

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Iara Bicalho Nascimento**

**A Administração Pública no Governo da Presidenta Dilma Rousseff  
(2011-2016): uma análise do ordenamento institucional**

**JUIZ DE FORA  
2023**

**Iara Bicalho Nascimento**

**A Administração Pública no Governo da Presidenta Dilma Rousseff  
(2011-2016): uma análise do ordenamento institucional**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho.

JUIZ DE FORA

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Nascimento, Iara Bicalho.

A Administração Pública no Governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) : uma análise do ordenamento institucional / Iara Bicalho Nascimento. -- 2023.

68 p.

Orientador: Rodrigo de Souza Filho

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2023.

1. Administração Pública. 2. Dilma Rousseff. 3. contrarreforma. 4. burocracia. I. Souza Filho, Rodrigo de, orient. II. Título.



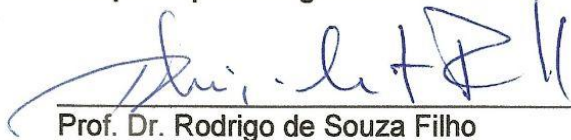
**IARA BICALHO NASCIMENTO**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO GOVERNO DA PRESIDENTA DILMA  
ROUSSEFF (2011-2016): UMA ANÁLISE DO ORDENAMENTO  
INSTITUCIONAL**

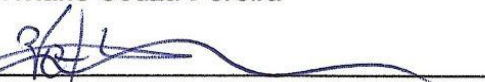
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação do Serviço Social, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a): Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 13/07/2023, por banca composta pelos seguintes membros:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Viviane Souza Pereira

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Victor Martins Lopes de Araújo

Nota: 100

Juiz de Fora  
Julho 2023

Dedico este trabalho aos meus pais que sempre acreditaram no potencial.

## **AGRADECIMENTOS**

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso não seria possível sem o apoio de diversas pessoas, dentre as quais eu agradeço, especialmente:

Ao meu orientador, Rodrigo, que me auxiliou em cada passo desse trabalho e foi super compreensível nos meus momentos mais difíceis;

Aos professores do curso de Serviço Social que me deram subsídio para desenvolver esse estudo. Agradeço, principalmente, à professora Viviane que esteve presente na minha primeira banca e deu contribuições importantes à esse trabalho e ao professor Victor que aceitou fazer parte da minha segunda banca;

À minha supervisora de estágio, Luciane, que foi essencial para o meu desenvolvimento nesse final de curso;

Aos meus pais, Jair e Rosane, que foram o meu suporte emocional e que sempre estiveram do meu lado, apesar da distância;

À minha gatinha, Mel, quem eu sempre pude abraçar e apertar quando eu não me sentia forte o suficiente para conseguir;

Aos meus avós, Silvio e Terezinha, que apesar de todas as diferenças geracionais, sempre me deram força para realizar meus sonhos;

Às minhas amigas da faculdade, Denise e Jade, que permitiram com que eu tivesse momentos mais leves nessa reta final;

Aos meus amigos da vida, Ana, Júlia e Leonardo, que nunca me abandonaram e sempre entenderam as minhas ausências;

À toda a minha família que me apoiou a perseguir o meu sonho, mesmo tão longe de casa.

Nada disso seria possível sem vocês na minha vida!

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o direcionamento da administração pública no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), a fim de comprovar a continuidade do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico, em outras palavras, a perpetuação do neoliberalismo e da forma de administração gerencial, sendo esta última caracterizada pela monocratização da burocracia nas áreas estratégicas ao funcionamento do aparato estatal e pela flexibilização da estrutura burocrática nos setores sociais. Ou seja, este estudo busca comprovar o aprofundamento da contrarreforma administrativa, para isso será realizada uma extensa revisão bibliográfica, a qual possui como autores centrais Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016), na medida em que esta pesquisa possui como ideia principal que a imbricação da burocracia e do patrimonialismo é necessária para a manutenção do pacto de dominação conservador, base do desenvolvimento da administração pública brasileira. Para confirmar essa questão é efetuada a análise do ordenamento institucional nos mandados da presidenta, através da investigação do conteúdo das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares aprovadas no período.

**Palavras-chaves:** Administração Pública; Dilma Rousseff; contrarreforma; burocracia.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the direction of public administration in the government of President Dilma Rousseff (2011-2016), in order to prove the continuity of the Peripheral Liberal Capitalist Development Pattern, in other words, the perpetuation of neoliberalism and the form of managerial administration, the latter being characterized by the monocratization of bureaucracy in strategic areas for the functioning of the state apparatus and by the flexibilization of the bureaucratic structure in the social sectors. That is, this study seeks to prove the deepening of the administrative counter-reform, for which an extensive bibliographical review will be carried out, which has as central authors Souza Filho (2011) and Souza Filho and Gurgel (2016), insofar as this research has as its main idea that the imbrication of bureaucracy and patrimonialism is necessary for the maintenance of the conservative pact of domination, the basis of the development of the Brazilian public administration. To confirm this issue, an analysis of the institutional order in the president's mandates is carried out, through the investigation of the content of Constitutional Amendments and Complementary Laws approved in the period.

**Keywords:** Public administration; Dilma Rousseff; counter-reformation; bureaucracy.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A QUESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	10
2.1. O conceito geral de administração e administração capitalista	10
2.2. Natureza do Estado Capitalista e a Burocracia como Elemento Estrutural da Ordem Administrativa	16
2.3. Breve Análise Histórica Acerca da Imbricação do Patrimonialismo com a Burocracia na Administração Pública Brasileira	22
2.4. Elementos Históricos da Estruturação da Administração Pública Brasileira (1930-1995)	28
2.5. Neoliberalismo e Contrarreforma Administrativa (1995-2002)	35
3. ORDENAMENTO INSTITUCIONAL NO GOVERNO DILMA	39
3.1. Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico	39
3.2. Os Governos do Partido dos Trabalhadores	44
3.2. Análise do ordenamento institucional do Governo Dilma	51
3.2.1 – Procedimentos metodológicos adotados	51
3.2.2 – Análise do ordenamento institucional	53
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
Referências bibliográficas	65

## 1. INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é a Administração Pública no governo da ex-Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), a fim de compreender a perspectiva seguida por essa chefia, dentro do contexto de crise do capital e da supremacia do ideário neoliberal. Com o objetivo de analisar esse segmento, a presente pesquisa irá realizar um levantamento das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares, referentes ao ordenamento institucional, aprovadas nesse período e ponderar acerca de seus conteúdos.

O meu interesse pela temática da administração pública surgiu durante a minha trajetória acadêmica na graduação, quando cursei a disciplina de Gestão e Planejamento Social da Faculdade de Serviço Social, nesse espaço eu notei a relevância desse conteúdo, pouco falado durante o curso. Esse assunto é essencial para o exercício da profissão de maneira crítica e interventiva, uma vez que a administração pública influi de maneira significativa para o objeto de trabalho do Serviço Social, que são as políticas públicas, e também influencia diretamente nas nossas vidas e na vida dos usuários.

Eu pude adentrar mais nessa temática quando entrei como voluntária no Projeto de Iniciação Científica "Gestão Pública no Estado dependente brasileiro no contexto da crise do capital e ofensiva neoconservadora e neofascista", coordenado pelo Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho. Nesse projeto, pude perceber como a administração pública está inter relacionada com os diversos fatores da sociedade, que para entender um aspecto é necessária toda uma análise dialética de outros pontos importantes, o que me fez interessar ainda mais por essa abordagem. A partir disso, consegui aprofundar ainda mais nessa temática por meio de um extenso estudo bibliográfico, em que fui capaz de reconhecer diversos elementos históricos e econômicos importantes para a história do país.

Continuei minha trajetória acadêmica, nessa área, ao me tornar monitora da disciplina de Gestão e Planejamento Social. Esta também foi uma experiência muito importante para mim, em que eu saí do campo da pesquisa e fui para a didática. Espaço esse essencial para minha formação, em que reconheci novas habilidades e adentrei ainda mais no assunto, de forma que tive a oportunidade de auxiliar outros alunos nesse conteúdo tão importante, especialmente na conjuntura atual.

Dessa forma, o tema apresenta relevância no sentido de compreender a direção ideológica e as medidas tomadas, no período apresentado. A fim de entender seus impactos para o cenário nacional no momento empregado e suas refrações atualmente.

Essa abordagem é especialmente relevante para a atuação no Serviço Social, por ser uma profissão crítica e interventiva, a qual tem como objeto de atuação as expressões da questão social. Dessa forma, com o propósito de realizar ações qualificadas como resposta para demandas, é preciso conhecer e analisar a realidade em seus diversos aspectos, especialmente na área econômica, a qual está por trás das políticas públicas.

Nesse sentido, esse trabalho será importante para subsidiar uma atuação profissional mais qualificada ao lado da classe trabalhadora, pois não é possível combater o projeto da classe dominante, sem conhecê-lo. Porque, como será demonstrado nesta pesquisa, o capitalismo busca ocultar os seus componentes de exploração da classe trabalhadora, fato este que deve ser aprofundado e desvelado, principalmente, no contexto de contrarreforma do Estado.

A partir desse estudo, será possível indicar o seu objetivo, que é analisar como o processo de contrarreforma administrativa se comportou durante o governo da ex-presidenta Dilma (2011-2016), a fim de verificar se o mesmo foi aprofundado no período contemplado, uma vez que ocorreu a perpetuação do pacto de dominação conservador, a partir de um ideário neoliberal. Além disso, será possível observar se a relação de imbricação entre os elementos tradicionais e os elementos racionais-legais permanece como ponto chave da administração pública.

O presente trabalho desenvolve-se a partir do método materialista histórico-dialético do pensamento social crítico de Marx que implica buscar as contradições e as mediações contidas no objeto em nível mais profundo, ou seja, que estão além da sua aparência fenomênica. A partir disso, é preciso compreender os elementos históricos, institucionais e econômicos, que fazem parte da Administração Pública a fim de compreender suas características no governo Dilma. Para isso, foi necessário no primeiro capítulo uma extensa revisão bibliográfica acerca do conceito de Administração Pública em geral e especificamente no contexto capitalista. Dessa forma, realizou-se um estudo acerca do funcionamento do Estado capitalista e de sua forma administrativa, a burocracia.

Em seguida, no mesmo capítulo, para situar o objeto de estudo em seu contexto histórico, discorreu-se acerca das particularidades da administração brasileira, através da compreensão de seu desenvolvimento durante os diversos períodos históricos. Ao pensar nessas especificidades do caso nacional, é importante demarcar que esse trabalho possui como autores principais para compor a análise, Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016). Os quais norteiam a visão dessa pesquisa, a partir da perspectiva que para o desenvolvimento da administração pública brasileira, a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia, como aspecto central para a viabilização do pacto de dominação conservador.

Em continuidade, para abarcar o objeto desse estudo que é a contrarreforma no governo da ex-Presidenta Dilma, no segundo capítulo apresenta-se o conceito de Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico (FILGUEIRAS, 2018), para compreender as particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil e seu papel dentro da divisão internacional do trabalho, em especial devido à política neoliberal, responsável pelo processo de contrarreforma do país. A partir disso, desenvolve-se a contextualização dos governos do Partido dos Trabalhadores, para compreender, especialmente, nos mandados da ex-presidenta Dilma, como a administração pública comportou-se frente aos elementos presentes na contrarreforma. Por fim, com a finalidade de provar que o processo de contrarreforma, não foi superado, e sim aprofundado no período Dilma será feita a análise das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares relacionadas ao ordenamento institucional, aprovadas no período, estas foram coletadas no site Legislação-Senado Federal. Nesse sentido, serão apresentados os conteúdos e as implicações das legislações selecionadas para o direcionamento da administração pública.

## **2. A QUESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

### **2.1. O conceito geral de administração e administração capitalista**

A fim de atingir os objetivos propostos neste trabalho é necessário adentrar no conceito de administração em geral, desvelado pelo educador Vitor Paro (2006)

e retomado pelos autores Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016). Este conceito em geral da administração caracteriza-se pela abstração dos determinantes sociais do fenômeno administrativo, isto é, possui abrangência em toda forma de organização social, por retratar apenas os elementos mais simples que compõem essa atividade. Isso posto, a definição realizada por Paro (2006) é “[...] que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados.” (PARO, 2006, p.18).

É importante destacar que o educador define a administração como uma atividade exclusiva e necessária à vida do homem, devido ao fato de ser uma atividade racional, a qual utiliza dos meios para atingir determinados fins. No que tange essa prática racional, Paro (2006) destaca os campos centrais de interesse teórico-prático da administração, a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo” ou “coordenação”. O primeiro campo diz respeito à relação do homem com a natureza, ou seja, “[...] os elementos materiais e conceptuais que o homem coloca entre si a natureza para dominá-la em seu proveito.” (PARO, 2006, p.20). E o segundo trata da inter-relação, que tange o esforço humano coletivo coordenado para atingir os determinados fins. Faz-se notória a conexão entre esses dois campos para o desenvolvimento racional da administração.

Nesse sentido, é preciso se atentar às dimensões que configuram o caráter racional da atividade administrativa: a dimensão finalística, a qual envolve a definição da finalidade que se busca atingir; a dimensão instrumental, que envolve dois pontos, a escolha dos recursos compatíveis com a finalidade proposta e emprego desses recursos de forma econômica. A partir disso,

[...] podemos dizer que existem, do ponto de vista da gestão, possibilidades diferentes de orientação finalística. Em termos gerais, podemos ter gestões orientadas para a manutenção da dinâmica de exploração e dominação, ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção; ou, então voltada para a liberdade (supressão dos mecanismos de exploração e dominação), ou, pelo menos, mais próximo dessa concepção. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.33).

Ao pensar na gestão orientada para a manutenção da dinâmica de exploração e dominação, é preciso extrapolar o conceito da administração em geral e atentar-se a administração no modo de produção capitalista, isto significa, pensar que “[...] a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada.” (PARO, 2006, p.31).

Para compreender esse fato é preciso retomar Marx (2008) no Prefácio do livro *Contribuição à Crítica da Economia Política*, em que ele explica como as relações de produção são determinantes para a formação da estrutura econômica da sociedade, e conseqüentemente define os outros aspectos relevantes à formação societária, como, a superestrutura política e jurídica. Dessa forma, é notável correlacionar como o modo de produção capitalista influi para a construção de uma administração que tenha como finalidade a manutenção da ordem social instaurada pela sociabilidade burguesa, a qual possui em suas bases a dominação e a exploração de uma classe sobre a outra.

Segundo, Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016) o modo de produção capitalista tem como objetivo a produção e apropriação da mais-valia, ou seja, do excedente gerado no processo de trabalho. Que é realizada por meio da exploração da força de trabalho, em uma conjuntura em que a sobrevivência da classe trabalhadora está condicionada à venda de sua força de trabalho como uma mercadoria para o capitalista, dono dos meios de produção. Ademais, nessa venda o trabalhador só recebe o relativo ao seu tempo de trabalho necessário e é expropriado do valor referente ao trabalho excedente, em desdobramento é explorado nesse processo.

Ou seja, nesse contexto, a jornada de trabalho do trabalhador está dividida em duas partes: o tempo necessário e o tempo excedente. A primeira parte representa o período necessário para garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução, o que é essencial para a continuidade do modo de produção, na medida em que assegura a existência da própria classe trabalhadora. Em contrapartida, a segunda parte representa o tempo de trabalho excedente, isto é, o tempo que o trabalhador labora a mais do que o necessário para a sua sobrevivência, sendo que este valor excedente produzido é agregado ao valor final da mercadoria e apropriado pelo capitalista que passa a ser o dono do produto do trabalho.

É fundamental ressaltar que, no capitalismo, são implementados mecanismos para aumentar o lucro do capitalista, isto é, aumentar a quantidade de mais-valia produzida, que é a base do lucro. Dessa forma, é possível observar a mais-valia absoluta, em que ocorre o prolongamento e/ou intensificação da jornada de trabalho, entretanto esse meio encontra barreiras, em decorrência das próprias limitações físicas e sociais dos trabalhadores. Outra alternativa apresentada é a

mais-valia relativa, a qual consiste na manutenção da jornada de trabalho, porém com o aumento do tempo excedente e a redução do tempo necessário, o que é efetivado pelo aumento da produtividade, especialmente, em razão do investimento em capital constante, isto é, em novas tecnologias para a atividade produtiva, impactando na redução do valor dos bens necessários constitutivos da cesta de consumo dos trabalhadores, em desdobramento ocasiona o barateamento da força de trabalho.

Paro (2006) também destaca outro ponto importante, que é o fato do trabalhador ser acometido pelo estranhamento da mercadoria que ele mesmo produz, pois no modo de produção capitalista são implementadas técnicas, inclusive na própria atividade administrativa, que o distanciam ainda mais do produto de seu trabalho.

