



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Anais

IV Seminário Internacional Sociedade Inclusiva

Propostas e ações inclusivas: impasses e avanços

Belo Horizonte
17 a 20 de outubro de 2006

Sessões de Comunicações

Realização:



A INTRANSITIVIDADE DO ESTADO BRASILEIRO

José Tanajura Carvalho

Ciência da Informação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Esmeralda, 140 – Apt^o. 402 Prado – BH – cep:30410-080

Tel. (31) 3293 5686 e (31) 8841 5984

zecatana@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

A exclusão social no Brasil tem vários fundamentos. Neste artigo, procura-se apontar um deles: a intransitividade do aparelho estatal, uma representação objetiva da aliança das elites privadas e burocráticas para o completo domínio do Estado brasileiro. Mostra-se oportuna esta abordagem, por compreender que esse domínio está além do assenhoreamento de bens e direitos, ao extrapolar-se para o controle da acessibilidade e conhecimento da informação sobre o Estado, entendido como expediente para a composição do pano de fundo da teatralização da chamada democracia brasileira. Em outras palavras, ao refletir sobre o sentido de intransitividade do Estado brasileiro, busca-se uma manifestação abrangente do intrincado processo de sua elitização (IANNI, 1986, p.30; RODRIGUEZ, 2001, p.20; BOBBIO, 1989, p.22).

O estudo é desenvolvido em cinco seções. A primeira é esta introdução. Em seguida, na seção *As Experiências da Administração Públicas anteriores a 64*, registram-se as experiências da administração pública, com o objetivo de estabelecer o *continuum* histórico das atitudes até 1964, na fundação do Estado

burguês brasileiro. O período da ditadura recente recebe tratamento à parte, na terceira seção, *O Regime Autoritário Recente*, por entender que naquele período ocorreu a asserção da elite burocrática estatal como ator chave na afirmação e no devir excludente do País. Na quarta seção, *A Constituição de 88 e as proposições neoliberais*, analisam-se as decorrências da Constituição de 1988 e, em seguida, o Governo FHC em sua resolução de globalização do País. Nas *Conclusões*, quinta seção, apontam-se as decorrências do comportamento intransitivo do Estado brasileiro, que se situa na exclusão social e se propaga para e pelos processos da comunicação alienante e da exclusão digital.

2. AS EXPERIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICAS ANTERIORES A 64

No período colonial, o aparelho administrativo voltava-se para os serviços fazendários e para a guerra – defesa - ao lado da atividade exploratória primária e da importação e exportação, empreendidas por capitais privados, que, finalmente, acabaram por se tornar responsáveis pelo financiamento dos gastos de manutenção da colônia. Esta estrutura administrativa rasa com seu quadro burocrático originado na parentela aristocrática (FAORO, 1975), acabou gerando uma interdependência agregada entre governo e senhores exploradores/comerciantes, situação que favoreceu a afirmação de sua compleição patrimonialista (HOLANDA, 1999).

No império, o Estado assume o caráter centralizador do poder de intervir nas administrações regionais e municipais (SAES, 1985; Constituição de 1824). Esta centralização foi aceita pelas classes dominantes como recurso contra os crescentes movimentos abolicionistas. Entretanto, por pressões de liberais palacianos, já em 1834 é editado o *Ato Adicional*, propondo a descentralização de algumas funções anteriormente definidas como sendo do governo central, contudo, sem alterar o poder imperial.

De qualquer forma, em nenhum momento houve uma proposta de modificação da máquina estatal que tornasse possível a tomada de decisões a partir de parâmetros da racionalidade administrativa. Pelo contrário, o estamento burocrático se amolda às novas exigências de um Estado mais complexo e, como força conservadora, reproduz o patrimonialismo na manutenção dos privilégios da

burguesia (FAORO, 1975). E aí também se afirma a figura nefasta do coronelismo, que, gradualmente, substituiu os senhores dos latifúndios monocultores no cenário político do interior, substituição não necessariamente de pessoas, mas das formas de liderança e de ações (LEAL, 1978).

A Primeira República veio com o propósito de transformação, porém suas intervenções na política e no aparelho do Estado resultaram meramente circunstanciais. O relacionamento de compromissos com as nações imperialistas foi mantido, e os governos que se seguiram pautaram-se por atitudes conservadoras. Não houve, praticamente, alterações em relação ao governo imperial, restritas à extinção do arcabouço administrativo do antigo regime em suas atividades nitidamente imperiais (CARONE, 1973).

