



5º Encontro Internacional de Política Social
12º Encontro Nacional de Política Social
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

Eixo: Fundamentos teóricos da política social.

A Racionalidade da Administração Pública no Brasil

Robson Roberto da Silva¹

Resumo: Este trabalho é resultante de uma pesquisa bibliográfica e documental desenvolvida nos marcos do curso de doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e procura, por meio de uma reflexão sobre a racionalidade na sociedade burguesa, compreender a racionalidade da administração, principalmente nos contextos das reformas e da contrarreforma da administração pública no Brasil.

Palavras-chave: Racionalidade; Administração Pública; Reforma; Contrarreforma. Brasil.

The Rationality of Public Administration in Brazil

Abstract: This work is the result of a bibliographical and documentary research developed within the framework of the PhD course of the Graduate Program in Social Work of the Federal University of Rio de Janeiro; and seeks, through a reflection on rationality in bourgeois society, to understand the rationality of administration, especially in the contexts of reforms and the counterreformation of public administration in Brazil.

Keywords: Rationality; Public Administration; Reform; Counter-reform; Brazil.

Introdução

Este trabalho é parte das reflexões apresentadas na tese de doutorado: "(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil", apresentada no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e objetiva compreender a racionalidade da administração, principalmente no contexto das reformas e da contrarreforma² da administração pública no Brasil.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, guiada pela razão crítico-dialética, este trabalho, em um primeiro momento, busca refletir sobre a racionalidade na sociedade burguesa, que está associada ao modo de ser, agir e decifrar o movimento do real. Essa racionalidade é constituída por uma dimensão subjetiva e objetiva que se imbricam. Em se tratando da sua dimensão reflexiva, que corresponde a uma propriedade

¹ Doutor em Serviço Social pela UFRJ e professor adjunto do Departamento de Serviço Social da UFF Niterói. E-mail: robson.essuff@gmail.com.

² De acordo com Coutinho (2008), o termo reforma esteve sempre relacionado às lutas das classes subalternas para transformar a sociedade. No entanto, o neoliberalismo busca utilizá-lo a seu favor; por isso, uma contrarreforma.

da razão, essa é definida como uma forma de apreender e compreender a própria realidade (GUERRA, 2005). Assim, este trabalho se propõe longo em seguida a compreender a racionalidade da administração, sobretudo nos contextos das reformas e da contrarreforma da administração pública no Brasil.

Desenvolvimento

A Racionalidade na Sociedade Burguesa

No curso das transformações da sociedade burguesa duas formas de conhecimento da história (a racionalidade formal-abstrata ou razão instrumental e a razão dialética) foram sendo consolidadas e acompanharam as mudanças e as contradições sociais desenvolvidas entre o século XVIII e XIX. Assim, pode-se perceber que a razão também tem história e essa cria e recria desafios e possibilidades para o pensamento; alguns estudos preocuparam-se em descrevê-la e analisá-la. A ideia aqui é a de elucidar as características dessas duas razões modernas.

A razão instrumental possui como principal matriz teórica o positivismo e as vertentes que se derivam desse pensamento: funcionalista, estruturalista e estrutural-funcionalista. Em um primeiro momento, apresentou um caráter utópico, como apontou Löwy (2006), mas com Auguste Comte foi ganhando uma dimensão antirrevolucionária. Apoiando-se nas ciências da natureza, o positivismo procura estudar os fenômenos sociais submetendo-nos às leis invariáveis da sociedade. Assim, elimina a contraditoriedade do real, pois os fatos sociais são inevitáveis e independentes de qualquer vontade. Neste sentido, contribui para uma resignação da vida social, como indica o autor: “essa sábia resignação foi compartilhada por todos e, particularmente, pelo proletariado, teremos solidamente consolidado a ordem pública” (LÖWY, 2006, p. 44).

Exatamente por apreender a realidade na sua fórmula natural e molecular, desconsiderando-a como um todo complexo, múltiplo, contraditório, em devir, o racionalismo formal-abstrato revela-se funcional ao movimento do capital, pois, segundo Guerra (2005a, p. 65), “fornece, ao mesmo tempo, uma determinada maneira de interpretação e validação da ordem burguesa e um conjunto de procedimentos instrumentais e manipulatórios para atuar sobre ela”. Em outras palavras, por negligenciar as esferas da realidade objetiva, categoricamente denominadas de dialética, história e

humanismo da práxis, essa racionalidade produz uma visão fetichizada da realidade: fortalece, como menciona Coutinho (2010), o irracionalismo.

