



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ESTRATÉGIAS E DISCURSOS NA CONSTITUIÇÃO DE SENTIDOS À
GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA DE SAÚDE NO ESTADO DE
GOIÁS

ÉGON RAFAEL DOS SANTOS OLIVEIRA

Brasília, DF
Março de 2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ESTRATÉGIAS E DISCURSOS NA CONSTITUIÇÃO DE SENTIDOS À
GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA DE SAÚDE NO ESTADO DE
GOIÁS

ÉGON RAFAEL DOS SANTOS OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia da Universidade de Brasília como pré-
requisito para a obtenção do título de mestre em sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Sadi Dal Rosso.

Brasília, DF
Março de 2019

OLIVEIRA, Égon Rafael dos Santos

Estratégias e discursos na constituição de sentidos à gestão pública contemporânea de saúde no estado de Goiás.

Égon Rafael dos Santos Oliveira – Brasília, DF. UnB, 2019, pp. 120.

Dissertação de Mestrado em Sociologia.

1. Discurso 2. Hegemonia 3. *Ethos* Neoliberal 4. Gestão Pública 5. Políticas públicas de saúde 6. Goiás

ÉGON RAFAEL DOS SANTOS OLIVEIRA

**ESTRATÉGIAS E DISCURSOS NA CONSTITUIÇÃO DE SENTIDOS
À GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA DE SAÚDE NO ESTADO
DE GOIÁS**

Dissertação submetida à comissão examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação (PPG-SOL/UnB) como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Brasília, 12 de março de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sadi Dal Rosso

Departamento de Sociologia – UnB
Presidente (Orientador)

Prof. Dr. Marcelo Rosa

Departamento de Sociologia – UnB
Membro do PPGSOL – UnB

Prof. Dr. Antonio Brussi

Instituto de Ciência Política – UnB
Membro externo

Prof. Dr. Aldo Antonio de Azevedo

Faculdade de Educação Física – UnB
Membro suplente

DEDICATÓRIA

*À minha amada avózinha Eliza
que, do alto dos seus quase 100 anos,
sempre me pergunta se estou terminando os estudos.*

Minha avóhae!

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa para realização desta pesquisa.

Aos servidores e colaboradores do Programa de pós-graduação em sociologia e do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília por todo suporte e apoio para resolução das demandas técnicas e administrativas.

Ao Prof. Dr. Sadi Dal Rosso, orientador deste trabalho, por toda paciência e apoio prestados.

Aos professores que compuseram a banca de qualificação, Prof. Dr. Antonio Brussi e Prof. Dr. Marcelo Rosa, que fizeram uma crítica muito acertada sobre o trabalho, contribuindo com o direcionamento e a execução da pesquisa.

Aos colegas, graduandos, mestrandos e doutorandos, que contribuíram com reflexões profícuas para produção deste trabalho.

Aos meus amigos que me ouviram incansavelmente, sempre a falar da metodologia, dos autores e das estratégias para desenvolvimento da pesquisa.

Muito obrigado!

A maior riqueza do homem é a sua incompletude.

Nesse ponto sou abastado.

Palavras que me aceitam como sou - eu não aceito.

Não aguento ser apenas um sujeito que abre

portas, que puxa válvulas, que olha o relógio,

que compra pão às 6 horas da tarde,

que vai lá fora, que aponta lápis,

que vê a uva etc. etc.

Perdoai

Mas eu preciso ser Outros.

Eu penso renovar o homem usando borboletas.

Manoel de Barros

RESUMO

Esta dissertação de mestrado investigou as racionalidades hegemônicas presentes nos ciclos de políticas públicas de saúde no Estado de Goiás a partir dos discursos produzidos pelos atores envolvidos no modelo de gestão por Organizações Sociais. A hipótese de trabalho fundamentava-se no fato de supormos a existência de uma dimensão constitutiva de um *ethos* neoliberal, que avança para além da perspectiva reducionista de uma ideologia ou da concepção de uma prática puramente econômica. De modo que buscamos compreender a partir dos discursos locais a proeminência de uma lógica de ser e fazer, compreendidas como componentes de uma nova ordem global em torno dos processos de produção e na constituição de novos paradigmas balizadores da relação do Estado com a sociedade. Os resultados corroboram nossa hipótese, de maneira que as categorias utilizadas como reflexão prévia à realização das entrevistas foram reiteradas. Gestores e sindicalistas, posicionam-se em polos opostos da disputa por sentidos à gestão pública de saúde no estado de Goiás, mas possuem matrizes discursivas que apontam para presença de um *ethos* neoliberal presente na formatação das narrativas relativas à gestão pública. De modo que noções de ser e fazer coletivas são formatadas e reverberadas individualmente, como naturais, universais e atemporais. As considerações a respeito do papel do Estado e de sua capacidade de gerenciamento de políticas públicas reforçam as características de ineficiência e ineficácia do Estado, bem como a monetarização dos direitos sociais que passam a ser avaliados a partir de métricas mercadológicas e econômicas. O Estado passa a ser utilizado como um balizador do não-ser e do não-fazer, reforçando os princípios do ser e do fazer dos mercados.

PALAVRAS-CHAVE: Discurso. Hegemonia. *Ethos* Neoliberal. Gestão Pública. Políticas públicas de saúde. Goiás.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is the hegemonic rationalities that is present in the cycles of public health policies in the State of Goiás from the speeches made by the actors involved in the management model for Social Organizations. The working hypothesis has its basis on the fact that we suppose the existence of a constitutive dimension of a neoliberal *ethos* that goes beyond the reductionist perspective of an ideology or the conception of a purely economic practice. From the local discourses, we seek to understand the prominence of a logic of being and doing, understood as components of a new global order around the processes of production and in the constitution of new paradigms that guide the relationship between the State and society. The results corroborated our hypothesis, so the categories used as reflection prior to the interviews were confirmed. Managers and trade unionists are positioned at opposite ends of the dispute for directions to public health management in the state of Goiás, but they have discursive matrices that point to the presence of a neoliberal *ethos* present in the formation of narratives related to public management. Therefore the collective notions of being and doing are formatted and reverberated individually in as natural, universal and timeless. Considerations regarding the role of the State and its capacity to manage public policies reinforce the characteristics of the inefficiency of the State, as well as the monetization of social rights that come to be evaluated from market and economic metrics. The state comes to be used as a beacon of non-being and non-doing, reinforcing the principles of being and doing of the markets.

KEYWORDS: Discourse. Hegemony. *Ethos* Neoliberal. Public management. Public health policies. Goiás.

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Quadro geral de análise do discurso	20
Quadro II – Formação do Estado Neoliberal	53
Quadro III – Área de Atuação, Forma de Propriedade e Forma de Administração	77
Quadro IV – Tipo de Controle e Identificação entre Administração Pública e Privada....	81
Quadro V – Grau de similaridade entre as reformas por área de atuação	84

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	15
3. IDEOLOGIA, HEGEMONIA E <i>ETHOS</i>: ESTADO E CAPITALISMO.....	21
3.1. O conceito em desenvolvimento	21
3.2. Ideologia, hegemonia e <i>ethos</i> capitalistas	31
4. ESTADO, DEMOCRACIA E CAPITALISMO.....	37
4.1. O Estado liberal	38
4.2. O Estado de bem-estar social	46
4.3. O Estado neoliberal	52
5. O BRASIL E AS PRÁTICAS DO CAPITALISMO REFORMISTA	64
5.1. O surgimento de um Estado [de bem-estar] social.....	66
5.2. O decreto-lei nº 200 e a afirmação do mercado	71
5.3. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	75
5.4. Dos resultados reformistas	83
6. AS RACIONALIDADES PRESENTES NA GESTÃO DA SAÚDE EM GOIÁS ..	86
6.1. O papel do Estado.....	88
6.2. Um Estado ineficiente e ineficaz.....	95
6.3. O servidor público na berlinda	99
6.4. Gestão por resultados e regime de austeridade	107
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação origina-se de uma primeira investigação desenvolvida¹ como graduando no curso de Ciências Sociais com habilitação em políticas públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). À época, a primeira investigação objetivou produzir uma análise qualitativa da proposição de gestão de bens e/ou serviços públicos por Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998²), concebendo-a como representante de um modelo transicional – que no Brasil é – inaugurado com a instauração da reforma do aparelho do Estado, concomitante ao processo de redemocratização do país. Dentro da proposta de mudança de paradigma, encontrava-se o alargamento do conceito de público³, a partir do envolvimento de novos atores na constituição e implementação de políticas públicas.

As Organizações Sociais, dentro do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE⁴), representavam a vanguarda para transmutação de uma administração técnico-burocrática em uma administração gerencial, balizada pelos princípios da *New Public Management*. Essa mudança de paradigma que se instaura no Brasil a partir de 1995, já era uma realidade experimentada em outros países do mundo⁵ desde meados da década de 60.

¹ Trabalho final de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais com Habilitação em Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, sob o título: “Gestão Pública, Organizações Sociais e Mecanismos de Controle: Um raio-x do Hospital de Urgências de Goiânia”.

² “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e em seu artigo 1º define que “o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos” (LEI Nº 9.637, 1998).

³ “Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes: I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente” (LEI Nº 9.637, 1998).

⁴ O PDRAE foi desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) comandado pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira que durante o desenvolvimento do projeto reforçava o caráter republicano da reforma. Nesse sentido os esforços argumentativos em torno da necessidade de implementação da reforma do aparelho do Estado giravam em torno daquilo que ele chamava de “*res publica*” (2002, p. 81). A defesa do patrimônio público “contra a captura de interesses privados [...] é um dos objetivos clássicos da administração pública (IBDEM, grifo nosso).

⁵ Como exemplo de países que projetaram reformas gerenciais no aparelho do Estado e na gestão estatal temos a Grã-Bretanha, que já nos anos 1960 e 1970 preocupava-se com o chamado *civil service*. A Austrália lança seu processo de reforma do serviço público ainda no início da década de 80 e a Nova Zelândia estabelece uma

Essa nova conformação dada às práticas do Estado que calca-se em moldes de eficiência e eficácia, passou a suportar as justificativas dos regimes de austeridade transportados para os ciclos de políticas públicas.

Esse processo resulta em uma **gestão pública contemporânea** que se apresentava como substancialmente permeada e formalmente contornada por parâmetros de *eficiência*, *eficácia* e *austeridade*. A partir disso algumas questões preliminares surgiam: Como determinados grupos justificam seus modos de produzir política e de gerir políticas públicas? Como a sociedade civil recebe as justificativas produzidas? Por que algumas justificativas são mais aceitáveis? Por que outras são mais recorrentes? Por que alguns elementos similares são localizados em discursos divergentes? Assim, a busca por compreensão da articulação das demandas imanentes dessa pluralidade de categorias e de atores que compõem um regime democrático de gestão da saúde pública era relevante.

Não é possível negar que as discussões que permeiam o âmbito da administração pública devem contextualizar, problematizar e interseccionalizar os problemas inerentes ao campo da administração – enquanto ciência e prática determinadas e limitadas por um campo de pensamento e de produção de saberes estabelecidos – com aqueles inerentes à discussão sobre o Estado e seu aparelho – muito caros à Ciência Política, Sociologia e Antropologia – pois, não é possível discutir os moldes dados à administração pública, sem antes de tudo, determinar em que âmbito ela se dá, compreendendo quais são os fenômenos que permeiam sua modelação e, portanto, estabelecem seus limites. A produção sociológica a respeito do campo da Gestão Pública, e seus temas correlatos, esforça-se para levar em conta a problemática do contexto vigente, em outros termos, compreender em que Estado estamos produzindo determinado modo de gestão pública e como é constituído o *corpus* da gestão pública de determinado Estado, em determinados tempo e espaço, são questões importantes nessa seara.

De modo que o nosso problema de pesquisa objetiva desvelar **as racionalidades hegemônicas presentes nos ciclos de políticas públicas de saúde no Estado de Goiás a partir dos discursos produzidos pelos atores envolvidos no modelo de gestão por Organizações Sociais**. Nesse caminho a hipótese de trabalho que levantamos fundamenta-

experiência de reforma com duração de uma década, no período compreendido entre 1984 a 1994. Os EUA implementaram o *Civil Service Reform Act* ainda em 1978, sob o governo Carter.

se no fato de supormos a existência de uma dimensão hegemônica que avança para além da perspectiva reducionista de uma ideologia ou da concepção de uma prática puramente econômica. Nos interessa averiguar a possível proeminência de uma **nova ordem global** em torno da constituição de sentidos paradigmáticos balizadores da relação do Estado com a sociedade. Como é possível observar a emergência desse novo *modus operandi* a partir de uma lógica capitalista que se reinventa e se adapta, constituindo, em última instância, padrões de subjetividade e intersubjetividade voltados para a retroalimentação do sistema, abstratamente calcada nos modos de ser e fazer **eficientes e eficazes**. Supomos ser nessa nova conformação da subjetividade e da produção de intersubjetividades emuladas a partir de uma “reação em cadeia” (2016, p. 329) que determinado paradigma hegemônico é reforçado e sofisticado, produzindo, assim, aquilo que chamamos de **ethos neoliberal** internalizado e naturalizado, sendo reverberado nos padrões de produção e de comportamento, perfazendo, por fim, a existência do indivíduo e fortalecendo as categorias *sui generis* que direcionam o ser e fazer coletivo.

Com o objetivo de responder a pergunta de pesquisa a dissertação foi organizada em 4 (quatro) capítulos. O primeiro capítulo trata das bases teóricas relativas à *ideologia, hegemonia e ethos*. Retomamos os principais teóricos que fundamentam a discussão e como esses conceitos desdobraram-se no tempo. Desde Karl Marx (passando por outros clássicos como Weber e Durkheim) e os pós-marxistas e neomarxistas que o sucederam na construção de noções de ideologia e hegemonia, chegando à contemporaneidade. A partir disso apontamos a relação entre Estado, capitalismo e a produção de um ideário hegemônico neoliberal.

No segundo capítulo, *Estado, democracia e capitalismo*, tratamos da construção do Estado moderno e como sua constituição é atravessada por uma lógica capitalista. Discutimos o Estado liberal, o Estado de bem-estar social e o Estado neoliberal, localizando em cada um deles seus princípios fundamentais e modos de funcionamento. Além disso, buscamos compreender as principais correntes teóricas que contribuíram para constituição de cada modelo de Estado, localizando-os temporalmente.

O terceiro capítulo ingressa numa seara nacional, *o Brasil e as práticas do capitalismo reformista*, onde tratamos de apontar os modos de funcionamento do capitalismo no Brasil a partir de uma forte lógica reformista que se intensifica no século XX e desemboca

no século XXI, produzindo um Estado neoliberal brasileiro. Observamos as duas principais reformas brasileiras do século XX, o decreto-lei nº 200 de 1967 e o plano diretor de reforma do aparelho do Estado de 1995.

No quarto capítulo discutimos *as racionalidades presentes na gestão da saúde em Goiás* e procuramos localizar os discursos suportados por aquilo que nomeados de *ethos* neoliberal. Assim, articulamos, tomando os três capítulos anteriores como base, as entrevistas realizadas com Gestores e Sindicalistas envolvidos nas políticas públicas de saúde para compreender as racionalidades presentes nos discursos produzidos.

2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA

Em Goiás o modelo de gestão da saúde por OS's se aproxima de seus 20 anos de existência, sendo que nos últimos 6 anos ocorreu seu maior processo de expansão. Mesmo antes da Lei Estadual entrar em vigor o estado de Goiás já havia firmado parcerias com OS's para gestão de Unidades de Saúde (US) – o Centro de Reabilitação Dr. Henrique Santillo (CRER), é um exemplo. No plano de governo (2012-2015) do governador Marconi Ferreira Perillo Júnior, no âmbito do Programa de promoção e garantia da assistência integral à saúde – que versa sobre os projetos desenvolvidos dentro da rede de atendimento de média e alta complexidade – formalizou-se a proposta de implantação de um modelo de gerenciamento hospitalar com publicização e parcerias para todo o Estado. Para além da área de saúde, existe uma OS responsável pela gestão da Organização das Voluntárias de Goiás (OVG). São 11 OS's com 17 Contratos de Gestão ativos, 16 deles na área da saúde. O valor dos contratos aproxima-se de R\$1,9 bilhão e, deste montante, 92% é destinado à manutenção dos contratos de gestão das US's.

Esse cenário que ambienta a investigação reforça a necessidade de compreender a concepção dos atores envolvidos na gestão de saúde por Organizações Sociais em Goiás, pois, como afirmamos anteriormente as Organizações Sociais são a vanguarda do processo de reforma do aparelho do Estado que apontava em direção a uma prática de gestão pública voltada à economia de mercado. Assim, Organizações Sociais congregam, dentro de seu arcabouço formativo, a relação estabelecida entre Estado e mercado para produção de políticas públicas. As Organizações Sociais representam uma terceira via que permite ao

Estado não ser o responsável pela implementação de políticas públicas, mas mantém seu papel de mantenedor dos serviços. É uma relação Estado-mercado diferente da lógica binária comumente conhecida por estatização ou mercantilização dos serviços públicos.

Investigar as percepções dos atores envolvidos no ciclo de políticas públicas desse modelo nos permite capturar as suas compreensões sobre o papel do Estado, do mercado e da democracia na gestão de políticas públicas no Brasil e, especificamente, no estado de Goiás. Esses atores nos permitirão compreender que espécie de neoliberalismo emergiu localmente desde a última reforma do Estado. De maneira que Gestores e Sindicalistas ao atuar em um modelo híbrido de gestão pública (que não rejeita totalmente o Estado, tampouco o mercado) produzem discursos e formulam estratégias específicas para afirmação ou negação do modelo.

O campo de observação e os atores escolhidos, portanto, atendem nosso objetivo de investigar a produção de uma *ethos* neoliberal no Brasil, além de permitir o apontamento das possibilidades de sua conformação. Compreender que tipo de racionalidade está presente na orientação do discurso dos gestores e sindicalistas envolvidos na gestão da saúde pública em Goiás nos permitirá afirmar ou negar a hipótese. O Estado de Goiás foi selecionado entre as unidades da federação, por:

- a. Possuir uma proposta de implantação de um modelo de gerenciamento hospitalar com publicização e parcerias para todo o Estado;
- b. Possuir uma rede de atendimento de alta e média complexidade distribuída em diferentes regiões, gerenciadas por Organizações Sociais;
- c. Ser, no Centro-Oeste, o pioneiro nessa modalidade.

Os atores de que tratamos são:

- a. **Gestores de Organizações Sociais:** Selecionamos 4 (quatro) diretores de Organizações Sociais com atuação distribuída em Unidades de Saúde localizadas em

Goiânia, Pirenópolis, Jaraguá e Santa Helena de Goiás. A escolha foi realizada objetivando ouvir diretores com atuação em campos distintos da gestão hospitalar, assim, foram selecionados diretores da área de planejamento, recursos humanos, administrativa e um diretor geral.

- b. **Membros da Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás (SINDSAÚDE):** Selecionamos 5 (cinco) representantes do SINDSAÚDE componentes da cúpula de gestão. De modo que ouvimos a presidenta, a 1ª secretaria geral, a 1ª secretaria de finanças, o secretário de formação política e sindical e a secretaria de assuntos sindicais e populares.

O modelo de entrevista escolhido foi a semiestruturada (DIONNE; LAVILLE, 1999). A decisão mostrou-se exitosa por entendermos que cada ator envolvido possui perspectivas, interesses e concepções diferentes a respeito da política pública, por isso, perguntas abertas que garantissem maior liberdade ao entrevistado e possibilidades de interlocução com o entrevistador mostravam-se metodologicamente satisfatórias. Além disso, a elaboração de entrevistas semiestruturadas permitiram que o contato com os entrevistados fornecesse a eles maior oportunidade espontânea de fala. Assim, eles descreveram e narraram exaustivamente seus pontos de vista a respeito dos tópicos tratados.

Eleger as categorias de eficiência, eficácia e austeridade como sendo prementes desse modelo de funcionamento do Estado também se mostrou profícuo, mas produzia certa dúvida. Ao entrevistar os atores envolvidos no ciclo de políticas públicas de saúde seria possível localizar na ordem do discurso as categorias que permitissem reconhecer a presença de uma racionalidade neoliberal? Essa questão fez com que conduzíssemos as entrevistas com muito cuidado, buscando o menor grau possível de interferência na narrativa dos entrevistados e realizando perguntas que provocassem apenas a elucidação de suas próprias ideias. De modo que foi possível, ao analisar o material colhido, perceber o quanto as narrativas foram longas.

Algumas ideias correlacionadas surgiam durante a entrevista em momentos completamente distintos, fora de ordem e até descoladas do contexto. Mais de uma vez os entrevistados posicionavam-se dizendo “antes que eu me esqueça”, “me lembrei de algo que

é importante”, “queria acrescentar uma informação” e, ainda assim, antes de finalizar a entrevista a mesma pergunta era realizada: “Você gostaria de acrescentar alguma informação?”. Essa última pergunta geralmente foi seguida por mais contribuições e mais adendos ou reforços daquilo que já havia sido dito.

Construímos 5 (cinco) eixos (a; b; c; d; e) que foram utilizados para realização das entrevistas. Como as entrevistas eram semiestruturadas, identificamos depois da realização, a necessidade de apontar 2 (dois) outros eixos (f; g) que emergiram em diversos momentos, de modo que as perguntas e respostas foram enquadradas dentro deles. Os eixos das entrevistas são:

- a. Descrição da trajetória profissional;
- b. Percepções sobre o modelo de gestão direta;
- c. Percepções sobre os processos de transição do modelo de gestão;
- d. Percepções sobre os resultados produzidos por Organizações Sociais;
- e. Percepções sobre o que seria um modelo ideal de gestão da saúde pública;
- f. Percepções sobre o papel dos servidores públicos;
- g. Percepções sobre o papel do Estado.

As 09 (nove) entrevistas representam aproximadamente 10 horas de áudio e 43.651 palavras em mais de 100 páginas de transcrição. A leitura sistemática do texto das entrevistas permitiu que localizássemos nas entrevistas a percepção dos atores em relação ao papel do Estado, do serviço público, do mercado e a relação desses com as categorias de austeridade, eficiência e eficácia. Os recortes foram realizados de modo a subsidiar a propositura analítica dessa metodologia. Apontar a compreensão dos atores envolvidos a respeito dos três recortes nos permitiria compreender em que medida aquilo que chamamos de *ethos* neoliberal estava presente no discurso dos entrevistados.

Assim, a partir das respostas classificadas nos eixos apontados acima, realizamos três recortes para análise das entrevistas e localização das possíveis recorrências, são elas:

- a. Estado e serviço público;
- b. Mercado e mercadoria;
- c. Austeridade, eficiência e eficácia.