Algumas providências no âmbito político, tomadas pelos republicanos, todavia, influenciaram a trajetória do País quanto a sua formação macrossocial¹. Destacando-se a universalização do voto, em que pese ao seu caráter excludente, se não de resultados duvidosos pela manipulação das apurações (CARONE, 1965 e 1973), deu importância à força eleitoral do interior, onde se concentrava a população do País. Isto tornou estratégicas as alianças e articulações dos governos com os coronéis e sua esfera regional, as oligarquias. A conjuminância desse ambiente com a descentralização político-administrativa reforçou a prática do mandonismo local e o acolhimento clientelista, que passou a ser o canal de realizações dos conchavos políticos, desde a liberação de crédito a nomeações e transferências de delegados, juizes, professoras, a indicação de chefes de órgãos públicos e de ministros. Essas práticas acabaram por definir a elite burocrática e afirmar sua ideologia de diligente servidor de seus protetores; principalmente, numa estrutura onde apenas uma linha tênue delimitava o público e o privado, como a indicar que o interesse particular era o interesse público.

Após um longo período de conturbação no País, estabeleceu-se a centralização política e administrativa do Estado Novo, de inspiração nacionalista, construída em manifestações culturais, como a Semana da Arte Moderna em São

¹ No âmbito político: ato considerando eleitores todos os cidadãos brasileiros no gozo de direitos civis e políticos, que soubessem ler e escrever; descentralização política. No âmbito administrativo: Administrativa Laica do Estado; Criação do Tribunal de Contas, com a função de exame, revisão e julgamento dos atos relativos ao orçamento da República. No âmbito econômico: reforma monetária, permitindo a emissão de meios de pagamento por bancos regionais, com o desastroso epílogo do encilhamento.

Paulo, e em movimentos militares, como o tenentismo de 22-24. Entre as várias ações, o governo ditatorial criou, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com o objetivo de dinamizar e racionalizar o aparelho estatal, através do universalismo de procedimentos, e, assim, difundir no Estado a lógica racional do moderno mercado capitalista.

O universalismo de procedimentos tem sua base teórica no modelo burocrático weberiano (WEBER, 1996), e o DASP foi uma adaptação do sistema inglês, implementado pelo Civil Service Commission (AVELLAR, 1970). Sua criação apresenta dois aspectos importantes: o primeiro foi a proposição do recrutamento e progressão de carreira do funcionalismo pelo sistema de mérito; o segundo foi a criação das autarquias, entidades jurídicas auxiliares à administração pública, porém, com autonomia e descentralização das decisões.

O DASP, entretanto, não concorreu para a inserção do País no mercado capitalista internacional de forma autônoma e moderna, como se propusera. Primeiro, porque a profissionalização do serviço público foi fortemente influenciada pela visão corporativa do Estado, exposta na Carta de 1937 e elaborada por Francisco Campo (SOUZA, 1999), o que favoreceu a instalação do fenômeno do insulamento burocrático na maioria dos órgãos e autarquias (NUNES, 1997). Entrementes, Vargas também buscava o apoio das oligarquias com o aceno para o atendimento a solicitações clientelistas, o que levou a uma convivência entre o insulamento burocrático e o clientelismo, originando uma esdrúxula, mas objetiva, aliança de interesses. Em segundo lugar, porque a burocracia insulada procurava o acerto dos interesses do Estado e não da sociedade, na máxima corrente de *um Estado Forte e um povo fraco* (NOGUEIRA, 1998).

No período que se seguiu à ditadura Vargas, praticamente nada se alterou. Muitos dos ministros do novo governo tinham sido seus ministros, o próprio presidente General Eurico Gaspar Dutra fora seu ministro da guerra, um exemplo do carreirismo que caracterizaria a burocracia estatal. No âmbito do aparelho do Estado verificou-se uma avalanche, no comentário de um jornal da época, de nomeações de funcionários sem funções e sequer de cumprimento de um mínimo de responsabilidade. Tais indicações eram realizadas por políticos, cada um por si dominando uma ou mais repartições públicas, de onde originou a designação de “Estado Cartorial” para o Estado brasileiro. Neste período e sobre este fato surgiram

manifestações populares de pilhérias, com uma sutileza que permitiu traduzir em verso a percepção que tinha o povo brasileiro, a seu modo, da improbidade dos políticos e funcionários da máquina estatal. Essas manifestações são alternativas que a sociedade cria para externar seu inconformismo diante das arbitrariedades cometidas com a coisa pública, no ambiente de enclausuramento da informação pública (CANDIDO, 2000, p.19).