De outra forma, a razão dialética inaugurou-se com o pensamento hegeliano e desenvolveu-se com a teoria social de Marx. Em superação à razão instrumental, procura captar a realidade como um todo constituído e determinado por estruturas complexas, sem desconsiderar o caráter histórico e humanista da práxis social. Essa razão ontológica possui um duplo aspecto: o de uma racionalidade objetiva inerente ao desenvolvimento da realidade e aquele referente às categorias que são capazes de apreender subjetivamente essa racionalidade objetiva (COUTINHO, 2010); portanto, ela corresponde a um modo de apreensão do real. Nesse processo de interpretação há uma relação sujeito-objeto de reciprocidade: uma unidade entre racionalidade subjetiva e objetiva, que é processual, pois a realidade é uma rica totalidade que apenas pode ser apreendida pelo intelecto por meio de sucessivas aproximações.

Por isso, a racionalidade dada pela razão dialética ultrapassa a aparência dos processos sociais, concebendo-nos na sua essência. Ao remetê-los nos marcos do sistema capitalista, o intelecto capta as múltiplas determinações. O conhecimento teórico produzido desse modo contribui para a crítica radical da sociedade burguesa, ou seja, oferece também subsídios a uma racionalidade que ultrapassa interesses particularistas ao objetivar a transformação social. Dito de outra maneira, eleva a práxis a uma dimensão emancipatória, sem desconsiderar os limites concretos impostos por uma sociedade de classes. Segundo Sánchez Vásquez,

[...] a práxis se apresenta como uma atividade material, transformadora e adequada a fins. Fora dela, fica a atividade teórica que não se materializa, na medida em que é atividade espiritual pura. Mas, entretanto, não há práxis como atividade puramente material, isto é, sem a produção de fins e conhecimentos que caracteriza a atividade teórica (2011, p. 239).

No entanto, uma vez que o conhecimento teórico possui diferentes correntes ou matizes, a posição teleológica que projeta as finalidades e que permite conhecer as condições objetivas e subjetivas para alcançá-la, pode-se expressar materialmente por meio de uma práxis manipulatória ou apropriadora e universal. Coutinho, nesse caso, destaca que a distinção entre as práxis implica por sua vez na diferenciação entre os níveis de racionalidade, ao mencionar que a “maior ou menor apreensão racional do objeto pelo pensamento relaciona-se com a amplitude dos objetivos propostos na práxis” (Idem., 2010, p. 94). Ao definir a manipulação como uma práxis humana –, que nega consciente

ou inconscientemente as determinações essenciais do objeto, que é decomposto em simples “dados” utilizados e combinados em função da finalidade assumida –, este autor demonstra que na manipulação ocorre um reflexo do real, visto que os objetivos a serem alcançados não exigem uma representação rica da realidade.

Essa práxis manipulatória quando se torna dominante converte-se, seguramente, em um limite da apreensão do real, pois impede a criação e a apropriação humana da objetividade natural ou social. A generalização dessa práxis é uma tendência da economia burguesa que se manifesta na burocratização das atividades humanas (econômicas, políticas e “espirituais”), que se produz quando determinados procedimentos práticos são capsulados, formalizados e repetidos mecanicamente. Assim, empobrece-se a ação humana, que, desligada de sua relação com a realidade e finalidades, perde a correta consciência do significado humano e social da práxis. Isto é, o homem perde sua própria essência. De sujeito transforma-se em objeto manipulável que satisfaz necessidades daqueles possuidores do capital. Souza Filho (2011), ao analisar criticamente a concepção weberiana de burocracia, contribui com essa afirmação, pois a burocracia associa-se à racionalidade da economia capitalista, isto é, a uma racionalidade irracional, dado o seu caráter particularista, que se baseia na exploração do homem pelo homem.