Tais características dizem respeito, no que concerne à “racionalização do trabalho”, ao problema da divisão pormenorizada do trabalho e da forma que ela assume visando à geração de maiores lucros ao capitalista; no que diz respeito à coordenação do esforço humano coletivo, têm a ver com o problema da gerência ou do controle do trabalho pelo capital. (PARO, 2006, p. 45).

Em relação à divisão pormenorizada, Paro (2006) desvenda essa divisão técnica própria do sistema capitalista, a qual é caracterizada pela subdivisão do trabalho em pequenas parcelas, que são atribuídas para vários trabalhadores, a fim de aumentar a produtividade. Portanto, como está responsável por uma parcela mínima do trabalho total, o trabalhador, inserido dentro de um trabalho coletivo, não tem conhecimento de todo o processo de produção e se afasta ainda mais do produto final.

O que juntamente com a apropriação do produto pelo capitalista, ou o que Paro (2006) chama de “subsunção formal do trabalho”, isto é, a subordinação do trabalho pelo capital, o trabalhador é afetado pela alienação decorrente de todos esses fatores supracitados. Com efeito, este não é capaz de desvelar todos os determinantes envolvidos no modo de produção, em outros termos, a dominação e a exploração sofrida pela classe trabalhadora permanece camuflada para os trabalhadores.

Além disso, é observado outro fenômeno que agrava ainda mais a situação vivenciada pela classe trabalhadora, a divisão pormenorizada permite o incremento do uso de tecnologias sofisticadas, pois “Ao especializarem-se as funções, subdividindo-se o processo de trabalho em operações simples, criam-se as

condições para o aperfeiçoamento, especialização e diversificação das ferramentas utilizadas em cada uma dessas operações.” (PARO, 2006, p.52). Dessa forma, sucede a “subsunção real do trabalho ao capital”, no qual o trabalho morto domina o trabalho vivo, uma vez que a máquina define o ritmo e a intensidade em que acontecem as atividades .

Acerca da gerência, esta é utilizada como uma forma de controle do trabalho, como um instrumento para superar o desinteresse do trabalhador e as expressões de resistência que possam vir a surgir. Essa técnica é utilizada de maneira articulada com a divisão pormenorizada do trabalho. Todo esse encadeamento contribui para a desumanização do homem, ao ser afastado da riqueza humano-genérica construída no desenvolvimento histórico do ser social, ao mesmo tempo em que o distancia da sua essência humana que “[...] é a verdadeira comunidade humana.” (MARX, 1844, s.p.), devido a ausência de domínio consciente do ser nessas circunstâncias.

Dessa forma, ao se pensar na discussão da emancipação política versus emancipação humana trazida por Marx (1844) no texto *Glosas Críticas*, com o enfoque no modo de produção capitalista, este aparece como um grande progresso no campo da emancipação política, “[...] pela superação da forma de sociabilidade feudal em que o modo de produção fundava uma desigualdade jurídica e política explícita entre as classes sociais.” (TONET, 2007, s.p). Mas, ao mesmo tempo em que o capitalismo instaura essa igualdade jurídica e política, através da transformação dos homens em cidadãos, ele também consolida a desigualdade social, devido à base do processo de produção, caracterizada pela compra e venda da força de trabalho.

Em resumo, a sociabilidade burguesa necessita de uma prática administrativa que tenha como fim último a implementação de seus objetivos.

Sendo essa, em termos gerais, a base do funcionamento do modo de produção capitalista, a sociedade burguesa necessita de uma dinâmica de administração adequada a essa finalidade. Nesse sentido, por um lado, controlar o tempo de produção de mercadoria é fundamental para que o capitalista possa produzir e se apropriar de um maior *quantum* de riqueza produzida, tendo como base a exploração da força de trabalho. Por outro lado, a manutenção da exploração requer, do ponto de vista econômico, que se mantenham as condições de exploração para que parte da mais-valia produzida possa se converter em mais capital, num processo contínuo de acumulação. Esse movimento de reprodução ampliada, do ponto de vista da reprodução social do sistema, requer a garantia da manutenção de uma ordem social, política, jurídica, ideológica e cultural que permita a continuidade da dinâmica de exploração, através, inclusive,



da aceitação dos explorados à sua condição de exploração. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.38).

Ou seja, é necessário que a atividade administrativa atue no campo da produção social e também no campo da reprodução social.

[...] a administração da sociedade capitalista deve possuir como *finalidade*, do ponto de vista da *produção social*, *viabilizar a dinâmica de exploração da classe trabalhadora, por intermédio da produção de mais-valia, e possibilitar a apropriação privada da riqueza produzida socialmente*. Do ponto de vista da *reprodução social*, a *finalidade* do sistema capitalista deve estar orientada para *garantir uma ordem social, política, jurídica e cultural fundada na dominação de classe que possibilita a manutenção da dinâmica de exploração no campo da produção*. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 38).

Essa dinâmica será melhor desvelada ao compreender a natureza do Estado Capitalista, no próximo tópico. Sendo este Estado um instrumento de dominação de classes, o qual viabiliza a exploração da classe dominada.

Por fim, é importante ressaltar, novamente, que a administração em seu conceito geral se refere a utilização racional dos recursos para atingir determinadas finalidades, nesse sentido, a atividade administrativa pode ser implementada a favor da classe trabalhadora. Ao considerar que seu objetivo vise os interesses dessa classe e também a sua humanização, ou seja, a aproximação com a sua riqueza humano-genérica, e conseqüentemente a sua emancipação humana.

Essa emancipação não pode ser alcançada no contexto do modo de produção capitalista, que tem como base a dominação e a exploração. Portanto, a administração democrática, que está a serviço da classe trabalhadora deve ter como objetivo o tensionamento da ordem administrativa capitalista, conforme “[...] a emancipação política se apresenta como uma das mediações que podem contribuir com processos orientados para a construção da emancipação humana [...]” (Souza Filho e Gurgel, 2016, p. 63), ou seja, algumas técnicas e elementos progressistas vigentes na administração que podem ser utilizados com o intuito de atender os interesses da classe trabalhadora, como forma de incrementar a participação popular nas decisões que envolvem o funcionamento da gestão pública. Além disso, deve ter como fim último a transformação da ordem social vigente, pois, a emancipação humana só pode ser materializada em uma sociabilidade diferente, a qual vise a liberdade do ser social, que seria a sociabilidade comunista.

## 2.2. Natureza do Estado Capitalista e a Burocracia como Elemento Estrutural da Ordem Administrativa

No sentido de compreender a finalidade da administração capitalista é necessário entender a natureza do Estado Capitalista. Porém, em primeiro lugar, é preciso retomar a compreensão do que é o Estado e do papel da burocracia como elemento estrutural da ordem administrativa. Souza Filho (2011) aborda em seu livro as ideias de Hegel, as quais foram fundamentais para a estruturação do pensamento do próprio Marx.

A concepção hegeliana de Estado, o enxerga como o instrumento capaz de possibilitar a reconciliação entre as classes antagônicas, pois o autor relaciona o conceito de liberdade com a existência da propriedade privada, mesmo que essa liberdade não abranja todos os grupos sociais, na medida em que alguns sofrem com as desigualdades e a miséria provenientes dessa própria estrutura. Dessa forma, Hegel não concebe a ideia de acabar com a propriedade privada e demarca a importância do Estado.

[...] Hegel identifica no Estado a capacidade de enfrentar a contradição existente na sociedade, garantindo, por um lado, a manutenção do sistema produtor de mercadorias - fundamento da liberdade, pois baseado na propriedade privada - e, por outro lado, evitando o acirramento da anarquia, desigualdade e miséria produzidas por esse mesmo sistema, através da viabilização do interesse comum/universalidade. (SOUZA FILHO, 2011, p.26).

Ou seja, os interesses particulares dos grupos sociais que se expressam no âmbito da sociedade civil são sobrepostos pelo interesse universal da cidadania, isto é, pelo que ele chama de dimensão universal do Bem. Nesse sentido, Hegel enxerga a administração como um instrumento que possui como função que “[...] o bem-estar particular, como direito, deve ser viabilizado sem comprometer a ordem da propriedade privada através de instituições que salvaguardam o momento universal presente na sociedade civil.” (SOUZA FILHO, 2011, p. 21). Portanto, o Estado para Hegel é um meio de controlar as contradições sociais, através de sua universalidade, de maneira em que a ordem capitalista e a propriedade privada sejam resguardadas.

Marx ao contrário de Hegel defende que o Estado capitalista por identificar em seu interior classes fundamentais com interesses antagônicos e inconciliáveis, possui na verdade uma “universalidade alienada”, uma vez que “[...] representa a dominação de classe presente na sociedade civil para garantir a manutenção e

reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital.” (SOUZA FILHO, 2011, p.27). Isto é, a classe dominante nesse sistema utiliza o Estado como um instrumento para fazer prevalecer os seus interesses particulares e não os das classes dominadas. Porém, a dimensão universal do Estado apresenta-se como uma forma de camuflar as contradições sociais presentes na sociabilidade burguesa, por isso é considerada alienada, visto que constitui-se apenas como a aparência do Estado.

Essa dimensão contribui para a alienação das classes subalternas, pois o Estado para a sociedade configura-se como um instrumento de mediação de interesses, que busca justamente o interesse universal. Entretanto, o Estado capitalista não tem como objetivo a busca desse interesse geral, pois o seu fim é a manutenção da ordem do capital, para tal ocorre o fornecimento de determinadas demandas da classe dominada. Ademais, essa perspectiva oculta o aspecto de dominação presente na instituição e também o fato de predominar os interesses da classe burguesa e do próprio capital.

Sendo assim, os recursos necessários para atingir as finalidades da sociedade capitalista implicam a existência de uma estrutura social fundada em classes sociais antagônicas, que efetiva uma divisão social e técnica do trabalho, para realizar a produção e apropriação da mais-valia, e de uma superestrutura política, jurídica ideológica e cultural que mantenha a dominação de classe necessária para garantir a exploração da classe trabalhadora, com base em procedimentos que produzam certa legitimidade ao sistema. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.41).

Como dito anteriormente, a partir da ideia que Marx (2008) apresenta no Prefácio do livro *Contribuição à Crítica da Economia Política*, em que ele explica o papel das relações de produção para a formação da estrutura econômica da sociedade, e conseqüentemente para a construção da superestrutura política e jurídica.

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 1844, p. 47).

Nesse sentido, a administração capitalista necessita de uma superestrutura política, jurídica, ideológica e cultural, a qual vai manter a dominação de classe, ou seja, essa superestrutura é o Estado, o qual vai permitir a perpetuação da exploração da classe trabalhadora. Por meio, da atenção a determinadas demandas das classes subalternas, como forma de assegurar a legitimidade para o sistema,

isto é, esconder a real finalidade do capitalismo através de sua dimensão da racionalidade instrumental.

Essa capacidade de ocultar a real finalidade do Estado, é retomada por Marx (1844) no *Glosas Críticas* ao pensar que “O Estado jamais encontrará no ‘ Estado e na organização da sociedade’ o fundamento dos males sociais [...]” (MARX, 1844, s.p). Ou seja, apesar da exploração da classe trabalhadora ser o resultado das relações de produção e da contradição do próprio capital, o Estado procura as raízes da pobreza em explicações, como leis naturais ou a vida privada do operário ou pela ineficiência da administração. Dessa forma, os reais motivos das problemáticas sociais e a finalidade do Estado capitalista permanecem velados, para encobrir que a verdadeira emancipação humana só pode ser alcançada em uma sociabilidade diferente, com a extinção do Estado.

Para compreender como o Estado age é imprescindível considerar a burocracia como elemento estrutural dessa ordem administrativa, a “Burocracia, no diapasão marxiano, diz respeito à maquinaria do Estado, à divisão do trabalho, à ossatura do próprio Estado na *unidade entre administração, direito e força* (militar, policial) [...]” (CUNHA, 2017, p.16). Segundo Cunha (2017), para Marx, a burocracia é a executora das ações do Estado e portanto tem como questão principal a realização do interesse particular, nesse caso o da classe dominante.

Essa perspectiva também aparece na obra de outro marxiano, Gramsci, a partir do artigo de Santos e Souza Filho (2017), é apresentada a visão acerca da burocracia para atender os interesses particularistas, a fim de manter a propriedade privada. Além disso, os aparelhos coercitivos, incluindo a burocracia, constituem a base da sociedade para materializar os interesses das classes dominantes, “[...] o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente.” (GRAMSCI 6 *apud* COUTINHO, 2011, p.280).

É importante ressaltar, que o interior da sociedade civil é um espaço de contradições, em que é possível observar a presença da hegemonia, definida por Gramsci como o fenômeno “[...] que expressa a direção e consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos ou aliados.” (DURIGUETTO e SOUZA FILHO, 2021, p.29). A hegemonia na sociedade capitalista expressa a ideologia dominante, transmitida pelo poder estatal e pelas organizações da sociedade civil. Ademais, esse espaço também é propício para a

formação de contra-hegemonias que representam as ideias e os interesses das classes subalternas, que surgem fundamentadas em uma consciência crítica à ordem social posta, por isso o caráter contraditório da sociedade civil.

De acordo com o pensamento gramsciano também é apresentado o conceito de Estado Integral em que o Estado constitui-se como a junção da sociedade política com a sociedade civil. Dessa forma, o Estado tem em seu interior uma tarefa de mediação da sociedade civil, nesse sentido, deve tomar medidas que visem ser educativas e formativas das massas populares, a partir de “[...] uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho de hegemonia política e cultural das classes dominantes.” (GRAMSCI 8 *apud* COUTINHO, 2011, p. 270) a fim de viabilizar a perpetuação da exploração das classes subordinadas para a manutenção do sistema de produção capitalista.

Assim, se, por um lado, o Estado assume claramente o papel de agente econômico - responsável por garantir o direito de propriedade e o monopólio dos meios de produção -, por outro, ele necessita demonstrar seu caráter de consensualidade, a fim de evitar radicalizações. (Santos e Souza Filho, 2017, p.149).

Nesse sentido, a burocracia representa a estrutura formal-legal do Estado. Para compreender essa estrutura é preciso retomar o conceito de dominação, que é definido por Weber (1999) como uma relação de mando-obediência, “[...] probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.” (WEBER, 1999, p.139) que é materializada através de uma ordem administrativa, pois

[...] toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente (não invariavelmente) um quadro de pessoas (quadro administrativo [...]), isto é, a probabilidade (normalmente) confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e ordens concretas, por parte de pessoas identificáveis com cuja obediência pode se contar. (WEBER, 1999, p. 139).

Weber (1999) idealiza três tipos de dominação: carismática, tradicional e legal; cada qual com sua respectiva ordem administrativa: carismática, patrimonialista e burocrática. A dominação carismática é exercida por uma liderança que possui carisma, isto é, possui “[...] uma qualidade pessoal extracotidiana [...] e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanas ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma como enviada de Deus [...] .” (WEBER, 1999, p. 159), assim sendo, necessita de uma ordem administrativa igualmente carismática. Em relação à dominação

tradicional, esta é regulada pela tradição e costumes, por isso apresenta uma administração patrimonial, que é caracterizada pela confusão entre a vida pública e a vida privada, porém essa definição será tratada de forma mais completa ao analisar o desenvolvimento da administração pública brasileira, a qual é marcada pela imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia.

Sobre a dominação legal, Weber (1999) a considera como o único tipo de dominação racional, característica esta que permitiu o desenvolvimento do capitalismo, devido “A necessidade de uma administração contínua, rigorosa, intensa e calculável, criada historicamente pelo capitalismo [...], condiciona esse destino da burocracia como núcleo de toda a administração de massas.” (WEBER, 1999, p.146). Essa racionalidade é expressa através da burocracia mediante uma porção de fatores que atribuem à atividade administrativa uma série de estatutos e normas; além, de conferir ao quadro administrativo de funcionários um caráter especializado e impessoal, o qual responde às regras e não a um senhor. Como é possível observar no seguinte trecho que diz respeito à formação da estrutura da racionalidade burocrática:

- a) princípios das competência fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos;
- b) princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores;
- c) baseada em documentos;
- d) pressupõe, em regra, uma intensa instrução da matéria;
- e) requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, quando o cargo está plenamente desenvolvido, independentemente da carga horária fixada;
- f) realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. (WEBER, 1999b, p. 198 -200 *apud* SOUZA FILHO, 2011, p 62-63).

Acerca do quadro administrativo burocrático:

- 1. são livres e obedecem às obrigações objetivas;
- 2. são nomeados por uma hierarquia rigorosa;
- 3. têm competências funcionais fixas;
- 4. são contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma;
- 5. são remunerados com salários em dinheiro;
- 6. exercem o cargo como profissão única e principal;
- 7. têm perspectiva de uma carreira;
- 8. trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo;
- 9. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, 1999, p. 144).

É importante ressaltar acerca dos perigos da burocracia, principalmente, a necessidade de evitar uma administração burocrática autorreferenciada, que visa atender os interesses do próprio grupo de funcionários. Nesse sentido, Gramsci ressalta a precisão de evitar o “centralismo burocrático”, por meio de um “centralismo democrático”, o qual consiste em incorporar as ideias, os procedimentos vindos de baixo pelo comando no alto, responsável pela direção, dessa forma, a burocracia não será um mecanismo voltado para atender aos privilégios de seus servidores.