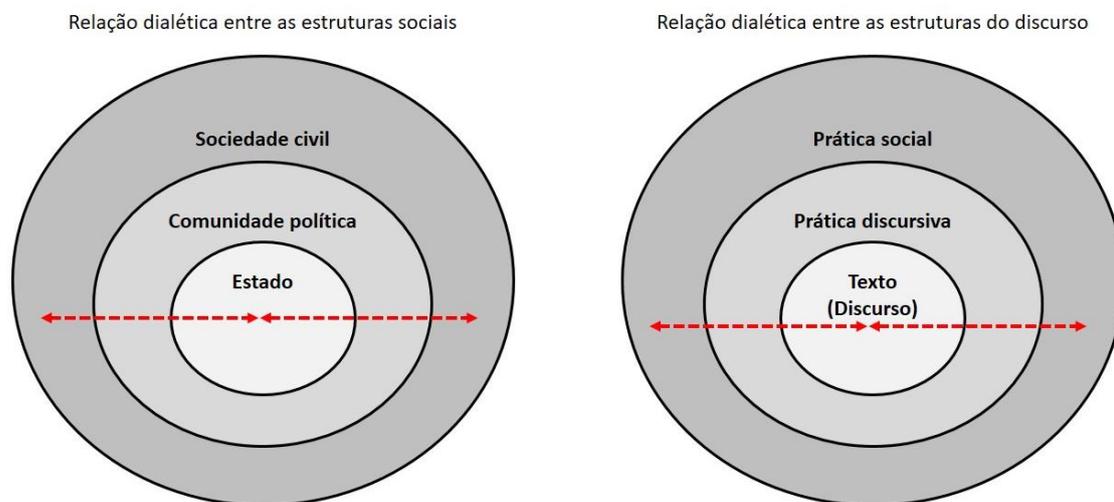
Para desenvolvimento da análise das entrevistas⁶ optamos pela abordagem da análise do discurso. Não existe um único modo de produzir análise do discurso atualmente. A análise do discurso possui diversas vertentes e possibilidades, entre a semiótica e a linguística, ou entre o estruturalismo e o pós-estruturalismo, existem discussões sobre a aplicação desse método de pesquisa. Mas algumas características são apontadas como norteadoras desse tipo de abordagem, são elas:

1. A postura crítica com respeito ao conhecimento dado, aceito sem discussão e um ceticismo com respeito à visão de que nossas observações do mundo nos revelam, sem problemas, sua natureza autêntica. 2. O reconhecimento de que as maneiras como nós normalmente compreendemos o mundo são histórica e culturalmente específicas e relativas. 3. A convicção de que o conhecimento é socialmente construído, isto é, que nossas maneiras atuais de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si mesmo, mas pelos processos sociais. 4. O compromisso de explorar as maneiras com os conhecimentos – a construção social de pessoas, fenômenos ou problemas – estão ligados a ações/práticas (GILL, 2010, p. 245).

A escolha que fizemos para o desenvolvimento da pesquisa é a compreensão de Norman Fairclough, que define discurso como “o uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexo de variáveis situacionais” (2016, p. 94). A partir dessa abordagem o discurso passa a ser observado como “**um modo de ação**, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 94).

⁶ Ao analisar as narrativas e selecionar os trechos que diziam respeito à nossa discussão transcrevemos partes das falas que antecedem e sucedem o argumento central para garantir uma compreensão holística daquilo que estava sendo dito, evitando a possibilidade de interpretação de trechos fora de contexto.

Quadro I: Quadro geral de análise do discurso



Fonte: Desenvolvido pelo autor.

Em ambos os casos representamos, através da seta pontilhada em vermelho, a relação dialética que desejamos compreender. Essa relação traduz um tensionamento de forças produtoras e receptoras intercambiáveis. Logo, ao passo que o Estado exerce tensão sobre a comunidade política e sobre a sociedade civil, esse tensionamento é reverberado, devolvido e, assim, vice-versa. O mesmo processo acontece quando pensamos no discurso que é produzido, ele é emitido, produzido, distribuído e consumido, por agentes ativos, cognoscíveis. Assim, os discursos não são enviados a um remetente acrítico. Além disso, depreende-se dessa abordagem a afirmativa de

[...] uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social, existindo mais geralmente tal relação como um efeito da primeira. Por outro lado, o discurso é moldado e restringido pela estrutura social no sentido mais amplo e em todos os níveis: pela classe e por outras relações sociais em um nível societário, pelas relações específicas em instituições particulares, como o direito ou a educação, por sistemas de classificação, por várias normas e convenções, tanto de natureza discursiva como não discursiva (FAIRCLOUGH, 2016, p. 95).

De modo que duas instâncias de observação do discurso são necessárias, a primeira como **ação** e a segunda como constitutiva de uma **relação dialética** pois, como conclui

Fairclough, “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (2016, p. 95). Através dessa abordagem é possível pensar o discurso a partir de quatro eixos principais (FAIRCLOUGH, 2016):

- a. Uma preocupação com o discurso em si mesmo;
- b. Uma visão da linguagem como construtiva (criadora) e construída;
- c. Uma ênfase no discurso como uma forma de ação;
- d. Uma convicção na organização retórica do discurso.

Assim, ao entrevistar gestores e sindicalistas goianos, acessamos os principais argumentos de validação e/ou negação do Estado e do mercado na produção de políticas públicas. Bem como as perspectivas a respeito das capacidades do Estado e do mercado para produção de políticas públicas, observando as aproximações e distanciamentos das narrativas com as noções de eficiência, eficácia e austeridade.

3. IDEOLOGIA, HEGEMONIA E *ETHOS*: ESTADO E CAPITALISMO

3.1. O CONCEITO EM DESENVOLVIMENTO

A noção de Ideologia que ancora as discussões iniciais sobre discurso datam à época da publicação “d’*A Ideologia Alemã*”, e fundamentava-se naquilo que Marx e Engels (2001) chamaram de materialismo dialético e histórico. Afirmam os autores que as premissas utilizadas por eles como ponto de partida “não são bases arbitrárias, dogmas; são bases reais que só podemos abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de existência” (MARX, ENGELS; 2001, p. 10) que subsidiam a perspectiva do materialismo dialético e histórico, que por sua vez subsidia a produção de um conceito de ideologia.

Os autores entendem que a história tem condições de fornecer os elementos necessários para interpretação do real, pois consideram o movimento social um encadeamento natural de fenômenos históricos, que são independentes da vontade, da consciência e dos desígnios do homem. Mais que isso, esses fenômenos históricos determinam a vontade, a consciência e os desígnios do homem social. Fazendo frente à postulação de Hegel, Marx e Engels entendem que não é a ideia que conforma ou concebe a realidade, mas a realidade – como fenômeno exterior – que conforma e concebe a ideia – como fenômeno interior. Por isso, afirmam, esses fenômenos exteriores é que devem servir como ponto de partida para construção de uma teoria honesta a respeito da economia política⁷ e suas conjunções. Essa inversão da relação entre a ideia e o real, considerando o real como precedente à ideia, abriu caminho para pensadores pós-marxistas e neomarxistas se debruçarem sobre as noções de ideologia, expandindo-a.

A realidade social não se evidencia diretamente por intermédio dos nossos sentidos. Como afirmou Marx, e Gramsci não se cansou de repetir, é na esfera da ideologia que as pessoas tomam ciência das relações sociais. Aquilo em que passam a acreditar e o que fazem é efeito de um longo processo de persuasão e organização de forças políticas e ideológicas engajadas em numerosas lutas pela realização de seus objetivos. As divisões sociais, a experiência da diferenciação social, nunca se manifestam diretamente à nossa consciência. As diferenças sociais adquirem a condição de divisões em consequência de lutas ideológicas e políticas. As classes não antecederam a prática política e ideológica. Qualquer definição das pessoas como operários – ou indivíduos, católicos, francófonos, sulistas etc. – é necessariamente inerente à prática de forças políticas engajadas em lutas para manter ou alterar de várias maneiras as relações sociais existentes (PRZEWORSKI, 1989, pp. 89-90).

Antonio Gramsci, um grande teórico pós-marxista, que se propõe a pensar a ideologia, afirma que ela, além de determinar a consciência do homem, aprisiona-o. Retomando Marx, Gramsci afirma que a ideologia seria “uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (1999, p. 98), num processo de autopreservação, onde a ideologia vigente esforça-se para sua própria perpetuação,

⁷ Marx aponta um movimento contraditório da sociedade capitalista, onde a economia política coloca o homem como sendo essencialmente reconhecido por ela quando o que ocorre, de fato, é sua negação. Aquilo que antes era apenas exterior a si próprio, converteu-se apenas no fato da exteriorização, o estranhamento. Desta forma o empreendimento capitalista cria o paradoxo do homem essencial ao processo, ao passo que conforma o homem como “não ser” desse mesmo processo. A partir disso a propriedade privada pode complementar seu domínio sobre o homem e converter-se, em sua forma mais geral, em um poder histórico mundial.

construindo, assim, uma espécie de cimento social. Gramsci entendia que a ideologia era um modo de pensar que se reportava a uma estrutura vigente que poderia ser explicada através da compreensão da própria história.

O homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica desta sua ação, a qual, não obstante, é um conhecimento do mundo na medida em que o transforma. Pode ocorrer, aliás, que sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com o seu agir. É quase possível dizer que ele tem duas consciências teóricas (ou uma consciência contraditória): uma, implícita na sua ação, e que realmente o une a todos os seus colaboradores na transformação prática da realidade; e outra, superficialmente explícita ou verbal, que ele herdou do passado e acolheu sem crítica. Todavia, esta concepção “verbal” não é inconsequente: ela liga a um grupo social determinado, influi sobre a conduta moral, sobre a direção da vontade, de uma maneira mais ou menos intensa, que pode até mesmo atingir um ponto no qual a contraditoriedade da consciência não permita nenhuma ação, nenhuma escolha e produza um estado de passividade moral e política. A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam (GRAMSCI, 1999, p. 103).

A ideologia é, para Gramsci, a ideia disputada nos campos político e social. Os atores que disputam essas ideias são aqueles interessados no direcionamento das práticas sociais e no controle social através da imposição ideológica de determinado modo de perceber a realidade. Essa capacidade de orientar a realidade e de formatar a perspectiva social é chamada de hegemonia. O autor acredita que as *ideologias* nunca caminham sozinhas e estão sempre acompanhadas de *hegemonias*⁸. Tornar determinada ideia compartilhada e naturalizada no seio social é tornar essa ideia hegemônica, dito de outro modo, a hegemonia é a absorção e reverberação de determinada ideologia pela sociedade, naturalizando-a e tornando-a orientadora da realidade. Os homens ideologicamente orientados por uma ideologia hegemônica se comportarão como se determinada ideologia lhes fosse própria.

Para Gramsci, assim, como para os pensadores neomarxistas e pós-marxistas, não existe homem sem ideologia, logo não existe sociedade sem ideologia. Toda sociedade é direcionada em determinado momento histórico por uma determinada ideologia. Por esse

⁸ Em Gramsci encontramos um marco teórico para produção de análise do discurso e compreensão das estruturas ideológicas, justamente por esse esforço produzido pelo autor para compreensão da relação entre ideologia e hegemonia.

motivo entendemos as noções de ideologias e hegemonias de modo pluralizado, pois o autor afirma que em uma mesma sociedade diversas ideologias estão em disputa para o estabelecimento de determinada hegemonia. Assim, o autor constrói um caminho teórico em que apresenta as perspectivas ideológicas e hegemônicas como disputas pela significação do real. Grupos organizados⁹, caminham em direção ao controle das massas, a partir do controle da ideologia dominante, hegemônica (GRAMSCI, 1999).

Louis Althusser, na mesma esteira Marxista, em posse dos escritos de Gramsci, aponta como as relações de produção estão permeadas por fatores exteriores ao indivíduo. Ele argumenta que as instituições profissionalizantes, de modo tendencial, foram criadas e adaptadas sobre a perspectiva capitalista, transformando o distanciamento valorativo em um quesito importante para sustentar, não apenas um meio econômico mas, o desenvolvimento técnico-científico. O autor entende que a teoria Marxista do Estado é, em parte, descritiva podendo ser considerada correta, “dado que podemos perfeitamente fazer corresponder à definição que ela dá do seu objeto a imensa maioria dos fatos observáveis no domínio a que ela se refere” (ALTHUSSER, 1970, p. 34). Mas, justamente, por considerar essa forma de teoria transitória, ele entende que é preciso “acrescentar alguma coisa à definição clássica do Estado, como aparelho de Estado¹⁰” (ALTHUSSER, 1970, p. 36).

Não se confundem com o aparelho (repressivo) de Estado. Lembremos que na teoria marxista, o Aparelho de Estado (AE) compreende: o Governo, a Administração, o Exército, a Polícia, os Tribunais, as Prisões, etc. que constituem aquilo a que chamaremos a partir de agora o Aparelho Repressivo de Estado. Repressivo indica que o Aparelho de Estado em questão «funciona pela violência», pelo menos no limite (porque a repressão, por exemplo administrativa, pode revestir formas não físicas) (ALTHUSSER, pp. 42-3).

⁹ Para Gramsci os intelectuais são aqueles que intermedeiam a filosofia e a prática cotidiana. Assim, geralmente os grupos organizados que disputam a significação do real, geralmente possuem intelectuais, pois são, para Gramsci, em última instância, eles que produzem as ideologias (GRAMSCI, 1999).

¹⁰ Feita essa diferenciação o conceito de Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) como sendo “um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas” (ALTHUSSER, 1970, p. 43). Para corroborar a definição são apresentados exemplos de AIE’s. São eles: AIE religioso (O sistema das diferentes Igrejas); AIE escolar (o sistema das diferentes escolas públicas e particulares); AIE familiar; AIE jurídico; AIE político (o sistema político de que fazem parte os diferentes partidos); AIE sindical; AIE da informação (imprensa, rádio, televisão, etc.); AIE cultural (Letras, Belas Artes, desportos, etc.). Mas, se existe um Aparelho Repressivo de Estado e um Aparelho Ideológico de Estado como é possível diferenciá-los, pergunta o autor, que em seguida responde.

O autor é o responsável pela afirmação de que “toda ideologia interpela os indivíduos enquanto sujeitos” (ALTHUSSER, 1970, p. 93), definindo ideologia enquanto uma prática que por meio das interpelações constituem sujeitos numa relação que estabelece uma diferença entre a realidade e a interpretação da realidade. Na teoria Althusseriana os indivíduos são sujeitos, assujeitados por uma ideologia. De modo que o processo de interpelação ideológica a que os sujeitos são submetidos constitui suas perspectivas ideológicas futuras. Althusser entende que a criança, antes de nascer, é um sujeito esperado pela família, já possui nome, um significado e certo espaço nessa instituição, ainda que tenha que se inscrever na ordem da cultura efetivamente diante do processo de socialização, tornando-se sujeito humano, um ser de fala que também é falado.

Diante desses fatos, para Althusser, um indivíduo não tem autonomia da própria consciência, pois está sempre sujeitado à ideologia que o interpela constantemente. Para o autor não existe sujeito sem ideologia, muito menos ideologia sem sujeito. Se um indivíduo possui crenças e ideias, elas serão refletidas em seus comportamentos. A ideologia é uma estrutura básica da condição sócio-histórica, funcionando majoritariamente de modo inconsciente, impondo-se ao sujeito. O discurso é uma das maneiras de realização da ideologia, uma vez que a ideologia se materializa no discurso.

Althusser e Gramsci retiram a ideologia de seu campo abstrato, permitindo sua localização material através das práticas discursivas. Todavia, os autores endossam a noção de que o indivíduo não possui agência diante da estrutura social e das ideologias vigentes, respondendo irrefletidamente aos estímulos externos, considerando as estruturas como uma espécie de cimento social que determinam arbitrariamente os sujeitos, não lhes facultando ação criativa. Assim, mais uma vez, na esteira da discussão sobre ideologia como compositora de discursos é necessário avançar em relação a Althusser e Gramsci, retomando aquilo que outros clássicos já haviam sinalizado, sobre a capacidade criativa dos indivíduos em relação às estruturas sociais, que se expressa de modos distintos.

Essa dicotomia entre ideologia hegemônica e a capacidade criativa de resposta dos indivíduos, vem sendo considerada intercompreensiva há tempos, desde Durkheim – que distante da noção de que os indivíduos não importam, como costumeiramente é vinculada à sua teoria – invita à discussão uma necessidade de compreensão da realidade através da apreensão do *locus* social ocupado pela representação individual e pela representação

coletiva, levando em conta a participação dos indivíduos na constituição de um imaginário social coletivo.

Quanto mais se desenvolve essa faculdade de conhecer o que se passa em nós, tanto mais os movimentos do sujeito perdem esse automatismo que é a característica da vida física. Um agente dotado de consciência não se conduz como um ser cuja atividade se reduzisse a um sistema de reflexos: ele hesita, tateia, delibera e é com essa particularidade que ele se identifica. [...] Parece-nos inútil discutir mais longamente sobre um sistema que ao pé da letra é contraditório em sua própria expressão. Uma vez que a observação revela a existência de fenômenos chamados representações, que se distinguem por características particulares dos demais fenômenos da natureza, contraria qualquer método tratá-los como se não existissem. Eles, por certo, têm suas causas, mas são, por sua vez, causas de outros fenômenos (DURKHEIM, 1970, pp. 14-5).

Esse caminho teórico, produzido por Durkheim, tinha por intento substanciar sua proposição última a respeito das diferenças entre as representações individuais e as representações coletivas, apontando-as como correlatas, mas, diferentes. Bem como a biologia pode ser utilizada de maneira análoga para compreensão dos fenômenos psicológicos e sociológicos, sem serem em si, idênticas. Assim, então, aponta:

As representações que são a trama dessa vida, originam-se das relações que se estabelecem entre os indivíduos assim combinados ou entre os grupos secundários que se intercalam entre o indivíduo e a sociedade total. Ora, se nada se vê de extraordinário no fato de as representações individuais, produzidas pelas ações e reações permutadas entre os elementos nervosos não serem inerentes a esses elementos, que haverá de surpreendente no fato de as representações coletivas, produzidas pelas ações e reações permutadas entre as consciências elementares das quais é feita a sociedade não derivarem diretamente destas últimas e, por conseguinte, a elas extravasarem? A relação que, nesse conceito, une o substrato social à vida social é, em todos os pontos, análoga àquela que se deve admitir entre o substrato fisiológico e a vida psíquica dos indivíduos, desde que não se queira negar toda a psicologia propriamente dita. [...] Com efeito, se se pode contestar talvez que todos os fenômenos sociais, sem exceção, se imponham aos indivíduos vindos de fora, a dúvida não parece possível no que tange às crenças e práticas religiosas, as regras da moral, os inumeráveis preceitos do direito, ou seja, pelas manifestações mais características da vida coletiva. Todas são expressamente obrigatórias; ora, a obrigação é a prova de que essas maneiras de agir e de pensar não são obra do indivíduo, mas emanam de uma potência moral que o ultrapassa, quer a imaginemos misticamente sob a forma de um deus, quer dela façamos uma concepção mais temporal e científica (DURKHEIM, 1970, p. 33).

Não se trata de uma matriz exclusiva, mas de uma composição das noções. Existe espaço para inserção do indivíduo e de suas compreensões na construção da vida social.

Como o próprio autor aponta, “cada qual traz a sua quota-parte” (DURKHEIM, 1970, p. 34), mas, que isoladamente, os indivíduos, não são suficientes para construção de noções explicativas substanciais que abarquem a complexidade social, apontado pelo autor como uma realidade *sui generis*, que não pode ser materialmente reconhecida, mas, que existe e deve ser considerada tal qual (DURKHEIM, 2007). Assim sendo, a construção das representações coletivas ultrapassa o indivíduo, mas, antes disso o perpassa, logo, é possível encontrar a gênese comum de determinada realidade, circundada nos indivíduos componentes dessa dada realidade.

Em Max Weber também é possível localizar essa relação dialetizada entre o indivíduo e a estrutura que o influencia. Para Weber a delimitação de sua definição para *espírito do capitalismo* passa necessariamente pela “ideia do dever que tem o indivíduo de se interessar pelo aumento de suas posses como um fim em si mesmo” (2004, p. 45). Ou seja, ao indivíduo é imputada a obrigação moral de ver na conquista de mais bens e no acúmulo de capital o sentido dado à sua existência. É a respeito desse tipo de relação que o autor se refere quando fala de *espírito do capitalismo*, um capitalismo chamado por ele de moderno, uma vez que para Weber o capitalismo existe desde a Antiguidade. Ele pondera a respeito da impossibilidade de reconhecer as verdadeiras forças motrizes da expansão do capitalismo moderno sem levar em conta o desenvolvimento do espírito capitalista.

O autor entende que esse modelo praticado na Europa ocidental e na América do Norte possui um *ethos* que o difere de outros modelos ou sistemas de comércio. Trata-se do ganho pelo próprio ganho, dentro de uma lógica que possui um fim em si mesma e não considera a felicidade do indivíduo como sendo algo racional. Weber entende que a partir dessa nova ordem econômica, é produzido “um imenso cosmos em que o indivíduo já nasce dentro e para ele, ao menos enquanto indivíduo, se dá como um fato, uma crosta que ele não pode alterar e dentro da qual ele tem que viver” (2004, p. 48). Para Weber, dentro dessa nova ordem, o indivíduo precisa se entregar à vocação de ganhar dinheiro. Não existe mais a necessidade de apoio ou autorização religiosa para atuar economicamente e com vistas ao acúmulo de capital, pelo contrário, nesse estágio as regras religiosas e a influência eclesiástica são vistas como um entrave para o desenvolvimento de uma economia de Estado.

A vocação discutida por Weber pode ser representada pela “disposição que cada qual deverá reconhecer e na qual deverá trabalhar, e essa vocação não é, como no luteranismo,

um destino no qual ele deve se encaixar e com o qual vai ter que se resignar” (2004, p. 145), sendo interpretado como “uma ordem dada por Deus ao indivíduo a fim de que seja operante por sua glória” (WEBER, 2004, p. 145). Nesse mesmo sentido a lógica de gerar lucro se torna aceitável e, mais que isso, requerida. O autor entende essa ascese protestante como sendo a responsável por “liberar o enriquecimento dos entraves da ética tradicionalista, romper com as cadeias que cerceavam a ambição de lucro, não só ao legalizá-lo, mas também ao encará-lo como querido por Deus” (2004, p. 155). Além disso, “o poder da ascese religiosa, punha à sua disposição trabalhadores sóbrios, conscienciosos, extraordinariamente eficientes e aferrados ao trabalho como se a finalidade de sua vida, querida por Deus” (2004, p. 161), justificando a divisão desigual do lucro, dos bens e do próprio capital como sendo obra e providência divina.

A construção das representações coletivas ultrapassa o indivíduo, mas, antes disso o atravessa. Para que o indivíduo possa desenvolver a consciência de si ele precisa intercambiar suas experiências pessoais com uma rede de significados exterior, ou seja, social. Os significados para seus comportamentos encontram-se exteriores a ele, de modo que o processo de individualização e de socialização ocorrem de maneira recíproca. Enquanto o indivíduo desenvolve sua personalidade (que é atravessada socialmente por uma série de signos precedentes ao próprio indivíduo), ele interfere na conformação do meio que o circunda, alterando a realidade.

