentos privatizados; ampliar a competição; concentrar os esforços da administração pública nas áreas onde a presença do Estado é considerada necessária etc.

As constantes denúncias de corrupção e a má administração do governo Collor levaram o Congresso Nacional a abrir uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que resultou no *impeachment* desse presidente em setembro de 1992. Segundo Antunes (2005), o processo de *impeachment* só foi concluído quando, além da pressão do movimento popular, o vice-presidente Itamar Franco, pressionado por setores dominantes, aceitou assumir a direção do país. Seu governo herdou uma crise com dimensões éticas, políticas, econômicas e sociais, como também foi marcado por profundas ambiguidades, como demonstra o autor:

[...] Itamar praticou, sobre pretexto da interinidade, aquela ambiguidade que o caracterizou desde o início de seu governo: quanto mais fala no “social”, na “miséria e sofrimento de milhões de compatriotas”, conforme a peça final do discurso em que anunciou seu plano econômico, mais implementa um projeto com traços de continuidade do Projeto Collor: critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas. Como a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); chama Luiza Erundina para um ministério fraco e recruta Eliseu Resende para o Ministério da Fazenda; em vez de um imposto para o capital financeiro, tributa o assalariado que recebe pelos bancos. Propaga um “reformismo social” para os assalariados, que se exaure no plano meramente discursivo e realiza, de fato, um programa “modernizador” para os proprietários do capital, quando se analisa a concretude de sua política econômica [...]. (ANTUNES, 2005, p. 21-22).

Neste governo “[...] não houve maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações foram bastante tímidas: criou-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); a Agência Espacial Brasileira; o Departamento Nacional da Produção Mineral; a Secretaria Federal de Controle” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 17). A maior preocupação de Itamar foi a de implantar o Plano Real, que seguia o programa de estabilização proposto pelo FMI e as “reformas” recomendadas pelo Banco Mundial. Na condução deste Plano estava o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que venceu assim a eleição para a presidência da República em 1994<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Após a área econômica de o governo Itamar Franco participar de uma reunião em Washington, em janeiro de 1993, com representantes dos EUA, dos bancos multilaterais, de empresas privadas e instituições acadêmicas, que discutiram junto com onze membros de países da Ásia, África e América Latina estratégias que propiciassem apoio político para a implantação de um plano de estabilização e “reforma” econômica aos países periféricos, defendido pelo FMI e pelo BIRD, nasceu no ano seguinte no

FHC, ao assumir a presidência da República em 1995, tratou de renovar a tradicional coalizão entre as facções da burguesia brasileira dependente e associada aos grupos e classes dominantes no cenário mundial. Este governo, desse modo, buscou inviabilizar a proposta de proteção social de corte democrático e redistributivo prevista na Constituição de 1988, como menciona Netto:

[...] FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar, articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988 – sob o pretexto da “modernização do país”, do “ingresso no Primeiro Mundo” e coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçadamente obteve, o primeiro governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido, a “reforma da previdência” é emblemática); e, substantivamente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” [...]. (NETTO, 1999, p. 79).

No seu primeiro dia de governo, FHC tratou de publicar a Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995, que dispõe sobre a organização da presidência da República e dos ministérios. Por meio desse instrumento, criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), que seguiu as proposições contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado. Tal Plano buscou transformar a administração pública brasileira de burocrática para gerencial. O ministro do MARE, Bresser Pereira, foi o seu principal mentor. Nos cadernos do MARE sobre a “reforma” do Estado, este ministro considerou o Estado como o principal causador da crise econômica. Por isso, defendeu uma “reforma”, na verdade uma contrarreforma, que delimitasse o tamanho do Estado, redefinisse o seu papel regulador, recuperasse a governança e aumentasse a governabilidade.

Neste sentido, a resposta à “crise do Estado” na sua concepção deve estar pautada na implantação de políticas econômicas, que garantisse o ajuste fiscal; na alteração das formas de intervenção estatal na área econômica e social, por meio da contratação das chamadas “organizações públicas não-estatais”; e na realização de uma “reforma” administrativa gerencial que levasse o Estado a atuar como um regulador e

---

Brasil o Plano Real, que tem estreita ligação com as ideais debatidas nessa reunião. Com ele, uma nova moeda (o real) foi instituída e a inflação diminuiu drasticamente. Seu principal condutor foi o ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Segundo Fiori, este Plano não foi concebido para eleger a presidência da República FHC. Pelo contrário, o “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial” (1997, p. 14).

facilitador do desenvolvimento econômico e social. Em muitos países como o Brasil criaram-se ministérios e comissões encarregadas para realizar “reformas” dessa natureza, que contaram com recursos financeiros emprestados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. De acordo com Bresser Pereira (1997), quatro são os componentes básicos dessas “reformas”: i) delimitação das funções e ii) redução do grau de interferência do Estado, iii) aumento da governança do Estado e iv) da governabilidade.