Nesse sentido, Gramsci destaca para importância da seleção mediante prova, isto é, o concurso público, pois este permite que a luta de classes se expresse no interior da estrutura burocrática. Na medida em que por meio desse processo é possível a entrada de profissionais com perspectivas divergentes, dessa forma, pode ocorrer a adesão de funcionários comprometidos com os interesses do capital ou da classe trabalhadora, o que contribui para impedir a centralização burocrática, uma vez que denota-se a existência da autonomia relativa da burocracia.

Assim sendo, ao relacionar a concepção de burocracia apresentada pelos autores com o conceito de administração em geral elaborado por Paro (2006), chega-se à conclusão de que:

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para a expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada. (SOUZA FILHO, 2011, p.60).

Ou seja, a burocracia é a expressão da administração capitalista, por isso elemento fundamental da mesma. A partir disso, se expressa no campo da produção, a fim de produzir e apropriar a mais-valia e também no campo da reprodução social, como forma de assegurar a legitimidade do sistema capitalista e permitir a continuação e manutenção da ordem social vigente.

Souza Filho e Gurgel (2016) destacam como a burocracia, apesar de ser um instrumento de dominação de classe, pode contribuir para a ampliação e a universalização dos direitos sociais, civis e políticos para a classe trabalhadora. O que pode ocorrer com uma administração democrática que tem como fim melhorar as condições de vida das classes subordinadas, processo este que pode ser

realizado por meio da “mecanização rigorosa da burocracia”, ou seja, pelo fortalecimento da estrutura burocrática.

Isso se deve ao fato de que o fortalecimento das regras impessoais e democráticas impedem em certa medida os mecanismos de favorecimento pessoal; além disso, como já foi dito, o concurso público é uma ferramenta importante de seleção, a qual pode vir a escolher profissionais alinhados com os interesses da classe trabalhadora. Entretanto, esse tensionamento na ordem do capital possui um limite estrutural, posto que os interesses dessas classes só podem ser ampliados na medida em que não comprometam a reprodução do modo de produção capitalista e que não prejudique os interesses da classe dominante e do próprio capital.

Porém, esses avanços na condição de vida da classe trabalhadora também estão relacionados com a sua força no sentido de organização e reivindicação.

Em formações sociais onde a sociedade política é tudo e a sociedade civil é frágil, a burocracia, junto aos demais aparelhos coercitivos e repressivos do Estado, pode vir a ganhar força e se expressar de forma centralizada, na medida em que podemos verificar em menor grau a presença do centralismo democrático. Ao contrário, nas sociedades capitalistas mais avançadas, marcadas por uma relação equilibrada entre sociedade política e sociedade civil, a burocracia tende a incorporar determinados interesses e impulsos das massas populares, não para suplantam a ordem de dominação fundada na propriedade privada, mas, sobretudo, para legitimá-la. (SANTOS e SOUZA FILHO, 2017, p.7).

A partir dessa conjuntura apresentada, na qual a burocracia pode ser utilizada como uma ferramenta para o tensionamento da ordem do capital e como um instrumento que garante os direitos das classes subalternas, é preciso estabelecer como esse processo apresenta-se dentro da administração pública brasileira. Na medida em que o desenvolvimento da administração brasileira teve como base a necessidade da mistura de elementos tradicionais com elementos racionais-legais, isto é, a administração brasileira constituiu-se como a imbricação do patrimonialismo com a burocracia.

### **2.3. Breve Análise Histórica Acerca da Imbricação do Patrimonialismo com a Burocracia na Administração Pública Brasileira**

Para compreender o desenvolvimento da administração pública brasileira, segundo Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016), é preciso entender a necessidade da manutenção do pacto de dominação conservador que permitiu a evolução da administração pública. O que ocorreu através da imbricação de elementos de dominação tradicional com uma dominação legal, as quais foram



materializadas para a ordem administrativa como a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia.

A dominação tradicional, como dito anteriormente, remete a ideia de que legitimidade dessa forma de dominação repousa em crenças e costumes. Dessa maneira, a autoridade é exercida por um senhor pessoal, ao qual os funcionários públicos devem lealdade. Em consequência desse fato, ocorre uma confusão entre o público e o privado, uma vez que a materialização dessa dominação, a administração patrimonialista, visa atender os interesses e manter os privilégios do senhor e do seu quadro de funcionários, os quais estão ligados a esse senhor.

Pois, esses servidores não possuem necessariamente qualidade técnica para exercer suas funções, devido a ausência de instrumentos legais-rationais, na medida em que esses funcionários foram indicados para ocupar seus cargos. Ou seja, o patrimonialismo representa um entrave para a promoção de uma economia racional, como o capitalismo.

- a) pelas dificuldades que o tradicionalismo opõe à existência de estatutos formalmente racionais e com duração confiável, calculáveis, portanto, em seu alcance e aproveitamento econômicos;
- b) pela ausência típica de um quadro de funcionários com qualificação profissional formal;
- [...]
- c) pelo amplo espaço deixado à arbitrariedade material e vontade puramente pessoal do senhor e do quadro administrativo - esfera em que a eventual corrupção, que nada mais é do que a degeneração do direito a taxas não regulamentado, teria importância relativamente mínima, [...];
- d) pela tendência, inerente a todo patriarcalismo e patrimonialismo e consequência da natureza da vigência da legitimidade e do interesse de ver satisfeitos os dominados, à regulação materialmente orientada da economia - por ideais "culturais" utilitários ou éticos-sociais ou materiais - e, portanto, ao rompimento de sua racionalidade forma, orientada pelo direitos dos juristas. (WEBER, 1999, p. 157-158).

Dessa forma, a burocracia, como uma ordem administrativa racional, ao contrário do patrimonialismo, permite o desenvolvimento do capitalismo, como foi visto no tópico anterior, devido às suas condições físicas, voltada para sua estrutura rígida e para o seu quadro de funcionários qualificados; e também, em razão da necessidade de fatores essenciais para a burocracia, como as "[...] condições técnicas de comunicação e transporte." (WEBER, 1999, p. 146).

A fim de entender como esse processo de imbricação entre esses dois tipos de dominação instituiu-se, dentro do cenário brasileiro, é essencial recuperar a atividade administrativa no período colonial, em que denota-se a formação do Estado Patrimonialista brasileiro, o qual será constituído por meio de dois fatores:

[...] o da própria estrutura de dominação da coroa, que se expressa através da organização centralizada do poder central, efetivada pela transmutação da ordem administrativa para o Brasil, e aquele que será forjado pelo próprio desenvolvimento da estrutura econômica, social e política da ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental para a garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa. (SOUZA FILHO, 2011, p. 83).

O primeiro fator citado refere-se à transmutação da ordem administrativa brasileira, devido a influência dos componentes do Estado Patrimonialista português, com a vinda da corte portuguesa, em 1808, a partir disso observa-se a figura do Rei de Portugal, como detentor de um poder centralizado, com a finalidade de controlar o reino. De outro lado, o segundo fator indica o patrimonialismo na organização do poder local, com a “[...] tradição descentralizada da estrutura ‘patriarcal’ dos proprietários rurais.” (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 154), esses proprietários rurais, com a sua influência, permitiram a difusão do poder central no território brasileiro, apesar do Estado representar, nesse momento, os interesses da nobreza e da burguesia comercial. É importante destacar que não obstante a inexpressividade da burocracia nesse momento, a inversão do Império Português para solo brasileiro representou o embrião dessa ordem administrativa, uma vez que era necessário elementos racionais para “[...] às questões de comércio internacional e relações exteriores.” (SOUZA FILHO, 2011, p. 86).

Esse período colonial, também é demarcado pela exclusão das massas populares, as quais sofrem com a violenta repressão. Nesse sentido, elas estão afastadas do pacto conservador de dominação vigente, da época, e que se perpetua no período imperial e na República Velha, o qual é demarcado pela seguinte configuração:

[...] nascente burguesia comercial brasileira, além também se conciliar internamente com os interesses das elites tradicionais (proprietários rurais), visando à exclusão das massas da participação política e à possibilidade de usufruir da estrutura do Estado brasileiro de forma compartilhada com os segmentos de origem latifundiária e escravista. (SOUZA FILHO, 2011, p. 88).

Com o Império, é essencial demarcar alguns fatores, a título de exemplo, os proprietários rurais passam a ser a base do poder político. Em que é possível observar o acirramento da “[...] contradição entre os interesses da burguesia comercial, credora da grande lavoura e os dos proprietários de terras - a ‘nobreza’ da terra: latifundiários e senhores de engenho. -, que são os devedores dessa burguesia.” (SOUZA FILHO, 2011, p.88).

No século XIX, com a crise da economia colonial, passa a se exigir dos países periféricos, a produção de alimentos e matérias-primas em larga escala, com o objetivo de fornecer aos países centrais, à baixo custo, o que contribui para a redução do valor da reprodução da força de trabalho e do capital constante. Dessa maneira, o Estado nacional brasileiro, será estruturado com o propósito de viabilizar a economia mercantil-escravista nacional cafeeira, com a articulação dos proprietários rurais e da burguesia comercial, a partir de uma dominação tradicional materializada na ordem administrativa patrimonialista. Ademais, para que a economia nacional se expandisse em âmbito nacional, foi preciso elementos racionais, a fim de modernizar a sociedade brasileira e implementar a integração e a unidade no território, isto é, foi preciso uma ordem formal-legal.

Sendo assim, a gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo” entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da sociedade colonial para uma sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e de um sistema capitalista emergente articulados intensivamente. (SOUZA FILHO, 2011, p.90).

Ou seja, o Estado nacional foi um instrumento para a garantia dos interesses econômicos, das classes dominantes, tanto daquelas que vieram da estrutura colonial quanto dos senhores rurais, a partir de uma lógica tradicional patrimonialista. Além disso, para viabilizar a economia mercantil escravista, o Estado nacional implementou elementos racionais, por meio de uma ordem administrativa burocrática, entretanto que ainda possuía um quadro administrativo ligado à tradição. Dessa forma, os elementos tradicionais e os formais-legais se entrelaçam, demonstrando o caráter conservador da administração brasileira e capacidade de conciliação entre a ordem colonial e a nova ordem nacional.

No final do século XIX, com a crise da economia mercantil escravista e o surgimento da economia exportadora capitalista, devido ao desenvolvimento do capitalismo mundial, em sua fase imperialista, propiciou o advento da República Velha. Esse evento provocou a transformação dos proprietários de terras em homens de negócios, que foram a base da burguesia agrária brasileira. Nesse contexto está presente o que é a estrutura coronelista, em que é possível observar a influência desses proprietários de terra sobre a massa da população, através de seus poderes locais, uma vez que representavam a base política, econômica e

social de suas respectivas regiões. Isso ocorre, na medida em que com a República e a implementação do federalismo, a participação política do setor agrário será viabilizada, dessa forma “[...] o coronelismo seria um arranjo político de articulação, adequação, acomodação entre o regime político de base representativa e o poder local privado decadente.” (SOUZA FILHO, 2011, p. 93).

A partir dessa relação coronelista evidenciam-se as práticas patrimonialistas no que tange a mistura entre o que é público e privado, uma vez que os chefes desses poderes locais concediam favores para a população eleitoreira, inclusive empregos dentro do funcionalismo público. Em razão disso, criaram-se laços pessoais de fidelidade entre os servidores e os governantes, eliminando a impessoalidade burocrática nos moldes weberianos. Nesse sentido, os coronéis utilizavam-se da máquina pública em benefício próprio, a fim de atender os seus próprios interesses.

Além disso, essa fase imperialista do capitalismo consolidou o papel primário do Brasil dentro da divisão internacional do trabalho, que ocasionou a situação de dependência do país ao capital internacional. Ademais, essa situação tem como efeito a transferência de valor produzida na periferia para o centro, a qual é caracterizada, segundo Marini (2005), pela troca desigual entre os países periféricos e os centrais, em que a periferia perde mais-valia ao produzir os produtos de baixo custo para o centro, ao mesmo tempo em que compra as mercadorias, principalmente relacionadas ao capital constante, dos países desenvolvidos, a preços mais elevados. Com o objetivo de compensar essa perda de mais-valia, os países dependentes têm como ponto central a superexploração da força de trabalho, dessa forma “[...] a particularidade da economia capitalista dependente, é viabilizada pela manutenção de determinadas dinâmicas oriundas da economia colonial baseada no trabalho escravo/ semiescravo.” (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.151).

Portanto, a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia na República Velha em resumo consiste na:

[...] fragilidade do poder federal – embora num período em que se fez necessário agir nacionalmente com certa racionalidade e especialização para comandar a política econômica voltada para a sustentabilidade da economia exportadora capitalista – advinda da “política dos governadores” e do sistema coronelista, enfraquece a já inexpressiva dimensão burocrática da ordem administrativa brasileira. Em outras palavras, o patrimonialismo burocrático centralizado do período imperial não mais condiz com a nova correlação de forças centrada na hegemonia política e

econômica da oligarquia cafeeira. Da burocracia centralizada, necessita-se apenas da condução da política econômica, com certo cariz de racionalidade, que venha a favorecer a dinâmica da produção-intermediação-exportação do café. A dominação política se irradia nacionalmente através do sistema patrimonialista local, fundado na combinação da “política dos governadores” com o sistema coronelista. (SOUZA FILHO, 2011, p.95).

O pacto de dominação efetivado entre o estado oligárquico- representados pelos homens de negócios, principalmente os produtores de café- e os setores burgueses exportadores, denota a formação de um liberalismo excludente, o qual permite a continuidade da exclusão da participação popular nas decisões políticas, ou seja,

Nesse quadro, o liberalismo incorporado estará voltado basicamente para viabilizar os interesses econômicos da nascente burguesia agrária. A superestrutura jurídica e política refletirá, assim, essa opção teleológica direcionada para a acumulação da elite dominante, e não para a incorporação dos diferentes setores sociais no processo de desenvolvimento. A opção pela exclusão das classes subalternas e da burguesia industrial emergente nessa lógica é nítida. (SOUZA FILHO, 2011, p. 97).

Com base no que foi expresso neste tópico, Souza Filho (2006), a partir do que Marco Aurélio Nogueira expressa, acredita que ocorreu uma “bifrontalidade” entre o patrimonialismo e a burocracia na ordem administrativa brasileira, isto é, uma compatibilização entre esses dois tipos de ordem administrativa, como uma forma de responder os projetos políticos em predominância dentro do contexto nacional e para garantir “[...] a manutenção dos pacto de dominação estabelecido em cada momento.” (SOUZA FILHO, 2006, p.3). É importante denotar, que a administração pública não pode ser considerada ineficiente, na medida em que atendeu os interesses dominantes em questão e manteve os setores subalternos excluídos da pauta, ou seja, a garantia do pacto de dominação e da incorporação dos setores tradicionais a partir dos traços patrimonialistas. Os quais, também contribuem para uma “[...] administração que é permeada de corrupção e apropriação privada de recursos [...]” (SOUZA FILHO, 2006, p.3).

Essa imbricação do patrimonialismo e da burocracia na administração pública brasileira perpetua-se nos futuros elementos históricos, em que essa combinação continuará a atender os projetos políticos que respondam aos interesses das elites nos determinados momentos. Esse processo será visto no próximo tópico em que será feita uma retomada dos principais marcos administrativos do período que compreende os anos de 1930 até 1995, em outras palavras, da Revolução de 30,

com Getúlio Vargas, até o Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), o qual se deu em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso.

#### **2.4. Elementos Históricos da Estruturação da Administração Pública Brasileira (1930-1995)**

Como dito no tópico anterior a “bifrontalidade” entre patrimonialismo e burocracia viabiliza a realização dos projetos políticos em vigência, atendendo os interesses das classes dominantes e excluindo as classes subalternas. Dessa forma, observou-se na administração pública brasileira: “Da integração nacional do Império, passando pelo projeto de economia exportadora capitalista, sob hegemonia da oligarquia agrária cafeeira, e chegando ao projeto de industrialização sob direção das oligarquias, numa combinação com a burguesia industrial vigente [...]” (SOUZA FILHO, 2006, p.3).

Esse projeto de industrialização e urbanização do Estado brasileiro, liderado pela oligarquia combinada com a burguesia industrial vigente, ocorreu, a partir da Revolução de 1930 com Getúlio Vargas. É importante destacar que essa revolução capitalista sucedeu de forma passiva, na medida em que não provocou grandes rupturas com a organização econômica e societária, observando-se uma modernização conservadora do Estado.

[...] a ditadura Vargas não esvazia as oligarquias e o coronelismo. Via burocracia, ela reforça o poder central, para controlar os poderes oligárquicos e coronelistas, no sentido de enquadrá-los para o novo projeto político e econômico em desenvolvimento. Dessa forma, organiza-se uma outra estrutura para viabilizar a participação das oligarquias tradicionais no poder. (SOUZA FILHO, 2006, p.2).