Todas essas perspectivas desembocam, contemporaneamente, numa resolução que soma as estruturas vigentes e a capacidade dos indivíduos de assimilá-las, reinterpretá-las e reverberá-las de modos distintos, avançando na discussão sobre ideologia e hegemonia ao incluir o indivíduo social em sua observação. Chantal Mouffe e Ernesto Laclau, ao discutir discurso e hegemonia, apontam para o necessário avanço em direção à concepção de que os indivíduos importam na leitura das estruturas sociais vigentes, não sendo possível retratar o real a partir do dualismo que separa superestrutura e infraestrutura.

Esto es lo que hace posible fórmulas tales como aquélla según la cual la infraestructura no determina todo, porque hay una intervención de la «conciencia» o la «voluntad» en la historia; o la afirmación de que, dado el carácter morfológico de toda previsión, la teoría general no puede dar cuenta de las situaciones concretas. Este dualismo se construye a través de una hipóstasis de lo indeterminado qua indeterminado: las entidades que escapan a la determinación

estructural son concebidas como el reverso negativo de esta última (CHANTAL; MOUFFE, 1987, p. 82).

Fairclough – ao propugnar uma metodologia de análise do discurso reconhece que é necessário observar as estruturas que limitam a agência dos indivíduos, mas que é preciso avançar e observar como esses indivíduos criam oportunidades criativas de ação no seio de uma sociedade mobilizada por ideologias em disputa por hegemonia. Assim, ele afirma preferir a noção que reconhece a presença da ideologia nas estruturas, presentes nas “ordens do discurso que constituem o resultado de eventos passados como nas condições para os eventos atuais e nos próprios eventos quando reproduzem e transformam as estruturas condicionadoras” (2016, p. 124). Para ele

[...] as ideologias são significações/construções da realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais), que são construídas em várias dimensões e formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, reprodução ou a transformação das relações de dominação. [...] A questão-chave é se a ideologia é uma propriedade de estruturas ou uma propriedade de eventos, e a resposta é ‘ambas’. E o problema-chave é encontrar, como já sugeri na discussão sobre o discurso, uma explicação satisfatória da dialética de estruturas e eventos (FAIRCLOUGH, 2016, pp. 122-3).

Tratando de analisá-las como “uma orientação acumulada e naturalizada que é construída nas normas e nas convenções, como também é um trabalho atual de naturalização e desnaturalização de tais orientações nos eventos discursivos” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 123), define com objetividade uma noção de Ideologia para consecução da análise do discurso a que se propõe.

Hegemonia é a liderança tanto quanto dominação nos domínios econômico, político, cultural e ideológico de uma sociedade. Hegemonia é o poder sobre a sociedade como um todo de uma das classes economicamente definidas como fundamentais, aliança com outras forças sociais, mas nunca atingindo senão parcial e temporariamente, como um equilíbrio instável. Hegemonia é a construção de alianças e a integração muito mais simplesmente a dominação de classes subalternas, mediante a concessões ou meios ideológicos para ganhar seu consentimento. Hegemonia é um foco de constante luta sobre pontos de maior instabilidade entre classes e blocos para construir, manter ou romper alianças e relações de dominação/subordinação, que assume formas econômicas, políticas e ideológicas. A luta hegemônica localiza-se em uma frente ampla, que inclui as instituições da sociedade civil (educação, sindicatos, família), com possível desigualdade entre diferentes níveis e domínios (FAIRCLOUGH, 2016, pp. 127-8).

É do reconhecimento da capacidade de tensionamento das estruturas vigentes e do questionamento das ideologias postas que surge a noção de ideologia hegemônica. Assim, não é factível pensarmos em uma única ideologia, mas em ideologias em disputa para consecução de determinados cânones hegemônicos. O reconhecimento do grau de agência dos indivíduos e de suas possibilidades de agirem criativamente é importante e demonstra uma ruptura em relação ao limite teórico posto à agência dos indivíduos. Peter Berger e Thomas Luckmann, já na segunda metade do século XX, nos fornecem insumos para robustecer essa perspectiva, uma vez que os autores se propõe a discutir, sobre uma égide empiricista, como a realidade é construída socialmente. Como determinadas categorias podem ser compreendidas a partir da compreensão dos indivíduos componentes do campo que se observa. Nas palavras dos autores:

Se quisermos entender a realidade da vida cotidiana é preciso levar em conta seu caráter intrínseco antes de continuarmos com a análise sociológica propriamente dita. A vida cotidiana apresenta-se como uma realidade interpretada pelos homens e subjetivamente dotada de sentido para eles na medida em que forma um mundo coerente. [...] O mundo da vida cotidiana não somente é tomado como uma realidade certa pelos membros ordinários da sociedade na conduta subjetivamente dotada de sentido que imprimem a suas vidas, mas é um mundo que se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles (BERGER; LUCKMANN, 1985, pp. 35-6).

Esse olhar para a subjetivação de uma construção social da realidade nos aproxima da formulação de uma noção de ideologia contemporânea que, certamente, reconhece seu lastro teórico e histórico, mas que concatena em torno do signo ideologia essa relação entre os indivíduos e a coletividade. Boltanski e Chiapello entendem, por exemplo, que a ideologia deve ser tratada como o “conjunto de crenças compartilhadas, inscritas em instituições, implicadas em ações e, portanto, ancoradas na realidade” (2009, p. 33), que *per se*, produzem um *ethos* específico. *Ethos*, de fato, como modos de vida, como perspectivas naturalizadas e enraizadas nos comportamentos sociais que são compartilhadas como premissas existenciais. Em outras palavras, o *ethos* produz no indivíduo a convicção de que o seu modo de ser e de fazer é o modo correto, “faço assim, porque esse é o melhor modo de fazer. Me comporto assim, porque esse é o melhor modo de comportamento possível. Sou assim, porque o mundo é assim”.

Isso acontece quando a ideologia dominante alcança tamanho grau de introjeção social e passa a ser compartilhada como se estivesse sempre ali. Imagine um indivíduo que ao aprender a dirigir um automóvel, decide fazê-lo pela primeira vez sem supervisão e sem orientação. É bem provável que ele necessite acionar conscientemente o passo a passo para pilotar o veículo. Então ele pensa em cada etapa do processo. Depois de algum tempo, esse mesmo indivíduo ao dirigir o mesmo carro constantemente, tem respostas mecânicas quanto à direção, cada passo é executado quase irrefletidamente, o ato de dirigir torna-se “natural”. Ele só rememorarão que dirigir não é um ato natural e instintivo quando, por exemplo, trocar de veículo, ou quando ficar muito tempo sem dirigir um automóvel.

Esse mesmo fenômeno ocorre quando pensamos a ideologia, a hegemonia e a produção de um *ethos* social. Se uma ideologia torna-se hegemônica, é internalizada e repetida diversas vezes por indivíduos que compartilham dessa mesma prática, logo esses indivíduos conceberão esse modo de ser e fazer como natural, viável e necessário. Obviamente, existem ideologias menos naturalizadas que outras, algumas que tem sido questionadas, desconstruídas, rejeitadas e reformuladas socialmente. Na sociedade ocidental, por exemplo, a ideologia que determina a necessária relação heterossexual entre os indivíduos sociais, negando a possibilidade de outros modos possíveis, tem sido questionada e reorientada, a partir de sua desnaturalização, por críticos contumazes.

A ideologia de que reis eram escolhidos divinos e que questionar essa escolha era sacrilégio, foi reorientada e, por fim, refutada. Não é o divino que escolhe o governante, são os homens, mesmo que esses homens, particularmente, possam se considerar orientados divinamente, a decisão pelo governante atravessa as percepções individuais. Por outro lado, algumas ideologias possuem um forte lastro histórico, temporal e social. Noções de ser e fazer individuais e coletivas, institucionalizadas que orientam os modos de traduzir a realidade há séculos, convertidas, portanto, em *ethos* sociais “universais”.

3.2. IDEOLOGIA, HEGEMONIA E *ETHOS* CAPITALISTAS

O capitalismo é, inquestionavelmente, um fenômeno que pode ser enquadrado dentro da noção de ideologia secularmente institucionalizada, hegemônica e convertida num *ethos* social. O pensamento clássico social, por exemplo, se debruçou no estudo sobre o

capitalismo e seus processos de desenvolvimento, bem como sobre a sua relação simbiótica com o Estado. Nesse período surgem pensadores como Friedrich Engels e Karl Marx, que advogavam a favor de processos revolucionários. Marx tornou-se, inclusive, o expoente da teoria revolucionária clássica.

Marx, observando esse processo a partir da Alemanha e depois na Inglaterra, constatou que a alienação do homem diante da construção social do capitalismo exige a superação da propriedade privada e a emancipação total de todos os sentidos e qualidades humanas. O autor entendia que o trabalho é um intermediário entre os interesses do homem e a natureza, afirmando que sempre que o homem social empreende força física, utilizando seu próprio corpo para alterar ou conformar qualquer tipo de matéria-prima disponível na natureza – como, por exemplo, derrubar uma árvore – ele está empreendendo trabalho.

Quando o autor observa o processo de produção capitalista, esta lógica torna-se inválida, uma vez que o homem vende sua força de trabalho ao capitalista que a emprega da maneira como entende necessária. A relação do homem com o bem produzido já não existe. O bem pertence ao capitalista que comprou a força de trabalho deste homem. O capitalista é possuidor da propriedade privada e, portanto, dono dos bens produzidos pelo trabalhador que vendeu sua força de trabalho. Nessa relação de produção, o homem se vê estranhado diante dos bens produzidos, ou seja, não se identifica com eles e não estabelece nenhuma conexão, a não ser aquela do interesse de aquisição de um produto, pela força da necessidade de consumo.

Nesse processo de estranhamento encontra-se a alienação do homem-trabalhador-produtor-social em relação ao seu próprio processo de produção que, garante Marx, não é mais seu, mas do capitalista proprietário dos meios de produção. Para o autor é fácil ver a necessidade de que todo movimento revolucionário encontre suas bases, tanto empírica como teórica, nos movimentos da propriedade privada e da economia. Esta propriedade privada material, para Marx, imediatamente sensível, é a expressão material da vida humana alienada. Religião, família, Estado, direito, moral, ciência e arte são apenas modos particulares de produção e estão submetidos à lei geral. Marx formula sua definição de comunismo, como sendo a expressão positiva da propriedade privada superada. Sob essa pressuposição da superação positiva da propriedade privada o homem produz a si próprio, e

a outro homem. E, em última instância a relação homem e sociedade, onde o homem produz a sociedade e a sociedade produz o homem (MARX, 1983).

Além deles, filósofos e pensadores da revolução, surgem nesse mesmo período aqueles pensadores com uma posição moderadora, funcionalista e/ou conservadora em relação aos processos de desenvolvimento do capitalismo e do Estado moderno. Pensadores como Émile Durkheim e Max Weber, procuravam explicar os mesmos fenômenos, envolvendo o Estado moderno e o capitalismo a partir de uma abordagem menos heterodoxa. Max Weber, por exemplo, problematiza a questão da filiação religiosa e estratificação social tratando das perspectivas a respeito do protestantismo e do catolicismo na Alemanha e apresenta “o caráter predominantemente protestante dos proprietários do capital e empresários, assim como das camadas superiores da mão-de-obra qualificada, notadamente do pessoal de mais alta qualificação técnica ou comercial das empresas modernas” (WEBER, 2004, p. 29).

Para o autor, entender os motivos pelos quais as regiões com maior desenvolvimento econômico estariam mais propensas a realizar ou apoiar uma revolução na igreja, pode ser caracterizado como uma questão histórica, ou seja, de suma importância para compreensão do fenômeno que aparentemente vincula o protestantismo ao capitalismo. Weber não ignora o fato de que a reforma protestante criou um ambiente favorável para o surgimento de questionamentos, antes silenciados, a respeito da postura e atuação da igreja junto ao Estado e a sociedade.

Mas, o autor entende que a reforma não eliminou o domínio da igreja sobre a vida pública e a vida privada dos indivíduos. O que Weber afirma é que houve a substituição¹¹ de uma forma de dominação por outra. Além desse argumento (comumente utilizado na época para explicar os motivos da ascensão de protestantes a altos cargos na indústria moderna, à sua afinidade com os regimes de negócios e o modelo econômico vigente) ele busca apresentar respostas para a relação entre capital, educação, as capacidades exigidas para ocupar cargos no alto escalão das indústrias e a característica de grupos minoritários precisarem buscar através do crescimento econômico uma forma de garantir sua existência.

¹¹ E substituição de uma dominação extremamente cômoda, que na época mal se fazia sentir na prática, quase só formal muitas vezes, por uma regulamentação levada a sério e infinitamente incômoda da conduta de vida como um todo, que penetrava todas as esferas da vida doméstica e pública até os limites do concebível. (WEBER, 2004, p. 30).

Isso porque esses poucos exemplos, já revelam, todos eles, uma coisa só: o “espírito do trabalho”, de “progresso” ou como se queira chamá-lo, cujo despertar somos tentados a atribuir ao protestantismo, não pode ser entendido, como hoje sói acontecer em sentido “iluminista”. [...] Se é para encontrar um parentesco íntimo entre o antigo espírito protestante e a cultura capitalista moderna, não é em sua “alegria com o mundo” mais ou menos materialista ou em todo caso antiascética que devemos procurá-lo, mas sim, queiramos ou não, em seus traços puramente religiosos. (WEBER, 2004, p. 38).

Assim, independentemente da posição adotada para apreciação do fenômeno que se configurava entre os séculos XVIII e XIX, a relação entre Estado e capitalismo estava posta. Essa oposição muito comum encontrada nos discursos produzidos a respeito do capitalismo e do Estado, como sendo excludentes entre si não se sustenta nos ditames da história. O Estado e o capitalismo forjaram-se como duas faces de uma mesma moeda. A questão central não era sobre a democracia, mas sobre um regime democrático originado a partir de um capitalismo mercantil.

Boltanski e Chiapello somam-se a esse grupo de pensadores que compreendem a relação indissociável entre as individualidades e a coletividade, tratando de apresentar os movimentos realizados em torno de um processo de “interiorização de certo espírito do capitalismo por parte dos atores, portanto, impõe ao processo de acumulação injunções que não são puramente formais e lhe conferem um âmbito específico” (2009, p. 59). A escolha pela categoria *espírito do capitalismo* não é ao acaso e remonta a metodologia weberiana de tipo ideal.

O espírito do capitalismo é justamente o conjunto de crenças associadas à ordem capitalista que contribuem para justificar e sustentar essa ordem, legitimando os modos de ação e as disposições coerentes com ela. Essas justificações, sejam elas gerais ou práticas, locais ou globais, expressas em termos de virtude ou em termos de justiça, dão respaldo ao cumprimento de tarefas mais ou menos penosas e, de modo mais geral, à adesão a um estilo de vida, em sentido favorável à ordem capitalista. Nesse caso, pode-se falar de ideologia dominante, contanto que se renuncie a ver nela apenas um subterfúgio dos dominadores para garantir o consentimento dos dominados e que se reconheça que a maioria dos participantes no processo, tanto os fortes como os fracos, apoia-se nos mesmos esquemas para representar o funcionamento, as vantagens e as servidões da ordem na qual estão mergulhados (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 42).

Essa noção de ser e fazer, dentro do sistema capitalista, mas, reinventada e justificada a partir de novas perspectivas, calcadas em ideologias dominantes (ou seja, hegemônicas) é o que Boltanski e Chiapello chamam de *novo espírito do capitalismo*. Os autores apontam a necessidade de reconhecimento da lógica e do ideário capitalista – enquanto sistema orgânico e mutável – como construtor de padrões de justificações¹² e argumentos que se transmutam em torno da sua própria necessidade de sobrevivência, fundando as bases primárias que suportam a constituição de padrões de ser e fazer dos indivíduos. Eles propõem três recortes temporais, classificados e explicados a partir de três espíritos do capitalismo.

O "primeiro" espírito do capitalismo, associado, como se viu, à figura do burguês, estava sintonizado com as formas do capitalismo essencialmente familiar de uma época em que o gigantismo ainda não era buscado, salvo em raríssimos casos. Os proprietários e patrões eram conhecidos pessoalmente por seus empregados; o destino e a vida da empresa estavam fortemente associados aos destinos de uma família. Por sua vez, o "segundo" espírito, que se organiza em torno da figura central do diretor (ou dirigente assalariado) e dos executivos, está ligado a um capitalismo de empresas já bastante considerável para que seu elemento central seja a burocratização e a utilização de um quadro de supervisores cada vez mais qualificados por diploma universitário. Mas só algumas delas (a minoria) podem ser qualificadas como multinacionais. O quadro de acionistas tornou-se mais anônimo, enquanto numerosas empresas se desvincularam do nome e do destino de determinada família. O "terceiro" espírito deverá ser isomorfo a um capitalismo "globalizado", que põe em prática novas tecnologias, apenas para citar os dois aspectos mais frequentemente mencionados na qualificação do capitalismo de hoje (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, pp. 51-2).

O capitalismo torna-se a ideologia dominante que acompanha o desenvolvimento do Estado, conformando os discursos dos indivíduos e dos grupos sociais, sejam eles dominantes ou não. Essa penetrabilidade social amplia a hegemonia do capitalismo que, desde sua institucionalização, tem se mostrado elástico e com capacidade para absorver, inclusive os discursos de seus opositores. Para Przeworski, “essa teoria deve explicar o fato de o capitalismo sobreviver a crises econômicas, de ‘entrincheirar-se’ contra os efeitos da exploração, de reduzir os conflitos àqueles que se decidem segundo as regras de instituições capitalistas” (1989, p. 163) resultando num *consentimento ativo* por parte dos trabalhadores e da classe operária.

¹² Quanto a nós, retomamos essas duas dimensões, inserindo o termo justificação numa acepção que possibilite abarcar ao mesmo tempo as justificações individuais (aquilo em que uma pessoa encontra motivos para empenhar-se na empresa capitalista) e as justificações gerais (em que sentido o empenho na empresa capitalista serve ao bem comum) (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 41).

Por certo que os processos de cooptação e ordenamento das subjetividades não ocorrem de modo aleatório. Como apontamos, o capitalismo e o Estado possuem uma relação de desenvolvimento paralela e complementar. Logo, o desenvolvimento do capitalismo se dá no bojo do Estado moderno. É o Estado que constitui as bases necessárias para expansão e hegemonia do capitalismo na sociedade e sua perpetuação até os dias atuais. Não por acaso, os pensadores clássicos se debruçam sobre as relações entre o Estado e o capitalismo. Pois, é a partir do controle – daquilo que Althusser chama – dos Aparelhos Ideológicos do Estado que o capitalismo engendra-se no seio social. Logo, o aparelho do Estado atua como propulsor das correntes hegemônicas, pois os grupos que controlam o Estado tem todo o aparato necessário para difundir suas ideologias. Os processos de educação, formação social, ensino para a sociabilidade, republicanismo e cidadania, são permeados por lógicas de ser e fazer iminentemente capitalistas. E, ao passo que o Estado vai reconfigurando sua atuação, o papel do capitalismo vai sendo expandido.

Temos, portanto, a partir do Estado moderno, a participação social e o capitalismo como instituições comuns à sua conformação e defesa. De modo que, para tornar-se unânime e soberano, sem a figura do monarca, o Estado moderno constituiu-se sob a égide de um caráter institucional que monopolizou com êxito, nos limites de um território, o uso legítimo da força física como instrumento de dominação e concentrou nos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 2003) com o fito de conformar¹³ nos limites dessa estrutura social os diversos atores sociais representativos desse novo paradigma do Estado, agora moderno.

¹³ Um sistema hegemônico, para Gramsci, é uma sociedade capitalista na qual os capitalistas exploram com o consentimento dos explorados. Consentimento não implica ausência de força; para Gramsci, a força física, que é permanentemente organizada, é sempre subjacente ao consentimento. Entretanto, em um sistema hegemônico essa força não é manifesta precisamente porque sua utilização raramente se faz necessária para manter a organização capitalista da sociedade (PRZEWORSKI, 1989, p. 165).

4. ESTADO, DEMOCRACIA E CAPITALISMO

A noção de um Estado nacional moderno¹⁴ tem seu marco temporal no século XVI, mesmo que as configurações desse fenômeno tenham se desdobrado gradualmente até poder ser considerado global e atingir alto grau de unanimidade entre as diversas sociedades. Assim, ao passo que esse modelo de organização social se torna preponderante sua nomenclatura vai sendo homogeneizada. De modo que, “derivado da palavra *status*, em latim – vai aos poucos fazendo parte da terminologia política dos povos ocidentais: é o *État* francês, *Staat* alemão, em inglês *State*, e, italiano *Stato*, em português e espanhol *Estado*” (PEIXOTO; REGO, 1998, p. 27). A partir daí temos o Estado-nação moderno como uma sociedade política que possui “objetivos intrínsecos a *ordem* e a *defesa social* ou a *promoção do bem comum*. Por isto e para isto tem a autoridade e dispõe de *poder*, cuja manifestação concreta é a *força*” (PEIXOTO; REGO, 1998, p. 27).

As ideias de ordem, defesa social e promoção do bem comum, se tornarão denominadores comuns para configuração dessa nova forma de organização social, de modo que a própria produção do conhecimento inclinar-se-á para delimitação dessas noções e para configuração dos parâmetros instituintes de um Estado-nação soberano e legítimo. Desde os filósofos jusnaturalistas existe um esforço empreendido na direção de justificar e formalizar essa dimensão da vida social. A noção de *contrato social* expressa bem essa perspectiva. Um grupo de indivíduos organizados em torno de interesses similares buscam construir regras comuns que possam ser aplicadas para a garantia da segurança e do bem-estar de todos. Assim, é sabido que o Estado não precede a organização da vida social, pelo contrário, a organização da vida social precede o Estado e o formata, o define.

De modo que o Estado é uma ideia materializada a partir das experiências vividas pelos indivíduos que o concebem. Por isso não é estático e encontra diversas conformações a depender da sociedade que o apropria. É por este motivo que podemos falar em modelos de Estado distintos. Seja o Estado medieval, o Estado liberal, o Estado de bem-estar social

¹⁴ É importante salientar que estamos discutindo a formação de um Estado constituído sobre tudo no Continente Europeu, mas que num processo de intensa colonização, convergiu para modulação do Estado brasileiro.

ou o Estado neoliberal. O Estado é reconfigurado a partir de contingências que se apresentam e modificam ou afirmam o paradigma vigente.

Nesse processo histórico de configuração do Estado podemos localizar algumas categorias que contribuíram com os processos de ruptura ou continuidade de determinados modos de ser e fazer do Estado, são eles: O sistema de governo e o sistema econômico. A constituição do Estado moderno, portanto, confunde-se com a história do capitalismo e seu desenvolvimento, como sistema econômico; e com a sistematização de modos de participação na vida política a partir de instituições que possuíam o papel de articular as relações entre o Estado e a sociedade, como sistema de governo.

A partir disso, o que temos é a complexificação das relações estabelecidas, a construção de uma sociedade urbana, industrializante e modernizante. Cada um desses processos, *per se*, nos daria condições de produzir uma discussão longa, importante e rentável, a respeito dos fatores precursores do Estado moderno. Emerge uma base de sustentação diferente para o Estado – que mais tarde, será configurada e discutida como **administração pública** –, as instituições que o compõem são responsáveis por intermediar os interesses da sociedade civil (frente a um corpo técnico-burocrático especializado, que agora fragmentado e descolado da figura do monarca) vinculado à ideia de representação dos interesses da população.