A Racionalidade da Administração

A administração pública historicamente vem se imbricando com a administração privada; e na sociedade burguesa tem sido utilizada como um instrumento da classe dominante, que busca manter seus privilégios e seu domínio sob a classe subalterna. Entretanto, em função das contradições capitalistas, pode vir a alterar esse seu sentido político, para isso deve-se elevar a uma práxis compromissada com os processos emancipatórios. Paro (1986), procurando desvendar a natureza genérica da administração, a examina independente de qualquer estrutura sócio-econômica determinada. Assim, abstraindo-se dos seus determinantes, chega à conclusão de que a administração no sentido geral é a utilização racional de recursos para a realização de certas finalidades. Ela engloba de forma articulada tanto as relações entre o homem e a natureza (denominada de “racionalização do trabalho”) quanto às relações entre os homens (a chamada “coordenação”) no processo administrativo. Portanto, trata-se de uma atividade exclusivamente humana, pois apenas o homem possui a capacidade teleológica (de

conceber o que foi previamente idealizado). Assim, racionalmente, utiliza e adequa os meios que dispõe para alcançar certos objetivos.

Paro (1986) procurou também analisar a administração privada na sociedade burguesa, considerando os efeitos que as relações de produção e as formas jurídicas, políticas e intelectuais exercem sobre essa práxis humana. Isto é, para o autor os determinantes que forjam uma administração capitalista estão tanto no nível da estrutura quanto da superestrutura. Logo, a “racionalidade do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo” adquirem características específicas nessa complexa organização histórica de produção. A “racionalização do trabalho”, sob relações de produção capitalista, procura aumentar a eficiência e a produtividade, com vista à ampliação da mais-valia apropriada privadamente pela burguesia. Esse objetivo é atingido por meio da divisão sócio-técnica do trabalho, que não tem sido com frequência um objeto de estudos na área da Administração e da Sociologia. As investigações têm se concentrado mais nas questões relacionadas ao controle dos trabalhadores no espaço de produção, por meio da gerência: forma típica que assume a “coordenação”. Portanto, a racionalidade burguesa que orienta a administração privada possui um caráter particularista e efetiva-se através da exploração da força de trabalho.

Esta racionalidade burguesa cumpre com essa finalidade sem se preocupar com as implicações ético-políticas. Em um contexto marcado por uma segunda Revolução Industrial, pela utilização de novas tecnologias no processo de produção, criação das grandes empresas, e aumento das lutas sociais, os teóricos da administração captaram de forma consciente a maneira como se empregavam os recursos materiais, as técnicas etc. e, assim, surgiu no meado do século XIX um corpo de conhecimento sobre a administração, denominado de “*teoria geral da administração*”.

Essa base científica tornou-se um importante recurso para expansão da racionalidade burguesa no mundo. Foi Frederick Winslow Taylor, engenheiro norte-americano considerado o pai da administração científica, que criou um conjunto de teorias voltadas para o aumento da produtividade e que abrangia um sistema de normas direcionadas ao controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção. A partir dessas teorias, algumas disciplinas do campo do pensamento e ação (como a Sociologia e a Psicologia) se dedicaram à profissionalização e à produção de estudos que garantissem o desempenho dessa práxis reiterativa.

Essa dinâmica repetitiva e mecanizada no interior das empresas apresentam vantagens à administração do processo de produção da mais-valia: a repetição aumenta o grau de eficiência e produtividade; e o caráter fragmentado dessas atividades, que é inerente à divisão sócio-técnica do trabalho, favorece o controle do capital sobre o trabalho; assim, promove-se a expansão do capital por meio da extração relativa e absoluta da mais-valia. Entretanto, a constituição de uma práxis reiterativa contribui para cristalizar princípios e procedimentos que dificultam a criação de soluções para os problemas sociais que surgem ao longo do modo de produção. A gerência procura enfrentá-los com o uso de mecanismos e estratégias de controle (de tempo, atividades, novas tecnologias etc.) que resultam na subordinação do trabalho ao capital.

A racionalização taylorista, como um conjunto de técnicas organizacionais das relações de trabalho voltado à produtividade e ao controle do tempo necessário à realização das atividades, contribui para forjar um novo tipo de trabalhador dentro e fora dos espaços de produção. Segundo Abreu (2002, p. 61), “constituiu uma consistente pedagogia plasmadora de subjetividades [...] no âmbito dos processos de trabalho, mas extensiva ao conjunto da vida social”. Esta racionalidade administrativa pauta-se em princípios, que combinam um conjunto de conhecimentos que foram interpretados, agrupados e classificados, para efeito de normas que buscam promover uma transformação na atitude moral dos trabalhadores e empregadores. Sumariamente, englobam ciência, harmonia, cooperação, produtividade e desenvolvimento de cada homem quanto a sua eficiência e prosperidade. Esses princípios na concepção de Taylor (1966) podem ser aplicados tanto nas indústrias/empresas quanto nos lares, nas fazendas, na administração de casas comerciais, igrejas, instituições filantrópicas, universidades e serviços públicos.