Logo após a queda da ditadura, esboça-se uma democracia, certamente frágil e principiante, mas apresentando, contudo, margem suficiente para a organização de sindicatos e movimentos populares. Emerge uma situação de desagrado dos setores conservadores que se aproveitam da postura da classe política e de seu descrédito perante a sociedade, para divulgar a idéia de que a situação de crises e de ineficiência originava-se na conformação da vida política e do funcionalismo público, que compunham um congresso para aproveitar-se do Estado. Tal postura se vê presente em todo o momento da história política do País, numa constante determinação de golpismo dos segmentos nacionais ajustados com o capital internacional e sustentados por ideólogos tecnocratas; um ambiente que proporcionava a consolidação da elite burocrática, e se cristalizaria nos momentos seguintes em grupos de assessoria ao governo central.

Naquela época, a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, criada ainda na ditadura Vargas, em 2 de fevereiro de 1945, era composta de técnicos de inflexível ortodoxia, ideologia conservadora. Conhecida como *o grupo da SUMOC*, essa Superintendência constituiu um exemplo de insulamento burocrático e, com o aval do Fundo Monetário Internacional - FMI, perfilou a economia do país aos interesses internacionais. Além disto, manteve-se sempre ativo para a possibilidade de fechamento do regime, até mesmo por uma questão de sobrevivência, na medida em que a afirmação da democracia não permitiria um controle estratégico da nação nas mãos de bem poucos e, principalmente, sem a transparência própria dos regimes democráticos.

No segundo governo Vargas, o clientelismo voltou com toda a força. A intermediação em relação ao aparelho do Estado, porém, passou a se realizar através da organização partidária, com o fisiologismo e o oportunismo, como a face oculta da oposição. Vargas, envolvido com as articulações políticas, convocou técnicos de propalados conhecimentos técnicos e de visão desenvolvimentista para

formarem sua *Assessoria Econômica*. Esse grupo – com total liberdade e livre das injunções político-partidárias e das vistas publicitárias – propôs a industrialização do País a partir de uma política de investimentos e incentivos fiscais e da dotação de agências de fomento na estrutura administrativa (NUNES, 1997). Essas iniciativas, tomadas à revelia da pluralidade da sociedade, proporcionaram a filtragem dos relativos resultados do sucesso daquelas políticas para uma pequena burguesia nacional e seus aliados internacionais.

O governo JK, em seu Plano de Metas, propôs realizar *50 anos em cinco*, e com este objetivo criou os *grupos executivos*, uma administração paralela à máquina oficial. Esses *grupos executivos* obtiveram sucesso em seu objetivo, como salienta Nunes, por dois motivos. Primeiro, foi proposto um fluxo dinâmico, segundo o qual os próprios *grupos executivos* tinham total liberdade para analisar, deliberar e liberar os recursos para a implementação dos projetos privados de industrialização. Segundo, os recursos financeiros não se achavam submetidos a restrições orçamentárias e estavam disponíveis diretamente nas agências governamentais de desenvolvimento, de caráter autárquico, que, com total liberdade de ação, tornaram-se, na prática, desobrigadas de prestação de contas e do cumprimento das metas (NUNES, 1997).

O político Juscelino, de ação determinada, mas, sobretudo, de espírito contemporizador, deu total liberdade a seu vice-presidente João Goulart, que passou a dominar os Ministérios do Trabalho e da Agricultura com objetivos estritamente político-partidários, promovendo o empreguismo e o favorecimento a todo aquele que pudesse contribuir em sua campanha com vistas às futuras eleições. De um lado, portanto, os *grupos executivos* constituíam mais uma experiência de insulamento burocrático, com a acepção desenvolvimentista norteando suas ações, e, de outro, o clientelismo era praticado sem embaraços. Juscelino Kubitschek, considerado o grande estadista brasileiro, deu ao País a afirmação de uma sociedade elitista, como já houvera impresso em sua passagem como interventor da Capital Mineira, durante a ditadura Vargas.