Esse processo demonstra que a industrialização no país aconteceu de forma integrada e dependente dos interesses agrários, uma vez que a rentabilidade do sistema cafeeiro, na República Velha, permitiu o investimento no crescimento industrial. Como é demonstrado por Souza Filho e Gurgel (2016) retomando Oliveira (2003):

[...] a relação dialética entre a agricultura e o setor industrial emergente se expressa na funcionalidade da agricultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos, através da manutenção do padrão ‘primitivo’ de acumulação na agricultura, ‘baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho’ (OLIVEIRA, 2003, p. 45 *apud* SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 157).

Ou seja, a industrialização brasileira teve como base a agricultura, a qual forneceu força de trabalho e alimentos, que permitiram o desenvolvimento industrial,

isto é, a indústria teve como impulso o capital agrário-tradicional, dessa forma, estruturou-se a dependência central desse período entre o capital cafeeiro e o capital financeiro. Além disso, com o objetivo de facilitar a exportação cafeeira, o capital agrário também investiu em outros pontos do segmento urbano, como os serviços financeiros e os transportes.

Conseqüentemente, essa articulação entre os interesses agrários e a burguesia industrial, em um contexto de revolução passiva que não rompeu de forma drástica com suas heranças coloniais, observou-se uma subserviência da burguesia nacional aos interesses dos proprietários de terras, estes por sua vez estavam subordinados ao capital internacional, devido à base econômica agroexportadora. Em desdobramento, a economia brasileira vê-se dependente e subordinada ao capital internacional, com uma burguesia fraca, incapaz de viabilizar um projeto de desenvolvimento nacional.

Com a Revolução de 1930 e processo de urbano-industrialização, como dito anteriormente, Vargas buscou o fortalecimento do poder central, a partir de um Estado interventor, o qual propicia a industrialização restringida, caracterizada pelo papel do Estado de “[...] proteger a economia contra as importações concorrentes, evitar o fortalecimento da classe trabalhadora e de seu poder de barganha e realizar investimentos em infra-estrutura [...]” (SOUZA FILHO, 2011, p.103).

Nesse contexto, a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia permanece, porém, denota-se um fortalecimento da estrutura burocrática do Estado, para viabilizar a expansão das estruturas capitalistas no país. Além disso, com a implementação do Estado Novo (1930-1945), e conseqüentemente, de um governo ditatorial, a burocracia assume uma face autoritária, fortalecendo o seu aspecto de dominação, em especial à classe trabalhadora, a qual é incorporada seletivamente, dentro da industrialização excludente. Ademais, o patrimonialismo se mantém na relação com as oligarquias agrárias, a fim de garantir o pacto de dominação vigente e os seus privilégios, ao mesmo tempo, em que impede que a classe trabalhadora alcance seus direitos.

Com o fortalecimento da dimensão burocrática, ocorreu no governo Vargas a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, que visa organizar a administração pública a partir de preceitos racionais-legais.

[...] o Dasp funcionou como órgão de inovação e modernização administrativa, liderando a efetiva organização do aparato público brasileiro e atuando como centro irradiador de influências renovadoras, peça

estratégica de um sistema racionalizador no âmbito do Poder Executivo federal. (NOGUEIRA, 1988, p. 94).

O Dasp propicia a criação de normas e estatutos que regulamentam a administração pública, além de ter como ponto o estabelecimento de “universalismo de procedimentos” que visa o emprego das mesmas práticas para todos os cidadãos reconhecendo a sua igualdade perante a lei. Porém, esse não é efetivado por completo, devido à existência de práticas clientelistas e patrimonialistas nos diferentes segmentos da administração. Portanto a burocracia acontecerá de maneira limitada, como forma de manutenção do pacto conservador que rege a conjuntura brasileira, a partir da exclusão dos segmentos populares.

Dessa forma, Getúlio utilizará o Dasp, juntamente com os Daspinhos que são as instituições presentes nos estados, como uma maneira de fortalecer o poder central, uma vez que a expansão burocrática permitirá que Vargas controle a administração pública. O que em um contexto ditatorial permite a própria viabilização do regime, esse processo demonstra a instauração do “insulamento burocrático” na administração pública brasileira, que é caracterizado pelo afastamento das demandas populares.

Nesses termos, a burocracia se expande no Brasil a partir de três determinações fundamentais: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central através de estratégias de “insulamento burocrático”. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.159).

Acerca da preocupação com a questão social e suas manifestações, nesse momento é possível notar dois fenômenos que permanecem inalterados até a ditadura militar. Na estrutura previdenciária, denota-se a “cidadania regulada”, em que determinados grupos de trabalhadores, os quais exercem funções essenciais para o funcionamento do Estado, podem contribuir com seus determinados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e receber os serviços previdenciários e a assistência médica, “[...] a estrutura previdenciária consolida uma organização pública que combina especialização burocrática com lealdade patrimonialista para promover a incorporação seletiva da classe trabalhadora no projeto industrializante em desenvolvimento.” (SOUZA FILHO, 2011, p.113). Enquanto isso, no âmbito da assistência social, ocorre a “cidadania invertida”, a qual só abrange a população que



realmente necessita dela, sendo que esta é realizada sobretudo pelas instituições filantrópicas.

O insulamento burocrático é visto no governo Vargas com a formação da Assessoria Econômica, e no mandato seguinte com Juscelino Kubitschek (JK) a partir da criação dos Grupos Executivos, em que a forma de seleção dos servidores não será de maneira impessoal, ou seja, os interesses da classe trabalhadora não serão abarcados. Esses Grupos Executivos foram utilizados para coordenar as atividades para atingir o Plano de Metas, no contexto do fortalecimento de um Estado desenvolvimentista, dessa forma, JK faz uso “[...] do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para a manutenção de sua base de apoio e o segundo para o desenvolvimento de seus projetos desenvolvimentistas.” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 45). Nesse sentido, é possível observar a presença de uma administração paralela, composta de especialistas, os quais chegaram aos seus cargos por meio de indicações, em consequência, o Dasp sofreu com o enfraquecimento de seu sistema meritocrático.

Com a ditadura civil-militar implantada em 1964, na qual “O principal instrumento de legitimação simbólica, além do patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha e uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir do qual o regime se definia como um instrumento ‘modernizador’ do país.” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 47). No âmbito da administração pública, que ganha um certo destaque na busca pela modernização, denota-se que as expressões do insulamento burocrático observadas de forma expressiva nos anos 50 serão institucionalizadas através do Decreto Lei nº 200 de 1967, que buscava “[...] fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de controle, coordenação, gerenciamento e planejamento estratégico sobre a administração pública federal.” (TORRES, 2004, p. 157-158).

O Decreto Lei nº 200/67 tem como fim a consolidação do capitalismo monopolista no cenário nacional, nesse sentido, a burocracia passa a ser dominante, novamente em seu aspecto de dominação e autoritário. Porém o patrimonialismo se mantém, especialmente por ser um contexto de ditadura, em que pode-se observar um processo de maior concentração de poder e renda, enquanto os setores da classe trabalhadora sofrem com a ampliação das desigualdades sociais e com o arrocho salarial, e conseqüentemente com a intensificação da

exploração da força de trabalho, além de permanecerem sendo excluídas, sobretudo no enquadramento de violência vivida.

Segundo, Bresser-Pereira (1996) o Decreto Lei nº 200/67 constitui-se como a primeira Reforma Gerencial, assunto que iremos tratar melhor ao decorrer desse projeto. Ademais, o que necessita ficar exposto, nesse momento, é que isso advém da descentralização, a qual ocorreu especialmente em razão da ampliação da administração indireta. Na visão de Souza Filho e Gurgel (2016), esse processo trouxe consequências como a “[...] incorporação de critérios empresariais na administração pública, gerando um processo de competição intraburocrática, em que a cooperação e solidariedade entre agências é substituída pelo *ethos* da concorrência.” (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 163). Além disso, outro desdobramento prejudicial ao estabelecimento do universalismo de procedimentos e à expansão dos direitos das classes subalternas, foi que com esse papel central da administração indireta, a administração direta responsável pelas políticas sociais acabou sendo sucateada.

De modo geral, a administração indireta foi sendo deixada de lado e experimentou um intenso processo de sucateamento nesse período, estando ainda muito marcada por uma cultura patrimonialista, pela baixa remuneração, abrigando servidores desmotivados etc. Por outro lado, a administração indireta, especialmente as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tinham suas atuações marcadas pela utilização mais intensiva de técnicas modernas de gestão, além de contar com um quadro de funcionários altamente qualificados e bem remunerados, apresentando níveis mais elevados de motivação e comprometimento com os objetivos maiores das instituições. (TORRES, 2004, p. 157).

Nas instituições ligadas às questões econômicas, que apresentavam a burocracia, denota-se a presença do que Fernando Henrique Cardoso (1993) denomina de “anéis burocráticos”, os quais permitem a articulação entre os setores das classes sociais do Estado, excluindo as classes subalternas. Concede através da expressão do poder, que essas classes dominantes utilizem o Estado, como um canal privilegiado, para garantir seus interesses, através dos seus recursos. “Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção.” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 51).

No âmbito da questão social, os militares ampliaram a cobertura dos serviços para uma maior porcentagem da população, como uma maneira do regime obter uma certa legitimidade. Nesse processo, ocorre o fenômeno denominado de “americanização perversa”, na medida em que o serviço atende uma maior camada

da população, porém não teve os seus recursos ampliados. Dessa maneira, os serviços ofertados para as classes subalternas são sucateados e de má qualidade.

A partir desses pontos colocados, a organização da administração pública ficou da seguinte forma:

- a) para as questões de segurança, relações internacionais e questões fiscais — BUROCRACIA valorizada e reconhecida;
- b) para a questão social — Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo estatal (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e PATRIMONIALISMO, fundado na estrutura clientelista (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, através da relação entre Poder central-Poder local e Poder local-população-clientela);
- c) para a intervenção nas questões diretamente econômicas (política monetária, fiscal, industrial) — BUROCRACIA INSULADA, baseada no corporativismo estatal (Estado privatizado por interesses do capital. A expressão material dessa estrutura burocrática são as administrações indiretas criadas durante a ditadura). (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 168).

O fim do período militar, aconteceu na conjuntura de “[...] crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista.” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.53). A crise da ditadura, aconteceu, devido à colapso do milagre econômico, em que o salto na economia que aconteceu durante o governo dos militares, a partir do aceleração da industrialização e da urbanização, realizada por meio do endividamento externo, entrou em recesso, em especial em razão da crise do petróleo 1973, a qual afetou todo o mundo.

Além disso, a ditadura enfrentou a pressão popular de diversas camadas insatisfeitas da sociedade, em razão da crise econômica e do padrão violento do período. Principalmente, entre a classe trabalhadora, com o Novo Sindicalismo, dessa forma, os movimentos sociais nesse período tiveram uma grande influência com o movimento pelas eleições diretas e para o término da ditadura cívico-militar. Esse protagonismo das classes populares e dos movimentos sociais, expressou-se com a redemocratização do país, através da Constituição Federal de 1988, em razão do seu caráter de um constructo coletivo e de uma democracia participativa. A qual seguindo os preceitos weberianos, buscava o fortalecimento da dimensão burocrática na administração, especialmente na questão do mérito, ao estabelecer a obrigatoriedade de concurso público para adentrar no funcionalismo público, inclusive nas áreas de administração indireta, “[...] a administração indireta foi obrigada a adotar integralmente todos os procedimentos que regem a realização dos concursos públicos, perdendo sua liberdade de contratar e demitir que o regime

celetista anteriormente utilizava.” (TORRES, 2004, p. 163), processo este que garante a impessoalidade das relações.

A Constituição de 88, a partir de seus elementos racionais-legais, buscava a ruptura definitiva com as práticas patrimonialistas e clientelistas, além de almejar a universalização dos procedimentos e a expansão dos direitos da classe trabalhadora. Porém, esse projeto de administração encontrou barreiras nos anos 90, com a popularização do ideário neoliberal, que representa um caminho contrário ao da Constituição de 88, ao visar por um Estado mínimo, o que conseqüentemente, consiste em uma violação aos direitos já conquistados.

O ideário neoliberal avançou socialmente com a vitória de Collor de Mello nas eleições de 1989, o que constituiu em um entrave para os progressos estabelecidos pela Constituição de 88. Collor, com seu discurso modernizador, buscava seguir a agenda mundial, ditada pelo “Consenso de Washington”, o qual perpetuava uma visão neoliberal das ações, com práticas voltadas para o enxugamento das funções do Estado e para as privatizações. Porém, “[...] esse discurso modernizador irá encontrar uma prática política extremamente deletéria, irresponsável e corrupta, que terá uma enorme repercussão negativa sobre a administração pública.” (TORRES, 2004, p. 163). Essa prática corrupta levou ao *impeachment* de Collor.

Nas eleições de 94, o ideário neoliberal, novamente sai a frente com a vitória de Fernando Henrique Cardoso. É importante ressaltar que o pacto conservador que rege a sociedade brasileira entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial se manteve dentro desses contornos, em que foi possível observar um patrimonialismo em transformismo, uma vez que esses laços de lealdade agora encontravam-se “transformados” pela lógica capitalista.

O principal ponto desse governo, foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), lançado em 1995, pelo ministro Bresser-Pereira, o qual tinha como objetivo enxugar a máquina estatal e aumentar a governança da mesma. Além disso, o PDRAE traz críticas à ordem administrativa burocrática, como insuficiente para lidar com as inovações do período e traz como solução uma ordem administrativa gerencial. Esses traços serão abordados com mais profundidade no próximo tópico.

## 2.5. Neoliberalismo e Contrarreforma Administrativa (1995-2002)

A crise mundial, citada no tópico anterior, a qual eclodiu nos anos 1970, teve seus efeitos principais, no Brasil, na década de 80, denominada de “década perdida”, devido a desaceleração da economia, a perda de valor da moeda nacional e as altas taxas de inflação. Nesse momento, foi possível observar uma crise capitalista estrutural, que segundo Mandel, simboliza uma onda recessiva dentro do ciclo do próprio capital, o qual em alguns momentos expande-se, como na Era de Ouro do Capitalismo, no pós-guerra mundial; e em outros entra em recessão, como na crise de 1970, caracterizada como crise do próprio modelo de produção fordista.

[...] o aprofundamento da recessão econômica e o avanço da economia asiática no mercado internacional fizeram com que o mundo ocidental, especialmente os Estados Unidos, temesse uma hegemonia japonesa, que trouxe à tona um discurso por mudanças no setor produtivo e econômico, que gira em torno das máximas “reestruturação produtiva”, “globalização” e “crise do Estado”. (PAULA, 2005, p. 42)

Essa reestruturação produtiva, consiste na substituição do modelo de produção fordista, identificado como um modo de produção em massa, para um modo de produção “flexível”, no qual a produção ocorre de acordo com a demanda. Anteriormente, a acumulação fordista estava relacionada com o modelo keynesianista, isto é, com uma política de pleno emprego, em que o Estado interventor, a partir do modelo de intervenção chamado de Estado de bem-estar, provia uma série de direitos sociais para a classe trabalhadora. Com a crise do modelo produtivo, e conseqüentemente do keynesianismo, era necessário uma forma econômica que se ajustasse à acumulação flexível, o neoliberalismo passa a ser considerado como uma saída para a crise.

No caso brasileiro, após a redemocratização do país, o neoliberalismo sobressaiu à perspectiva progressista da Constituição de 88. Segundo, Bresser-Pereira (1996), no início do governo Collor esse processo iniciou-se, com o direcionamento da economia para o mercado externo.

Seria nesse governo que, afinal, ocorreria a abertura comercial [...]. Seria nele que a privatização ganharia novo impulso. Seria no governo Collor que o ajuste fiscal avançaria de forma decisiva, não apenas através de medidas permanentes, mas também através de um substancial cancelamento da dívida pública interna. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 249-250).

Em continuidade a esse movimento, o neoliberalismo concretizou-se como o ideário econômico, do país, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado (PDRAE), implementado em 1995,

pelo então ministro Bresser-Pereira do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esse plano foi formulado seguindo a concepção de que a crise do Estado possuía três motivos principais: a crise fiscal; a crise do modo de intervenção, com o Estado do Bem-Estar; e, a crise da forma de administração, ou seja, a ordem administrativa burocrática.

A partir do momento que Bresser entende essas razões para a crise do Estado, e não como uma crise do modelo de produção, como esclarece Souza Filho e Gurgel (2016), o então ministro do governo FHC desenvolve o PDRAE com o objetivo de “[...] atrair capitais, reduzindo a dívida externa; redução da dívida interna; preços mais baixos para os consumidores; qualidade dos serviços; a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes em mãos do Estado.” (BEHRING, 2003, p. 200). Ou seja, busca a abertura do mercado, o enxugamento do Estado e uma nova forma administrativa.