Reformas e Contrarreforma da Administração Pública

A administração pública modifica-se conforme o desenvolvimento das forças produtivas que envolvem os meios de produção, os métodos e as técnicas, e o próprio trabalho. No período colonial e imperial, a produção no Brasil estava voltada ao capital comercial mundial; regida pela monocultura, pelo latifúndio e pela escravidão, esta produção contribuiu para que os latifundiários escravocratas e também seus filhos, formados em profissões liberais, ocupassem o parlamento, como também assumissem

cargos ministeriais e outras posições de mando na estrutura administrativa do Estado. Dada à cultura política patrimonialista, tal estrutura incorporou interesses, comportamentos, relações de apadrinhamento que são próprias do mundo privado. Assim, passou a ser denominada de administração patrimonialista. Embora não correspondesse a uma burocracia moderna, a estrutura administrativa evidenciava que essa atividade não era meramente técnica ou apolítica. Pelo contrário, são múltiplos os seus determinantes: de natureza socioeconômica, político-cultural, técnico-científico etc.

A primeira experiência “reformadora” ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Em linhas gerais, ela objetivou racionalizar e centralizar a máquina administrativa, nos marcos do processo de consolidação e organização do Estado burguês no Brasil. Todavia, o saldo cultural impôs à “nova” gestão pública uma dimensão patrimonial-burocrática. Por meio da capacitação dos funcionários nos Estados Unidos, o DASP impregnou-se das tendências tayloristas. Vianna (2004, p. 205) é enfático quanto a isso, indicando que este órgão governamental “nos trará o taylorismo, a racionalização do trabalho, a ideologia do produtivismo, este nosso bizarro americanismo forjado pelo Estado”. Soma-se a essa tendência, as características do ambiente no qual nasceu e se desenvolveu: o autoritarismo, os mecanismos de controle e de regulação da cidadania, o clientelismo e outras relações particularistas endereçadas à expansão e consolidação do capitalismo brasileiro (NOGUEIRA, 1998).

A administração pública brasileira possui assim uma dimensão patrimonial-burocrática funcional à reprodução do capitalismo brasileiro, que se organiza a partir das condições, possibilidades e limitações impostas pelo mercado mundial. Pode-se observar que nos finais dos anos 1950 ocorreu à irrupção do capitalismo monopolista no país, que manteve essa dependência. A crise econômica e política decorrente desse “novo” estágio do capitalismo brasileiro levaram à adoção de um golpe militar. No período da autocracia burguesa, o Estado promoveu um conjunto de “reformas” centralizadoras, que não contaram, como era a regra, com a participação das classes trabalhadoras e que visavam à consolidação do capitalismo monopolista dependente.

O Decreto-lei nº 200 aprovado nesse contexto configurou-se como um instrumento jurídico-político por meio do qual se realizava a segunda “reforma” administrativa no país. Não se tratava de uma “reforma” assentada em bases totalmente novas, ela muito mais organizava uma ordem administrativa (em termos legal e

institucional), que se esboçava no momento da irrupção do capitalismo monopolista (SOUZA FILHO, 2011). Tal “reforma”, como as demais, garantiu uma centralização política, porém promoveu a descentralização administrativa (leia-se desconcentração), incentivou a privatização e a filantropização; manteve e expandiu os canais por meio do qual o Estado se relacionava com setores dominantes da sociedade civil. Portanto, em função das relações clientelistas, corporativistas etc., a máquina estatal continuou sendo permeada por interesses particularistas. A ordem administrativa patrimonial-burocrática permaneceu, assim, garantindo e subsidiando a acumulação capitalista.