A *delimitação das funções do Estado* ocorre através da privatização, terceirização e “publicização”, isto é, a transferência de responsabilidades dos serviços sociais e científicos ao “setor” público não-estatal. Para tanto, Bresser Pereira (1997) aponta a necessidade de distinguir três áreas de atuação:

- as atividades exclusivas do próprio Estado, que deve contar com a criação de um núcleo estratégico no topo da hierarquia institucional e com a instituição na horizontalidade de secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e reguladoras. Dentre essas atividades, o ministro destacou: a definição e fiscalização de leis, formulação de políticas sociais e econômicas, arrecadação de impostos e regulamentação de atividades econômicas, estabilização da moeda e do sistema financeiro, e manutenção da ordem e defesa do país.
- Os serviços sociais e científicos, que são formulados pelos órgãos governamentais e que devem posteriormente ser transferido às “organizações públicas não-estatais”. Tais serviços, embora conte com recursos governamentais, não são vistos totalmente como atividades exclusivas do Estado. Segundo Bresser Pereira (1997), se o financiamento das escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, hospitais e postos de saúde e entidades de assistência social, é uma atividade exclusiva do Estado, a execução não é. Por isso, defende que essas atividades sejam competitivas e que sejam controladas pela administração pública gerencial, pelo controle social e pelos mecanismos de quase-mercados.
- A produção de bens e serviços para o mercado, que deve continuar sendo dominada por empresas privadas e as empresas estatais para se tornarem mais eficientes devem ser privatizadas e controladas pelo mercado. A

privatização é vista assim como uma estratégia de solucionar a crise fiscal do Estado. Até mesmo os monopólios naturais podem ser privatizados, mas nesse caso o contrarreformista aponta a necessidade de estabelecer agências reguladoras autônomas.

A *redução do grau de interferência do Estado*, por sua vez, exige a sua desregulamentação como forma de transformá-lo em um fomentador da capacidade de competição do país no âmbito internacional. Entretanto, não de maneira excessiva. A ideia é a de que o Estado deve desregular para reduzir a intervenção do Estado e para viabilizar a privatização.

O *aumento da governança do Estado* corresponde à ampliação da capacidade de efetivar as decisões do governo por meio do ajuste fiscal. Assim, procura desenvolver a autonomia financeira do Estado, a administração pública gerencial e a separação no nível das atividades exclusivas do Estado entre a formulação e execução de políticas públicas. Embora a governança esteja intimamente associada com a questão da governabilidade, para Bresser Pereira e demais formuladores do Plano Diretor da Reforma do Estado, “[...] o governo brasileiro não carece de governabilidade, mas de *governance*” (BEHRING, 2003, p. 179).

Apenas metodologicamente pode-se separar a governança da governabilidade para compreender as propriedades de cada uma: a governança está relacionada às condições técnico-administrativas para implementação das políticas públicas; e a governabilidade diz respeito às condições políticas nas quais se busca efetivar as ações administrativas, pois, ao contrário, “a distinção entre a governabilidade e a governança resulta artificial e acaba por obscurecer a complexa trama que envolve as condições para o bom governo, de sorte que tais analistas propõem a unificação de ambos na categoria de capacidade governativa” (BENTO, 2003, p. 88). Essa distinção promovida pelo MARE e incorporada no Plano Diretor da Reforma do Estado acaba remetendo à distinção entre “reforma” do Estado e “reforma” do aparelho do Estado.

[...] Ao Plano Diretor e ao MARE cabe elaborar propostas visando aumentar a *governance* do Estado brasileiro. Ou seja, deve-se distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente [...] (BEHRING, 2003, p. 178).

Assim, procura-se aumentar a capacidade de *governance* do governo através da “reforma” inspirada no gerencialismo puro. As principais diretrizes da administração gerencial são: a *descentralização política*, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais (entenda-se aqui *como delegação*); a *descentralização administrativa, por meio da delegação* de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; a adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais; a flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, compatível com a multiplicidade, a competição administrada e o conflito; a adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes; o controle por resultados, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e a administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social (BRASIL, 1998).