O enxugamento da máquina pública está diretamente ligado à uma crítica neoliberal ao keynesianismo. Na medida em que a lógica neoliberal defende a existência de um Estado mínimo, que deve somente manter as condições de competitividade no mercado. Seguindo esse raciocínio, Bresser divide o Estado em quatro setores: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não-exclusivos; a produção de bens e serviços para o mercado.

Cada um desses setores possui o seu tipo de propriedade e tipo de administração correspondente. O núcleo estratégico, que é composto pelo Três Poderes, pela Cúpula dos Ministérios e pelo Ministério Público, apresenta como tipo de propriedade adequada a estatal, e a administração é composta por um misto entre a burocracia e o gerencialismo, sendo que esta última forma administrativa ainda será explicitada neste trabalho. As atividades exclusivas, as quais abordam a Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública e Seguridade Social Básica, também apresenta como propriedade a estatal, porém apresenta apenas o gerencialismo como tipo de administração. Os serviços não-exclusivos, incluindo, universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, passam a ser propriedade pública não-estatal, isto é, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, a partir do processo de publicização, além disso também possui o gerencialismo na administração. Por fim, a produção de bens para o mercado, que é na verdade as empresas estatais, devem ser privatizadas, ou seja, vendidas, uma vez que como dito na citação de Behring (2003) apresentada acima, Bresser considerava que

essas estavam ineficientes nas mãos do Estado, dessa forma, seguia a administração gerencialista, pois esta já seria própria das instituições empresariais.

Essa divisão tinha como objetivo reestruturar o Estado, mantendo como propriedade estatal, os setores que seriam próprios das funções estatais. Porém, essa medida apresenta consequências negativas, ao desresponsabilizar o Estado, de questões importantes para as classes subalternas, como a saúde, a previdência e a assistência, estes que ficam a mercê do mercado e do próprio capital.

Restava portanto “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias”, conforme a decisão dos 6 membros da Câmara da Reforma do Estado. São eles que definem os “serviços não exclusivos” e “produção para o mercado”. Nesses dois campos de atividades estão a saúde, a previdência, a assistência, a educação, a telecomunicação, a pesquisa e a cultura (serviços não exclusivos) e as empresas e sociedades de economia mista (produção para o mercado). Grande gama de serviços/empresas abertos ao investimento privado. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.180).

Esse domínio do mercado, se deve ao fato da publicização ser uma espécie de privatização disfarçada para as Organizações Sociais (OS) e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Especificamente no caso das OSCIPs “A atenção dessas organizações é para com os Editais que permitem desenvolver serviço público, em troca de remuneração direta por parte do Estado.” (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 183). Porém, com essas medidas nota-se que há a inexistência de concorrência para a oferta desses serviços, relegando ao cidadão-cliente serviços de má qualidade. Além disso, também há relatos de corrupção dentro dessas entidades, revelando os traços patrimonialistas da gestão das áreas sociais.

Apesar dessa evidência do patrimonialismo, Bresser-Pereira (1996) considera que este já foi superado e declara que a burocracia é uma ordem administrativa obsoleta, visto que cumpriu o seu papel de suprir os elementos tradicionais. Outra questão, é que ele acredita que o modelo burocrático seja ineficiente nessa fase capitalista globalizada. Seguindo, os economistas da Escola de Chicago e baseado na teoria da escolha pública, defende que a visão utilitarista e autorreferenciada da burocracia, na qual os funcionários públicos estão voltados para a preservação de seus próprios privilégios e não para o atendimento do cidadão. Ademais, conceitua que a estrutura burocrática rígida compromete a eficiência da administração, sendo necessário uma nova forma de gestão mais flexível.

Essa nova forma de administração seria o gerencialismo, a qual é baseado nos seguintes preceitos:

- \* o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica;
- \* a produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação;
- \* a aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade;
- \* o *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade;
- \* os gerentes têm o direito de administrar. (PAULA, 2005, p. 56).

Ou seja, o gerencialismo consiste no emprego de elementos da administração de empresas capitalistas, como metas e avaliação de desempenho. Essa forma administrativa parte do pressuposto de que a gestão nessas empresas são mais eficientes. Porém, não leva em consideração que a finalidade da empresa capitalista é a produção de lucros, enquanto o fim estatal deve considerar a reprodução dos trabalhadores. Nesse sentido, esse tipo de administração representa um retrocesso nos direitos trabalhistas e na vida da classe trabalhadora em geral.

Tendo em vista esses pontos, Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016) não consideram a administração gerencial como um modelo pós-burocrático de administração, na medida em que esse não supera a burocracia. Pois, é observado no núcleo estratégico, relacionado com as questões econômicas, uma monocratização da burocracia, isto é, uma centralização dessa ordem administrativa nos centros de decisão, visto que é preciso da rigidez e da estabilidade. Enquanto, nos serviços não-exclusivos do Estado, especialmente a área social, sofre com a flexibilização burocrática, isto é, o enfraquecimento, por exemplo da perspectiva meritocrática da gestão, abrindo espaço para terceirizações e também para o patrimonialismo, o que reflete o descaso estatal com esse setor, e consequentemente transferindo a responsabilidade para a sociedade.

Uma das particularidades da ordem administrativa brasileira sob o gerencialismo é que ela realiza a lealdade entre senhor-servidor não mais de forma típica, ou seja, baseada na tradição. A lealdade senhor-servidor, na ordem administrativa gerencial brasileira, é obtida através da centralização burocrática e difusão ideológica do pensamento único (só existe uma forma de conduzir a política a economia e a sociedade), portanto racional-legal, combinada com os estratégias de flexibilização gerencial que possibilitam, num quadro de monocratização burocrática, agir coercitivamente, através de mecanismos legais (liberação de recursos para programas sociais, emendas parlamentares, terceirização, cargos de confiança), a fim de obter apoio político dos setores tradicionais para o projeto de transnacionalização, viabilizando, dessa forma, a incorporação desses segmentos na estrutura de poder. (SOUZA FILHO, 2011, p. 213).



Juntamente com o neoliberalismo, inicia-se um processo de contrarreforma na administração pública brasileira, pois a reestruturação ou reforma do Estado, na verdade é considerada um retrocesso, por isso Behring (2003) a define como uma “[...] contra-reforma conservadora e regressiva [...]” (BEHRING, 2003, p. 171). Isso deve-se ao fato de representar o projeto das classes dominantes, em que mais uma vez, na história brasileira, as classes subalternas são excluídas e sofrem com as consequências desse movimento.

Nesse sentido, “[...] a meta das reformas neoliberais não é exatamente o crescimento econômico nacional, mas o aumento dos lucros privados, pela intensificação do trabalho e da transnacionalização industrial e financeira.” (PAULA, 2005, p. 66). Para alcançar esse objetivo, ocorre um ataque coordenado aos direitos trabalhistas, a partir dos projetos de contrarreforma em vigor, no enfraquecimento dos sindicatos e na flexibilização do mercado de trabalho.

A aposta feita na redução dos sindicatos, no tratamento mais individualista do mercado de trabalho e na flexibilização das leis trabalhistas resultou em um empobrecimento da população, além de debilitar as estruturas familiares. Ocorreram também aumentos relevantes nos índices de criminalidade e de desigualdade econômica [...]. (PAULA, 2005, p. 66).

A partir desta passagem, relatando as consequências nefastas do neoliberalismo, no Reino Unido, para as classes trabalhadoras, também é possível compreender como estes mesmos eventos acontecem no cenário nacional. Efeitos esses que afetam diariamente a intervenção do Serviço Social, frente às expressões da questão social. Esse cenário de contrarreforma e o direcionamento dos próximos governos frente a essas questões serão melhor explicadas no próximo capítulo.

### **3. ORDENAMENTO INSTITUCIONAL NO GOVERNO DILMA**

#### **3.1. Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico**

De acordo com Filgueiras (2018), a Teoria Marxista da Dependência (TMD) concebe acerca da tendência expansionista do sistema capitalista mundial, em que alguns países, formado por uma minoria, subordinam a grande maioria dos países e ditam a sua estrutura política e econômica. Em consequência disso, a expansão do capitalismo ocorre de forma particular, isto é, “[...] a TMD identifica características específicas na forma como o capitalismo se desenvolveu nos países subordinados, dando origem ao capitalismo dependente, cuja reprodução está subsumida pela

reprodução do capital nos países imperialistas.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 520), essa formação de um sistema capitalista baseado na dependência contribui para a reconfiguração do próprio sistema, e em desdobramento para a emergência de diferentes tipos de divisão internacional do trabalho.

A condição de dependência da América Latina é evidenciada por Marini (2005) a partir da TMD, por meio de três determinantes fundamentais: transferência de valor, superexploração da força de trabalho e ruptura do ciclo de capital. A transferência de valor é caracterizada pela passagem de mais valor dos países dependentes para os desenvolvidos, na medida em que os países periféricos ocupam uma posição primária na divisão internacional do trabalho, enquanto necessitam de produtos desenvolvidos dos países industrializados. Para compensar esse valor perdido, ocorre a superexploração da força de trabalho, como uma maneira de incrementar a mais-valia produzida, a partir de “[...] seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas”(PINHO JUNIOR E SOUZA FILHO, 2019, p. 64). Por fim, o último determinante é a ruptura do ciclo do capital, definido pelo fato da produção estar separada da circulação, uma vez que a circulação efetiva-se no mercado externo, ao considerar que os produtores não se efetivam como os consumidores finais de sua produção, devido à violação das suas forças de trabalho.

Para compreender esse processo de hierarquização e a forma como o capital se reproduz é desenvolvido o conceito de Padrão de Reprodução do Capital (PRC), o qual a partir das leis gerais do capitalismo, expressada pelo ciclo de reprodução do capital-dinheiro pensado por Marx, pretende-se analisar como é o funcionamento do capitalismo dentro do concreto, pela maneira como ele se reproduz em um período histórico e em um espaço territorial específicos, inclusive ao verificar como o sistema econômico se realiza nas esferas de produção e circulação. A partir desse conceito explorado por Osório (2012a), é possível evidenciar características cruciais para entender como funcionam as economias dependentes:

A subordinação do ciclo do capital dos países dependentes ao ciclo do capital dos países imperialistas se expressa em todas as fases do processo de reprodução do capital. Os vínculos de dependência se fazem presentes no financiamento e no investimento, nas importações de máquinas e equipamentos, na superexploração do trabalho, no uso de tecnologia importada e no pagamento de *royalties* e patentes, no tipo de mercadoria produzida e exportada, na remessa de juros e lucros etc. Em resumo:

dependência tecnológica, comercial e financeira. (FILGUEIRAS, 2018, p. 522).

Utilizando o conceito de PRC, Osório (2012b) identificou a existência de três padrões na história da América Latina: “[...] o Padrão Agromineiro Exportador (até a segunda década do século XX), o Padrão Industrial (a partir da segunda metade dos anos 1930 até meados dos anos 1970) e, atualmente, o Padrão Exportador de Especialização Produtiva (de meados dos anos 1980 até o presente.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 523). Este último padrão estabelecido com a instauração do neoliberalismo na América Latina pode ser resumido como um retorno dos países à uma posição de produtor primário dentro da divisão internacional do trabalho, sendo esta produção destinada para exportação, na medida em que o mercado interno encontra-se fragilizado e fragmentado, sobretudo devido às polarizações sociais ocasionadas pela precarização do trabalho e do aumento dos níveis de pobreza.

Ademais, o autor ressalta que este Padrão Exportador de Especialização Produtiva não abarca as particularidades dos países que compõem a América Latina. A título de exemplo no caso do Brasil em que a especialização produtiva está direcionada à exportação, enquanto a produção de outros setores destinada ao principal mercado que é o interno ainda apresenta-se diversificada, além disso a desindustrialização no país demonstra-se como um fenômeno relativo.

A fim de compreender essas particularidades e analisar a dinâmica das relações socioeconômicas em dado Estado nacional, em um momento específico, Filgueiras (2018) apresenta o conceito de Padrão de Desenvolvimento Capitalista (PDC) para sanar o problema da abstração do PRC. Ou seja, o PDC, apresenta-se “[...] como um conceito de caráter transdisciplinar, isto é, que sintetiza e expressa, ao mesmo tempo, as dimensões econômica, social e política de uma determinada formação econômica-social.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 524).

Além disso, o PDC permite relacionar a estrutura com a conjuntura nos diferentes momentos dos cenários apresentados, em outras palavras, observar como a política macroeconômica demonstra-se dentro da estrutura geral de organização do Estado em dado momento histórico. Isso é feito por meio do conceito de Regime de Política Macroeconômica (RPM), nesse sentido, Filgueiras (2018) demonstra que o Brasil desde o governo Collor encontra-se inserido em um PDC denominado Padrão Liberal Periférico (PLP), porém é necessário demarcar que dentro deste padrão constatou-se RPM distintos ao longo dos governos.

Para compreender a direção do PDC é fundamental definir alguns de seus atributos, os quais devem ser pensados de acordo com o caráter transdisciplinar do conceito, ou seja, levando em consideração as especificidades históricas, econômicas, políticas e sociais de cada Estado, além de pensar na articulação do âmbito nacional com o internacional.

[...] o atributo fundamental, que articula e imprime a direção sócio-política e econômica do PDC, é o Bloco Político no Poder, conforme formulação de Poulantzas. Os demais atributos são: 1 – a natureza e o tipo de regulação da relação capital e trabalho; 2 – o caráter e a dinâmica das relações intercapitalistas; 3 – o modo de inserção internacional do país; 4 – o lugar e o modo como o Estado se articula com o processo de acumulação; 5 – o processo de criação e incorporação do progresso técnico; o modo de financiamento da acumulação; 7 a estrutura de propriedade e a distribuição de renda e riqueza e 8 – as formas de organização e representação política das distintas classes e frações de classes. (FILGUEIRAS, 2018 *apud* PINHO JUNIOR E SOUZA FILHO, 2019, p. 67).

A partir desses atributos, é possível identificar que o Brasil, desde a ruptura com o Padrão de Substituição de Importações, nos anos 1990, encontra-se no Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico. Caracterizado pelo caráter liberal no âmbito econômico ao se pensar nas medidas neoliberais iniciadas no governo Collor, com a abertura financeira, as privatizações e a desregulamentação, em consequência, ocorre o enfraquecimento da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que o capital, especialmente o financeiro, ganha hegemonia no cenário nacional. E é periférico pelas características específicas que o modelo econômico assume em um país dependente e subdesenvolvido, ao considerar o atraso e a subordinação aos países capitalistas centrais.

Através do que foi apresentado é determinado as características fundamentais do PLP:

O Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico, caso brasileiro, tem como elementos constitutivos centrais as seguintes características: a) assimetria ampliada na relação capital e trabalho, em a favor do primeiro; b) posição dominante do capital financeiro - nacional e internacional – no processo de acumulação e na dinâmica macroeconômica e fortalecimento de grandes grupos econômicos nacionais produtores e exportadores de commodities e o agronegócio; c) aumento da vulnerabilidade externa, no contexto de reprimarização, desindustrialização e crescimento da dívida pública; d) perda da capacidade do Estado de financiar e regular a economia; e) modo de financiamento da acumulação se alterou, passando a ser realizado, principalmente, através de investimentos estrangeiros nos mercados financeiros; f) manutenção da estrutura de propriedade e de

distribuição de renda e riqueza, com ampliação da participação do capital financeiro na apropriação da mais valia; g) redução drástica do processo de criação e incorporação do progresso técnico; h) novas formas de organização e representação política das distintas classes e frações produziram a redução da capacidade de direção hegemônica da burguesia, manipulação da opinião pública, por meio das grande mídia corporativa e judicialização da política e deterioração da democracia formal; e i) constituição de um novo bloco no poder, num primeiro momento com a hegemonia absoluta do capital financeiro e da burguesia imperialista e, posteriormente, com o crescimento da importância do agronegócio e da indústria produtora de commodities, como expressões da burguesia interna (FILGUEIRAS, 2018 *apud* PINHO JUNIOR e SOUZA FILHO, 2019, p. 68).

Entretanto, como foi dito anteriormente, durante o período do PLP ocorrem diferentes tipos de RPM, os quais são “[...] dependentes decisivamente da conjuntura internacional e que refletem as prioridades e vantagens diferentes para as diversas frações do capital, sempre implicam alguma acomodação do bloco no poder.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 530).

Como foi dito, no primeiro capítulo Collor iniciou a tomada de medidas neoliberais, as quais foram consolidadas com FHC, de acordo com a agenda internacional para a recuperação dos países subdesenvolvidos estabelecida pelo receituário do Consenso de Washington. A partir dessas reformas neoliberais e da implementação do Plano Real, observou-se a consolidação do capital financeiro no país, aumentando a assimetria entre a relação capital e trabalho. No segundo governo FHC, é possível denotar o fim da política da “âncora cambial”, em razão de “[...] sobrevalorização do real e uma crise cambial arrasadora, que obrigou a mudança dessa política.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 531).