No entanto, num contexto marcado por uma crise mundial do capital, o ciclo de aceleração do crescimento e da acumulação dos anos 1968-1973 não sustentou por muito tempo e levou o país a vivenciar uma profunda recessão econômica. Os rebatimentos da crise mundial mediados pela crise instaurada no Brasil promoveram cisões no bloco dominante que alicerçava o regime autocrático burguês, como também o descontentamento da classe média e do operariado. Esses elementos contribuíram com a mobilização e reorganização da sociedade civil. Em meio a uma conjuntura mundial e nacional, se coloca como demanda a reforma que constituísse em uma verdadeira transformação cultural e social, ultrapassando a mera criação de instrumentos jurídicos. Porém, tais aspirações não surgiram apenas a partir da pura vontade dos sujeitos, foram construídas socialmente em função, também, das consequências desencadeadas pelo Decreto lei nº 200, como o incentivo a administração indireta e as práticas patrimonialistas que se desenvolveram nas empresas, fundações e em outras instituições dessa área do setor público. Contudo, a conjuntura impediu que as aspirações se transformassem em práticas concretas.

A administração pública manteve, portanto, seus traços patrimonial-burocráticos. Embora a descentralização fiscal tenha fortalecido as receitas dos estados e principalmente dos municípios, não imprimiu à administração pública um verdadeiro conteúdo descentralizador. Os conflitos federativos impediam uma coparticipação dos diferentes governos para tratar de questões de interesses nacionais e locais. Uma real descentralização deve levar em consideração as particularidades socioeconômicas, político-institucionais e culturais das regiões e localidades. As bases tributárias, a administração governamental, a mobilização e organização dos setores subalternos eram e são incipientes em muitos dos territórios brasileiros.

No âmbito do governo federal, a administração pública nesse interregno já era refém, como hoje, da cultura do casuísmo: criaram-se novos ministérios, secretarias, órgãos etc., outros foram extintos e/ou renomeados em função das circunstâncias sociais e dos interesses particularistas que habitavam o governo nacional. Os ministérios em sua grande maioria foram e são constituídos por arranjos multipartidários com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica. Apenas uma minoria era e é composta por especialistas.

Segundo Martins (1997), a coalizão política que se construiu na eleição indireta à presidência da República levou Sarney, ao assumir a direção do país após a morte de Tancredo Neves, a criar ministérios ou secretarias para satisfazer os diferentes partidos políticos que compunham esta coalizão. Entre as pastas e órgãos que surgiram encontrava-se o Ministério da Administração, criado em 1986, que absorveu as funções do DASP, mas meses depois foi extinto e em seu lugar nasceu a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). Efetuando pequenos progressos, esta Secretaria contribuiu para a criação da Escola Nacional de Administração Pública. De acordo com Torres (2004), as circunstâncias político-institucionais e sociais acabaram levando a uma maior mobilização, articulação e organização dos servidores públicos, que defendendo seus interesses, exerceram forte pressão no processo constituinte. Entretanto, para além das reivindicações corporativas, “houve o entendimento de que o recrudescimento de uma cultura burocrática ainda mal implantada no Brasil seria o melhor antídoto contra os ataques patrimonialistas que vinham da arena política, especialmente nos níveis estadual e municipal” (Idem., 2004, p. 163).

A Constituição Federal de 1988 incorporou em alguma medida as reivindicações dos setores progressistas. O texto constitucional adotou a noção de seguridade social e assim ampliou os direitos de cidadania; também incluiu um conjunto de procedimentos legal-rationais, que favoreceriam a dimensão burocrática da administração pública. Destacam-se nesse caso os preceitos que buscavam a profissionalização e a moralização do setor público e aqueles que contribuiriam para a democratização do poder, como a descentralização político-administrativa e a participação da população na gestão das políticas sociais. Todavia, Martins (1997) considera que esta Carta Magna apresenta algumas contradições, pois aumentou os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres e fontes para arcar com as despesas adicionais. Mas esses desvios, segundo Souza

Filho (2011), não eliminam as propostas democráticas incorporadas na Constituição de 1988 para a administração pública.