A **burocracia** ganha premência e centralidade na constituição do Estado-nação moderno. Temos então, o Estado – que é anterior ao desenvolvimento e especialização de uma burocracia representante dos poderes, agora fragmentados, emanados da própria sociedade – e a constituição de uma burocracia especializada que intermedeia as demandas entre os representantes da sociedade civil e a comunidade. Esse Estado moderno articulado sobre bases sócio-políticas de liberdade negativa e desvinculação entre o Estado e a economia será tratado a partir desse ponto como Estado liberal.

4.1. O ESTADO LIBERAL

O papel da sociedade burguesa na configuração dos moldes do Estado liberal foi primordial, e essa sociedade burguesa, por sua vez, só alcançou o papel de ator político, social e cultural relevante, graças à própria conformação dada aos processos de riqueza e

acumulação em um ambiente capitalista. A presença da burguesia na vida política e econômica dos Estados reconfigura a alocação de poderes. O Estado liberal rompe com o paradigma centralizador do poder do Estado sob a égide do Soberano e/ou Monarca, diante de um conjunto de instituições articuladas fora do controle expresso do Reino.

A expansão do comércio fez os privilégios estamentais transmitidos hereditariamente perderem força na emergente e dinâmica sociedade de mercado, sucedendo-lhes as noções de contrato e propriedade privada. O ímpeto de acumulação de riqueza – espírito do capitalismo – não podia suportar os grilhões da cultura medieval. Era inevitável o rompimento com todas as autoridades sociais que embaraçavam o acúmulo capitalista (MARTINELLI, 2009, p. 47).

As grandes navegações, o mercado marítimo, o caminho das Índias, a descoberta da América e a Colonização, são exemplos de processos que fomentaram o desenvolvimento de uma sociedade burguesa que compartimentalizava a sociedade civil, dividindo-a entre os trabalhadores/classe operária e os burgueses/comerciantes. Esse processo se deu, em boa parte, pelo fato do Estado não possuir capacidade plena de operacionalização de medidas diversas para administração das riquezas, desbravamento de novos territórios e controle social irrestrito. A burguesia surge como esse ator com recursos (tempo e dinheiro) disponíveis para expandir a capacidade e a presença do Estado para fora dos limites de seu território.

Partidos políticos e grupos socialmente organizados em torno de temas como redução de impostos e melhores condições para comercialização e segurança, cristalizaram instituições que ganharam premência frente à autoridade máxima do Estado. A própria igreja encontrava-se dividida entre a autoridade centralizada do Monarca e as autoridades locais burguesas que se constituíam em torno dos pequenos comércios. Assim emergem tensões políticas, entre os diversos atores sociais envolvidos, num processo de crise da aristocracia – soberana e representante do poder do Estado¹⁵ – frente ao fortalecimento de uma classe burguesa que exigia maior autonomia na vida social e maior participação na vida política.

O Estado liberal caracteriza-se, principalmente, pela separação entre Estado e economia e pela tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, isto

¹⁵ Um episódio marcante dessa perspectiva hegemônica da aristocracia é a frase do Rei Luiz XIV: “*L'état c'est moi*” (O Estado Sou eu).

é, por tentar despolitizar as relações econômicas e sociais. Ao tentar separar a política da economia, o Estado liberal definirá, por um lado, um conceito de sociedade reduzida aos produtores, e aos cidadãos, por outro, ambos faces da mesma moeda, mas separados por esferas de atuação (TOLEDO, 1995, p. 72).

Assim, é possível apontar duas constatações:

- a) Existiu em determinado momento histórico uma espécie de capitalismo protótipo que foi responsável pelo desenvolvimento de uma sociedade burguesa que, mais tarde, teria condições de tensionar o controle absoluto do poder político do monarca, exigindo oportunidade de participação na vida política;
- b) Esse processo de desenvolvimento da classe burguesa com base numa experiência capitalista forjou uma proto-democracia que abriu vias para participação “popular” na vida política e nas decisões do Estado. Os requerimentos da burguesia rompem com a noção de hereditariedade e abrem espaço para uma ideia de participação autorizada pelas capacidades econômica e de acumulação de riqueza.

Os teóricos jusnaturalistas – Hobbes, Rousseau e Voltaire – que legitimaram através de seus escritos governos regidos por aristocracias e monarquias, sob a égide do pleito divino e da relação sacra com um supra-governante, perderam força e credibilidade. Essa substituição, de uma entidade divina como sendo a responsável por eleger um governante de grupos e sociedades, foi realizada gradativamente com o crescimento de uma classe burguesa que passou a se colocar no cenário da vida pública como detentora de direito de enunciação. A ideia de um governo feito pelo povo e para o povo se torna robusta e não pode ser simplesmente obliterada.

O parlamentarismo é o desfecho desse processo de ingresso da burguesia na vida política, num processo de redução formal – sem precedentes – dos poderes do Monarca e de compartilhamento das decisões políticas que envolviam o Estado. Era a **democracia participativa liberal**, suportada por um regime capitalista em franca expansão. Homens livres e economicamente ativos poderiam participar das decisões que envolviam seus negócios e seus interesses. Para Boltanski e Chiapello, esse momento histórico é marcado

pelo *1º espírito do capitalismo*, associado ao burguês, na produção de uma espécie de capitalismo familiar, “uma época em que o gigantismo ainda não era buscado, salvo em raríssimos casos. Os proprietários e patrões eram conhecidos pessoalmente por seus empregados” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 51).

Naquele momento histórico, o sufrágio universal poderia até ser tema de alguma requisição de grupos marginalizados, mas não aproximava-se das questões consideradas relevantes pelos representantes do “povo”. A noção de liberdade negativa imperava, de modo que a perspectiva de um Estado austero, não interventor e mínimo já era tema da produção teórica. Locke (1998), por exemplo, escreve com o objetivo de estabelecer limites aos poderes do Estado, sendo apontado, inclusive, como um dos primeiros teóricos liberais. O interesse de libertar uma classe burguesa em ascensão das mãos do monarca, tornava a ideia de restringir a interferência do Estado na vida social e no mercado questão de primeira ordem.

Encontramos a gênese da austeridade aqui no receio patológico da dívida governamental que está no cerne do liberalismo econômico. A dívida governamental perverte os poupadores, distrai os comerciantes e arruína a riqueza acumulada. Locke põe o liberalismo a limitar todos os custos do Estado. Hume não vê uma verdadeira necessidade do Estado uma vez que os comerciantes são a classe produtiva para quem o dinheiro deveria fluir. Smith considera que o Estado tem um papel, mas depois sente grande dificuldade em financiá-lo (BLYTH, 2017, n.p).

A ideia de que o Estado não pode gastar muito e, pelo contrário, deve ser um poupador, pois Estados consumeristas falem e levam toda sociedade à falência, emerge nesse período. A mão invisível do mercado, celebrada até os dias atuais, na discussão sobre neoliberalismo que veremos a frente, conjecturada por Adam Smith, é outro exemplar dessa perspectiva propositiva de separação entre Estado e economia, defendendo a autorregulação dos mercados. Smith entendia que o Estado jamais teria condições de intervir positivamente na economia, uma vez que não era um agente econômico e quando se propunha a sê-lo, produzia distorções.

Em toda sociedade, ou freguesia, há uma cotação média ou ordinária de salários e lucro em cada emprego de trabalho e estoque. Esta cotação é naturalmente regulada, como adiante mostrarei, parcialmente pelas circunstâncias gerais da sociedade, suas riquezas ou pobreza, sua condição progressista, estacionária ou

declinante, e em parte pela natureza particular de cada emprego (SMITH, 2017, n.p).

De acordo com Smith, o encerramento da pobreza e da desigualdade não eram temas a serem tratados pelo Estado, mas pelo mercado que, possuindo liberdade para agir, produziria condições de acumulação de riqueza e de prosperidade.

O estadista que procurasse dirigir os particulares sobre a maneira que deveriam empregar seus capitais, não só se sobrecarregaria com um cuidado desnecessário, mas assumiria uma autoridade que não poderia ser seguramente assumida por nenhuma pessoa isoladamente, mas por nenhum conselho ou senado, e que nunca seria tão perigosa quanto nas mãos de um homem que tivesse a insensatez e a presunção de se arrogar a exercê-la (SMITH, 2017, n.p).

A liberdade negativa, regida pelo determinismo de não intervenção do Estado na economia e pela expansão do capitalismo, que no século XVIII consolidava-se como industrial, garantiram a exponenciação da produção material e, por conseguinte, o acúmulo de riquezas. Mas o progresso econômico, diferentemente da ideologia liberal, não promoveu a inclusão das massas e a prosperidade “natural”, mas o aumento da desigualdade. A pobreza e a miséria que ficavam obliteradas nas grandes zonas rurais, com o advento da Revolução Industrial e o conseqüente êxodo rural, produziam aglomerados de migrantes nas cidades em franco regime de expansão. Homens e mulheres espalhados em todo território, começavam a aglomerar-se nas cidades, formando uma classe de trabalhadores assalariados de um lado e um grupo crescente de desassistidos e altamente vulneráveis de outro.

O fator inesperado dessa equação foi a demanda por participação requerida, dessa vez, pela classe operária e pelos trabalhadores. Como um efeito dominó, a requisição de participação na vida política realizada pela burguesia – iniciada em meados do século XVI e consolidada no século XVIII – desdobra-se em outros grupos sociais, agora, aqueles que compunham a maioria da população, os trabalhadores urbanos. Esse grupo, de acordo com as regras de funcionamento social, não tinham alternativas institucionais, então dependiam dos empregos nas fábricas ou das práticas de caridade, como a *poor law* britânica, por exemplo.

Mas, diferentemente dos processos experimentados pela burguesia para conquista do direito à participação política, a classe trabalhadora não possuía poder econômico para

barganha, também não possuía, como a burguesia, um grupo especializado na produção de conhecimento. A classe trabalhadora via-se à deriva nesse processo de participação política, encontrando nos processos de resistência e organização as noções primeiras de seu envolvimento com a política vigente, construindo, muitas vezes, sem consenso, estratégias a respeito da atuação frente ao novo modo de participação na vida política. Avritzer e Santos entendem que:

Os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar de um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e pertencas e o aumento da participação, nomeadamente ao nível local (AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 14).

Alguns grupos aproximavam-se da democracia vigente, a partir da criação de partidos de trabalhadores e sindicatos; outros distanciavam-se, num esforço de radicalização de parte de seus membros que se posicionavam a favor da revolução. A elite burguesa esclarecida não via sentido na participação política da classe trabalhadora, considerando esse grupo incauto. Aqueles mais radicais do movimento revolucionário operário, por sua vez, entendiam que a democracia capitalista liberal burguesa não era o caminho para a conquista de direitos.

A escolha crucial foi entre participar ou não de eventos anteriores que haviam resultado no estabelecimento do princípio democrático na esfera política. Entretanto, os direitos políticos eram meramente formais quando acompanhados da coerção e desigualdade imperantes na esfera social. Ao emergir por volta de 1850, o socialismo era, pois, um movimento que completaria a revolução iniciada pela burguesia, arrebatando-lhe o “poder social” exatamente como ela conquistara o poder político. O tema recorrente do movimento socialista desde então tem sido essa noção de “estender” o princípio democrático da esfera política para a social, a qual, na verdade, é principalmente econômica (PRZEWORSKI, 1989, p. 19).

Até porque de forma gradual países ao redor do globo absorveram os ideais democráticos, cada um à sua maneira, adaptando-o à sua realidade e necessidade, mas, ainda assim tornaram-se sociedades democratizadas ou, ainda, em processo de democratização. A discussão girava em torno do quanto seria interessante defender a democracia ou incentivá-la enquanto sistema de governo e a preocupação dos estudiosos se voltava para as definições

da estrutura necessária para estabelecimento de um regime democrático capitalista (AVRITZER; SANTOS, 2003). Bresser Pereira afirma que “a democracia gradualmente se tornou equivalente ao bom Estado, na medida em que demonstrou ser o sistema que garantia, com maior confiabilidade, a estabilidade política ou a ordem social” (2009, p. 65).

Se pretendem fazer uso das oportunidades oferecidas pela democracia, os trabalhadores devem organizar-se como participantes. E, mesmo sendo essa oportunidade limitada, é a única institucionalizada, a única disponível aos trabalhadores enquanto coletividade. **A participação na política democrática é necessária se os trabalhadores precisam ser capazes de empreender outras formas de luta, inclusive o confronto direto com os capitalistas.** Os socialistas enfrentaram um Estado hostil, em que as forças da repressão encontravam-se nas mãos de proprietários de terras ou da burguesia. Na situação em que as insurreições armadas foram inviabilizadas pelas mudanças tecnológicas na arte da guerra – aspecto enfatizado por Engels em 1895 – **a participação parlamentar constituía o único recurso disponível aos trabalhadores** (PRZEWORSKI, 1989, p. 25, grifo nosso).

Essas elucubrações levantavam questões a respeito dos moldes democráticos ideais, aderência do regime ao sistema capitalista, as características conjecturáveis de participação e representação, os limites garantidores do bem-estar social, os mecanismos de controle social e o processo acelerado de complexificação das relações desenvolvidas pelos diversos atores existentes e recém-chegados no cenário político.

Em suma, ao nível estritamente institucional, *desenvolvimento político* envolve, em seu estágio anterior à modernização, distribuição vertical – isto é, constitucionalismo – e, frequentemente, a distribuição horizontal – isto é, federalismo – de poder, bem como mecanismos rudimentares de governo representativo. Em seu estágio mais avançado, ulterior à modernização política, involucra o conjunto de instituições políticas que, refinadas, correspondem substantivamente ao desenvolvimento de uma sociedade autônoma de classes, em regra sob a hegemonia burguesa: o *constitucionalismo*, o *governo representativo*, a *democracia* – entendida como expansão do sufrágio e ampliação da participação política (TAVARES, 1982, p. 18).

Os esforços dos grupos de trabalhadores, organizados em sindicatos e partidos políticos não foram suficientes para produzir o efeito revolucionário esperado por pensadores como Marx. Pelo contrário, como afirmou Bresser Pereira, o tempo passou e comprovou a efetividade do modelo democrático para organização dos grupos e classes políticas e sociais em torno de suas demandas. A discussão sobre o controle do Estado para operacionalização das expectativas da sociedade substituiu a ideia de revolução. A

democracia liberal burguesa, calcada num sistema econômico capitalista, afirma-se como melhor modo de governo.

Ingressamos, portanto, no século XX cientes da simbiose entre o Estado, o capitalismo e a democracia. Essas três instituições, cristalizam-se, afirmam-se e chegam à contemporaneidade absorvendo seus críticos e as alternativas que antes disputavam espaço. A democracia¹⁶ afirma-se como melhor sistema de governo, quando comparada às ditaduras. O capitalismo é visto como alternativa para o progresso, em detrimento do socialismo/comunismo e o Estado como a instituição indispensável à organização social. Nessa virada paradigmática em relação aos direitos evocados pela sociedade civil – tendo como representantes burgueses e trabalhadores e os limites postos ao poder do Estado – nobres, burgueses e trabalhadores, disputam a arena política e atuam para constituir bases de apoio para suas demandas. A política representativa se desenvolve e se fortalece, concomitante a um processo de desenvolvimento e fortalecimento do capitalismo.

Portanto, a democracia capitalista é um sistema em que a dependência em relação ao lucro, apropriado privadamente como a forma segundo a qual parte da produção é retida do consumo corrente, constitui a base de conflitos em certa medida indeterminados acerca da realização de interesses materiais. A democracia capitalista simultaneamente estrutura as atividades políticas a questões materiais de curto prazo. Gera conflitos sobre questões materiais ao mesmo tempo que reduz os conflitos a essas questões. [...] O preço da hegemonia é a necessidade de tolerar certos conflitos, mas ao mesmo tempo o efeito da hegemonia é que apenas certos conflitos tornam-se organizados. Nesse sentido, a democracia fornece as “trincheiras” (PRZEWORSKI, 1989, p. 174).

Pacificados os modos de relacionamento e convívio social, resta às sociedades organizadas sob o regime de Estados-nação, capitalistas e democráticas, conformarem os indivíduos ao padrão vigente. Carole Pateman, argumenta que o surgimento da “participação” no debate político aponta para a importância de se levar em conta indivíduos e instituições de maneira complementar e acredita que “instituições representativas a nível nacional não bastam para a democracia” (1992, p. 60). É esperado, segundo a autora, que dentro de um sistema democrático exista o “máximo de participação de todas as pessoas, a

¹⁶ Em novembro de 1947, Winston Churchill, na Câmara dos Comuns Inglesa: "A democracia é a pior forma de governo, à exceção de todos os outros já experimentados ao longo da história."

socialização ou ‘treinamento social’ [...] de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver” (PATEMAN, 1992, p. 60).

A abstenção eleitoral nunca se constituiu em uma opção viável para partidos políticos de trabalhadores. A participação, por sua vez, não pôde permanecer meramente simbólica. Uma vez que a competição democrática oferece a vários grupos uma oportunidade de promover alguns de seus interesses no curto prazo, qualquer partido político que pretenda mobilizar os trabalhadores deve tirar proveito dessa oportunidade (PRZEWORSKI, 1989, p. 23).

A perspectiva de um Estado liberal regido pelos princípios de uma liberdade negativa, onde os homens poderiam ser livres, mesmo que fosse para morrer à míngua, de fome ou de frio (uma vez que o Estado defensor da liberdade negativa entende que os homens são livres, inclusive, para perecerem) começa a perder potência. A participação de outros atores na esfera política tensiona essa perspectiva e faz emergir, dentro do seio desse mesmo Estado, a noção de *Welfare State*¹⁷ ou Estado de bem-estar Social, ou Estado-Providência, onde a igualdade ganha premência, tornando o Estado responsável por todos aqueles que nascem e vivem dentro de seus limites.

4.2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O estado do bem-estar é uma invenção política: não é filho nem da democracia, nem da social-democracia, mas é certamente a melhor obra desta última. A advocacia de sua atualidade se confunde com a advocacia da social-democracia em seu melhor: a resistência sistemática à dissolução dos laços sociais pelos nexos mercantis, em termos que reconheçam o *status* igualitário da cidadania. Insisto no “em seu melhor” para que não se confunda esta com versões abastardadas da social-democracia (KERSTENETZKY, 2012, p. 14).

As demandas de grupos de trabalhadores e da classe operária industrial, agora reverberavam institucionalmente e alcançavam reconhecimento e legitimidade frente ao Estado e seus representantes, responsabilizando o Estado pela contrapartida necessária para uma experiência de vida socialmente digna. Assim, direitos políticos, como a participação,

¹⁷ A literatura identifica certo número de fases no desenvolvimento do estado do bem-estar. À fase formativa de fins do século XIX até o final da Primeira Grande Guerra se teriam seguido a consolidação do entre guerras e o período de franca expansão, conhecido como os anos dourados (Golden age), que se estende dos anos 1940 a meados dos anos 1970 (KERSTENETZKY, 2012, p. 16).

e direitos sociais como educação, saúde, moradia e previdência social, passam a compor o *hall* de responsabilidades do Estado. Essa virada paradigmática não acontece por livre concessão de um projeto de liberalismo aberto a alteração.

Mas, os grupos interessados, principalmente uma sociedade burguesa, em pleno processo de expansão industrial, já não conseguiam mais sustentar seus projetos políticos sem dar atenção às demandas dos grupos organizados. As reivindicações dos trabalhadores e de grupos sociais organizados tencionavam a arena política e social, reivindicando dignidade. Assim, o Estado de Bem-estar social é marcado por uma expansão da presença do Estado na vida cotidiana dos indivíduos. Os direitos sociais, reconhecidos, deveriam agora ser implementados e sufragados. O Estado tinha um papel na formação dos indivíduos, tinha responsabilidade por sua qualidade de vida e por sua experiência de educação, saúde, etc.

Célia Kerstenetzky defende que na ontologia do termo, o Estado de bem-estar social seria caracterizado pela supremacia “da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força, da Constituição sobre a revolução, do consenso sobre o comando, da difusão do poder sobre sua concentração, da democracia sobre a demagogia” (KERSTENETZKY, 2012, p. 22), de modo que o Estado de bem-estar social e o Estado democrático de direito seriam fortemente similares. Toledo, por sua vez, ao comparar o *Welfare State* com o Estado liberal, localizava algumas diferenças paradigmáticas, são elas:

1) a redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de “civilização” das relações política (pela importância da planificação nas decisões políticas); 2) a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasses. A sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais (não simplesmente cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado (1995, p. 75).

Tetelboin, na mesma esteira, ao estabelecer o caráter diferencial do Estado de Bem-estar social, em oposição a outros modelos, afirma:

No denominado “Estado de bem-estar”, o ponto de partida está no reconhecimento de duas constatações; a primeira é que existe uma diferenciação a partir do mercado, e, a segunda, que esta deve ser compensada em prol da igualdade. Desta forma, adquirem vigência os direitos civis e mais tarde os sociais, com o que se assume a proteção dos mais desfavorecidos. Se para o liberalismo clássico a satisfação individual é a medida do bem social coordenada por uma razão natural, isto é, o mercado, a reparação para os mais pobres passa a ser, no esquema do bem-estar, uma questão de justiça e política social (1995, p. 186).

Não era possível negar a internacionalização da economia, da tecnologia e da informação que modificariam drasticamente o *modus operandi* da construção de políticas externas e, mais que isso, o modo como as políticas internas seriam desenvolvidas. Por outro lado a “democracia” alcança o mercado de trabalho. Como apontava um *slogan* britânico de 1930, “*the democracy don’t end when it comes to industry*”¹⁸. Esse período histórico foi classificado por Boltanski e Chiapello como marcado pelo 2º *espírito do capitalismo*, uma vez que “está ligado a um capitalismo de empresas já bastante considerável para que seu elemento central seja a burocratização e a utilização de um quadro de supervisores cada vez mais qualificados” (2009, p. 52), organizado em torno de diretores, gerentes e supervisores, boa parte desses com graduação universitária.

Os programas de gestão da qualidade, métricas afinadas para entrega de resultados, a perspectiva de capital humano, eficiência e eficácia na gestão, ganham premência no mundo privado. Essa ideologia difundida no século XX, encontrava sua base material na internacionalização da economia e na abertura dos mercados e construía sua base hegemônica para conseguir responder às demandas das classes sociais por direitos sociais e qualidade de vida. Enquanto as classes trabalhadoras disputavam espaço político e social para afirmar que seus direitos deveriam ser respeitados, a classe dos empregadores produzia as justificativas para manutenção da estrutura vigente.

O mercado, no 2º *espírito do capitalismo*, emancipa-se das vinculações familiares. Os donos das organizações não são necessariamente seus gestores. Os responsáveis pela gestão dos negócios são homens especializados, formados e capacitados para gestão dos negócios. Não é o empreendedorismo que determina as expectativas dos indivíduos no mercado de trabalho, mas a empregabilidade. Ser considerado apto e competente para ocupar um posto relevante no mercado de trabalho, torna-se métrica comportamental para os

¹⁸ A democracia não termina quando entra na fábrica.

indivíduos que desejam escalar a pirâmide social. É nesse período (final do século XIX e início do século XX) que a ideia de mobilidade social ganha força com base no princípio do merecimento, ou como comumente nomeado, meritocracia.