3. O REGIME AUTORITÁRIO RECENTE

O regime ditatorial que se instalou no País a partir de 1964 preocupou-se, desde seu início, com a questão do aparelho de administração do Estado. Suas primeiras iniciativas foram, por exemplo, normalizar, através de decreto, a contratação de pessoal na forma da Consolidação da Lei do Trabalho, posteriormente, estendida para a prestação temporária de serviços – consultoria – na administração indireta e, em seguida, também para a administração direta. O aparelho do Estado, nesse período, passou a contar com dois instrumentos de destacada importância: os Conselhos Setoriais, que se multiplicaram por toda a administração, e o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Os Conselhos Setoriais se constituíam de reuniões de representantes dos ministérios e, em muitos casos, também de classes patronais e/ou de pessoas comprometidas com o governo para examinar determinada matéria e indicar decisões ao presidente, mas, de fato, dispunham de poderes de decisão. O mais influente desses conselhos foi, sem dúvida, o Conselho Monetário Nacional, que determinava sobre política creditícia, aumento de capital das empresas estatais e fixava a taxa de correção monetária, instrumento de política macroeconômica, instituída no primeiro governo autoritário. Outros Conselhos, como o Superior de Censura e o Federal de Cultura e Educação, interferiram e influenciaram, sobremaneira, no desenvolvimento sociopolítico do País.

O Decreto-lei 200 propôs a reforma administrativa, fundamentando-se nos princípios do planejamento, da coordenação, da delegação de competência, do controle e da descentralização operacional dos órgãos públicos, compreendidos por uma administração direta – estrutura da administração da presidência e ministérios – e pela administração indireta – autarquias, empresas públicas, fundações e sociedade de economia mista (FRANCO SOBRINHO, 1975). E recomendava que, sempre que possível, a administração indireta procurasse desempenhar suas atividades em colaboração com entidades privadas, tendo sido alterados os critérios e valores para licitações, tornando-os mais flexíveis. Nas novas relações, inauguradas pela ditadura, entre o Estado e o capital – grandes empresas e bancos – eram exigentes quanto a pessoal capaz de exercer as funções de coordenação/gerenciamento; neste caso, o melhor caminho foi, com certeza, o das

empresas públicas e das universidades. Essa prática proporcionou um fluxo de mão-dupla, pelo qual um técnico de um banco privado, hoje, poderia ser diretor do Banco Central amanhã, e vice-versa.

O regime autoritário, definido na doutrina de Segurança Nacional e no desenvolvimentismo, tornou necessária uma máquina estatal que fosse ágil, eficiente e afinada com os ditames ideológicos do governo. Neste propósito, foram (re)estruturadas as agências de desenvolvimento – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, BNDES, BNH, Fundações, etc. – e de segurança – o SNI, CENIMAR, como as mais importantes – que recrutavam técnicos no mercado convencional, competindo com o setor privado. Os Conselhos Setoriais e o Decreto-lei 200 tiveram fundamental importância na proeminência das agências de desenvolvimento e de segurança. Os Conselhos, por serem uma corporação decisória acima de toda estrutura administrativa, inclusive do Congresso Nacional, davam atribuições diretamente às agências, que, respaldadas pelas atribuições estabelecidas no Decreto-lei 200, sentiam-se totalmente livres para suas ações e caminharam para o insulamento. Em nome da segurança nacional, da censura à imprensa e com uma classe política conivente ou reprimida, não se admitia, sequer, o mínimo de transparência essencial à administração pública.

As gramáticas no regime ditatorial recente são diferenciadas daquelas nos governos anteriores. Enquanto, naqueles governos, o patrimonialismo e o clientelismo atenderam aos interesses oligárquicos e do coronelício, no regime ditatorial recente, elas assumiram a dimensão de atendimento da economia desenvolvimentista que se delinear para o País e projetada a partir da escala das grandes empresas e do capitalismo internacional. Havia, evidentemente, uma brecha para o atendimento das barganhas de acordos políticos internos, necessários ao conseguimento da legitimidade do regime junto às elites nacionais. Tais práticas levaram o regime patrimonialista a tomar a feição burocrático-desenvolvimentista.