No início dos anos 1990, o Brasil insere-se no atual estágio de internacionalização do capital. A integração da economia brasileira pela via da dependência e subalternidade a esse estágio denominado de “mundialização do capital” só fez agravar a crise de natureza estrutural que o país experimentava há duas décadas. Segundo Bresser Pereira (2009), diferente da Grande Depressão de 1929, cuja causa fundamental foi o mercado, a crise que atingiu o mundo em 1970 é criação do Estado. Logo, para esse ex-ministro da Fazenda do governo Sarney, a crise econômica e fiscal exigia a necessidade de um Estado que administrasse com eficiência as empresas e os serviços sociais. Para tanto, não mediu esforços para defender uma organização político-administrativa, como aquela forjada por meio do Decreto-lei nº 200.

Nesse cenário a administração pública sofreu com um reformismo conservador, pois, por ser parte integrante do Estado e da sociedade, não passa ilesa as transformações sociais, como também se converte em meio/instrumento que visa satisfazer as necessidades no tocante à reprodução do capital. No primeiro discurso do presidente da República, Fernando Collor de Mello, em 1990, a proposta de reconstrução nacional apresentada assemelhava-se às medidas neoliberais, pois defendeu que a estabilização financeira dependeria de uma ampla “reforma” que reduzisse os gastos públicos, o tamanho do aparelho estatal e incentivasse a economia de mercado.

Portanto, ao compreender também a crise econômica como crise do Estado, Collor tratou de propor uma “reforma” e, assim, definir um “novo” padrão de intervenção do Estado na economia e no social. No 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, 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.

Entretanto, 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. Seu vice, Itamar Franco, assumiu a direção do país. 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 do presidente Itamar Franco foi a de implantar o Plano Real, que seguia o programa de estabilização proposto pelo Fundo Monetário Internacional (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.

Ao assumir a presidência da República em 1995, FHC tratou de renovar a tradicional coalizão entre as facções da burguesia brasileira dependente e associada aos grupos e classes dominantes no cenário mundial. No seu primeiro dia de governo, FHC publicou 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. Silva (2014), ao analisar os modelos da administração gerencial: “o impulso para a eficiência”; “*downsizing* e descentralização”; “em busca da excelência”; e “orientação para o serviço público”, apresentados em Ferlie et. al (1999), identificou um conjunto de técnicas e noções de gestão (racionalidade orçamentária, avaliação por desempenho, gestão por contrato, terceirização, desregulamentação da força de trabalho, descentralização etc.), importadas do regime de “acumulação flexível”. Entretanto, o gerencialismo não “supera, no sentido restrito da palavra, a organização racional burocrática em suas formas mais marcantes, da mesma forma que o fordismo é, de certo modo, potencializado em alguns de seus aspectos que permanecem na forma que o substitui” (IASI, 2012, p. 57).

No Brasil, o principal mentor do gerencialismo tem sido o ex-ministro do MARE, Bresser Pereira. Nos cadernos deste ministério sobre a “reforma” do Estado (subentenda-se aqui como contrarreforma), Bresser Pereira (1997) manteve a tese sobre o Estado como o principal causador da crise econômica. Por isso, defendeu uma “reforma” organizada em quatro componentes básicos: a delimitação das funções do Estado, que ocorre através da privatização, terceirização e por meio da transferência de responsabilidades dos serviços sociais e científicos ao “setor” público não-estatal (“publicização”); a redução do grau de interferência do Estado, que exige a sua desregulamentação como forma de transformá-lo em um fomentador da capacidade de competição do país no âmbito internacional. A ideia é a de reduzir a sua intervenção e viabilizar a privatização; o aumento da governança do Estado, que 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; o aumento da governabilidade, que se refere à capacidade política de governar e deriva-se da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Esses quatro componentes da contrarreforma foram colados em prática durante os dois governos FHC, com a participação do ex-ministro do MARE, Bresser Pereira, que assumiu esta pasta no primeiro mandato. 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.

Assim, após concorrer no segundo turno com o candidato do governo mal avaliado, José Serra, do PSDB, Lula venceu essa eleição. Durante o seu 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, cooptar instituições e organizações dos trabalhadores, que assumiram cargos de direção nos conselhos dos fundos de pensão, em empresas estatais, órgãos federais etc. Assim, contribuiu para o esvaziamento de posições questionadoras de frações da classe trabalhadora.