O surgimento desse novo corpo social de diretores e administradores assalariados (designados mais tarde com o termo executivo ou, na França, *cadre*), ao qual é progressivamente transferido o gerenciamento operacional das grandes empresas, já que os proprietários se confinavam ao papel de acionistas, salvo quando também se tornavam executivos dirigentes assalariados. Assim, a gestão empresarial destinou-se desde a origem àqueles que, depois da crise dos anos 30, se tornariam os novos heróis da economia e os principais destinatários do segundo espírito do capitalismo. A gestão empresarial, que se apresenta como sistematização e inscrição de práticas forjadas no âmbito das empresas em regras de conduta de caráter geral, foi permitindo aos poucos a profissionalização dos cargos executivos (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 85).

Os homens precisam ser competentes, “apenas” competentes para ocupar os melhores e maiores cargos nas corporações que viam seus negócios expandindo com a internacionalização da economia. Essa nova ideologia é reforçada a partir da negação da ideologia anterior, ou seja, a ideia de que existia um capitalismo que dependia de vínculos familiares e que restringia-se a uma classe burguesa hermética, é apontada como um passado que não precisa ser lembrado e que deve ser superado. Assim, com a perspectiva de que aqueles competentes e capazes atingiriam melhores cargos e melhores salários, fragmentam-se os esforços coletivos em busca de melhorias abrangentes. Os indivíduos ascendem e melhoram sua qualidade de vida um a um, determina o modelo gerencial do século XX. Não existem classes, o que existem são homens competentes que alcançam seus objetivos e aqueles que não são e continuarão na base da pirâmide.

Essa organização do sistema capitalista de produção fornece a base para a organização da hegemonia ideológica e política da classe capitalista ou de algumas frações dessa classe. Sob a organização capitalista de produção, os capitalistas aparecem como portadores dos interesses universais. As reivindicações de qualquer outro grupo para melhorar suas atuais condições de vida aparecem como prejudiciais aos interesses futuros de toda sociedade, e esse *trade-off* entre presente e futuro é institucionalizado como o conflito entre salários e lucros (PRZEWORSKI, 1989, p. 167).

Contudo, a primeira metade do século XX possui reviravoltas marcantes para história mundial – as duas guerras mundiais e a quebra da bolsa de Nova York, são alguns exemplos

– que deflagraram crises sem precedentes na história dos Estados-nação. Além disso, nesse período, os processos de colonização começavam a perder espaço em diversas partes do globo e várias colônias tornavam-se formalmente independentes, fenômeno que, sem sombra de dúvidas, reconfigurou a economia mundial, obrigando as potenciais globais a reinventarem seus modos de acumulação de riquezas e fomento à economia. A partir daí, questões como os “avanços técnicos e capital financeiro assumem importância maior que a força de trabalho operária” (BRUNHOFF, 1991, p. 55). Em outros termos, a globalização jazia à porta e se mostrava irrefreável.

Essa primeira fase do século XX abre espaço para os críticos ferozes do Estado de bem-estar Social, principalmente, aqueles vinculados à Escola liberal pós-clássica, que congregavam as diversas explicações para a crise do Estado de Bem-estar Social sob a responsabilidade do modelo de Estado. Iniciavam-se uma série de ruídos em torno da efetividade do Estado de Bem-estar Social, com o intento de apontar qual era a sua parcela de responsabilidade na crise vivenciada. De acordo com os críticos desse modelo a responsabilidade era total. O Estado não teria condições de suportar um modelo de liberdade positiva, mais que isso, a ideia de liberdade positiva seria um equívoco ontológico. Teóricos como Mises e Hayek são referências na construção especializada das críticas ao Estado de Bem-estar Social.

A *Société du Mont Pèlerin*, por exemplo, fundada por Friedrich Hayek, um dos fundadores da Escola de Chicago, filósofo e economista austríaco que, ao escrever “o caminho para a servidão” (2009), concluía como Mises pela desnecessidade da presença do Estado na vida econômica e social, entendendo pela autorregulação dos mercados. Essa sociedade foi responsável por congregando diversos pensadores liberais em torno das possibilidades de combate ao Estado de Bem-estar Social ou, como eles preferiam tratar, o Estado socialista. De modo que, na primeira metade do século XX, a teoria liberal possuía especialistas, professores e teóricos de alta monta, produzindo e discutindo o papel do Estado e a necessária retomada das práticas da liberdade negativa, do individualismo e do Estado mínimo.

Em suma, os economistas austríacos atacaram as novas ideias intervencionistas em duas frentes. Primeiro, puseram em questão a afirmação dos novos liberais de que as operações do mercado livre não adulterado punham em perigo o capitalismo, usando o contra-argumento de que o mercado tinha uma estrutura evolutiva a longo prazo que a intervenção governamental não podia alterar nem prever. Como tal, a intervenção é sempre prejudicial, seja onde for. Além disso,

por produzirem distorções de mercado e maus investimentos, as intervenções governamentais eram a fonte das explosões de crédito e falências. Os mercados eram estáveis a menos que sofressem interferências. O capitalismo não era inerentemente instável: o governo é que o fazia assim (BLYTH, 2017, n.p).

Soma-se a isso, os desdobramentos dos efeitos da crise do petróleo (iniciada na década de 1960, tendo seu ápice na década de 1970) que “reduziu as taxas de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a ter sua renda por habitante estagnada por quinze anos” (PEREIRA, 2002, p. 34). O *Welfare State* economicamente intervencionista e politicamente nacionalista, foi alçado ao posto de responsável direto pela crise e, automaticamente, as políticas sociais sustentadas pelo Estado eram apontadas como a força motriz do problema. Immanuel Wallerstein resume esse 2º período do século XX a partir do apontamento de 4 (quatro) asseverações, são elas:

1) Os Estados Unidos eram a potência hegemônica num sistema mundial unipolar. Seu poder, baseado numa vantagem esmagadora de sua produtividade econômica a partir de 1945 e num sistema de alianças com a Europa Ocidental e o Japão, chegou ao apogeu por volta de 1967-73. 2) Os Estados Unidos e a URSS envolveram-se num conflito formal (mas não real) sumamente estruturado e cuidadosamente contido, no qual a URSS agia como agente subimperialista dos Estados Unidos. 3) O Terceiro Mundo impôs sua presença a contragosto aos Estados Unidos, à URSS e à Europa Ocidental, reivindicando direitos com mais energia e antes do que os países do Norte previam ou desejavam. Sua força política, e também sai maior fraqueza, estavam na confiança e no otimismo devotados ao duplo objetivo de autoafirmação e de desenvolvimento nacional. 4) Os anos 70 e 80 foram períodos de estagnação econômica global, resistência dos Estados Unidos à sua iminente decadência e, no Terceiro Mundo, desencanto com a sua própria estratégia (2002, pp. 19-20).

A disputa por significações da realidade eram tensionadas no campo político. Objetivava-se, obviamente, promover as bases ideológicas que direcionariam os próximos passos dos mercados, do Estado e da sociedade.

A tese de um choque externo (1) causado pela crise do petróleo teve alguma aceitação durante os anos 1970, porém, as teses mais difundidas nos anos 1970 e 1980 privilegiaram o significado de crise como manifestação de uma contradição de longo prazo (2), e foram defendidas seja por autores “neomarxistas”, seja pela chamada nova direita. O diagnóstico, à esquerda, de uma crise do Estado resultante de contradição interna a sua concepção (representar uma classe e seus interesses e buscar legitimidade na classe antípoda e atender seus interesses), e o diagnóstico, à direita, de um excesso de demandas sobre o Estado causadas pelas expectativas

criadas pela democracia, apontavam ambos para a iminência de transformações estruturais disparadas pelo desequilíbrio nas finanças públicas e que culminariam no fim do estado do bem-estar (KERSTENETZKY, 2012, p. 62).

Assim, após quase um século de esforços voltados para o desenvolvimento nacional, a crise fiscal da década de 1980 (vários pesquisadores e pensadores¹⁹ consideram a década de 80 o *locus* temporal da transição de um modo de ser e fazer mundial para outro) acabou sendo, também, uma crise do Estado, fazendo com que, fosse necessário reavaliar as perspectivas a respeito dos rumos que o direcionavam. É nesse contexto que um novo modo de formatação do Estado ganha premência. O resgate de perspectivas teóricas marginalizadas por algumas décadas, como aquela da liberdade negativa, dando a elas ampla notoriedade e a responsabilização do Estado de bem-estar social pelo contexto de crise favorece a emergência de um novo paradigma para o Estado, o paradigma neoliberal.

4.3. O ESTADO NEOLIBERAL

Quando a militarização do Estado e, ao mesmo tempo, desvalorização do trabalho em relação ao capital (situação do início dos anos 80), coloca-se em causa a legitimidade do *Welfare State*. [...] Enquanto o Estado do *Warfare* dificilmente é colocado em causa (apesar do inegável impacto de movimentos pacifistas), o Estado do *Welfare* pode estar em crise, quer dizer, pode ser depreciado, reduzido, modificado, mas não suprimido, como veremos. [...] Com ou sem déficit, o Estado-Providência é por si mesmo uma fonte de desequilíbrios. Ele não se tornou um monstro, desde o seu nascimento que é ilegítimo, resultado de um estupro da “economia de mercado” (BRUNHOFF, 1991, p. 61).

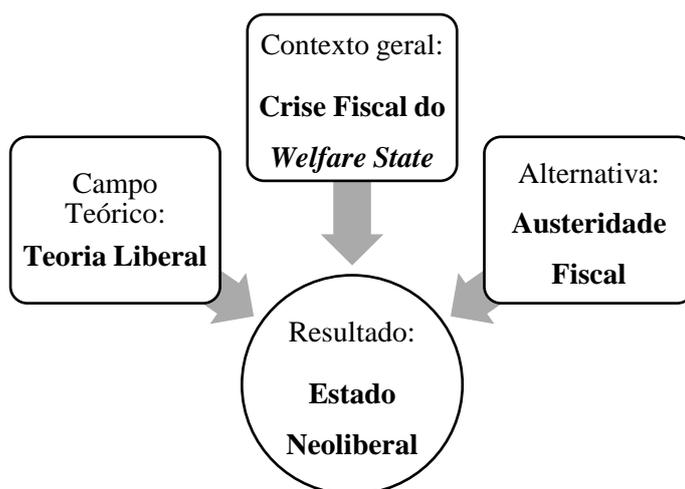
Como veremos a frente, o Estado neoliberal, diferentemente do Estado de Bem-estar Social, não representa uma quebra de paradigma com o modelo anterior. Isso se dá, primeiro porque as próprias noções que fomentam essa transformação não são novas, pelo contrário, elas foram vigentes e persistiram por séculos. A liberdade negativa e o Estado liberal regido pelas regras de mercados autorregulados, teorizados por Adam Smith ainda no século XVIII, eram um modo de pensar o Estado e a sociedade que havia sido superado por todo processo de lutas e reivindicações de grupos desprivilegiados. O atingimento do paradigma de Bem-estar Social parecia, aos olhares apressados, irreversível e inquestionável, pelo contrário, as

¹⁹ HARVEY, David. (2005); PEREIRA, Bresser. (2002); KERSTENETZKY, Celia. (2012); KETTL, Donald. (2006).

perspectivas no século XX eram de expansão e exponenciação da atuação do Estado na vida social, principalmente depois das duas grandes guerras mundiais.

Não esperava-se que a Lei de *Say* – que defendia a ideia da demanda como determinante da oferta, logo, que as sociedades e os mercados, como agentes econômicos ativos, não necessitavam da intervenção do Estado – pudesse ser recuperada e reorganizada dentro de um discurso produzido no seio do Estado de Bem-estar social. As crises experimentadas no século XX foram interpretadas de modo a abrir o cânone que permitiu a construção de um novo paradigma para o Estado. Podemos estabelecer como parâmetros para compreensão dessa agenda voltada para uma nova razão do mundo os elementos constantes no quadro II.

Quadro II: Formação do Estado Neoliberal



Fonte: Desenvolvido pelo autor.

4.3.1. Contexto geral de uma crise fiscal do *Welfare State*

Discutida brevemente no início desse tópico, a recessão econômica e a crise fiscal experimentada a partir da Primeira Guerra Mundial, intensificada na Segunda, produziram mudanças profundas na economia em escala mundial. Moedas nacionais instáveis, estados de calamidade e emergência em diversas regiões do globo, aumento da miséria e da fome,

abriram espaço para expansão do discurso, já existente, mas, ainda marginalizado, em prol da perspectiva liberal do Estado de Direito. Para além disso – e suscitando opiniões divergentes em campos múltiplos da produção do conhecimento – temos a aparição de uma esquerda moderna, que se colocou como contraponto à uma direita liberal (atuando como oposição, política e civil), num período marcado por uma onda de privatizações, desregulamentações e diminuição de impostos.

Essa crise fiscal dos Estados Nacionais, diante das disfunções provocadas pelo distanciamento entre as demandas geradas em torno do aparelho do Estado – com o apontamento de suas responsabilidades – frente a diminuição de sua capacidade e/ou interesse em torná-las efetivas, geram um ambiente de insegurança e dúvida a respeito da sustentabilidade do padrão de Estado e do modo de administração da coisa pública, vigente até então, para garantia da ordem e do bem-estar social. As perspectivas gestadas durante séculos de vigor do Estado liberal, haviam sido revisitadas e reintroduzidas no debate político desde o início do século XX e agora encontravam terreno profícuo para sua difusão.

4.3.2. Terreno profícuo para a emergência da teoria liberal

A disputa para apontar os reais responsáveis num período pós-guerra, com um Estado desacreditado e fragilizado, que não conseguia sustentar suas próprias propostas de bem-estar não permitiam que o Estado requeresse para si o monopólio do discurso da salvação.

O cerne dessa orientação é a busca da “eficiência econômica”, sem entraves artificiais, sem a intervenção ilegítima do Estado, nem rendas de situação. O mercado é que deve emitir sinais de preços, que refletem os ajustamentos da oferta e da demanda. As perturbações que podem afetá-lo seriam mais cedo ou mais tarde neutralizadas pelos seus próprios efeitos. Assim, um produto caro demais não vende e a oferta deve adaptar-se (BRUNHOFF, 1991, p. 19).

Esse avanço global em direção às noções liberais ganhou força e reverberação, e perspectivas como as de Mises, Hayek e Friedman (expoentes pensadores da teoria liberal), contrários ao intervencionismo estatal e defensores da lógica de um livre mercado autorregulado, alcançam nações centrais do globo²⁰. A ideia de um mercado autorregulado

²⁰ Margaret Hilda Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido entre 1979 e 1990; Ronald Reagan, 40º presidente dos EUA entre 1981 e 1989.

ganha penetrabilidade no tecido social e é reverberada, principalmente, por grupos conservadores, pois pauta o discurso da liberdade econômica como o princípio basilar de seus pleitos. Logo, o mercado precisa ser livre, pois o homem precisa ser livre. Livre para escolher, para se organizar e para determinar como, o que e de quem comprar. Segundo Ludwig Von Mises:

O processo de mercado é o ajustamento das ações individuais dos vários membros da sociedade aos requisitos da cooperação mútua. Os preços de mercado informam aos produtores o que produzir, como produzir e em que quantidade. O mercado é o ponto focal para onde convergem e de onde se irradiam as atividades dos indivíduos (MISES, 2010, p. 316).

A perspectiva liberal fazia oposição ao socialismo e caracterizava a intervenção estatal como sendo a raiz dos problemas sociais.

Seja como for, a futilidade das políticas intervencionistas não tem nada a ver com as questões monetárias. Será mostrado mais tarde por que motivo todas as medidas isoladas de intervenção governamental nos fenômenos do mercado não conseguem atingir seus objetivos. Quando um governo intervencionista procura remediar os problemas criados com as suas primeiras intervenções, intervindo ainda mais, acaba convertendo o sistema econômico do seu país num socialismo do tipo alemão (IBIDEM, p. 548).

Hayek, por sua vez, entendia que a falsa impressão de que o Estado de Bem-estar Social havia superado o *Homo economicus* era absurda, quando – afirma ele – que ao observar as tentativas de reconstrução da sociedade no período pós-guerra, podemos afirmar que todas as demandas sociais são de matriz econômica.

Nem pode haver grande dúvida de que os homens, nas suas convicções e aspirações, são hoje, mais do que nunca, governado por doutrinas econômicas e pela crença cuidadosamente fomentada na irracionalidade do nosso sistema econômico, pelas falsas asserções sobre a abundância potencial, por pseudoteorias sobre a inevitabilidade da tendência para o monopólio, [...] sendo a culpa atribuída à concorrência embora seja precisamente o tipo de coisas que nunca poderiam acontecer num sistema em regime de concorrência e que só um monopólio permite – geralmente um monopólio fomentado pelo governo (HAYEK, 2009, p. 242).

Essa culpabilização do Estado, atribuindo a ele o monopólio da responsabilidade pela crise gera efeitos materiais. Se o Estado, e apenas o Estado, é responsável pela crise, existe

uma saída fácil para eliminação da crise, basta restringir o Estado, retirá-lo da Economia e do mercado, basta tornar o Estado austero.

4.3.3. A austeridade fiscal como via e solução

Em particular, quero chamar a atenção, à maneira de um paleontólogo, para uma ausência no “registro fóssil” das ideias econômicas liberais. A ausência em questão é a própria austeridade. Para uma ideia tão importante para a governança dos Estados e dos mercados, a história intelectual da austeridade é curta e superficial. Não há nenhuma “teoria da austeridade” bem elaborada no pensamento econômico que remonte no tempo a algumas declarações fundadoras que se tornaram mais sistematizadas e rigorosas como, por exemplo, a teoria do comércio (BLYTH, 2017, n.p).

A demanda por austeridade calca-se em ideários liberais que, desde a inauguração do Estado moderno vem sendo gestada e discutida pelas ciências sociais e pela sociedade. O quanto o Estado deve se imiscuir na vida social e na vida econômica tensiona as disputas ideológicas seculares. Mas, é na crise do Estado de Bem-estar Social que ela ressurgiu ampliada e refinada. A responsabilidade fiscal, o controle da dívida pública, os limites para emissão de moeda, os novos parâmetros para as relações de comércio internacional, permitem que a ideia de austeridade fiscal seja enrobustecida.

Assim, a crise fiscal dos maiores Estados-nação do globo, são tomados como a caracterização da inviabilidade do *Welfare State*, e um regime de austeridade fiscal apresenta-se como a saída que apontará para o fortalecimento da iniciativa privada e desregulamentação dos mercados, como principais entes promovedores das estabilidades econômica, social e política. A partir da geração de empregos, promoção da educação e geração de mecanismos de manutenção da ordem social, num processo de autogestão dos mercados, entendida pela primazia do privado sobre o estatal. Mark Blyth define austeridade como

[...] uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de

investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação (BLYTH, 2017, n.p).

Os defensores da austeridade fiscal argumentam que para cada US\$1,00 investido pelo Estado, temos menos US\$1,00 investido pela iniciativa privada (BLYTH, 2017), uma vez que os investimentos do Estado são possíveis através de uma arrecadação gerada em torno da produção privada, do uso das poupanças ou da tomada de empréstimos. De modo que as estratégias em torno do movimento de redução do tamanho do Estado fora forjado por duas grandes reestruturações, uma externa e outra interna.

- a) A **primeira** passando pela ordem da desregulamentação da economia, da flexibilização de normas, leis e controles oficiais;
- b) A **segunda** através da introdução e absorção de uma lógica de mercado, privada, para efetivação da gestão – realizada até então pelo próprio Estado – da coisa pública.

Ambas realizadas sob a forte crítica engendrada contra o Estado que apontava sua falta de **eficiência** e **eficácia**, de modo que a correção do problema se daria ao passo que a produção de serviços públicos obedecesse “à mesma regra que orientou a reorganização das empresas: redução de tamanho, foco num ‘ofício’, aumento da qualidade, descentralização da autoridade, horizontalização da linha hierárquica” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 306).

4.3.4. Eficiência e eficácia

Quando afirmamos que a crise dos anos 80 foi uma crise do Estado estamos categorizando a inegabilidade de uma forte crise que, como já apontamos, recaiu dolosamente sob o Estado. Assim a gestão pública²¹ perde sua capacidade de realizar poupança e perde crédito público, o que reduz drasticamente sua capacidade de investir em

²¹ A explicação é simples: os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, [...] nem apenas política, [...] é também administrativa (PEREIRA, 2006, p.24).

políticas públicas (PEREIRA, 2002). Como resposta a essas demandas emergentes surge a perspectiva de reforma do Estado sob o modelo gerencial, tendo como estratégia a criação de uma relação custo-benefício que visa maximizar a eficiência e eficácia dos serviços públicos. Eficiência, eficácia, eram categorias preponderantemente relacionados ao mercado e à gestão privada, mas, encontram o Estado, naquilo que seria chamado de *New Public Management*.

Produziram-se respostas nos locais de trabalho e a nível estatal. Quanto à produção, o capital modificou tanto o processo de produção em si como as relações dentro da empresa. E mais: enquanto o primeiro período de racionalização (até o fim dos anos 60) baseou-se na racionalização técnica, o segundo período (em resposta às rebeliões dos trabalhadores em fins dos anos 60) baseou-se principalmente em racionalizações administrativas e gerenciais, ou seja, mudanças na organização, administração e condução não só do processo de trabalho, mas da empresa em sua totalidade (NAVARRO, 1995, p. 95).

A literatura define eficiência e eficácia como conceitos distintos, mas, complementares. A eficácia está relacionada às metas e processos que devem ser cumpridos para implementação de determinada medida e a eficiência está relacionada aos custos, ou melhor, à necessária minimização do custos e maximização dos resultados esperados. Cohen e Franco, expoentes na produção sobre gestão pública, definem que a eficácia é, operacionalmente, “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 102), de modo que os dois requisitos indispensáveis à eficácia são metas e tempo. No caso do conceito de eficiência, apontam os autores, existem dois eixos formativos e, também, complementares, sendo eles: “se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 103).

Como exemplo de países que projetaram reformas gerenciais no Estado temos a Grã-Bretanha, que já nos anos 1960 e 1970 preocupava-se com o chamado *civil service*. A Austrália lança seu processo de reforma do serviço público ainda no início da década de 80 e a Nova Zelândia estabelece uma experiência de reforma com duração de uma década, no período compreendido entre 1984 a 1994. Os EUA implementaram o *Civil Service Reform Act* ainda em 1978, sob o governo Carter. Na América Latina, que historicamente é

rememorada como um caso de modernização tardia, temos o Chile que iniciou seu processo de reforma em 1993 e o Brasil que alça esse desafio em 1995 (PEREIRA, 2002).

Nessa perspectiva a discussão sobre a necessidade de **construção de um Estado eficaz e eficiente**, orienta a reavaliação do tamanho do Estado, a definição de prioridades e o envolvimento de outros atores (públicos e privados) da sociedade civil e política em torno desse objetivo. E, por inclusivo, versamos sobre o legado de responsabilidade social instituído pelo Estado, nascido no pós-guerra e vigente até o período, conhecido como *Welfare State* (W.S) – com o reconhecimento de direitos que deveriam ser garantidos através do Estado na forma de direitos civis, políticos e sociais (KERSTENETZKY, 2012).