Por outro lado, naquele cenário, as funções nos níveis operacionais – serviços gerais, manutenção, vigilância, limpeza, etc. – tornaram-se dispensáveis na dimensão que se punha na máquina estatal, e não foram reduzidas ao limite desejado, por ser este um processo lento e gradual, pela própria memória cultural do aparelho do Estado e pela inelasticidade tecnológica nesse segmento. Entretanto, recorreu-se à terceirização desses serviços, através de empresas privadas, onde a

diretoria contava, quase sempre, com um militar subalterno. A atuação desses gerentes – gestão a *manu militari*, relacionamento impessoal, provocações, criação de ambiente de insegurança e delações, etc. - acabou por se irradiar por quase todo o aparelho estatal, proporcionando uma cultura de obediência cega à hierarquia das instituições. Potencializada com a tradição de prepotência do coronelismo e no mito da boa autoridade (REIS, 1990, p.167), esta forma de gestão estimulou uma prática pela qual os funcionários subalternos passaram a ter a alta burocracia como seu patrão e com nada a dever à sociedade.

Para alguns analistas, embora tenha havido excessos, a administração pública do regime autoritário de 64 registrou avanços importantes na descentralização, ao propor autonomia às autarquias, às empresas públicas e a algumas repartições (BRESSER, 1996). Na verdade, nunca se verificou uma centralização tão significativa no País como nos anos do transcurso da ditadura recente, quando o Estado, através de decretos-lei, resoluções e portarias, regulamentava a vida da sociedade em suas micro e macroimportâncias (FURTADO, 1983, p.31).

As agências estatais da área financeira, como o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Banco Central, BNDES, BNH e Banco do Brasil, e outros de menor proeminência, por seu turno, exerceram forte influência na vida do País. Não somente ao longo do transcurso autoritário, mas, preponderantemente, na formação da engenharia de seu sistema financeiro, engendrado a partir da aliança de interesses dos funcionários dessas agências, essencialmente insulares e corporativas, com os banqueiros privados. De um lado, eram garantidos privilégios para os funcionários dessas agências com elevados subsídios: desde clubes recreativos exclusivos a sistemas previdenciários complementares de constituição privada eram financiados pelo Estado, muitos deles na proporção de sete (como parte oriunda dos cofres públicos) para um (como contrapartida dos funcionários). O destino de tais fundos constitui, atualmente, uma incógnita, uma vez que permanecem nas mãos de tecnocratas, com sua ação dependendo tacitamente do beneplácito de grandes bancos privados, alguns como seus sócios em empresas desestatizadas, além de não demonstrarem o menor comprometimento com a sociedade que os financiou. Do outro lado, como contrapeso, o corpo de funcionários dessas agências prestavam o irrestrito e subalterno apoio a seus altos

executivos, recrutados, habitualmente, do setor financeiro privado, em muitos casos claramente indicados pelos próprios banqueiros, sem um rigor de delimitação entre suas atividade públicas e privadas.

O setor financeiro privado brasileiro soube aproveitar, para si, muito bem, desta convivência e permissividade, apresentando crescimentos históricos e taxas de rentabilidade líquida bem superiores às diferidas pelos congêneres no resto do mundo, contribuindo decisivamente para o processo de concentração do número de bancos. De modo contraditório, no mesmo período, os bancos estatais apresentavam permanentes e crescentes prejuízos, em função do atendimento dos interesses políticos locais, absorvidos pelo Estado com recursos do Tesouro Nacional. Tudo isto se dava sem uma decisiva repreensão do Banco Central, que, para as conveniências dos grandes bancos, iria admoestar os governos estaduais para a necessidade de solucionar a questão de seus bancos, somente no tempo de desestatização e de promoção da globalização. Mais uma vez os bancos privados tiveram uma ótima oportunidade de negócios, a despeito de escândalos *pipoquearem*² por todos os lados.

No estreito e cotidiano relacionamento entre os técnicos das empresas estatais e das agências públicas e os interessados em suas decisões, principalmente bancos, grandes empresas, empreiteiras e o setor externo, não se registraram limitação de poderes em função da proposição de descentralização. Essa oportunidade agravou a corrupção, que chegou a níveis incontroláveis, constituindo-se em uma das razões que levaram a sociedade a pressionar para a abertura política.

4. A CONSTITUIÇÃO DE 88 E AS PROPOSIÇÕES NEOLIBERAIS

A Constituição Federal de 1988 procurou dar um sentido de controle à administração pública mediante a obrigatoriedade de apresentação do planejamento plurianual das ações do executivo e do encaminhamento, anualmente, do projeto de lei orçamentária para discussão, emendas e posterior aprovação pelo legislativo,

² Embora possa parecer uma expressão vulgar, grosseira, é, no entanto, uma palavra gramatical clássica que representa muito bem o momento da narração.

bem como o princípio da publicidade (*publicização*). Na nova Constituição ficou estabelecido, inclusive, que o controle externo do setor público ficaria como atribuição do Legislativo, com o apoio dos Tribunais de Contas, acompanhando as Cartas anteriores.