Em relação à administração pública, Lula deu continuidade às práticas gerencialistas em todas as áreas, sobretudo no campo das políticas sociais (PAULA, 2005). A atual presidente da República, Dilma Rousseff, eleita pelo PT, em 2010, vem seguindo este padrão de administração. Segundo Silva (2014), no âmbito das políticas sociais, os principais traços do gerencialismo, são: centralização do poder de decisão no nível mais alto da administração pública da União; separação entre os órgãos federais formuladores e os órgãos estaduais/municipais implementadores; descentralização administrativa (desconcentração) associada à transferência de encargos aos governos regionais/locais e às organizações não-governamentais; delegação de funções de gestão por programas e serviços aos governos subnacionais; parcerias entre Estado e sociedade civil, a partir de contratos de gestão e de projetos que envolvem órgãos públicos, empresas, organizações sociais sem fins lucrativos e voluntariados; conselhos consultivos ou espaços de interlocução, que visam orientar as decisões dos representantes governamentais; terceirização, acompanhada da divisão do quadro de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma maior quantidade de técnicos e profissionais operacionais; desregulamentação da força de trabalho, por meio da adoção de contratos de trabalho mais temporários e de tempo parcial; redução do poder de autorregulamentação das profissões, que são chamadas a exercer múltiplas funções de forma a intensificar os ritmos, tempos e processos de trabalho; e avaliação por desempenho, com base em metodologias de gestão oriundas de empresas privadas e que buscam auferir metas, objetivos, produção e resultados.

Entretanto, um exame cuidadoso da administração pública do Brasil pode demonstrar que o padrão gerencialista de administração tem restaurado, como demonstra Souza Filho (2011), o patrimonialismo a partir de critérios racional-legais. Além disso, convive e é tensionado pelo projeto de administração pública com fins democráticos e universais. Esse surge e desenvolve-se desde os anos 1980 articulado a um projeto de transformação da sociedade.

Considerações Finais

Assim, pode-se dizer que não existe uma racionalidade única na administração pública, pois as perspectivas teórico-metodológicas de análise, as proposições político-institucionais e as próprias formas de ser e de agir nessa área são distintas, pois se orientam por diferentes fins e/ou objetivos. A administração gerencial está subordinada a fins particulares. Seus princípios e diretrizes têm sido fundamentais para tornar o Estado mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao regime de “acumulação flexível” comandado pela financeirização. Portanto, objetiva a manutenção da ordem burguesa. Por sua vez, a administração pública democrática está associada à universalização e ao aprofundamento dos direitos sociais, que são mediações fundamentais, embora não sejam as únicas, para a construção de outra ordem societária, sem qualquer forma de exploração e opressão. Entretanto, do ponto de vista prático-concreto, a administração pública se assemelha a um mosaico complexo, que expressa e/ou reproduz as práticas progressistas e principalmente as neoconservadoras. Por isso, configura-se como um padrão híbrido de administração, dada a base material que é mantida e alguma medida alterada no confronto entre as distintas propostas de administração pública. Como lembra Bento (2003, p. 95), “não se pode falar de um modelo unitário e coerente de nova governança, mas de um conjunto de princípios até heterogêneos”, que dependem em cada país do legado histórico-cultural, da correlação de forças, do desenvolvimento de forças produtivas e da organização das classes e seus setores.

Referências

ABREU, M. M. **Serviço social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE da reforma do Estado**, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

COLLOR, F. **Brasil**: um projeto de reconstrução nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

COUTINHO, C. **O estruturalismo e a miséria da razão**. São Paulo: Expressão popular, 2010.

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

GUERRA, Y. Racionalidade das formas de enfrentamento da questão social: o público e o privado no Brasil (do) real. **Anais...**, II jornal internacional de políticas públicas, 2, São Luís, UFMA, 2005.

IASI, M. L. O Estado depois do ajuste: políticas sociais na época da hipocrisia deliberada. In: PASTORINI, A.; ALVES, A. M. e GALIZIA, S. **Estado e cidadania**: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

LIMA JÚNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Serviço Público**, Ano 49, nº.v2. Brasília, (DF), ENAP, Abr./Jun., 1998.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 2006.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília, DF: ENAP, 1997.

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

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, vol. 45, nº 1, 2005.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, A. **Filosofia da práxis**. Buenos Aires: Clacso: São Paulo: Expressão popular, 2011.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

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

TAYLOR, F. W. **Princípios da administração científica**. São Paulo: Atlas, 1966.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIANNA, L. W. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. RJ: Revan, 2004.