O *aumento da governabilidade*, por fim, refere-se à capacidade política de governar e deriva-se da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Ela depende na visão de Bresser Pereira (1997) da adequação das instituições políticas que possam intermediar interesses dentro do Estado e na “sociedade civil”; de mecanismos de responsabilização dos políticos e de burocratas; da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atendê-las e de um contrato social básico. Os mecanismos de controle nesse caso são: o mercado; o controle hierárquico gerencial, a democracia representativa e a democracia direta. Esse último, para os contrarreformistas, só pode ser realizado de maneira limitada, ou seja, através de conselhos consultivos ou espaços de interlocução, que visam orientar as decisões dos representantes governamentais eleitos pela democracia representativa.

Esses quatro componentes da “reforma” foram colados em prática durante os dois governos FHC (1995-2002), com a participação do ex-ministro do MARE, Bresser Pereira, que assumiu esta pasta no primeiro mandato (1995-1998). Entretanto, a implementação deles não superou as formas mais marcantes do padrão burocrático-patrimonialista e não ocorreu livre de resistência por parte dos setores progressistas que defendem a construção de um padrão democrático de administração pública. Luiz Inácio Lula da Silva, desde os anos 1980, defendia nas suas campanhas eleitorais à presidência da República pelo PT uma reforma democrática da administração pública, pautada na descentralização do poder. Sua vitória na eleição nacional de 2002 expressou o

descontentamento dos trabalhadores e de frações da burguesia nacional com a política econômica implementada pelo FHC e também as transformações societárias que contribuíram com o processo de perda de referência política e ideológica de alguns setores à esquerda no espectro político no país, particularmente dos dirigentes do PT.

Na década de 1980, Fernandes (2006), que defendia uma postura mais revolucionária desse partido, já sinalizava a presença da existência de várias correntes e apontava que a campanha eleitoral caminhava em direção à socialdemocracia. A partir de 1994, constatou-se que esse partido começou a adotar vias de atuação mais institucionalizadas, em detrimento da sua relação com os movimentos sociais. Isto é, ao centrar sua atuação no Instituto da Cidadania, presidido pelo próprio Lula, o PT alterava sua composição, que passou a contar com três quartos dos delegados vinculados a cargos institucionais, como, por exemplo, bancadas de parlamentares, prefeituras, governos estaduais e estruturas partidárias. “Os setores populares – jovens pobres da periferia das grandes cidades, sem-terra, movimento negro, entre outros – passaram a ter atuação secundária ou irrisória na vida do partido” (SADER, 2004, p. 87).

Todavia, a principal explicitação da transformação política e ideológica do PT ocorreu, na campanha eleitoral para a presidência da República de 2002, quando se aliou aos setores capitalistas nacionalistas representados pelo empresário têxtil, José Alencar: candidato a vice-presidente da chapa composta por Lula. Durante essa campanha, o PT –, percebendo o ataque dos capitais especulativos, que temiam as medidas que um candidato de esquerda pudesse tomar ao ser eleito e também a crise das candidaturas dos seus adversários –, realizou estrategicamente um encontro, que resultou na criação e na divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, assinada pelo Lula, e também na performance “Lulinha, paz e amor”. A respeito desta Carta, cabe mencionar que ela demonstrou uma explícita aliança ao empresariado, às instituições do capital financeiro (FMI, BIRD, BID e OMC), às grandes empresas e às potências imperialistas. Por meio dela, o governo Lula assumiria o compromisso de não romper os contratos afirmados pelo governo FHC. Já a linha de “Lulinha, paz e amor” representava uma estratégia:

[...] de “despetizar” o candidato. Ou, pegando carona em Musil, tratava-se de apreço a qualidade de “um homem sem qualidades”. Tudo que ele havia declarado e representado antes já não tinha valor [...]. Numa versão diferente, era como repetir FHC quase uma década antes: “esqueçam tudo o que fui”. (OLIVEIRA, 2006, p. 27).

Assim, após concorrer no segundo turno com o candidato do governo mal avaliado, José Serra, do PSDB, Lula venceu essa eleição. Ao assumir a presidência da República, em 2003, Lula compôs seu governo à imagem da sua candidatura, ou seja, produto de uma ampla coalizão que dificultava a localização do seu “centro de gravidade” (OLIVEIRA, 2006). Durante o seu primeiro ano de governo, manteve a política econômica liberal-ortodoxa do governo anterior, realizou a contrarreforma da previdência e a tributária de acordo com as orientações do Banco Mundial. Para realização dessas contrarreformas e a efetivação de outras medidas políticas, seu governo precisou criar estratégias intergovernamentais, uma vez que o PT havia perdido a eleição na maioria dos estados brasileiros, sobretudo nos mais ricos, como São Paulo e Minas Gerais.

[...] o presidente Lula tinha menos poder político do que o presidente Fernando Henrique Cardoso no front federativo, particularmente porque a maioria dos governos estaduais estava agora nas mãos de partidos opositoristas ou independentes do bloco apoiador do governo federal. Desse modo, a necessidade de fazer alianças, pactos e compartilhar melhor as decisões e seus custos se colocaram como essenciais para o governo Lula [...]. (ABRUCIO, 2006a, p. 116-117).