4.3.5. Materializando o Estado neoliberal

Os termos utilizados para catalisar o diagnóstico a respeito da atuação do Estado já representam o padrão normativo que irá constar a respeito de suas prerrogativas de constituição e abrangência. Espera-se um Estado eficaz e eficiente, dentro de uma lógica similar àquela instaurada em instituições privadas em todo mundo. O resultado produzido pela confluência desses três fatores seria aquilo que compreendemos como **Estado liberal**, que foi anterior à experiência do Estado de bem-estar social. Mas, para discutirmos essa perspectiva constitutiva de políticas liberais no bojo dos Estados nacionais é importante caracterizar uma diferença conceitual, qual seja, a diferença entre a perspectiva de uma teoria e práxis liberal clássica, e a reconfiguração dessas noções a partir da absorção delas pelo, até então, Estado de bem-estar Social.

Como apontamos, foi a própria crise do Estado de Bem-estar Social que abriu caminho para o retorno de uma teoria liberal, agora enrobustecida e desenvolvida. Porém, por outro lado, as condições para retomada de um “passado glorioso”, de um Estado mínimo, com a noção de “direito social” inexistente, não era mais alcançável. A sociedade experimentara o papel do Estado na vida social, a garantia de direitos e de acesso à saúde, educação, etc. Não era possível retomar simplesmente o marco do Estado liberal e anular a realidade de um Estado comprometido e engajado com uma liberdade positiva.

Não era possível mais desresponsabilizar o Estado, retrai-lo em sua totalidade, ao ponto de conseguir afirmar com tranquilidade que a sociedade deveria passar a viver sem o

regime de seguridade social construído em quase um século. Os direitos sociais não seriam colocados de lado com tamanha facilidade e os grupos sociais, por mais que experimentassem uma fragmentação corporativista, posicionavam-se contra a ideia de uma sociedade sem Estado. Assim, a saída para o regime liberal – que ressurgia na segunda metade do século XX – foi produzir uma simbiose entre o regime de igualdade e liberdade e apontar o mercado como o consumidor e verdadeiro ator capaz de promover a liberdade e as oportunidades que o Estado era incapaz de realizar.

Fazia-se necessário o reconhecimento de que o Estado era o problema, o mercado era a solução e que a superposição do segundo em relação ao primeiro produziria resultados melhores. As exigências sociais em torno de eficiência e eficácia, muitas vezes vinculadas às noções de liberdade, desconcentração e mercado autorregulado, deveriam ser articuladas com um quadro social de direitos previamente instituído – equidade, desenvolvimento social, bem-estar coletivo e justiça – “com o objetivo de vincular o êxito econômico a uma agenda social atenta à circunstância de que boa parte do consumo popular não pode ser satisfeita por intermédio do mercado” (NOVELO, 1995, p. 69).

Além disso, a própria teoria liberal clássica não reconhece e não legitima a atuação do Estado para além das garantias mínimas de segurança e de validade dos contratos entre particulares. A ideia de Estado liberal remontava à uma época que os grupos organizados e o próprio aparato estatal não gostariam de reviver. A crítica liberal, recusava-se a reconhecer como sendo liberais práticas estatistas que não fossem a de redução do Estado ao mínimo. Mas é sabido que o resultado do acolhimento das perspectivas liberais no bojo do Estado moderno não resulta, como podemos constatar, na eliminação do Estado, ou mesmo em sua diminuição. O que encontramos é um forte processo de rearticulação e redistribuição dos espaços ocupados pelo Estado e como sua presença é configurada a partir desse novo *modus operandi*.

O Estado a partir da conformação que prima pelos mercados como agentes catalizadores do desenvolvimento em todas as suas instâncias ocupa um papel central. Um Estado forte, mas que atua para garantir as condições necessárias para que o mercado atue. A garantia de direitos sociais, por exemplo, é intermediada pelo mercado. Mais que isso, é a partir do mercado que o Estado conseguirá apontar quais os limites para as garantias desses direitos. O mercado é flutuante, assim os direitos sociais também são. Os direitos sociais,

portanto, não são negados cabalmente, mas introduzidos numa lógica neomercantil. Assim sendo – consideramos viável e aderente à nossa discussão – a partir desse marco transicional de modelos de atuação do aparelho do Estado – o conceito de **Estado Nacional neoliberal**²². Desse modo, consideramos o **neoliberalismo** essa prática fundante, caracterizada como:

- a. A ideologia representante das configurações da nova *práxis* do Estado no século XX;
- b. No restabelecimento das diferenciações entre Estado e mercado, e sua necessária separação;
- c. Na sobreposição do mercado em relação ao Estado;
- d. Na produção de um processo de cooptação e apropriação do Estado pelo Mercado;
- e. E na reprodução institucionalizada de uma lógica de ser e fazer atrelada a uma perspectiva hegemônica de eficiência e eficácia, como elementos de legitimação.

Todas essas ações calcadas num esforço em direção à austeridade fiscal, que se constituiu como a solução para os problemas econômicos dos Estados. As métricas são estabelecidas e a relação do Estado com esses atores – representantes do mercado – torna-se indispensável para o bom funcionamento e ordenamento social. Garantir emprego, renda, saúde, educação etc. passa, necessariamente, por uma ordem do interesse privado em “cooperação” com o público. Esse primeiro que reivindica para si o direito de interferência e crítica das ações desse novo modelo de Estado nacional. Uma vez submetido a esses parâmetros o Estado torna-se incumbido de responsabilidades inerentes ao apoio logístico e fornecimento de infraestrutura aos oligopólios presentes no território nacional. Além de atuar intensamente para captação e atração de novos oligopólios que possam atuar como financiadores e mantenedores das demandas primárias do Estado, como oferta de emprego, por exemplo.

²² A introdução de políticas liberalizantes em potências globais – como Reino Unido e EUA – provocaram alterações substanciais nos modos de ser e fazer política em grande parte do globo e expandiram as possibilidades de efetivação e institucionalização de um Estado nacional neoliberal.

Esse arquétipo para a atuação do Estado desemboca naquilo que Dardot e Laval (2016) apresentam como “governo empresarial”, forjado a partir da lógica supracitada e baseado em parcerias público-privadas. Essa proposição é pautada na ideia de que o neoliberalismo não está interessado, ou preocupado, com algum tipo de interesse social, moral ou político, mas, em reforçar a ideia de onipresença dos mais aptos e mais fortes, suprimindo as demandas daqueles que não conseguem se perfazer dentro dessa lógica. O caráter meritocrático desse regime se funda sob uma forte perspectiva do interesse pessoal, privado, individual e/ou particular, em detrimento do interesse coletivo, público e/ou social.

Parte-se da premissa de que indivíduos priorizam seus próprios interesses e que, para realizá-los, o cumprimento de uma série de métricas pode culminar, por exemplo, no sucesso. Logo, entre o Estado de bem-estar social e o Estado neoliberal existe o dismantelamento e reconfiguração de crenças compartilhadas socialmente, que são reforçadas para que essa tendência de globalização de uma lógica neoliberal possa se instalar e se retroalimentar. Para compreensão do contexto que corrobora a potencialização de uma nova razão do mundo, segundo Dardot e Laval (2016), precisamos avançar na direção da compreensão dos parâmetros constituidores de seu *modus operandi*.

A partir disso o que se dá é uma relativização do papel do Estado e os desdobramentos e impactos dele na vida coletiva. Como resultado o serviço público e a burocracia estatal se veem duramente questionados, a partir dos prismas das avaliações de eficiência e eficácia, instaurando, assim, uma lógica de concorrência dentro do fornecimento e provisionamento do próprio serviço público e auferindo a entrega para o cidadão, agora consumidor economicamente ativo, através de coeficientes tangíveis.

Esse “paradigma global” da reinvenção do governo apresentou várias faces, conforme o país, o governo ou o intérprete, os quais ressaltam ora a importação do modelo da empresa, ora a necessária participação democrática da população nas decisões – isso quando não misturam as duas coisas. Mas a principal tendência nos países desenvolvidos consistiu em impor um novo modo de racionalização às administrações públicas que obedece às lógicas empresariais. Concorrência, *downsizing*, *outsourcing* (terceirização), auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* são todos instrumentos que administradores zelosos e decididores políticos em nome de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à “realidade do mercado e da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302).

Reaparece, assim, de maneira reconfigurada, a palavra governança, que desde o século XVIII compõe o cabedal de palavras importantes da ordem do Estado e de governos, agora globais. A ideia de governança conforma, reiterando aquelas anteriormente apresentadas, uma perspectiva que podemos tratar como gerencial ou gerencialista, voltada para resultados e produtividade. A definição passa, então, a direcionar três dimensões importantes: **a condução de empresas, dos Estados e dos indivíduos**. Essa concepção abrangente e ampliada de uma lógica empreendedora e empresarial que invade campos diversos da vida dos indivíduos e dos grupos sociais encontra ancoragem na noção apresentada por Dardot e Laval, quando afirmam que:

O neoliberalismo não é um modo de governo que faz da adesão a uma doutrina ou meio privilegiado de poder; ele se apoia, sobretudo, na coerção que exerce sobre os indivíduos por meio das situações de concorrência que coloca ativamente em prática. É justamente por isso que nós falamos de uma “racionalidade” comandando as práticas desde o interior, e não no sentido de uma motivação ideológica ou intelectual. Essa razão do “mundo” é global, “faz mundo” no sentido de que ela atravessa todas as esferas da existência humana sem se reduzir à esfera propriamente econômica (2014, p. 284).

Esse período é classificado por Boltanski e Chiapello como o *3º espírito do capitalismo*, e diz respeito a um capitalismo que deverá ser isomorfo e globalizado, “que põe em prática novas tecnologias, apenas para citar os dois aspectos mais frequentemente mencionados na qualificação do capitalismo de hoje” (2009, p. 52). A discussão em torno dessa nova razão do mundo que pode ser compreendida e discutida a partir da reverberação de um novo espírito do capitalismo, faz emergir uma nova racionalidade hegemônica, qual seja, aquela que reforça os parâmetros de eficiência, eficácia e austeridade como métricas dimensionadoras da qualidade do ser e fazer estatal.

Evidentemente, seria pouco realista não incluir no espírito do capitalismo seus três pilares justificativos fundamentais: progresso material, eficácia e eficiência na satisfação das necessidades, modo de organização social favorável ao exercício das liberdades econômicas e compatível com regimes políticos liberais. (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, pp. 45-6).

O Estado neoliberal é retirado da zona de neutralidade e de não-sujeito, sendo reconhecido como participante no campo de disputas para o controle e para determinação das estratégias de ocupação e de controle de posições privilegiadas na sociedade,

reconhecendo, obviamente, o não ineditismo desse comportamento, mas, apontando sua intensificação e a modificação dos padrões de racionalidade que passam a envolver essas disputas (FOUCAULT, 2012). Dentro dessa concepção precisam ser concebidas agências, instituições e fundos paraestatais, muitos de interesse privado (como bancos e fundos de investimentos) que passam a compor e atuar dentro do próprio Estado.

Assim, contrário do ideário sustentado pela perspectiva liberal clássica, o que temos não é a presença de um mercado autorregulado – funcionando no padrão da “mão invisível” de Adam Smith (2006) – mas, “a implantação progressiva e dispersa de um novo regime de dominação” (DELEUZE, 1992, p. 225). Os sujeitos são interpelados e possuem suas subjetividades atravessadas, constituindo padrões aderentes de resposta aos estímulos de uma sociedade neomercantil, onde os espaços de produção são etéreos e o indivíduo é produto de si mesmo, num processo – como apresentou Margareth Thatcher²³ – “onde a economia é o método e o objetivo é a mudança do coração e da alma” (1981).

5. O BRASIL E AS PRÁTICAS DO CAPITALISMO REFORMISTA

As transformações nacionais que interessam à nossa discussão se darão a partir do século XX, portanto não nos deteremos sobre as minúcias do processo de desenvolvimento brasileiro que antecede esse período. Mas, é importante apontar que o Brasil, assim como outros países emergidos durante o período colonial experimentaram sua formação de modo distinto daqueles componentes da União europeia, por exemplo. Afinal, existe uma diferença ontológica entre colonizadores e colonizados. A chegada dos portugueses ao Brasil, seu estabelecimento e o processo de construção social mantinham uma relação interdependente com os processos de formação do Estado brasileiro, uma vez que os padrões sociais vividos influenciavam os modos de ser e fazer do Estado, que por sua vez influenciavam os padrões sociais. Foram quase 4 (quatro) séculos entre a colonização brasileira e a instauração de uma

²³ Em uma entrevista concedida ao *Sunday Times* em 3 de Maio de 1981 Thatcher explica os motivos pelos quais é contra a sociedade coletivista e defensora da sociedade que olha para os indivíduos e afirma: “*If you change the approach you really are after the heart and soul of the nation. Economics are the method; the object is to change the heart and soul*”.

República presidencialista que afirmou o Brasil como Estado-nação formalmente independente.

O Primeiro e Segundo Império brasileiro duraram de 1822 – 1889 e foram marcados pela centralização dos poderes nacionais sob o monarca. A escravidão como principal geradora de mão-de-obra e o extrativismo exportador marcaram as práticas econômicas e políticas dos 3 primeiros séculos da experiência brasileira. O crescimento do movimento republicano, incidentes envolvendo militares e agentes do poder executivo, junto com a crise dos gabinetes empresariais estimularam o golpe de 15 de novembro de 1889 que resultou na Proclamação da República. Na vigência do novo regime foi criada a Carta de 1891 e foram convocadas novas eleições. Esse período, conhecido como República Velha ou Primeira República, foi marcado pelo estabelecimento das unidades da federação.

O resultado desse processo é o enfraquecimento das instituições nacionais, fortalecendo regimes patrimonialistas e criando novas oligarquias regionais. Nesse sentido, o discurso original de autonomia como via para transformação social foi sendo suprimido. A Primeira República, ou Velha República, que durou de 1889 – 1930 “caracterizou-se como altamente conservadora, oligárquica e regionalista” (NUNES, 2003, p. 48). A relação entre Estado e sociedade calcada sob a lógica de “favores pessoais e empreguismo de um lado, e repressão de outro, caracterizaram fortemente as relações políticas neste período de *laissez-faire* repressivo” (NUNES, 2003, p. 48). O desfecho da Primeira República ocorreu na crise de 1929.

Conhecida como a Grande Depressão, a crise de 1929 foi marcada pela quebra da bolsa de valores de New York e atingiu grande parte do Globo provocando elevação nas taxas de desemprego, a queda da produção industrial em vários países e queda do PIB. A partir da crise de 1929, na primeira metade do século XX, o Brasil passou por fortes processos de transformação. A negação do Estado liberal, a constituição de um Estado de bem-estar social, até sua reconfiguração no surgimento de um Estado neoliberal, se desenvolveram no período datado entre 1930 – 1990. De modo que a experiência brasileira de desenvolvimento do Estado possui, durante o desdobramento desses eventos, aproximações e distanciamentos com a experiência europeia, que norteia grande parte da literatura sobre o tema.

As implicações na relação entre capitalismo, democracia e Estado, ganham outros contornos e a forma como a sociedade se apropria dos processos de desenvolvimento do Estado e da evolução do capitalismo também produzem efeitos diversos. É possível localizar categorias que delineiam a atuação do Estado, principalmente aquelas que tratam do desenvolvimento do capitalismo. Assim, na nossa leitura a respeito dos fenômenos de transformação do Brasil no século XX identificaremos os marcadores que apontam os paradigmas da transformação do Estado, a partir da perspectiva desenvolvida por Boltanski e Chiapello de *espíritos do capitalismo*, discutidas no capítulo 2.

5.1. O SURGIMENTO DE UM ESTADO [DE BEM-ESTAR] SOCIAL

No plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto (PEREIRA, 2001, p. 222).

O fim da Primeira República em 1929 inaugurou no Brasil a negação do *1º espírito do capitalismo* e a perspectiva da necessidade de modernização do Estado brasileiro para ingresso no *2º espírito do capitalismo*. O capitalismo representante de um modo burguês, gregário e familiar de negociações, acumulação e produção de riquezas, é questionado e apontado como o responsável pelo atraso nacional. O discurso que se consolida à época é de profunda necessidade de modernização. *Ordem e Progresso* são as palavras que direcionam os debates e as tensões políticas e sociais. Espera-se conseguir produzir a partir desse processo uma forte industrialização do país, a expansão das cidades e a instauração de um modo de vida urbano e fabril-produtor.

Nessa época há o primeiro período de Getúlio Vargas na presidência, de 1930 a 1945, que inaugura um processo de modernização sem precedentes na história do Brasil, chamado de Segunda República ou Nova República. O esforço era na direção de expandir o papel e a participação do Estado no processo de modernização do país. A negação dos princípios do

laissez-faire e a assunção de que o Estado²⁴ tinha papel no desenvolvimento nacional emergem, de modo que o governo federal retoma a centralidade da organização do Estado brasileiro.

Essa é uma primeira diferença substancial entre o modo como o desenvolvimento industrial ocorreu no Brasil, quando comparado com países como a Inglaterra e Alemanha, por exemplo. A revolução industrial inglesa foi gestada organicamente no seio de uma sociedade “livre” burguesa que tinha o capitalismo, a abertura dos mercados e a redução da presença do Estado na economia, como parâmetros norteadores de seu desenvolvimento. No Brasil, a revolução industrial proposta por Vargas era iminentemente estatal, tinha uma classe burguesa que negava a sua necessidade e que requeria a presença do Estado na manutenção de seus privilégios. Desmantelar a produção manufatureira, agropecuarista e rural, não estavam no horizonte dos grupos que possuíam influência social e política.

Tanto foi assim que para levar seu projeto de desenvolvimento a cabo, Vargas “cassou o mandato de todos os governadores eleitos, com exceção do governador de Minas Gerais, nomeou interventores para governar os Estados” (NUNES, 2003, p. 48) e instaurou uma ditadura civil. Mas, se por um lado, o governo retomou para si a centralidade das principais deliberações no âmbito político-administrativo, reduzindo o grau de interferência direta de grupos de interesse organizados, por outro lado, ele atuou para sinalizar a esses mesmos grupos que as relações se dariam no âmbito do contentamento e da cooperação. Vargas, ousou atuar negando os direitos políticos dos agentes sociais e concentrar em si a responsabilidade de conceder direitos e manter privilégios.

Construir bases para seu projeto nacional-desenvolvimentista exigia do executivo um esforço de articulação com diversas frentes. Ruralistas, industriais emergentes, militares, classe burguesa decadente e operários, são alguns exemplos de grupos que exigiram disposição e atenção do governo Vargas ainda no início de seu mandato, mesmo não tendo condições políticas formais para tanto. Isso exigia do Estado uma capacidade de resposta em diversas frentes, além dos esforços necessários para lograr êxito em seu objetivo de “proteger a indústria, incorporar e domesticar os trabalhadores, proteger a burguesia cafeeira e modernizar o aparelho do Estado, na busca pelo universalismo de procedimentos”

²⁴ O keynesianismo tem forte influência sobre a perspectiva de desenvolvimento varguista, que a partir de 1930 tenta realizar uma revolução industrial brasileira, a partir da substituição de importações.

(ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, pp. 41-2). O grande impasse do modelo brasileiro tem base nas tessituras da expectativa “do controle das elites locais e não o da transformação política e gerencial dos governos subnacionais” (IBIDEM), ao preterir os governos estaduais e municipais no processo de transformação do Estado.

Os objetivos reformistas de caráter revolucionário²⁵ do modelo Daspiano de Estado, é válido dizer, foram cumpridos apenas parcialmente. Assim, considera-se que “a ênfase em normas e procedimentos espalhou-se mais pela administração pública do que os princípios do mérito e do universalismo” (IBIDEM, p. 43), o que era um contrassenso diante do padrão esperado. Esse resultado parcial frente às expectativas iniciais retoma um elemento culturalmente firmado na construção do Estado brasileiro, podendo ser encontrado desde a colonização, o formalismo²⁶. O valor dado a um procedimentalismo excedente em detrimento dos objetivos finais, uma negação da estratégia de administração weberiana que preconiza, justamente, o oposto.

As decisões tomadas para implementação dessa larga reforma do modelo de Estado da Era Vargas eram inspiradas no modelo burocrático-weberiano, tendo como uma referência as estratégias estadunidenses voltadas à racionalização de métodos de trabalho, administração de pessoal e orçamento e, por fim, a própria experiência de Getúlio Vargas como governador e ministro de Estado. Esse novo modo de conceber o Estado brasileiro representa, no século XX, o surgimento de um Estado de Bem-estar Social, com o reconhecimento de direitos sociais.

Naturalmente a atenção se dirige à específica configuração assumida pela distribuição de direitos sociais inaugurada pelo experimento Vargas. Esta se caracteriza por uma estratificação social corporativista (baseada na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial) e a dinâmica de reivindicação de direitos que lhe é conexas (sempre por categorias, sempre direitos afetos aos riscos do trabalho mercantilizado) (KERSTENETZKY, 2012, p. 179).

²⁵ Utilizamos o termo revolucionário para explicitar o sentido de negação de uma prática antecessora. No caso do modelo de gestão Daspiano a perspectiva era o rompimento com a “Velha política” representada pela Primeira República, que Vargas defendia rechaçar e deixar no passado.

²⁶ Ao longo da história do Estado brasileiro constatamos que “o formalismo não só atrapalha a eficiência do Estado como também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização de normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 43).

Mas, é importante apontar para o caráter parcial desse Estado providência brasileiro que não intentava universalizar os direitos sociais, mas produzir incentivos aos trabalhadores urbanos. Assim, o Estado de Bem-estar Social não possui seu período dourado, como aconteceu em outros países da Europa. No Brasil o reconhecimento de direitos sociais tem seu início com um alto número de restrições e a universalização não estava no horizonte. O objetivo principal da concessão de direitos sociais no Brasil era a formação de mão-de-obra capacitada e a produção de um êxodo rural para atender a demanda das fábricas em instalação nas cidades recém-formadas.

Carvalho entende que apenas houve no Brasil um esforço de implementação de uma educação como direito social a partir de 1930. Esse processo intermitente de inclusão e exclusão dos indivíduos no bojo do Estado é fortemente reificado por uma desordem no desenvolvimento dos direitos no Brasil. Era preponderante a concepção de que a massa não podia participar da política, tendo em vista sua “incapacidade” de avaliar e tomar uma decisão que visasse o interesse público. Na primeira metade do século XX no Brasil, os “cidadãos” tinham direitos trabalhistas, mas boa parte desses não tinha direito ao voto, por exemplo. Assim sendo, alguns direitos sociais no Brasil antecederam a própria experiência de direitos civis e direitos políticos sufragados.