As determinações contidas na Constituição de 1988 quanto ao controle externo, contudo, não ensejaram a cobertura de todas as possibilidades de transparência da ação pública, por estarem restritas ao âmbito jurídico-contábil. Teria sido oportuna a inclusão de critérios de avaliação da ação do ocupante de cargo público também na extensão de sua efetividade e comprometimento, isto é, na monitoria da eficiência, eficácia e partição dos resultados do uso dos recursos públicos, critério cuja objetividade permitiria o controle externo das ações públicas. Por outro lado, a CRFB de 1988 apresenta-se como um instrumento complexo e, em alguns pontos, vago, uma vez que muitos deles não possibilitam à compreensão de seu texto, sendo necessárias as medidas transitórias e/ou a legislação complementar. Em parte, isto se deveu como conseqüências das pressões sobre os constituintes de setores diversos, porém, bem definidos da sociedade: como a elite do funcionalismo público e dos *lobbies* empresariais – bancos, grandes empresas, empreiteiras, latifundiários e de interesses internacionais.

Na verdade, a Constituição de 1988 não conseguiu romper a nódoa do clientelismo e do fisiologismo, e mesmo a continuidade do corporativismo dentro de setores elitistas do funcionalismo. Mas, não se pode tirar-lhe o mérito de haver trazido, em sua competência, o despertar para a comunicabilidade da práxis do poder, qualidade que se interpõe na disposição de intransparência do Estado.

Entrementes, a economia passava por um período dos mais conturbados do País, com o início dos chamados planos heterodoxos de busca da estabilidade monetária, que, realizados por tecnocratas, não tiveram absolutamente a participação da sociedade, que foi chamada para legitimá-los através de manipulações populistas e interesse personalista, quando ficou cunhado o lastimável cognome *Fiscal do Sarney*.

O Governo Collor de Melo não apresentou nenhuma fundamentação ou propósito sério de política para o aparelho do Estado, como de resto o foram todas as suas atitudes no curto lapso como mandatário da Nação. De modo contraditório, apenas, constrangeu a massa de menor remuneração do funcionalismo ao reduzir a

média dos salários reais (BRESSER, 1996). A política do Presidente Itamar para a administração pública foi marcada pela procura de certa compensação para os desatinos de seu antecessor, como, por exemplo, a melhoria dos salários dos servidores, e a implementação do Plano Real, com a liderança de seu Ministro da Fazenda, apoiado por uma estrutura tecnocrática oriunda, na maioria, de bancos e grandes empresas.

Embora determinados setores da sociedade tivessem esperança de ter, no outrora intelectual de esquerda, um alento à transformação do País na busca de um desenvolvimento mais igualitário, o governo FHC mostrou-se, pelo contrário, resolutos nos propósitos de reformar o Estado na afirmação do neoliberalismo. Suas reformas começaram com as emendas nº. 19 e nº. 20 à Constituição, alterando as vantagens dos servidores públicos e, principalmente, as regras de aposentadoria que passou a ser semelhante à do setor privado, porém, o alcance dessas providências não chegou às *elites* burocráticas. Enquanto isto, o Governo FHC procurou estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na busca do ajuste fiscal. Daí ter mantido sob estrito controle os postos do aparelho do Estado das áreas de finanças. Isto levou, progressivamente, o Ministério da Fazenda à posição de *controler* não apenas das políticas monetárias, mas, finalmente, de todo o governo, dando a tônica do governo FHC (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999).

No início do segundo mandato de Fernando Henrique, o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE fundiu-se com o Ministério do Planejamento e passou a ser o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a atribuição de elaborar o orçamento da União e controlar sua respectiva execução e tratar da reforma do Estado. Apesar de responder, por determinações constitucionais, diretamente ao Presidente da República, este ministério funciona, de fato, como um órgão de assessoria do Ministério da Fazenda. Esse arranjo é sintomático para um governo fechado ao social, na medida em que o planejamento explicita as propostas de políticas, constituindo-se, assim, em essencial oportunidade de participação da sociedade.

Na proposta neoliberal do Governo FHC, a modernização administrativa do Estado se completaria no atendimento às demandas por serviços sociais básicos através do jogo das forças de mercado, a ser implementado, já em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (ROSÁRIO COSTA, 1995: 229).