Em detrimento disso foi adotada a política do tripé macroeconômico: responsabilidade fiscal, metas de inflação e metas fiscais. Ademais, nesse momento ocorreu uma acomodação no bloco de poder do capital exportador, em especial devido à valorização das *commodities*, porém sem retirar a importância do capital financeiro. O primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade a essa política adotada por FHC.

Esse primeiro momento do governo Lula, juntamente com seu segundo mandato e a continuidade dos governos do Partido dos Trabalhadores, com a presidenta Dilma Rousseff será apresentado no próximo tópico. Em que será visto a continuidade do PLP, porém com a presença de outros RPM, ao analisar a conjuntura geral com o *boom* econômico internacional de 2000 e com a crise

capitalista mundial que seguiu em 2008, sendo que esta última impactou diretamente o segundo governo Dilma e em desdobramento o seu processo de *impeachment*.

### 3.2. Os Governos do Partido dos Trabalhadores

Os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) representaram o início dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os quais tiveram continuidade com a presidenta Dilma Rousseff.

Diferentemente da análise de Filgueiras (2018), para Mota e Moraes (2017) a chegada do PT ao poder representou uma espécie de Terceira Via para o direcionamento econômico-político do Brasil, uma vez que ia contra os ideários neoliberais que não obtiveram sucesso no tocante ao crescimento econômico do país, além de representar um contraponto ao pensamento arcaico da esquerda, que defende o socialismo. Nesse sentido, afirmam que o governo PT representou a expressão do novo desenvolvimentismo, que tinha como objetivo:

[...] entrar, como uma espécie de Terceira Via, na disputa pela hegemonia ideopolítica para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático”, representado pelos setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo. (CASTELO BRANCO, 2009, p. 74 *apud* MOTA e MORAES, 2017, p. 358).

O novo desenvolvimentismo surge em um contexto de debates acerca da estratégia de desenvolvimento nacional do país, na medida em que o modelo nacional desenvolvimentista, baseado na industrialização, não logrou êxito ao tentar superar a condição de subdesenvolvimento, sendo substituído pelo neoliberalismo no final dos anos 80, porém, este modelo também apresentou problemas “[...] no final dos anos 1990 e início do século XXI, o neoliberalismo mostra sinais de esgotamento no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo.” (VARGAS, 2012, p.122). Conforme essa conjuntura, o neodesenvolvimentismo visa o crescimento econômico do país, ao mesmo tempo em que é necessário lidar com a situação de exclusão social cada vez mais latente, visto que o governo FHC registrou alto índice de desemprego. Dessa forma, esse modelo de desenvolvimento está baseado tanto em um Estado

forte quanto em um mercado forte, portanto consiste em “[...] uma estratégia de desenvolvimento conduzida pelo Estado dentro do cenário neoliberal que se afirma tanto em nível nacional quanto internacional.” (MOTA e MORAES, 2017, p. 359).

Entretanto, os governos PT não se afirmaram como a Terceira Via proposta, pois não realizou nenhuma mudança estrutural, na realidade se consagraram como uma continuidade do governo FHC. Na verdade, ao realizar um balanço dos governos do PT, é possível evidenciar que as medidas realizadas durante o período efetivaram o PLP, enquanto o novo desenvolvimentismo apresentou um caráter ilusório, dentro de uma conjuntura que ainda é notável a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia, reconhecida, inclusive, por aqueles que entendem que houve um redirecionamento “neodesenvolvimentista” nos governos do PT.

Apesar dessas mudanças de eixo do Partido dos Trabalhadores em relação ao governo antecessor acerca da ênfase nas políticas neoliberais, a democracia no Brasil ainda permaneceu refém da influência dos poderes oligárquicos, fato que pôde ser verificado a partir das coalizões partidárias nas quais legendas das mais variadas correntes ideológicas barganhavam cargos no interior da máquina estatal federal, perpetuando a permanência do fisiologismo no âmbito da Administração Pública. (MOTA e MORAES, 2017, p. 361).

Como foi dito o primeiro governo Lula apresentou determinações que seguiam o alinhamento da política de tripé macroeconômico, o qual representa uma certa rigidez na condução das políticas econômicas. nesse momento o capital exportador, ligado ao agronegócio e à indústria extrativa mineral, ganha destaque no bloco de poder, em razão do ambiente externo favorável, em especial para a exportação de *commodities*. Portanto, nesse momento inicial o objetivo do governo foi propiciar o crescimento econômico por meio da demanda externa.

Isso deve-se ao fato dos desdobramentos do *boom* internacional de 2000 ter atingido o país, o que permitiu a flexibilização do tripé, durante o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma. Essa conjuntura propiciou a adesão de outros segmentos do capital ao bloco de poder, como as grandes empreiteiras e as redes de comércio varejista, que passam a ter um papel de destaque, ou seja, a burguesia interna ganha ainda mais importância no direcionamento econômico. Neste contexto, observa-se que a vulnerabilidade externa do país reduz em comparação ao início do PLP em que o capital financeiro possuía hegemonia total, porém a situação de dependência não se altera, sobretudo devido à reprimarização da produção e ao papel do país dentro da divisão internacional do trabalho.

Devido a essa flexibilização, o segundo governo Lula da Silva apresentou medidas progressistas, na concepção de que o Estado teve um gasto maior em relação à área social, como uma forma de lidar com o aumento do pauperismo, e conseqüentemente como uma forma de incrementar o mercado interno, representando uma maneira de alavancar o consumo em favor da burguesia interna. O que comprova-se através do texto de Pinho Junior e Souza Filho (2019), esses gastos são evidenciados ao analisar o Gasto Social da União durante o período, em que denota-se o impacto positivo na previdência com o aumento do salário-mínimo. Além do aumento do gasto com Assistência Social e Educação, entretanto é preciso considerar que ocorre o “[...] desenvolvimento de uma política focalizada na pobreza - assistência social - portanto, não estruturante, e o outro - educação - deve ser considerado os investimentos para a iniciativa privada, por meio do PROUNI e FIES.” (PINHO JUNIOR e SOUZA FILHO, 2019, p. 70).

Esse contexto de crescimento econômico propiciou “[...] medidas de recuperação de crédito e a retomada de investimentos produtivos, ocasionando o aumento do consumo (além das políticas de transferência de renda), valorização cambial e criação de empregos formais.” (MOTA e MORAES, 2017, p. 365). Ou seja, o período Lula-Dilma (2004-2011) foi caracterizado pela conciliação entre o crescimento econômico e a redução da pobreza, o que propiciou interpretações de que outro padrão de desenvolvimento capitalista estaria sendo gestado. Nesse sentido, foram realizadas providências a fim de alavancar o consumo interno, através das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, ou por meio de investimentos dos bancos públicos.

Além disso, ocorreu neste governo o estabelecimento de parcerias público-privadas e as concessões que seguem a mesma lógica das OSCIPs, como uma maneira de passar a responsabilização para o mercado e estar sujeito a serviços de má qualidade. Além disso, nesse contexto também pode-se observar o avanço da contrarreforma da administração pública por meio “[...] das reformas da previdência do setor público, da criação de das fundações estatais, da transferência de serviços sociais para as Organizações Sociais (OS), da transferência dos hospitais universitários para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).” (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p.187).

Ou seja, o que foi constatado é que apesar de apresentar propostas progressistas, em relação à área social e o atendimento das demandas subalternas,



o PLP não foi superado pelo neodesenvolvimentismo, a incorporação de determinadas demandas populares tiveram como fim último a preservação do pacto de dominação conservador, porém manteve-se a linha neoliberal, e em desdobramento também o gerencialismo:

[...] reproduziu a base política firmada no pacto conservador; manteve o tripé macroeconômico; fortaleceu o mundo das finanças; potencializou a exportação de commodities, fundada no agronegócio; subsidiou o grande capital industrial; não expandiu as políticas sociais de caráter estrutural; desenvolveu política assistencial concentrada na transferência de renda; e não alterou o perfil da reforma administrativa implementada pelo seu antecessor. Em sua essência, continuou a expandir a presença do capital privado na ordem econômica, agora ampliando no interior do Plano de Aceleração do Crescimento as parcerias público-privadas e a forma tradicional de concessões. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 186).

Isto é, demarca-se que os governos PT deram continuidade ao Projeto Liberal Periférico. Ao mesmo tempo, as lutas sociais foram apassivadas, na medida em que as principais lideranças dos movimentos populares, como as lideranças do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), formaram um grupo social que trabalha no interior do Estado ligado aos interesses do sistema financeiro, isto é, essas classes subalternas auxiliam na reprodução do capital.

Antes, os grupos cooptados das classes subalternas aceitavam participar do bloco de poder dominante em nome de concessões pontuais; hoje temos o transformismo de antigas lideranças social-democratas em agentes ativos do novo padrão de reprodução do capital no Brasil. Essencialmente, a aristocracia operária brasileira se tornou sócia do rentismo burguês na composição acionária e na direção e gerenciamento de gigantescos fundos de pensão e dos conglomerados do capital financeiro financeirizado. Para constatar esta situação, devemos estudar as carteiras de investimento dos fundos de pensão e os seus assentos ocupados nas diretorias e Conselhos de Administração das multinacionais públicas e privadas que operam o subimperialismo brasileiro, bem como os financiamentos oficiais e extraoficiais de campanhas eleitorais direcionados aos partidos governistas. (CASTELO, 2014 , p. 301-302)

Ademais, ao analisar o resultado desses governos, que comprovam o alinhamento com o PLP e suas características, como o avanço no processo de liberalização da economia. Ou seja, durante os mandatos dos petistas ocorreu a consolidação do PLP. Vale ressaltar nesse período o fraco desempenho no crescimento econômico, ao considerar os padrões históricos e internacionais, nesse sentido “[...] a evidência é conclusiva: desempenho macroeconômico (investimento

e renda); números negativos nas contas externas e nas contas públicas; e crescente endividamento das empresas e famílias.” (Gonçalves, 2014, p. 31).

Em outras palavras, essa conclusão escancara o caráter ilusório do novo desenvolvimento, uma vez que a característica positiva do governo que é o acúmulo de reservas que ocorreu na Era Lula deve-se sobretudo ao ambiente externo favorável. Enquanto a questão do crescimento econômico com equidade social não se concretiza, visto que o endividamento das famílias é considerado um “[...] verdadeiro flagelo social que gera enorme perda de bem-estar na população mais carente e, inclusive, tornam ineficazes algumas políticas de expansão de consumo doméstico via desoneração fiscal e redução da taxa de juros.” (GONÇALVES, 2014, p.32). Essa problemática do “exército de negativados”, se devem a alguns fatores:

oportunismo político-eleitoral (2009-10); política de grande expansão da oferta de crédito; taxas de juros absurdas; baixo crescimento do salário real; enormes necessidades da população; baixo nível de educação; inoperância fiscalizadora do Banco Central; e práticas de abuso do poder econômico por parte dos bancos. (GONÇALVES, 2014, p.30).

O caráter ilusório do novo desenvolvimentismo tornou-se evidente com a crise mundial do capital, de 2008, em que o ambiente desfavorável da situação internacional impossibilitou a continuidade da flexibilização do tripé macroeconômico, e conseqüentemente dificultou a conciliação entre os diferentes setores do capital e também das demandas populares. Os efeitos dessa crise atingiram diretamente o segundo governo Dilma, em que é possível observar um conflito com a matriz política econômica, vigente em seu primeiro mandato, que visava o crescimento do país através de medidas que beneficiam a burguesia interna, como redução da taxa Selic, isenções fiscais, entre outras. Em consequência disso sucede o restabelecimento da hegemonia do capital financeiro, isto é, a volta da supremacia rentista (Castelo, 2017).

Boito Junior (2015) analisa este contexto político da seguinte forma:

A linha divisória entre, de um lado, as classes e frações de classe alinhadas no campo neodesenvolvimentista e, de outro, as classes e frações alinhadas no campo neoliberal ortodoxo, que nunca foi uma linha reta e rígida, tornou-se, com a crise, sinuosa e maleável e essa mudança se deu de modo a aumentar a força do campo neoliberal ortodoxo. No topo da frente neodesenvolvimentista, sempre se mantivera aceso o conflito entre o capital bancário nacional e o capital produtivo nacional; no conjunto da frente, também permanecera ativo o conflito entre as reivindicações das massas trabalhadoras – salário, direitos trabalhistas, terra – e os interesses de variados segmentos da grande burguesia interna. Contudo, até há pouco, a unidade da frente neodesenvolvimentista vinha prevalecendo

claramente sobre os seus conflitos internos. Na crise, essa unidade se encontra minada. (BOITO JUNIOR, 2015, 155-156).

Se considerarmos o campo neodesenvolvimentista, nos termos de Boito Junior (2015), apenas como uma composição do bloco no poder, mas não como redirecionamento do padrão de desenvolvimento capitalista, as disputas políticas em questão, do ponto de vista econômico-social, apenas afetam e afetaram o regime de política macroeconômica do PLP.

Em consequência desse ambiente externo desfavorável, foi necessário que a presidenta tomasse atitudes no cenário nacional que se afirmavam contrárias a suas próprias promessas de campanha. Foram tomadas medidas de ajuste fiscal, o que foi determinante para a inviabilidade da manutenção de uma política de conciliação de crescimento econômico com a redução da pobreza.

Dessa forma, em função do esgotamento da capacidade orçamentária do Estado de manter vários programas sociais no mesmo ritmo e crescimento e expansão da Era Lula, no segundo mandato Dilma, por conta do ajuste fiscal, foi anunciado um corte de gastos de 70 bilhões de reais no orçamento, atingindo o Programa de Aceleração de Crescimento, a saúde (gasto e possível suspensão da Farmácia Popular), educação (suspensão de bolsas de pós-graduação, atraso na transferência de verbas para universidades), restrições no financiamento do Fies, Pronatec e Programa Ciências sem Fronteiras. (MOTA e MORAES, 2017, p. 365)

Entretanto, é necessário frisar que apesar desses cortes, o pagamento da dívida pública permaneceu como prioridade no orçamento público, o que é evidente ao analisar o fundo público do ano de 2014. Em que é possível constatar seu papel de gerador de desigualdades sociais, sobretudo devido à exploração da classe trabalhadora, em razão da natureza dos “[...] impostos e contribuições regressivos e indiretos, que têm maior peso na renda dos trabalhadores, ao invés de tributar os mais ricos [...]” (CASTELO, 2017, p. 64), enquanto isso os gastos comprovam a posição do Estado como um instrumento da classe dominante, uma vez que 45,11% do orçamento é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida, ou seja, os interesses da hegemonia rentista, bloco no poder prevalecem, mesmo em uma situação de crise.

Ou seja, como é dito no texto de Boito Junior (2015), no período de crise, o campo neoliberal ortodoxo encontra-se fortalecido, o que é comprovado pela priorização do pagamento da dívida e pela escolha do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, expoente importante do mercado financeiro. Enquanto isso, as frações que compõem o campo neodesenvolvimentismo demonstram um processo

de fragmentação, inclusive com algumas dessas camadas aproximando-se do lado neoliberal ortodoxo, auxiliando na “ofensiva restauradora da burguesia internacionalizada” (Boito Junior, 2015). Ou seja, ocorre uma reorganização do bloco no poder para restaurar, de forma radicalizada, o PLP.

Esse processo levou ao *impeachment* da presidenta, ou em outras palavras, ao golpe legislativo-midiático-jurídico, em razão do descontentamento do mercado financeiro. Este, em conjunto com a grande mídia, a qual atende os interesses do capital dominante, realizaram uma campanha para angariar apoio popular contra a presidenta Dilma. A partir disso, a classe média alta, a qual ocupa posições de destaque dentro do funcionalismo público firmam-se como uma base de apoio ao golpe, sendo esta camada essencial para “[...] de maneira unilateral, denunciar, investigar e julgar quase que exclusivamente as práticas de corrupção cometidas pelo PT e seus aliados.” (BOITO JUNIOR, 2015, p. 157). Juntamente, agem as camadas populares influenciadas e controladas pela mídia a realizar manifestações nas ruas, com o objetivo de enfraquecer o governo. Além disso, são utilizadas as entidades sindicais, pois como dito anteriormente, a aristocracia operária encontrava-se deturpada pelas inclinações do capital financeiro, ademais, muitas de suas reivindicações foram ignoradas durante os governos PT.

Ou seja, o golpe contra a presidenta Dilma, que se efetivou em agosto de 2016, teve como campo de fundo o embate a disputa política entre frações do capital, em que a supremacia rentista tem como objetivo voltar a ter “[...] o controle da política econômica, da política social e da política externa do Estado brasileiro” (BOITO JUNIOR, 2015, p. 155). Por fim, essa acomodação do capital financeiro e da burguesia cosmopolita de forma hegemônica no bloco de poder concretiza-se com a chegada do vice-presidente Michel Temer à presidência, “[...] com uma nova onda de reformas neoliberais e a volta do tripé macroeconômico em sua versão rígida” (FILGUEIRAS, 2018, p. 530). Esse contexto conforma um aprofundamento da contrarreforma do Estado e uma radicalização da política ortodoxa neoliberal, principalmente, pelo novo regime fiscal, expressado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual congela os gastos com políticas sociais durante vinte anos. Além disso, o presidente realiza uma série de concessões e privatizações, ademais de estabelecer representantes do capital financeiro em postos de “[...] aparelhos coercitivos estatais de expropriação e exploração [...]” (CASTELO, 2017, p. 67), isto é, contribui para o alargamento da assimetria entre o trabalho e o capital, em

desdobramento, é visto nesse cenário um aumento da superexploração dos trabalhadores, os quais possuem nessa conjuntura os seus direitos trabalhistas cada vez mais sucateados.