O argumento de que a massa não tinha capacidade de participar da vida política era superficial e sublimava o real interesse dos grupos controladores do Estado, que não vislumbravam a possibilidade de serem destituídos e/ou controlados pela população. Assim, “os críticos da participação popular cometeram vários equívocos” (CARVALHO, 2007, p. 43). O Estado de bem-estar social, portanto, foi um motor para produção de trabalhadores e migrantes e compartilha de um capitalismo em processo de internacionalização e formação da grande indústria.

Forjou-se um Estado de bem-estar social, a partir de um capitalismo industrial modernizante – que adotava princípios de racionalidade da administração privada europeia e norte-americana – sem constituir um corpo social que tivesse condições de responder a contento às expectativas do novo Estado social. A reforma Daspiana possuía uma dupla face: sob a perspectiva da administração pública ela era altamente modernizadora, mas, no âmbito político ela era autoritária e centralizadora. As premissas de gestão, eficiência e racionalização permeavam o Estado e comprimiam a sociedade.

A Era Vargas é o principal marcador do processo de desenvolvimento de um Estado de Bem-estar Social no Brasil. A partir dele a noção de direitos sociais consolida-se. Educação, saúde e habitação transformam-se nos pilares de sustentação desse modelo e o Estado esforça-se na direção de implementação de políticas sociais voltadas aos grupos de trabalhadores urbanos. E, indubitavelmente, a concessão dos direitos sociais vem acompanhado da relação direta do Estado com a economia e com o capitalismo. Tornar o Estado um agente forte na economia, não apenas como regulador, mas como um grande empreendedor e investidor é a premissa brasileira desse período.

A teoria liberal possuía afetos brasileiros, mas nunca aproximou-se do centro da discussão sociopolítica. Era um consenso entre os grupos sociais a necessidade de um Estado forte que, de um lado, defenderia o interesse dos grandes empresários nacionais e, de outro, garantiria os direitos dos grupos desprestigiados. O período compreendido entre 1946 a 1964 ficou caracterizado pelo enfraquecimento do DASP e pelas conclusões a respeito dos limites da administração estatal insular e paralela. Nesse interregno, em 1955, é eleito como presidente do Brasil Juscelino Kubitschek (JK), e como vice-presidente João Goulart.

Em 1956, sob uma forte instabilidade política, com vislumbres de tentativas de um golpe por parte das forças militares, representados pelo partido da União Democrática Nacional (UDN), JK ascende ao posto máximo do executivo nacional. Imediatamente apresenta seu principal projeto, o Plano de Metas. O plano de metas trazia 36 objetivos e a pretensão de avançar 50 anos em 5. Os setores de transporte, energia e indústrias de base, receberam ao todo 93% dos investimentos destinados ao plano. Educação, alimentação e moradia acabaram por ficar num plano secundário, mesmo compondo o plano de metas. O ideário de que era necessário fortalecer o Estado e a economia primeiro para que depois fosse possível resolver os problemas de ordem social ganha premência com JK.

Em 1964, com o golpe militar²⁷, foi estabelecido um dos marcos regulatórios da gestão pública no Brasil durante o século XX, o Decreto-Lei nº200, que vigoraria até a Constituição de 1988. O Decreto-Lei Nº 200 é resultado dos esforços de uma comissão instituída logo após o golpe de Estado deflagrado pelos militares no ano de 1964. Já nesse

²⁷ Quando tratamos de atentados à ordem democrática instituída o imaginário social reproduz em larga medida a total falta de legitimidade junto à sociedade civil, fato esse que não é corroborado pela realidade. Em alguma medida os detentores do poder numa ditadura militar, como a ocorrida no Brasil durante as décadas de 60 e 70, buscam apoio em determinadas camadas da sociedade, principalmente nas elites políticas e sociais.

período, compunha a comissão de deliberação a respeito da reforma administrativa aquele que seria o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral responsável por implementar as ações relativas ao decreto, Senhor Hélio Beltrão.

5.2. O DECRETO-LEI Nº 200 E A AFIRMAÇÃO DO MERCADO

O projeto de reforma que seria implementado a partir de 25 de fevereiro de 1967 foi gestado durante os três primeiros anos da ditadura²⁸ militar. Como explicitou à época o Ministro Hélio Beltrão, a proposta do Decreto-lei para a reforma administrativa tornou-se um conjugado de diretrizes que balizaram a reorganização da administração pública brasileira no âmbito do poder executivo, tendo como presidente em 1967 o Marechal Arthur da Costa e Silva. A estratégia da presidência era propiciar a reforma gradual do modo de atuação do Estado e conseguir alavancar o processo de desenvolvimento brasileiro (BELTRÃO, 1968).

Assim sendo, o Decreto trazia em seu corpo 215 artigos que versavam sobre os principais temas de interesse do executivo nacional, mas, antes disso, sustentava a ideologia que nortearia a atuação do governo militar, posto que os pensadores da reforma acreditavam ser “mais importante e mais acertado, portanto, começar a Reforma Administrativa por uma lei de princípios do que por uma lei de estrutura” (BELTRÃO, 1968, p. 38). Esta filosofia tratava da necessidade de organização da reforma com parâmetros norteadores que definissem seu início, meio e fim. A ideia apresentada pelo Ministro responsável pela implementação apontava o interesse do Executivo nacional de direcionar todos os esforços em torno da reforma para que ela fosse fundada na “descentralização, no planejamento, na coordenação, na desburocratização e na dinamização da atividade governamental” (IBIDEM, p. 12). De acordo com Beltrão,

²⁸ De acordo com Beatriz Wahrlich “o Governo Castello Branco encontrou já no Congresso os projetos da comissão Amaral Peixoto. Tendo ideias próprias sobre a Reforma Administrativa, promoveu entendimentos com o Presidente e o Relator da Comissão Especial incumbida do assunto (Deputados Gustavo Capanema e Amaral Peixoto, respectivamente), tendo ficado resolvido que o assunto voltaria à órbita do Poder Executivo, para reexame” (1974, p. 43).

[...] a verdadeira reforma administrativa não poderá ser resultado milagroso de uma operação instantânea, de caráter estático, consubstanciada na aprovação de um novo organograma federal. Nem há de ser desdobrando Ministérios, uniformizando denominações de Departamentos ou corrigindo uma ou outra aberração estrutural que se há de operar a mudança essencial que a opinião pública está reclamando. Isto porque a estrutura administrativa não é a causa, e sim efeito. Efeito de uma concepção errada do papel do Estado e da forma de exercê-lo; efeito do vício inveterado de centralização da autoridade executiva; efeito do cipoal de leis excessivamente minuciosas, verdadeiros regulamentos [...] autoritários e centralizadores (1968, p. 11).

O ingresso dos militares no executivo representava, portanto, a negação das perspectivas anteriores, quais fossem, da preponderância do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. A ideia de ineficiência e ineficácia do Estado para resolução de problemas de ordem econômica e social se instala no centro do poder. Essas noções não foram gestadas no Brasil, por mais que existissem grupos que advogassem por essa ideologia, ela não era premente. O ministro Beltrão, defensor dos ideários liberais pós-clássicos, produzidos, em grande parte pela Escola Austríaca de economia (ver capítulo 2) e pela escola norte-americana de Chicago, importou essas perspectivas e tornou-as a base fundante da proposta do governo militar.

Buscando cumprir essas premissas o objetivo da reforma administrativa era a modernização, profissionalização e garantia de eficiência e eficácia do Estado brasileiro. A desconcentração administrativa era uma premissa importante da crítica realizada à estratégia de gestão implementada até então, portanto, há um esforço de flexibilização que tinha em vista proporcionar maior agilidade, principalmente no que diz respeito às políticas econômicas. Convém destacar que diminuir os impactos recorrentes da burocracia, considerada ineficiente, da administração direta, levaram a gestão sob o comando dos militares a transferir para o campo da administração indireta os principais temas e as políticas públicas que versavam sobre as prioridades do governo.

A apologia à eficiência e eficácia do mercado, em detrimento da incapacidade do Estado, fazia o Estado conquistar o apoio do empresariado, logo era necessário que a iniciativa privada fosse envolvida no processo de gestão do Estado. Assim, o executivo nacional cumpria sua proposta de retirada da presença do Estado e fortalecia o discurso em torno do apoio à liberdade e à livre iniciativa no âmbito econômico.

O bom desempenho da economia validaria a visão da eficácia das diretrizes governamentais. A ideologia do Brasil grande potência, valorizando o crescimento econômico como a chave para a afirmação nacional e o aumento do prestígio do país no sistema mundial, seria o elemento legitimador do projeto de modernização autoritária que então se implementava. Preconizava-se o advento de uma nova era, e o clima de euforia dominante entre as classes média e alta, bem como entre os vários setores do empresariado, obscureceria a percepção de rigidez do sistema político (DINIZ, 1994, p. 198).

Essa perspectiva fica evidenciada no modo como a reforma foi apresentada aos grupos de interesse à época, definindo a atividade do Estado como limitante do desenvolvimento social e das potencialidades presentes na sociedade e no mercado. Isso fortalecia o discurso em torno da necessidade de redução da presença do Estado. Nas palavras de Beltrão, “o que tem entravado nosso desenvolvimento econômico e social tem sido sobretudo o péssimo tipo de governo que, com raras exceções, temos praticado” (1968, p. 43). Além de sublimar as ações autoritárias do regime, ao apresentar as proposições da reforma, os representantes do Estado exaltavam a figura da iniciativa privada e responsabilizavam a burocracia estatal por grande parte dos males sobrevividos à sociedade brasileira.

Logo, conclui-se rapidamente que “como o governo interfere em quase tudo, se ele é ineficiente e centralizado deixa a marca da sua ineficiência no setor econômico e no setor social e entrava o desenvolvimento” (BELTRÃO, 1968, p. 43). Hélio Beltrão, na Federação das Indústrias de São Paulo, afirmava que, além de inaceitável, era

[...] curioso – e de certo modo melancólico – observar que no Brasil, onde o amor do povo à liberdade sempre se manifestou com veemência contra todas as formas de concentração de poder, tenhamos passivamente assistido até agora ao crescimento desse monstro de autoridade centralizada que é a máquina burocrática” (BELTRÃO, 1968, pp. 66-7).

Seguindo essas prerrogativas, o Artigo 6º do Decreto-Lei apresentava os princípios fundamentais que regeriam a reforma, sendo eles: “I – Planejamento; II – Coordenação; III – Descentralização; IV – Delegação de competência; V – Controle” (BRASIL, 1984, p. 11). Os artigos subsequentes – aqueles compreendidos entre os artigos 7º e 10 – abriam em parágrafos e alíneas a regulamentação das ações a serem desenvolvidas e implementadas a fim de fazer-se cumprir. A partir disso, a reforma administrativa seria desdobrada e

implementada com vistas a “desemperrar a máquina” administrativa, tornando-o efetiva, produtora de resultados e aderente às métricas similares àquelas implementadas pela iniciativa privada para aferição de metas e produtividade.

As diretrizes estavam postas pelo Decreto-Lei N°200, mas ele se limitava a definir os parâmetros gerais, posto que objetivava-se dar maior flexibilidade à cadeia operacional e conseguir delegar maior quantidade de responsabilidades aos servidores ocupantes das últimas posições na cadeia de atuação do executivo. Mas, esse movimento não geraria a abstenção formal – em nenhum momento – do Estado em relação à responsabilidade e ao direito de auditar, regular e controlar as ações desenvolvidas. No âmbito da administração pública, as estratégias implementadas pela gestão militar (1964 – 1985) durante mais de duas décadas à frente do poder Executivo brasileiro também geraram problemas e resultados indesejados. Sinteticamente, podemos citar quatro grandes fatos resultantes de distorções nos resultados projetados.

- a) O primeiro, e já esperado, era “seu caráter autoritário, permeado ainda por uma ideologia tecnocrática, que pode ser resumida pela ideia de superioridade da técnica sobre a política (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 50).
- b) O segundo diz respeito à incapacidade de controle de todas as unidades criadas sob o regime da administração indireta, a necessidade de aferição de resultados e controle de desempenho.
- c) O terceiro problema refere-se ao tratamento desprivilegiado dado à administração direta, que foi secundarizada em relação à administração indireta.
- d) O quarto problema é relacionado ao esforço de centralização e uniformização, característica assimilada do modelo daspiano, que direcionava estados e municípios a reproduzir a estrutura do Executivo nacional, mas, que não subsidiou os entes subnacionais na construção de estruturas burocráticas profissionalizadas.

Mesmo diante dos esforços implementados pela ditadura militar, a década de 1980 ficou conhecida como a década perdida e ratificou a necessidade de revisão do modelo de Estado vigente. A instabilidade econômica, o esgotamento do modelo Vargasista (nacional-desenvolvimentista) e a falta de apoio de grupos sociais culminaram no fim do governo militar no Brasil em 1985. Nesse período abria-se a agenda do país para um novo processo de redemocratização.

5.3. O PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Logo no início do processo de redemocratização, diversas demandas de grupos sociais organizados, que estavam suprimidas durante a ditadura militar, vieram à tona e ocuparam a agenda do Legislativo e do Executivo. Esse foi o cenário da promulgação da Constituição de 1988, precedida por um largo debate a respeito do papel do Estado na garantia de direitos considerados fundamentais – segurança, saúde, educação, lazer, etc. – e quais deveriam ser, frente a essas demandas, os princípios balizadores do Aparelho do Estado e às suas responsabilidades.

Na tentativa de abarcar todas as demandas sociais, direcionar o modelo de atuação governamental e trilhar um caminho similar ao dos “países desenvolvidos”, a Constituição cidadã²⁹ de 1988 foi o marco da descentralização política e administrativa – que antes eram concentrados sob a égide Federal – e envolve estados, municípios e sociedade civil no ciclo de políticas públicas. Tal mudança era realizada sob a premissa de produzir maior efetividade na prestação dos serviços, garantindo a transparência nos processos de gestão e a democratização das decisões tomadas. Esse movimento de reforma constitucional almejava um novo paradigma que retomasse o modelo de *Welfare State* (WS), iniciado em Vargas, tendo como principal objetivo o investimento prioritário do Estado na manutenção dos serviços considerados fundamentais para garantia do bem-viver do indivíduo. Assim,

²⁹ Chamada de Constituição Cidadã, justamente, por contemplar demandas sociais nas diversas esferas das necessidades individuais e coletivas. O preâmbulo da Carta Magna afirma: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir o Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (CONSTITUIÇÃO, 1988, preâmbulo).

portanto, saúde, educação, cultura, lazer, etc. tornam-se responsabilidade do Estado e esse como garantidor destes direitos deveria atuar para universalizar o acesso e garantia de usufruto para toda sociedade (PEREIRA, 2009).

Mas, a década de 90 estava atravessada mundialmente por outra razão do mundo. Em diversas regiões do globo as premissas de um Estado neoliberal (discutidas no capítulo 2) se fortaleciam e se afirmavam. Potências globais, como Estados Unidos e Inglaterra, eram referências na instauração de um modelo de Estado austero, eficaz e eficiente. No Brasil, os anos seguintes à promulgação da nova Constituição, marcados pela crise do Estado brasileiro, com alta inflação³⁰, aumento da dívida externa e forte retração da economia – inviabilizaram a implementação de várias propostas da Constituição e o Brasil se via mais distante de suas expectativas de criação de um Estado de Bem-estar Social. Segundo Marcel Bursztyn, no Brasil “ao contrário da saturação, do envelhecimento do WS, [...] vivemos uma atrofia precoce de seu desenvolvimento” (1998, p. 153).

A solução apontada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que assumiu seu primeiro mandato em 1995, sob o escrutínio das urnas, foi uma nova reforma do Estado, mais uma vez objetivando ir ao encontro de um modelo de Estado que se perfazia em outras regiões do mundo e se afirmava como universal. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi a saída encontrada. O Estado brasileiro buscava fomentar o processo de absorção e desenvolvimento do *3º espírito do capitalismo*, com a premência do mercado sobre o Estado, agora em um regime nacional democrático, propondo-se a não negligenciar os direitos sociais requeridos na Assembleia Nacional Constituinte, mas objetivando atender as demandas de um capitalismo internacional. A justificativa, apresentada pelo Presidente para proposição da reforma era:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (PDRAE, 1995, p. 4).

³⁰ Na década de 1980 a média anual da inflação subiu para 330% e, entre 1990 e 1994, para 764%. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/inflacao>>. Acesso em 25.fev.2018.

O desenvolvimento do PDRAE se daria em diversas frentes – ajuste fiscal, liberalização comercial, privatizações de empresas estatais, desenvolvimento de um processo de publicização, criação de mecanismos de monitoramento e controle. Desse modo, o “papel de executor ou prestador direto de serviços” do Estado (PDRAE, 1995) seria diminuído e substituído por atribuições ligadas à regulação, controle e promoção desses serviços, que continuariam tendo caráter indispensável. “Toda atenção foi dada à privatização, à abertura comercial, à reforma tributária e da previdência social, e às reformas políticas” (PEREIRA, 2002, p. 45). O quadro III resume o dimensionamento das responsabilidades.

Quadro III – Área de Atuação, Forma de Propriedade e Forma de Administração

ÁREA	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO:					
Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.	●			●	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS:					
Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.	●				●
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS:					
Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.		●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO:					
Empresas Estatais			●		●

Fonte: PDRAE, 1995.

Assim, as dimensões criadas para atuação tratavam:

- a) A primeira diz respeito às demandas de ordem jurídica, legislativa, de âmbito legal.
- b) A segunda trata dos aspectos relacionados aos comportamentos já cristalizados dentro da gestão brasileira que pode ser descrito como uma forma de coexistência entre os modelos burocrático e gerencial.
- c) A terceira dimensão diz respeito às expectativas do âmbito gerencial. As três dimensões estão inter-relacionadas e não estão hierarquizadas de um modo ou de outro.

De acordo com os implementadores da Reforma, era prioritário o reconhecimento da crise existente no modelo burocrático vigente no Brasil, sendo inclusive tardia a conclusão, segundo eles, de que a administração pública não estava apenas inserida no problema, mas, era o problema.

A ideia burocrática de um Estado voltado para si mesmo está claramente superada, mas não foi possível ainda implantar na administração pública brasileira uma cultura de atendimento ao cidadão-cliente. [...] A dimensão institucional-legal e a dimensão cultural dos entraves a uma administração pública moderna, gerencial, eficiente e voltada para o atendimento do cidadão complementam-se com a dimensão-gestão. Na verdade, é nesta última que a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente. (PDRAE, 1995, pp. 38-9).

A proposta que estabelece campos de ação, seus respectivos responsáveis, a forma de propriedade e a forma de administração seguem um formato já utilizado em reformas realizadas em outros países. Os campos de ação do Estado, ou a forma de divisão construída nos limites deste no modelo proposto pelo PDRAE são o núcleo estratégico (a), as atividades exclusivas (b), os serviços não-exclusivos (c) e a produção para o mercado (d).

- a) O núcleo estratégico, como resume o quadro III, contempla o núcleo político (executivo, legislativo e judiciário) de uma república. Representa a categoria da administração pública responsável diretamente pelas deliberações a respeito dos encaminhamentos que serão dados às exigências da sociedade, ao menos de maneira que contemple suas expectativas mais gerais. A gestão econômica, o direcionamento de recursos, a construção de políticas públicas acontece nesse âmbito.
- b) As atividades exclusivas tratam das atividades que o Estado deve ser responsável diretamente, ou seja, dentro da perspectiva do ciclo de políticas públicas as atividades exclusivas não saem do âmbito do Estado e dependem muitas vezes do “poder extroverso do Estado” (PEREIRA, 2006, p. 34). O exemplo mais simples é a segurança pública. É responsabilidade do Estado e não pode ser compartilhada ou terceirizada.
- c) As atividades não-exclusivas dizem respeito a todas as atividades previstas como dever do Estado, mas que não necessitam da intervenção direta dele para serem executadas e podem ter como partícipes outros atores (empresas privadas, ONG’s, OSCIPs, O.S’s, etc.).
- d) A produção para o mercado trata do “setor de bens e serviços formado pelas empresas estatais” (PEREIRA, 2006, p. 34).

As formas de propriedade seriam divididas em três âmbitos, são eles: Estatal, privada e pública não-estatal. As duas primeiras já são classificações conhecidas, a última – pública não estatal – surge como uma terceira via, justamente, para sanar o impasse causado entre as duas primeiras. Nesse caso, a propriedade que não é necessariamente de uma pessoa, de um grupo ou mesmo do Estado, mas sua finalidade é atender demandas de ordem pública. As formas de administração foram dispostas em dois eixos, o burocrático e o gerencial. Mesmo diante de um possível paradoxo discursivo e procedimental, uma vez que a perspectiva da implementação do PDRAE é a substituição do modelo burocrático. É sabido que no plano político a agenda de negociações carece, geralmente, de longos debates.

Existiram resistências, tanto no âmbito político quando no próprio serviço público. Os objetivos da reforma proposta no governo FHC eram ambiciosos e a própria equipe sabia que seria necessário tempo para mobilização e sensibilização de todos os setores da sociedade civil e política envolvidas nesse processo. As mudanças eram previstas de maneira gradual e incremental, mesmo não exigindo uma ordem ideal ou um padrão de execução das atividades.

Muitos confundem a reforma do aparelho estatal com um mero exercício de aprovação pelo Congresso Nacional [...] mas, o verdadeiro processo de redefinição do Estado para que ele possa atender os seus objetivos contemporâneos é um processo, não um ato. Envolve toda uma mudança de mentalidade. [...] O Estado tem que se abrir a certas pressões da sociedade, mas a sociedade também tem que aprender a dialogar com o Estado, de uma maneira que seja adequada aos objetivos da população (CARDOSO, 2006, p. 16).

Por isso, a estratégia de reforma que exigia celeridade precisava levar em conta o cenário político-social em que se desenrolava, precisamente os anos compreendidos entre 1995-1998. A redemocratização era recente, a República dividida em três funções (Executivo, Legislativo e Judiciário) acabara de ser recentrada e os interregnos apareciam desde então. Diversos grupos sociais, inclusive o parlamento, não cogitavam facilmente a possibilidade de rejeitar o Estado como agente importante na produção de seguridade social e estabilidade econômica. Os governos anteriores à reforma – José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco – não conseguiram estabilizar a economia, ou estabelecer bases sociais que permitissem processos de coalizão consistentes.

É conveniente observar que processos de reforma no setor público remontam a dois períodos ditatoriais – a primeira na era Vargas e a segunda sob na ditadura militar. Ou seja, a experiência social e política com reformas administrativas e com a democracia era sensível e não havia gerado produtos salutares. O PDRAE foi desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) comandado pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira que durante o desenvolvimento do projeto reforçava o caráter republicano da reforma. Nesse sentido, os esforços argumentativos ressaltavam a necessidade de implementação da reforma do aparelho do Estado e giravam em torno daquilo que Pereira chamava de “*res publica*” (2002). A defesa do patrimônio público “contra a

captura de interesses privados [...] é um dos objetivos clássicos da administração pública (PEREIRA, 2002, p. 81, grifo nosso).

De acordo com o Ministro a reforma asseguraria, “a modernização do aparelho do Estado e [...] a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública” (PDRAE, 1995, p. 40, grifo nosso), viabilizando, através do controle social, a garantia de qualidade dos serviços prestados.