Para manter uma política econômica voltada aos interesses do capital financeiro, que controlava o Ministério da Fazenda e o Banco Mundial, o governo Lula também tratou de cooptar as instituições e organizações políticas que entre os anos 1970 e 1980 dedicaram-se a construir uma contra-hegemonia, como os sindicatos, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o próprio PT, que assumiram com a reestruturação político-institucional do seu governo cargos de direção nos conselhos dos fundos de pensão, em empresas estatais, órgãos federais etc. Assim, desmobilizou as classes subalternas e os movimentos sociais com a renovação do corporativismo e do patrimonialismo, que se aliavam a estratégia do governo de cooptação. Em outras palavras, tratou de impedir o processo de construção de um projeto de democracia de massas, pois “[...] desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal” (COUTINHO, 2008, p. 141).

Em relação à administração pública, Lula deu continuidade às práticas gerencialistas em todas as áreas, principalmente no campo das políticas sociais (PAULA, 2005). A atual presidente da República, Dilma Rousseff, eleita também pelo PT, em 2010, vem seguindo este padrão de gestão pública, no qual a (des)centralização

político-administrativa remete à centralização do poder no governo federal, acompanhada da privatização e da transferência de responsabilidades (que não acompanha na mesma proporção o repasse de poder e de recursos financeiros) para os governos subnacionais. Por essa razão, a descentralização como uma diretriz da administração pública gerencialista não tem por objetivo democratizar a ação pública. Pelo contrário, busca incentivar os processos de privatização, de “publicização” e transferir ao nível local a responsabilidade de decidir a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços sociais (LAURELL, 2002). Nota-se, assim, que a descentralização político-administrativa assume sentidos contraditórios em função das propostas de administração pública que se fundamentam pelos distintos projetos societários em disputa no país.

### **Considerações Finais**

Em síntese, o projeto conservador de sociedade denominado por Coutinho (2008) de “liberal-corporativo” fundamenta uma proposta gerencialista de Estado e da administração pública, que se apresenta como uma prática-ideal a favor da manutenção da ordem burguesa. Assim, a partir de determinadas condições objetivas e subjetivas, esta proposta em termos práticos instaurou um “reformismo quantitativo” que construiu os pilares para realização da contrarreforma do Estado e da administração pública no país. Do ponto de vista teórico e prático-concreto, pôde-se identificar que a descentralização político-administrativa remete, neste sentido, à desconcentração, à delegação e à privatização.

Entretanto, as forças sociais progressistas, que procuram efetivar um projeto progressista de sociedade, chamado por Coutinho (2008) de “democracia de massas”, vêm resistindo e defendendo uma proposta de reforma da administração pública com fins democráticos e universais, na qual a descentralização associa-se à ideia de redistribuição do poder de decisão, recursos e competências administrativas. Segundo Souza Filho (2011), esse projeto se expressa em grande medida na Constituição de 1988, tendo em vista que

[...] são inseridas, na carta constitucional, propostas democráticas para a administração pública voltadas para o fortalecimento de sua dimensão burocrática: reforço dos procedimentos para garantir a impessoalidade e o

mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concurso público); organização de princípios para a estrutura de plano de carreiras e salários; definição de ordenamento para contratar obras, serviço e compras; garantia de direitos trabalhistas; estabelecimento de mecanismo de proteção ao cargo. Dessa maneira, prioriza-se a administração direta e se expandem essas regras para a administração indireta. Por outro lado, como vimos, são também criados mecanismos democratizadores e de controle social e público para acompanhar a formulação e a implementação de políticas: participação da população e o fortalecimento do ministério público. (SOUZA FILHO, 2011, p. 158-159).

Todavia, a base material sobre a qual ocorre o confronto entre esses distintos projetos de administração pública, que se articulam de forma coerente a esses o projetos de sociedade antagônicos, vem sendo preservada como também modificada; não é por acaso que o próprio gerencialismo tem restaurado o patrimonialismo a partir de critérios racional-legais.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

BRASIL. **O projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1990.

\_\_\_\_\_. Programa de reestruturação e qualidade dos ministérios: **Cadernos do MARE da Reforma do Estado**, Brasília (DF), n. 12, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE da Reforma do Estado**, Brasília (DF), 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A transição prolongada**: o período pós-constitucional. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo. São Paulo: Globo, 2006.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 20, n. 62, 2000.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, jul./set. 2012.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lênin. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 75, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, 2005.

SADER, Emir. Política Nacional. **Governo Lula**: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.