Na ação de tornar a burocracia estatal objeto das forças de mercado e, assim, atender às demandas sociais, era necessário enfrentar, segundo o ex-ministro Bresser Pereira, dois determinantes da improdutividade da máquina pública: o significativo número de servidores, responsável pela elevada massa bruta de pagamentos em níveis comprometedores para o equilíbrio das contas do governo, e as distorções salariais internas da administração pública. Para Bresser Pereira, o agravamento desses determinantes tiveram a contribuição dos governos do entremeio da Constituição de 1988 e do governo Fernando Henrique. A reforma do Estado do governo Fernando Henrique pode ser compreendida por três ações básicas: a) substituição da administração pública burocrática e clientelista para a administração gerencial ou a chamada nova administração pública (PETRUCCI & SCHWATZ, 1999: 8); b) modificação do sistema previdenciário (BRESSER, 1999: 38); c) privatização de empresas públicas com atividades econômicas voltadas para o lucro.

Um dos princípios basilares da administração gerencial é o estabelecimento de relações com o mercado, seja através da cobrança pelos cidadãos no exercício de sua cidadania, seja pela opção de escolha da agência oferente de melhores resultados.

Apesar de serem encontradas no Plano Diretor, e em várias fontes, tentativas de justificação para a reforma, elas não ficaram totalmente esclarecidas. Não há, por exemplo, uma apresentação da *performance* do mercado brasileiro para serviços públicos, isto é, explicitação das formas de manifestação dos atores e, mais ainda, quais as leis gerais e circunstanciais que regem a oferta e a demanda na busca de seu equilíbrio. Não se construiu, assim, um modelo analítico, microeconômico, para nortear as proposições contidas na reforma, e mesmo nos rumos das ações na fase de implementação, quando se dá o embate entre oferta e procura. As preocupações se limitaram aos aspectos políticos, normativos e legais³ com o pano de fundo da macroeconomia.

Bresser Pereira, citando Beltrão (1985), critica as iniciativas anteriores de ajustamento do aparelho estatal, acomodadas em suas conveniências específicas e

³ O aspecto legal também não estava de todo resolvido, principalmente quando se lê no Plano Diretor, item 7 – Estratégia de Transição: ..."*obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos*".

temporárias. Argumenta que a proposta da reforma apresentada pelo governo Fernando Henrique, com a nova administração ou administração gerencial, traz eficiência e eficácia ao atendimento das necessidades dos cidadãos, e rompe, incisivamente, com o patrimonialismo e com o clientelismo, determinativos da improdutividade da administração pública brasileira. Ou seja, segundo o Ministro, os princípios e projetos estratégicos do Plano Diretor, ao serem construídos a partir da racionalidade da técnica gerencial, têm, portanto, a qualidade do real.

Entretanto, os projetos de autonomia e descentralização da oferta dos serviços públicos a serem implementados pelas agências autônomas e pelas organizações sociais não conseguem vencer uma comparação com as autarquias criadas pelo DASP e com as empresas públicas e fundações do Decreto-Lei 200. Segundo Azevedo e Andrade (1997, p.75), esta iniciativa do setor público [...] *não necessariamente se traduziu em gestão eficiente do setor público*. Pacheco reclama da comparação de Azevedo e Andrade, mas não chega a apresentar argumentações contrárias convincentes que refutem a observação daqueles autores (PACHECO, 1999, p.114-115).

De fato, a reforma do aparelho estatal empreendida por FHC/Bresser Pereira, apresentada através de uma perspectiva distorcida da realidade socioeconômica do País e pela ausência de uma argumentação consistente do aspecto operacional convincente para a sociedade, acabou sendo abandonada. Entretanto, sua essência resistiu e se consolidou. O exemplo mais notável dessa herança constitui-se nas agências autônomas de regulação, que, fortalecidas pelos interesses dos grandes grupos econômicos e financeiros e da elite burocrática, mantiveram um posicionamento de total independência da administração estatal, num patamar de força política que desafia a própria constitucionalidade do País, ao retirar do Executivo a capacidade de gerir a Nação em sua totalização. O interesse da elite burocrática reside no fato de que, com a privatização, seus fundos de pensão passaram a participar – como sócios das grandes empresas e de grandes bancos – das empresas privatizadas, onde as agências reguladoras exercem papel fundamental.