Porém, é importante frisar que esse trabalho entende que o governo da presidenta representou a manutenção do Padrão Liberal Periférico, uma vez que medidas liberais, como o ajuste fiscal para o pagamento da dívida e até mesmo a liberalização da economia, continuaram a ocorrer. Isto é, o Regime de Política Macroeconômica, durante esse período, apesar de não representar uma radicalização da economia como a do governo seguinte, manteve o PLP. Dessa forma, através da análise das emendas constitucionais e das leis complementares relativas ao ordenamento institucional do segundo mandato da presidenta Dilma (2011-2016) pretende-se analisar a natureza do PLP como orientação econômica do país, a partir de mudanças no direcionamento do ordenamento institucional do Estado.

## **3.2. Análise do ordenamento institucional do Governo Dilma**

### **3.2.1 – Procedimentos metodológicos adotados**

A fim de realizar a análise do ordenamento institucional do governo da presidenta Dilma Rousseff foram levantadas as legislações, referente ao período pretendido, que é do ano da posse, 2011, até maio de 2016, quando a presidenta foi substituída pelo então vice-presidente Michel Temer, antes mesmo da finalização do processo de *impeachment*, o qual ocorreu em agosto do mesmo ano. Esse levantamento ocorreu através do site <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>>. O primeiro passo procedimental foi a elaboração de uma planilha com todas as Leis Complementares e Emendas Constitucionais aprovadas ao longo do período indicado (2011- maio de 2016). Ao todo foram levantadas 23 Emendas Constitucionais e 16 Leis Complementares.

Os critérios adotados para a definição das legislações a serem consideradas pela pesquisa foram os seguintes: a) a estrutura institucional (criação de instituições e organizações, como também reorganização, criação e/ou extinção de órgãos); b) a estrutura organizacional e burocracia profissional (criação ampla de cargos e

contratações realizadas pelo Estado); c) a institucionalidade; e d) questões mais gerais do funcionalismo público. Em termos gerais, legislações que impactam a relação Estado x sociedade e que modificam a estrutura da gestão pública.

As análises para verificar quais emendas e legislações seriam objeto da pesquisa foram realizadas a partir da leitura das ementas. E na circunstância da ementa não ser explícita, a leitura foi direcionada para o corpo da legislação, a fim de identificar seu conteúdo e verificar seu enquadramento aos critérios de seleção. Após a apreciação, identificou-se que 11 Emendas Constitucionais e cinco Leis Complementares estavam dentro do escopo de nossa temática.

Portanto, este conjunto de legislação passou a ser o objeto da investigação. Em seguida, ao analisarmos os conteúdos das legislações, estas foram classificadas em quatro eixos: Estrutura Orçamentária, Política Social, Ordenamento Institucional e Relação Estado x Mercado. A Estrutura Orçamentária compreende as legislações que dizem respeito a política fiscal e de orçamento; a Política Social as que se relacionam a área social, direitos e serviços; o Ordenamento Institucional envolve a criação de cargos e mudanças institucionais; e Relação Estado x Mercado, as que referem sobre as parcerias público-privadas.

Após esta análise, identificou-se nas Emendas Constitucionais (EC): três Emendas relacionadas à Estrutura Orçamentária; duas em relação à Política Social; quatro relacionadas ao Ordenamento Institucional e duas vinculadas à Relação Estado x Mercado. As Leis Complementares (LC) ficaram assim distribuídas: quatro de Estrutura Orçamentária e uma de Ordenamento Institucional.

O presente trabalho irá contemplar o Ordenamento Institucional, isto é, as legislações referentes à criação de cargos e as mudanças institucionais. Segue a tabela das EC e LC que terão seus conteúdos e suas implicações analisadas no próximo tópico.

Tabela 1- Emendas Constitucionais e Leis Complementares selecionadas para análise neste estudo.

<b>Nº da EC/LC</b>	<b>EMENTA</b>
Emenda Constitucional nº 73, de 06.06.2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.

Publicada no DOU de 07.06.2013	
Emenda Constitucional nº 77, de 11.02.2014  Publicada no DOU de 12.02.2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".
Emenda Constitucional nº 80, de 04.06.2014  Publicada no DOU de 05.06.2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.
Emenda Constitucional nº 88, de 07.05.2015  Publicada no DOU de 08.05.2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Lei Complementar nº 152, de 03.12.2015  Publicada no DOU de 04.12.2015	Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborada pela autora (2023).

### 3.2.2 – Análise do ordenamento institucional

Para compreender a conjuntura do governo Dilma Rousseff (2011-2016), em um contexto político que embora apresente certos aspectos progressistas, não altera os elementos estruturantes da ordem, ao manter um Padrão de

Desenvolvimento Capitalista (PDC), denominado por Filgueiras (2018) como um Padrão Liberal Periférico (PLP).

Em suma, o padrão é liberal porque foi constituído a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia, com a clara hegemonia do capital financeiro – frente às demais frações do capital. E é periférico porque o neoliberalismo assume características específicas nos países capitalistas dependentes, as quais o tornam mais regressivo ainda quando comparado à sua agenda e à forma como é operacionalizado nos países capitalistas centrais. (FILGUEIRAS, 2018, p. 529-530)

Ou seja, mesmo se apresentando como uma governante ligada ao povo, as suas medidas tomadas através das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares aprovadas pela então presidenta não modificam o direcionamento socioeconômico do Brasil, o qual segue o alinhamento econômico neoliberal, caracterizado pelas privatizações, pela desregulação e pela liberalização. Todavia, em comparação com outros governos neoliberais, os governos Lula e Dilma apresentaram pequenas melhorias na área social, a título de exemplo uma melhor distribuição de renda.

Ao pensar no estabelecimento de uma nova forma de administração pública, a gerencial, condizente com o direcionamento econômico do neoliberalismo, é preciso retroceder ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), de 1995, responsável pela reforma no interior do Estado, e conseqüentemente também por uma reforma administrativa, com a implementação de preceitos gerenciais, caracterizados pela transposição de elementos empresariais para a administração pública. Nesse sentido, é preciso considerar que Souza Filho e Gurgel (2016) não consideram o gerencialismo como uma nova forma de administração, na verdade esse modelo seria caracterizado pelo fortalecimento da burocracia dentro do Estado para as áreas estratégicas ao seu funcionamento, de acordo com o pensamento de manutenção dos interesses do capital, ou seja, direcionados, especialmente, no que se refere ao campo econômico, enquanto a área social sofre com uma flexibilização e enfraquecimento da estrutura burocrática, isto é, está sujeito às práticas patrimonialistas e a sua própria desestruturação, em um contexto de contrarreforma e retirada de direitos.

Em outras palavras, as características determinantes da burocracia se mantêm intactas, até hoje, como proposta predominante para organização e direção dos centros de decisão do capitalismo em sua fase atual (financeira e flexível), nas sociedades com relações capitalistas estabelecidas, ou se apresentam como modelo a ser perseguido para a



estruturação de uma racionalidade adequada ao desenvolvimento das referidas relações, nas sociedades onde o capitalismo ainda se encontra em processo de expansão e enraizamento na cultura local.

Por outro lado, na periferia dos centros de decisão das empresas e dos Estados, as propostas são de enfraquecimento da administração burocrática, seja por conta dos processos de terceirização e flexibilização dos contratos de trabalho que ocorrem nas empresas privadas, seja por conta do processo de diminuição da estrutura estatal – proposto pela chamada reforma administrativa –, realizado através da combinação público-privado (privatização, terceirização ou “publicização”) para a efetivação das ações estatais e da estruturação do quadro administrativo por vias não burocráticas (terceirização e cargos comissionados/cargos de confiança). (SOUZA FILHO, 2011, p. 125-126)

Esse fortalecimento dos setores estratégicos para o direcionamento do Estado é visto no período do governo Dilma Rousseff (2011-2016) através das Emendas Constitucionais n° 73 e 80, as quais se referem ao eixo do ordenamento institucional, que diz respeito à criação de cargos e mudanças institucionais. Essas emendas demonstram que dentro do Setor Judiciário, setor estratégico, ocorre um fortalecimento da burocracia, adequado à visão gerencialista, na medida em que é necessário fortalecer a estrutura formal-legal da administração pública com um quadro de servidores especializados no direcionamento dessas áreas vitais para o funcionamento do Estado. O que é evidenciado por meio da Emenda Constitucional n° 73 de 06 de junho de 2013, a qual versa sobre o funcionamento dessas atividades essenciais para estruturação do Estado, a partir da criação de quatro Tribunais Regionais Federais, como é possível observar na alteração realizada no artigo 27 da Constituição Federal:

§ 11. São criados, ainda, os seguintes Tribunais Regionais Federais: o da 6ª Região, com sede em Curitiba, Estado do Paraná, e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e jurisdição no Estado de Minas Gerais; o da 8ª Região, com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe; e o da 9ª Região, com sede em Manaus, Estado do Amazonas, e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima."(NR)

O fortalecimento do Sistema Judiciário segue na mesma linha da Emenda Constitucional n° 80 de 04 de junho de 2014, a qual acrescenta pontos determinantes acerca da Defensoria Pública, caracterizada pelo artigo 134, que estabelece a Defensoria Pública como uma:

[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Em continuidade, no § 4º do artigo 134 são apresentados os princípios fundamentais da instituição, “[...] a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional [...]”. Neste sentido, é possível destacar que a entidade possui independência funcional, aspecto que garante certa autonomia dos funcionários públicos no direcionamento das problemáticas que surgem na instituição, apesar de permanecerem subordinados a um rigoroso sistema jurídico, ou seja, essa autonomia é estruturada pelos determinantes essenciais presentes dentro da administração, como a estabilidade, a possibilidade de carreira, elementos utilizados a fim de evitar o patrimonialismo, uma vez que os servidores públicos devem manter a impessoalidade, em outras palavras, devem seguir os estatutos rígidos da instituição.

Além disso, são observadas algumas características progressistas próprias do governo, no sentido de garantir o número de defensores públicos de acordo com a demanda da população, mas às quais não alteram estruturalmente o sistema, esses elementos são apresentados no artigo 2º, que apresenta as modificações realizadas no artigo 98 da Constituição Federal. Como é possível observar no trecho a seguir:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no **caput** deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Isto é, a Defensoria Pública diante do “[...] seu papel como agente público estatal e representante dos interesses jurídicos do cidadão [...]” (MOTTA, p.72), desse modo, a instituição visa atender as demandas jurídicas das classe mais necessitadas, as quais não possuem acesso a um advogado particular. Portanto, essa foi uma medida progressista do governo, ao considerar a necessidade da população e a prioridade das regiões que apresentam maior índice de exclusão

social. Além disso, é o instrumento utilizado pelas classes oprimidas para conquistar seus direitos no âmbito jurídico, devido a sua autonomia, o órgão pode ir contra os interesses da classe dominante e até mesmo contra o Estado, uma vez que este é a expressão da dominação de classes.

Como dito no primeiro capítulo, a qualidade da burocracia, referente à seleção dos servidores, a qual é realizada mediante prova, ou seja, por meio dos concursos públicos, reflete diretamente na composição do quadro de funcionários públicos, na medida em que permite a transposição da luta de classes para dentro da gestão do aparato do Estado, uma vez que a prova avalia a qualificação profissional de seus selecionados, mesmo que a partir de determinados ideários. Ou seja, é notável a importância da autonomia relativa dentro da burocracia, pois os seus servidores favoráveis à classe oprimida são essenciais para ampliar e garantir as demandas dos subalternos, dentro da conjuntura do capital. Porém, é necessário ressaltar que essa tensão ocasionada em detrimento da luta de classes só se expressa ao passo em que não afeta os interesses das classes dominantes, e conseqüentemente, não afeta a própria reprodução do capital, inclusive ao pensar na condição de dependência do país, em que o ciclo de reprodução capitalista depende diretamente da superexploração do trabalhador.

Dessa forma, garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior das organizações, principalmente das organizações do Estado, pois possibilita a contratação de funcionários que não necessariamente estão alinhados ao projeto político de dominação existente. (SOUZA FILHO E GURGEL, 2016, p. 202-203).

Diferentemente das emendas anteriores em que o fortalecimento da burocracia pode possibilitar o atendimento de determinados interesses das camadas subalternas, apesar de estarem dentro da lógica do gerencialismo de fortalecimento burocrático dos núcleos estratégicos, entendemos que a Emenda Constitucional nº 77 de 11 de fevereiro de 2014, a qual contribui para a expansão da militarização na administração pública, tende à monocratização burocrática, na medida em que “Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea ‘c’.”. Como é possível constatar no inciso III do § 3º do artigo 142 da Constituição Federal.

III- o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei.

Essa emenda abre caminho para a militarização da administração pública, fenômeno que será visto de maneira efetiva nos governos seguintes, especialmente no governo Bolsonaro. É importante demarcar a presença maciça dos militares na área da saúde, fundamentada pela EC 77 que permite a cumulação de cargo dos profissionais da área da saúde das Forças Armadas, fato este que ganha destaque no contexto da pandemia de COVID-19. Esse processo de militarização da gestão pública reforça a dimensão autoritária do Estado brasileiro, o qual apresenta a sua história marcada pela violência, desde o período colonial, e também por períodos de ditadura, nesse sentido os militares ganham um destaque dentro da conjuntura do Estado.

Desde então, a corporação das armas passou a assumir uma progressiva influência política que andou de par com a autoconstrução da identidade das Forças Armadas como a mais importante instituição do país, a única capaz de assegurar a unidade nacional em um cenário marcado por regionalismos e pelo desinteresse ou venalidade das elites civis. (NOZAKI, 2021, p. 3).

Esse movimento dentro da administração pública contribui para o insulamento burocrático, no sentido de concentrar dentro da gestão, principalmente, dentro de cargos-chaves, um grupo com as mesmas ambições das classes dominantes, em especial o interesse do grande capital financeiro internacional, ou então buscando interesses particularistas próprios do patrimonialismo, como é possível provar através do Portal da Transparência ao analisar os cargos ocupados por militares, “[...] em relação à hierarquia decisória no poder Executivo Federal: em todos os níveis houve variação positiva da ocupação no período, cabendo destaque para os níveis 5 e 6, de mais alto poder decisório, onde as variações foram muito amplas e marcadas a partir de 2019.” (SCHIMIDT, 2021, s.p). Portanto, essa situação de priorizar as inclinações do capital internacional, seguindo o Projeto Liberal Periférico, o qual, inclusive, visa a reprimarização da economia impedindo o desenvolvimento de um projeto de desenvolvimento autônomo, contribui para a

manutenção da dependência do país, “Por trás das promessas de parceria industrial estratégica, transferência tecnológica e propriedade intelectual compartilhada, o que deve ocorrer é a projeção dos interesses americanos sobre o Brasil, em troca de alguns investimentos no país.” (BRANDÃO, 2021, p. 308). Enquanto isso, a população no geral continua afastada dos setores estratégicos, de direção estatal, o que é evidenciado pelo avanço da dimensão autoritária e a existência cada vez menor de espaços democráticos de participação popular, como é comprovado por Brandão (2021):

Os governos Temer e Bolsonaro abriram um processo de retirada de direitos individuais, coletivos e sociais da população brasileira. Ademais, desencadearam um processo de desmonte dos conselhos setoriais e temáticos, de suas conferências e na participação popular na gestão pública. (BRANDÃO, 2021, p. 311).

Outro ponto a ser demarcado é a questão do fortalecimento da própria estrutura burocrática que pode ser denotada por meio da Emenda Constitucional nº 88 e da Lei Complementar nº 152, ambas dentro do eixo do ordenamento institucional, além de possuírem como ponto em comum a problemática da aposentadoria compulsória. A Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015, altera o § 1º do artigo 40 da Constituição Federal, que aborda sobre o limite de idade da aposentadoria compulsória do servidor público em geral, ficando estabelecido, o que o funcionário público deve se aposentar “II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; [...]”. Além disso, a EC 88 determina em seu artigo 2º que até vigorar o que foi estabelecido acima, “[...] os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal.”.

Em complemento, a Lei Complementar nº 152 de 03 de dezembro de 2015 estabelece em seu artigo 2º a quais agentes públicos se aplicam a idade limite de aposentadoria compulsória disposta pelo artigo 40 da Constituição Federal, dentro do âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 2º Serão aposentados compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade:

- I - os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;
- II - os membros do Poder Judiciário;
- III - os membros do Ministério Público;
- IV - os membros das Defensorias Públicas;
- V - os membros dos Tribunais e dos Conselhos de Contas.

Ou seja, o fortalecimento da burocracia deve-se pelo aumento da idade estabelecida para a aposentadoria compulsória. Nesse sentido, ao considerar os preceitos weberianos ocorre o aumento da estabilidade do funcionário público, sendo esta característica essencial para preservar a ideia de impessoalidade dentro do serviço público.

Desse modo, através do estudo das legislações pode-se chegar a algumas conclusões acerca das suas implicações para a administração pública. Como o fortalecimento do Sistema Judiciário, feito por meio da Emenda Constitucional nº 73, que juntamente com outras medidas tomadas nos governos petistas como o fortalecimento da Polícia Federal, a autonomia do Ministério Público e o incremento da Advocacia-Geral da União (AGU), ou seja, o fortalecimento de órgãos de controles democráticos, que, por um lado, foi essencial para o combate à corrupção durante o período. Por outro lado, esse fator acabou sendo crucial no golpe da presidenta Dilma, uma vez que este também ocorreu na esfera do judiciário, isto é, o fortalecimento dessas instituições em conjunto com o incremento da extrema-direita, através de disputas ideológicas dentro da administração, possibilitadas pela tensionamento das lutas de classes no interior da gestão. Dessa maneira é preciso considerar o papel dessa alta classe média contra a ideia do neodesenvolvimentismo, e em consequência contrários aos governos do PT, pois os consideram uma ameaça a manutenção de seus privilégios.

Porém, os principais aspectos da política social do neodesenvolvimentismo ferem interesses econômicos e valores do conjunto da alta classe média, tanto do setor público quanto do setor privado, e são percebidos como uma ameaça por esse setor social. Os programas de transferência de renda para a população em situação precária, as quotas raciais e sociais nas universidades e no serviço público, a extensão dos direitos trabalhistas às empregadas e empregados domésticos, a recuperação do salário mínimo, essas e outras medidas, são vistas pela alta classe média como uma conta que ela deverá pagar por intermédio dos impostos que lhe são cobrados, como uma ameaça à reserva de mercado que os seus filhos ainda detêm nos cursos mais cobiçados das grandes universidades e nos cargos superiores do serviço público, como afrontas aos valores da ideologia meritocrática – tão cara aos profissionais com diploma universitário –, como uma intromissão nas relações autoritárias e paternalistas que as famílias de

classe média mantêm com os seus funcionários domésticos e como medidas indesejáveis por possibilitar que espaços e instituições anteriormente reservados à alta classe média fossem “invadidos” por indivíduos pertencentes aos setores populares. (BOITO JUNIOR, 2015, p. 157-158).

Essa realidade acompanhada da situação da militarização da administração expressada pela Emenda Constitucional nº 77 contribui, como dito anteriormente, para o insulamento burocrático e o apartamento da população das decisões referentes ao direcionamento estatal. Dessa forma, estrutura-se uma autocracia burocrática, ao afastar o exercício da burocracia de alguns setores populares, em detrimento dos interesses de uma classe que detém o poder político e econômico.

Porém, foram denotadas medidas consideradas progressistas nos mandatos da presidenta, com a Emenda Constitucional nº 80 ao evidenciar a importância da Defensoria Pública como uma instituição que permite a expansão da cidadania. Além disso, teve um fortalecimento da burocracia, em seu sentido democrático, expressada pela Emenda Constitucional nº 88 e pela Lei Complementar nº 152, uma vez que com o aumento da idade para aposentadoria compulsória contribui para a fortificação de determinantes weberianos da estrutura burocrática, caracterizada pela estabilidade dos servidores públicos, em detrimento denota-se a manutenção do princípio da impessoalidade e o afastamento de práticas patrimonialistas da gestão.

Portanto, a partir da análise das Emendas Constitucionais e da Lei Complementar referente ao ordenamento institucional, no período do governo Dilma Rousseff, não é possível constatar o que foi objetificado de maneira ampla nesse trabalho, que é a continuidade do PLP nos mandatos da presidenta. Isso se deve pelo fato das legislações não explicitarem de maneira efetiva o fortalecimento do gerencialismo, isto é, a monocratização burocrática das áreas estratégicas, principalmente na área econômica do aparato estatal e a sua flexibilização nas áreas sociais. Isso era necessário para a confirmação da continuidade do PLP, uma vez que o gerencialismo expressa os preceitos do direcionamento econômico neoliberal.

O que observamos foi a monocratização burocrática, pela expansão da militarização. Porém, não foi identificada na análise do ordenamento institucional a flexibilização da burocracia dentro da área social. Na realidade foi visto o fortalecimento da Defensoria Pública, a qual apesar de compor o Judiciário, em

razão da sua autonomia relativa, possui o seu papel diretamente ligado às demandas dos setores populares.

Dessa forma, podemos indicar que apesar de o fortalecimento do gerencialismo não ter sido realizado, seu desmonte também não ocorreu, o que pode sinalizar a aceitação da dinâmica gerencial para a administração pública no quadro dos governos Dilma.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os governos da ex-presidenta Dilma Rousseff, especialmente seu segundo mandato, foram demarcados por diversas questões conflituosas, ocasionadas por instabilidades internas e externas. Em um primeiro momento, a expectativa de ser uma continuidade da Era Lula, no que tange ao aspecto social não foi efetivada, uma vez que o cenário internacional desfavorável contribuiu para a inviabilidade da flexibilização do tripé macroeconômico. Nesse contexto, observa-se a dificuldade em manter a conciliação de classes existentes no governo anterior, ao mesmo tempo em que impossibilita a política de articulação de crescimento econômico com equidade social.

Ou seja, fica evidente o caráter ilusório da ideia do neodesenvolvimentismo, pois os interesses do grande capital financeiro prevalecem em um momento de crise, dessa forma, o Estado como um instrumento à serviço dessa classe a privilegia em detrimento das classes subalternas. O que torna-se evidente ao constatar o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública como uma prioridade de destino do fundo público, enquanto outras áreas sociais sofrem com o corte de verbas.

Nesse sentido, o governo Dilma deu continuidade às políticas neoliberais interligadas com o Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal Periférico, comprovando a dependência do país ao capital financeiro externo. Isto é, a partir da revisão bibliográfica de diversos autores evidencia-se que os governos PT inseridos dentro do PLP, contribuíram para o aprofundamento da contrarreforma. Na medida, em que não atenderam reivindicações históricas da classe trabalhadora, na verdade auxiliaram, nesse momento, para sua desorganização, pois os próprios dirigentes das classes trabalhadoras foram cooptados pelos interesses da elite, uma vez que não tiveram suas demandas contempladas, como esclarece Boito Junior (2015). Além disso, o movimento de priorizar os interesses do capital financeiro levaram os



governos a adotar medidas que culminaram diretamente no processo de contrarreforma, com a flexibilização do trabalho e a retirada de direitos da classe trabalhadora, o que foi possível também pelo enfraquecimento do seu movimento organizativo.

Esse movimento de aprofundamento da contrarreforma nos governos da ex-presidenta Dilma Rousseff, no que diz respeito ao seu alinhamento com os ideários neoliberais, em consequência com a forma de administração gerencial ligada a esse direcionamento econômico. A qual é entendida por Souza Filho e Gurgel (2016) como a monocratização, isto é, a centralização da burocracia nas áreas vitais ao funcionamento do Estado e a flexibilização da estrutura burocrática nas áreas sociais, isto é, aquelas direcionadas ao atendimento das demandas das classes subalternas. Ou seja, as áreas sociais ficam vulneráveis às implicações da imbricação entre patrimonialismo e burocracia, o que é essencial para a manutenção do pacto de dominação conservador que formou a história da administração pública brasileira.

Para comprovar esse processo, em adição ao conteúdo apreendido a partir do material de leitura que confirma a continuidade, por exemplo das Parcerias Público-Privadas, que contribuem para a retirada da responsabilidade do Estado das questões referentes ao âmbito social, foi realizada neste trabalho a análise das Emendas Constitucionais e das Leis Complementares referentes ao período do governo Dilma. As legislações selecionadas foram as que impactam diretamente a relação entre Estado e sociedade, no que diz respeito ao ordenamento institucional da máquina pública, ou seja, aquelas que tratam sobre os cargos e as mudanças institucionais.

O objetivo desse estudo era comprovar o aprofundamento da contrarreforma, porém isso não se tornou evidente com a investigação do conteúdo e das implicações das legislações do ordenamento institucional. Na medida em que não evidenciou-se o enfraquecimento da estrutura burocrática nas áreas sociais, na verdade foram constatadas medidas progressistas para a população, em outras palavras, algumas das ações tomadas pela presidenta visam atender as demandas das classes subalternas. Porém, ainda foram constatadas medidas que são essenciais para o atendimento dos interesses do capital financeiro e que atingem diretamente de forma negativa a participação popular dentro da administração pública.

Portanto, chegou-se a conclusão no que diz respeito às legislações referentes ao ordenamento institucional, que foi observado o processo de monocratização burocrática, com o fortalecimento do Sistema Judiciário (Emenda Constitucional n° 73), considerado, a partir da visão gerencialista, estratégica para o funcionamento do Estado. Além disso, essa centralização da burocracia é constatada com a militarização da Administração Pública (Emenda Constitucional n° 77), medida esta que abriu espaço para a entrada de militares dentro da gestão pública, como é visto posteriormente na história brasileira, ademais, tal ação contribui para a continuidade do PLP, pois os militares representam a visão do capital financeiro, especialmente, visam os interesses estadunidenses, ou seja, esse movimento contribui para a situação de dependência do país e inviabiliza a construção de projeto de desenvolvimento autônomo. Dessa forma, observa-se o fenômeno do insulamento burocrático dentro da gestão, e conseqüentemente o esvaziamento dos espaços de participação popular nos assuntos relacionados ao funcionamento da administração pública.

Em contrapartida, não foi observado a flexibilização da burocracia para a área social. Pois, foi constatado o fortalecimento da Defensoria Pública (Emenda Constitucional n° 80), a qual apesar de fazer parte do Sistema Judiciário, representa os interesses das classes subalternas, sendo um instrumento importante para a expansão da cidadania, visto que representa juridicamente a conquista de direitos dessas classes em detrimento dos interesses do próprio Estado e dos estratos dominantes. Além disso, foi observado o fortalecimento da estrutura burocrática, no que concerne ao princípio da impessoalidade, ou seja, contribui para o afastamento das relações patrimoniais da administração pública, isso efetiva-se por meio do aumento do limite de idade para a aposentadoria compulsória (Emenda Constitucional n° 88 e Lei Complementar n° 152), pois é uma medida que contribui para a estabilidade do servidor público, o que é essencial também para o exercício de sua autonomia relativa, inclusive para um posicionamento em favor das classes desfavorecidas.

Dessa forma, a partir da análise das legislações não foi possível constatar esse aprofundamento da contrarreforma, nem do gerencialismo. Porém, é evidente que não foram tomadas medidas estruturais que modifiquem a estrutura do Padrão de Desenvolvimento Capitalista do país, nem ações que apresentem-se de forma contundentes contrárias a visão neoliberal e gerencialista, ou seja, a partir do estudo

do conteúdo e das implicações das legislações referentes ao âmbito do ordenamento institucional foi constatado como dito por Filgueiras (2018) que ocorreu no governo Dilma um comportamento de adaptação passiva aos preceitos do Padrão Liberal Periférico, uma vez que suas atitudes não contribuem nem para seu desmonte nem para sua promoção ativa.

### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 27-71.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: **Ipea: Enap**, 2018, p. 24-57.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, Ed. Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- Agência PT de Notícias. **Governos do PT deixaram legado histórico no combate à corrupção**. 2017. Disponível em: <<https://pt.org.br/governos-do-pt-deixaram-legado-historico-no-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 109-147.
- ANDES. **Dossiê: Militarização do governo Bolsonaro e intervenção nas instituições federais de ensino**. Brasília, 2021, 130 p.
- BEHRING, E. R. A contra-reforma do Estado brasileiro: projeto e processo. In: BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2003, p. 171-212.
- BOITO JÚNIOR, A. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, n. 42, p. 155-163, maio 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 73**, de 06 de junho de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540676/publicacao/15638107>>. Acesso em: 22 maio 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 77**, de 11 de fevereiro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540680/publicacao/15613272>>. Acesso em: 22 maio 2023.

- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 80**, de 05 de junho de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540683/publicacao/15615635>>. Acesso em: 22 maio 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 88**, de 07 de maio de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540691/publicacao/15624167>>. Acesso em: 22 maio 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Lei Complementar nº 152**, de 04 de dezembro de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/572907/publicacao/15618912>>. Acesso em: 22 maio 2023.
- BRANDÃO, S. **Brasil: cinco anos de golpe e destruição**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021, 318 p.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abril 1996.
- CASTELO, R. Estado, transformismo e supremacia rentista no capitalismo dependente brasileiro contemporâneo. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 16, n. 35, p. 296-302, jul./dez. 2014.
- CASTELO, R. Supremacia rentista no Brasil neoliberal e a violência como potência econômica. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 60, p. 58-71, julho 2017.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. D. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 59-83.
- CARDOSO, F. H. **A construção da democracia: estudos sobre política**. São Paulo: Siciliano, 1993
- CUNHA, E. P. Karl Marx: Elementos da Determinação Material da Burocracia do Estado. In: CUNHA, E. P. **Marxismo e Burocracia de Estado**. São Paulo: Editora Papel Social, 2017. p. 15-38.
- DURIGUETTO, M. L.; SOUZA FILHO, R. Considerações sobre a questão da política no pensamento de Antônio Gramsci. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 21, n. 1, p. 20-38, jan./jun. 2021. ISSN 1980-8518.
- FILGUEIRAS, L. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, set./dez. 2018.
- GRAMSCI, A. Estado e Sociedade Civil. In: COUTINHO, C.N. **O leitor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011. p. 267-289.
- GONÇALVES, R. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 37, p. 7-39, janeiro 2014.
- MARINI, R. M. Dialética da Dependência. 1973. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Orgs.) **Ruy Mauro Marini - Vida e obra**. 2a edição. São Paulo-SP: Editora Expressão Popular, 2011. p. 131-172.

- MARTINS, C. *et al.* A “estratégia democrática e popular” e um inventário da esquerda revolucionária. **Revista Marx e o Marxismo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 357-381, ago./dez. 2014.
- MARX, K. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”. **Revista Práxis**, Belo Horizonte, Projeto Joaquim de Oliveira, n° 5, 1995.
- MARX, K. Prefácio. In: MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2. ed., 2008. p. 45-50.
- MOTA, L. A.; MORAES, A. M. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. **Revista Café com Sociologia**, v. 6, n. 2, p. 354-374, mai./jul. 2017
- MOTTA, L.E.P. **O Estado e a sociedade na concepção de mundo do Defensor Público do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/41/luiz\\_eduardo\\_41.pdf](http://www.achegas.net/numero/41/luiz_eduardo_41.pdf)>. Acesso em 23 maio 2023.
- NETTO, J.P. **Introdução ao Método da Teoria Social**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- NOGUEIRA, M. A. De Vargas à Nova República: A administração pública em busca do tempo perdido. In: NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da Política**: Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998; p. 89-121.
- NOZAKI, W. A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**. Brasília: FONACATE, maio de 2021, p. 3-23.
- OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2012b. cap. 4. p. 103-133.
- OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2012a. cap. 2. p. 37-86.
- PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Editora Cortez, 14. ed., 2006.
- PAULA, A. P. P. A nova administração pública: construção, consolidação e crítica. In: PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 27-101.
- PINHO JUNIOR, N. M.; SOUZA FILHO R. Neodesenvolvimentismo ou Padrão Liberal Periférico: Interpretação dos governos brasileiros à luz do orçamento federal e de indicadores sociais e econômicos de 2003 a 2016. In: DURIGUETTO, M. L.; IAMAMOTO, M.V. **Serviço Social: questão social, território e política social**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2021, p. 58-78.
- SANTOS, G.R.; SOUZA FILHO R. Antonio Gramsci e a Questão da Burocracia Pública. In: CUNHA, E. P. **Marxismo e Burocracia de Estado**. São Paulo: Editora Papel Social, 2017. p. 147-161.
- SCHMIDT, F. H. Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal. **Nota Técnica**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021.

- SOUZA FILHO, R. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo**: No Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira. 2006. Tese (Doutorado)- Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- SOUZA FILHO, R. e GURGEL, C. **Gestão democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção pública. São Paulo: Editora Cortez, 2016.
- TONET, I. A Propósito de "Glosas Críticas". In: TONET, I. **Democracia ou Liberdade?** Maceió: EDUFAL, 2007.
- TORRES, M. D. F. Evolução da administração pública brasileira. In: TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 139-217.
- VARGAS, T. L. **O Governo Lula e a Administração Pública Federal**: Análise Crítica. 2012. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- WEBER, M. Os tipos de dominação. In: WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 139-188.