Enfim, a implantação do Plano FHC/Bresser Pereira busca como resultado final um estado mínimo, como meio de racionalizar os custos do aparelho estatal. Mas, não se transpareceu a intenção de que com o estado mínimo não haveria

necessidade em se manter, segundo as classes empresariais, os maiores impostos do *planeta*. No ato contínuo, seria empreendida uma radical reforma tributária, com diminuição dos impostos que incidem na produção, objetivando tornar os produtos brasileiros competitivos no mercado internacional. Essa lógica formal, porém, não considera que as empresas brasileiras pagam um dos menores salários deste *planeta*, que, computados na contabilidade empresarial, acrescentam enormes vantagens comparativas para seus produtos. A razão da equação proposta por FHC/Bresser Pereira, para se iniciar de forma correta, deveria se estender também para a questão da distribuição da renda.

Por outro lado, o processo de privatizações no Brasil, que envolveu volume inaudito de dinheiro, deu-se sem a participação da sociedade civil e com informações e tramitação pública restrita a um mínimo legal. Na verdade, as decisões estratégicas, de reflexos na economia do País e, principalmente, na operacionalização pós-privatização dessas empresas, restringiram-se aos âmbitos dos altos escalões governamentais e dos grandes grupos financeiros. Desta forma, as privatizações proporcionaram, primeiramente, a oportunidade de funcionários graduados deterem informações e poder cobiçados pelos grandes grupos econômicos interessados no processo, evidenciando a prática de cooptação com a corrupção no ambiente do próprio governo; esse fato acabou afetando, especialmente, a governabilidade do País, aguçando assim o problema da concentração de renda e, por sua vez, a exclusão social.

5. CONCLUSÕES

Estes apontamentos levam à conclusão de que as elites brasileiras construíram um caráter intransitivo para o Estado, no propósito de a sociedade civil não ver assegurada a acessibilidade e o conhecimento das razões das políticas públicas, de modo que as decisões sobre o uso do bem público do País fossem tomadas sem seu discernimento. Foi uma estratégia para que as grandes empresas e bancos, com o conluio da alta burocracia, fortemente insulada, pudessem se apropriar de todo e qualquer resultado do bem público, numa circunstância que se consubstanciou na própria essência do Estado.

Assim, na historicidade brasileira, não houve, como não há, a real oportunidade de a sociedade civil conhecer o que faz o Estado, destinando-se ao indivíduo os ônus da maturação das políticas públicas (FURTADO, 1970). Entre os desafios, portanto, para a promoção da inclusividade social no Brasil, vê-se o estabelecimento da acessibilidade e do conhecimento sobre o Estado.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Econômica e Administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: FENAME, 1970.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994. p. 23-40
- AZEVEDO, Sérgio, ANDRADE, Luiz Aureliano G. A reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a Proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio. Reforma do Estado e Mudança Institucional, variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André (org). **Reforma do Estado**. Recife: Massagana, 1999.
- BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1985.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1996.
- DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 116 p.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: USP, 1975.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1998.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1999.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- 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**. v. 14, número 41, outubro de 1999.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (org.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- NASSUNO, Marianne. Organização dos Usuários, participação na Gestão e Controle das Organizações Sociais. In: PETRUCCI, Vera, SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UNB, 1999.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PACHECO, Regina Silva. Proposta de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: Novas Idéias no Lugar. In: PETRUCCI, Vera, SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UNB, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma da Administração Pública no Brasil** (Pronunciamento realizado no plenário do Senado Federal em 26/06/1996). Brasília: MARE, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr 1996.

PERROW, Charles. **Análise Organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1972.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil (Governo Fernando Henrique Cardoso). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

REIS, Elisa Pereira. Opressão Burocrática: O ponto de vista do cidadão. In: **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.3, n.6, 161-179. 1990

RUA, Maria das Graças. Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: O que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira. In: PETRUCCI, Vera, SCHWARZ. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UNB, 1999.

SAES, Décio. **A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888 – 1891)**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

SIMÕES, Josane; GUERRA, Sirênio Canto. **Juscelino Kubitschek de Oliveira e a Construção de Uma Imagem: 1932 – 1955**. Universidade Federal de Minas Gerais. (Tese de doutorado)

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUZA, Eneida Maria. Imagens da Modernidade. In: **Modernidades Tardias**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

SOUZA, Francisco Martins. **Raízes Teóricas do Corporativismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.