Quadro IV – Tipo de Controle e Identificação entre Administração Pública e Privada

SETOR	TIPO DE CONTROLE	IDENTIFICAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA
TÉCNICA	De Resultados	Média Alta
ECONÔMICA	e Quase-Mercado	Alta
POLÍTICA	e Social	Média Baixa

Fonte: PEREIRA, 2002, p. 114.

A estratégia da reforma deixava evidente o papel avalizador que o Estado passaria a desempenhar em relação ao mercado, uma vez que ele teria premência no fornecimento de todos os serviços considerados não exclusivos, entre eles todos os direitos sociais. Além disso, a métrica dos resultados e da identificação do Estado com a iniciativa privada era alta. A orientação técnica trata dos padrões de administração dos recursos arrecadados pelo Estado. O tipo de controle, que na administração burocrática está suportado pelo procedimentalismo e na normatização dos meios, agora, na administração gerencial versa sobre os resultados apresentados. A perspectiva do *value-for-money*³¹ é o mote central dessa orientação, e sua identificação com a administração privada se dá pelo *empowerment* dos gestores, além de permitir que a gestão pública utilize do *benchmarking* com outras instituições, sejam elas privadas ou públicas.

³¹ Expressão que em tradução livre pode ser entendida por “faça valer seu dinheiro”.

Os termos em inglês apontam para a postura mercadológica e empreendedora da reforma. O objetivo era tornar o Estado uma empresa austera, eficiente e eficaz, medida e avaliada pelo mercado. No que tange à área econômica os meios de controle são por resultados e por medidores de quase-mercado. Mecanismos de controle que permitissem maior flexibilidade para o estabelecimento de concorrência na prestação de serviços públicos e uma participação moderada do Estado, que não seria mais um produtor de serviços e bens para o mercado, mas atuaria na regulação e controle dos processos de troca. No ambiente político, os controles se dariam por resultados, num ambiente de “competição administrada” (PEREIRA, 2002, p. 117) e estando submetido ao controle da sociedade.

A *accountability*, nesse caso, contemplaria vários medidores. Os padrões e formatos de responsabilização podem ser estabelecidos através de mecanismos clássicos de controle – como exemplo temos o legislativo e/ou judiciário –, através do controle parlamentar, dos resultados, pela competição administrada e pelo controle social, este último que exige um âmbito democrático consolidado. Não é possível ignorar os ganhos nos níveis de *accountability* dentro da relação Estado e Sociedade, desde a inauguração da Constituição de 1988. Como exemplo desse movimento evolutivo, temos as associações de bairros, consumidores, voluntariado, conselhos consultivos e deliberativos, etc., que nos últimos anos tornaram-se a vanguarda da participação da sociedade civil na esfera pública (TORRES, 2004).

Mas, se temos a incorporação da sociedade civil no âmbito do controle social, não podemos ignorar a conformação de um novo modo de produção dos direitos sociais regulamentados pelo Estado e “monitorado” pelos grupos sociais organizados. O mercado assume o papel de produtor direto de direitos considerados inalienáveis. A reforma instaurada por FHC teve maior importância na formatação e no refinamento do discurso pró-mercado, fomentado durante toda ditadura militar, do que na implementação das propostas do PDRAE, propriamente ditas. Várias metas do PDRAE não foram atingidas, justamente, pela resistência construída no legislativo e nos movimentos sociais que, reconheciam na reforma a negação de direitos sociais recentemente formalizados na Constituição Federal de 1988.

5.4. DOS RESULTADOS REFORMISTAS

A reforma administrativa empreendida por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser Pereira não foi uma exclusividade da República brasileira. A demanda por respostas à agitação global promovida por crises fiscais e desajustes econômicos em diversas partes do Globo obrigava os Estados nacionais a se movimentarem em busca de soluções que os colocassem de volta nos trilhos do crescimento, garantindo-lhes governança e governabilidade. O tensionamento baseado em premissas liberais de funcionamento do Estado tornavam o processo ainda mais denso.

O PDRAE, mais que uma reforma administrativa objetiva produzir uma reforma no modo de reconhecer o Estado, afirmando a primazia do mercado. Nesse processo o próprio Estado brasileiro atuava para produção de intelectuais que forjassem uma literatura afirmativa desses objetivos. Técnicos e analistas do MARE produziam uma literatura que era disseminada nas revistas de administração pública e no âmbito dos três poderes.

As políticas de reforma administrativa nos anos 1990, centradas na ideia de reduzir e transformar o papel dos Estados nacionais, aparecem como mecanismos necessários para superar os recorrentes problemas de performance apresentados pelo modelo burocrático de intervenção estatal, tais como centralização, burocratização, excessiva regulação e a inexorável propensão dos governos e de sua burocracia para expandir seu tamanho e aumentar os gastos. Tais problemas de performance teriam gerado nada mais do que inflação, crise fiscal e incapacidade de lidar com novas demandas sociais e econômicas. Mais do que em qualquer outro período histórico, o Estado havia atingido custos proibitivos à performance (REZENDE, 2004, p. 22).

O projeto apresentado pelo Ministro Bresser Pereira fazia jus ao título de reforma e estava em consonância com perspectivas internacionais (KETTLE, 2006) conforme o planejamento estabelecido produziria mudanças significativas. A dificuldade de garantir o engajamento de atores políticos, burocratas e sociais na construção de uma reforma efetiva do aparelho do Estado refletia as experiências ulteriores às reformas empreendidas. Bresser Pereira afirmava que

[...] em termos gerais, o grande problema do aparelho do Estado brasileiro, quando pensado no nível federal, não era o tamanho excessivo, mas sua ineficiência e a

ineficácia, bem como os profundos desequilíbrios salariais existentes. [...] A ineficiência do setor público brasileiro, entretanto, é enorme, principalmente na área social. É uma ineficiência que deriva diretamente do burocratismo combinado, ainda que de maneira decrescente, com o clientelismo (PEREIRA, 2002, p. 183).

De modo que localizamos no Brasil, na segunda metade do século XX, um programa reformista alinhado às perspectivas internacionais para produção de um Estado alinhado com as demandas de um capitalismo global e isomorfo, como apontam Boltanski e Chiapello (2009). É possível capturar essas perspectivas quando observamos estruturalmente as duas principais reformas compreendidas no período. Para isso classificamos em 4 (quatro) as áreas de atuação: 1) Burocrática; 2) Econômica; 3) Política; 4) Social.

Quadro V – Grau de similaridade entre as reformas por área de atuação

ÁREA DE ATUAÇÃO	DECRETO-LEI Nº200	PDRAE	GRAU DE SIMILARIDADE
BUROCRACIA	Métrica por Resultados		Alta
ECONÔMICA	Economia semiaberta com menor participação do Estado no mercado		Alta
POLÍTICA	Regime Ditatorial	Regime Democrático	Baixa
SOCIAL	Baixa participação e envolvimento de alguns grupos de interesse	Alta participação aos moldes da democracia representativa	Baixa

Fonte: Desenvolvido pelo autor.

Diferente de um possível imaginário que atribui total oposição, as duas reformas têm – em seu caráter técnico-econômico – alto grau de similaridade, posto que ambas objetivavam implementar medidas que respondessem às demandas conjunturais de expansão dos mercados e retração do papel do Estado, transferindo e delegando responsabilidades para novos atores – dentre eles, destaca-se a iniciativa privada. Além disso, a culpabilização do Estado, configurado no papel do serviço e dos servidores públicos, colocou – nos dois

períodos – alto nível de responsabilidade sob o grupo de servidores públicos que compunham a máquina. Assim sendo, os esforços em torno da redução dos recursos investidos para manutenção da estrutura burocrática e a necessária ampliação de sua eficiência e eficácia eram fundamentos basilares das duas reformas.

As distinções, por sua vez, ficam em torno dos modos de fazer a política para proposição da reforma e o ambiente social em que ela se constitui. Isso é evidente, principalmente, pelo fato de que com o golpe de 1964, o regime autoritário passa a sublimar a participação do legislativo e da sociedade civil, selecionando apenas atores “relevantes” – como aqueles representantes das classes altas, industriais, empresários e ruralistas – que pudessem promover a disseminação necessária das perspectivas constituídas e torná-las de um padrão legítimo de Estado.

Os enfrentamentos exigidos pela equipe técnica e governamental de 1964 se davam em outra ordem, posto que as negociações para implementação da reforma não ocorriam de modo democrático – não tendo que se submeter a validação de um legislativo autônomo, por exemplo – como ocorreu com o PDRAE em 1995. Por sua vez, FHC e sua equipe enfrentaram, além das resistências postas pelo próprio modelo vigente de gestão, um parlamento que buscava legitimidade popular e que tentava dialogar com outros atores – como sindicatos e movimentos autônomos da sociedade civil – de modo que o processo de redemocratização do país se mostrou como um instituto de resistência de grupos sociais organizados, frente a implementação da reforma.

É possível reconhecer depois da realização das duas reformas as alterações substanciais promovidas no modo de conceber o papel do Estado brasileiro. Mesmo diante das dificuldades para implementação das proposições reformistas de 1964 e de 1994, os discursos produzidos instalaram-se e provocaram efeitos que podem ser percebidos no século XXI, tanto no âmbito da União quanto das unidades da federação. O Estado de Goiás é um exemplo de unidade da federação que produziu alterações em seus modos de gestão, amparado pelos discursos produzidos nas reformas e pelas medidas implementadas.

6. AS RACIONALIDADES PRESENTES NA GESTÃO DA SAÚDE EM GOIÁS

A gestão pública de saúde no estado de Goiás, mostra-se, ao menos nas últimas duas décadas, como um polo fecundo de observação dos desdobramentos das práticas capitalistas reformistas do Estado brasileiro. É a unidade da federação que desenvolveu, a partir do regime de parcerias público-privadas com Organizações Sociais, instaurado pelo PDRAE, uma estratégia de gestão a partir da lógica de (cooperação entre mercado e Estado) quase-mercado. A partir desse modelo de gestão é possível capturar as peculiaridades do neoliberalismo brasileiro, que teve suas bases discursivas constituídas durante o regime militar e seu esforço de implementação durante a redemocratização.

Organizações Sociais na gestão da saúde representam satisfatoriamente o modelo neoliberal desenvolvido pelo Brasil. Elas são instituições que funcionam a partir do reconhecimento da premissa do mercado em relação ao Estado, principalmente, para o fornecimento de serviços básicos, considerados direitos sociais. Dando ênfase à ineficiência e ineficácia do Estado para administração de serviços públicos essenciais (DARDOT; LAVAL, 2016) que é – como vimos nos capítulos 2 e 3 – a base instituinte do neoliberalismo em diversos países do globo e no Brasil.

O papel que as Organizações Sociais cumprem no desenvolvimento de um ideal neoliberal no Brasil é importante. Uma vez que a discussão sobre privatização de serviços básicos não logrou êxito (já apresentamos no capítulo 3 as dificuldades do MARE em desenvolver o PDRAE), as Organizações Sociais criam o ambiente perfeito para disseminação do discurso hegemônico em voga (aquele que trata da ineficiência e ineficácia do Estado na prestação de serviços públicos, mesmo aqueles essenciais). Assim, as Organizações Sociais permitem que o Estado posicione-se como afeito à lógica do mercado sem ter que transferir suas responsabilidades, instaurando um modo legal de delegação.

Quando tratamos de Organizações Sociais (como apontamos no capítulo 3) estamos nos referindo a uma entidade de natureza pública não-estatal e não de uma simples entidade privada. Organizações Sociais, legalmente, são instituições sem finalidade lucrativa e prestam serviços de natureza pública, sempre em regime de pactuação com o Estado. A própria formatação das Organizações Sociais deu-se com o fito de encaminhar os serviços

públicos essenciais em direção a uma lógica de mercado, nomeada de quase-mercado. A criação das Organizações Sociais e sua absorção pela sociedade imbricaram em seus signos determinados significados. Os principais são aqueles que permitem a leitura das Organizações Sociais como **entidades privadas** e o processo de pactuação da prestação do serviço como uma **terceirização** e/ou **privatização** do serviço público. Só não podemos olvidar o fato de que a lógica que direciona a constituição das Organizações Sociais é de **quase-mercado** e, nesse caso, o “quase” produz diferenças significativas.

Organizações Sociais são mantidas pelo Estado e mesmo tendo autorização legal para atrair recursos de outras fontes, na prática os recursos aplicados são provenientes do Estado. Por esse motivo, as Organizações Sociais que gerenciam a saúde pública no estado de Goiás tornam-se uma instituição representativa da construção de uma lógica de gestão pública através de práticas de mercado, mas subsidiada pelo Estado. Por um lado, o mercado é atendido e os serviços essenciais são transferidos gradativamente para esse modo de funcionamento, por outro a sociedade pode ser tranquilizada quanto a universalidade e gratuidade dos serviços prestados³².

As métricas utilizadas para aferição de resultados de uma Organização Social respondem a indicadores fortemente mercadológicos e o discurso que as compõe também tem fortes vínculos com a iniciativa privada, inclusive, quando o assunto é concorrência. Organizações Sociais concorrem entre si por melhores resultados e, conseqüentemente, por melhores contratos de gestão e por expansão no fornecimento de serviços. Todavia, mesmo sabendo que as interpretações que apontam as Organizações Sociais como sendo responsáveis pela terceirização ou privatização dos serviços públicos tem sua razão de ser³³, não é possível ignorar o fato de que mesmo o ideário das Organizações Sociais sendo mercadológico, seu modo de sustentação não é.

³² Em 2015, o voto da ADI 1923, Ação Direta de Inconstitucionalidade que apontavam a inconstitucionalidade da legislação que regulava as Organizações Sociais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, definitivamente, a constitucionalidade das Organizações Sociais, entendendo que elas não representam afronta à Constituição, mas que devem ser regidas por critérios objetivos e mensuráveis. Portanto, OS's serão auditadas, controladas e regulamentadas pelos mecanismos de controle desenvolvidos por governos estaduais e municipais, mas, os próprios estados e municípios serão alvo de monitoramento e auditoria por parte das instituições legislativa e judiciária. Afastando também os questionamentos sobre a possibilidade de privatização da prestação de serviços públicos através de Organizações Sociais (STF, 2015).

³³ Na prática discursiva os gestores entrevistados apontam essas características de ordem privada e/ou mercadológica como sendo, inclusive, o diferencial das Organizações Sociais.

Ao realizar as entrevistas com gestores e sindicalistas foi possível identificar os modos de construção discursiva a respeito dos significados atribuídos ao papel do Estado, do mercado e à capacidade de ambos para realização de políticas públicas. Assim, localizamos nos discursos dos entrevistados as noções de eficiência, eficácia e austeridade como balizadoras dos argumentos que versam sobre a produção de políticas públicas. As perspectivas a respeito dos modos como os indivíduos agem no dia e a dia e as relações de trabalho formatam, também diretamente os argumentos dos entrevistados. Nenhuma das categorias localizadas nos discursos emerge de modo ascético e insulado, ao invés disso, ela ocorre dialetizada.

Assim, existe uma relação incontroversa, de acordo com nossa perspectiva, entre as práticas sociais, o trabalho na contemporaneidade e a produção de um *ethos* neoliberal (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). De modo que, as categorias apresentadas são interpretadas relacionalmente, ou seja, cada uma delas responde a mecanismos de autocomposição produzidos a partir das interações ocorridas entre os indivíduos e as coletividades em um determinado meio social (FAIRCLOUGH, 2016). Logo, elas não podem ser definidas de modo estático, uma vez que são orgânicas e constituem-se em processos de expansão e erosão, através de uma multicomposição processual.

6.1. O PAPEL DO ESTADO

O registro mais realizado pelos entrevistados trata de como eles concebem o papel do Estado na contemporaneidade. E, como já apontamos ao discutir o Estado neoliberal, não se trata, portanto, da retirada do Estado da vida social ou da negação dos direitos sociais (KERSTENETZKY, 2012). O que acontece é a afirmação do papel do mercado no fornecimento desses serviços e na atuação para garantia de acesso aos direitos sociais, enquanto o Estado é colocado na posição de planejador, regulador e fiscalizador (PEREIRA, 2002). Nas políticas públicas de saúde no estado de Goiás, por exemplo, os Gestores que advogam pelas práticas de mercado para gestão da saúde não cogitam a possibilidade de isenção do Estado na responsabilidade pela política, pelo contrário, eles entendem como indispensável a sua participação.

O que muda é o papel que eles atribuem ao Estado nesse processo de gestão. Bem como o Sindicato que, sendo contrário ao modelo de gestão por Organizações Sociais, aponta como indispensável a presença do Estado. Logo, não existe a negação da participação do Estado na produção de políticas públicas. Esse redimensionamento da atuação do Estado e a mudança de concepção em relação ao seu papel são corroborados por Dardot e Laval (2016) e Boltanski e Chiapello (2009) quando apontam a conformação de uma nova razão do mundo e o novo espírito do capitalismo, respectivamente. Não trata-se da anulação do papel do Estado ou de sua completa negação, como Foucault reconhece na discussão sobre o nascimento da biopolítica (2008).

A questão que pode gerar certa confusão na observação do fenômeno neoliberal através da prática de gestão por Organizações Sociais trata do fato de que as Organizações Sociais não representam uma privatização formal e irrestrita na prestação do serviço de saúde. Pelo contrário, o Estado continua sendo responsável, como apontamos anteriormente, pelo planejamento e fiscalização do serviço. Os entrevistados não cogitam a possibilidade de privatização dos serviços de saúde, todos entendem que a saúde é um serviço público, portanto, o Estado tem responsabilidade sobre ela. O Gestor 1, ao narrar sua trajetória na gestão pública de saúde em Goiás, afirma:

Isso foi o que eu percebi na minha vivência, tanto na unidade hospitalar que era gerenciada por OS, quanto pela vivência que eu tive de conselho. E tudo isso o seguinte, o estado sempre foi o soberano, olha: “OS eu desejo que você faça a implementação dessa política pública, que muitas vezes era demanda lá do Conselho estadual, que soltava uma resolução que colocava no plano estadual de saúde e que doravante ia gerar um benefício lá para a população de ponta (GESTOR 1).

Além de reconhecer a relação de controle existente entre Estado e Organização Social, sendo o Estado aquele que atualmente determina os moldes dados à política pública de saúde, o Gestor 1 entende que esse é o modo adequado de funcionamento de uma política pública.

Na minha concepção, o Estado tem a obrigação de formatar a política pública mater, ele faz a diretriz, ele é o gestor, ele é aquele que cria a política pública, ele formata o plano de saúde, ele fala que tipo de unidade de saúde ele precisa ter, porque ele tem os dados epidemiológicos e que serão trabalhados para distribuir a

rede de atenção. Eu considero que o papel do Estado é esse e não de ser o executor propriamente dito. [...] O Estado tem que ser mais célere e tem que ser o gerente, o gestor da coisa. Mas a execução eu considero que ele ainda vai ter dificuldades. Porque se não o Estado se torna grande demais. O Estado deve ser diminuto, mas ele tem que ser o cabeça. Ele tem que ser aquele que vai controlar a situação de gestão (GESTOR 1).

Ainda nessa esteira o Gestor 1 afirma:

“Ah, se tiver dinheiro o Estado consegue fazer?” Eu acredito que não. Por que? Dada a burocracia estatal, dada a centralização estatal. **Para o Estado é melhor que ele tenha a gestão, que ele seja o formador de políticas públicas, o criador do formato de saúde que ele deseja, mas que ele tenha alguém para fazer essa execução e que ele cobre sistematicamente os resultados e pesadamente, então eu sou favorável a uma cobrança pesada do Estado.** [...] **O papel do Estado é esse e não de ser o executor propriamente dito.** Sim, eu penso que o Estado em si tem que ter um planejamento maior. Goiás fez isso, teve um planejamento basal, mas não foi um planejamento de curto, médio e longo prazo, assim sistematicamente: “Onde é que nós queremos chegar.” No desenho de redes de assistência, essas redes ainda encontram dificuldades de serem formatadas por questões políticas. Eu não vejo a Organização Social como responsável pela não construção de redes. Porque a Organização social tem obrigação de ter um sistema de informação. O Estado tem acesso a esse sistema de informação (GESTOR 1, grifo nosso).

O Gestor 3 corrobora essa perspectiva e afirma:

Mas como eu falei a política é do Estado, ela tem que ser horizontal, ele tem que tocar todos os hospitais públicos, ela não pode ser transferida, se alguém pensou isso algum dia não é o que eu penso. **Essa política de saúde tem que continuar na mão do Estado e ele tem que fazer a gerencia disso e cobrar com a sua necessidade.** A política pública não muda, ela é a mesma, por isso que quando eu te falo que se eu tenho uma demanda que eu tenho represada eu tenho como ir lá e interferir. A política pública, todos os projetos que já existiam, todos foram continuados – residência médica, por exemplo – nenhum projeto foi alterado. Então a política faz parte do Estado e a OS só tem que continuar da forma que é solicitada a política. Você consegue fazer, o Estado não perde essa gerencia, ele não perde ela, ele não transfere essa responsabilidade. Ele está acompanhando, por isso que existe meta, relatório de meta (GESTOR 3, grifo nosso).

O discurso dos gestores reforça a perspectiva de que a presença do Estado é indispensável para consecução dos objetivos relativos ao fornecimento dos serviços públicos de saúde. Mas, não é cogitada a possibilidade de execução dos serviços pelo Estado. Ele deve planejá-los, regulá-los e fiscalizá-los, mas a execução deve permanecer sobre a tutela

das Organizações Sociais que representam o modo de gestão privado e/ou mercadológico. A noção de que o Estado deve atuar na fiscalização, regulação e planejamento das atividades fica evidente. O Gestor 3, ao falar sobre o papel do Estado na execução do serviço por Organizações Sociais afirma que o “modelo é bom e tem que ser bem aplicado. **A secretaria tem que ficar no seu lugar de vigiar** aquilo que foi combinado, não tem nada que não foi combinado a ser cobrado”, e prossegue:

A política pública não muda, ela é a mesma, por isso que quando eu te falo que se eu tenho uma demanda que eu tenho represada eu tenho como ir lá e interferir. A política pública, todos os projetos que já existiam, todos foram continuados – residência médica, por exemplo – nenhum projeto foi alterado. **Então a política faz parte do Estado e a OS só tem que continuar da forma que é solicitada a política.** Você consegue fazer, o Estado não perde essa gerencia, ele não perde ela, ele não transfere essa responsabilidade. Ele está acompanhando, por isso que existe meta, relatório de meta (GESTOR 3, grifo nosso).

O Gestor 4, por sua vez, aponta que:

O Estado como fiscalizador tem uma melhor atuação do que como gestor dessa área. E o outro ponto é que eu consigo trazer gente com *know how* e competência. Hoje nós temos dentro da nossa Organização Social gestores que são de outro estado e que a gente consegue investir fora da burocracia do concurso público e trazer essas pessoas para gerir, gente que conhece de saúde e que vivência saúde, seja ele médico ou administrador, que teve experiência em outros estados e tem tempo e capacidade de ouvir o usuário. **Então nós colocamos dentro dessa gestão compartilhada o Estado como o fiscalizador disso, ele me entrega o recurso e eu preciso devolver os resultados.** O Estado tendo tempo para fiscalizar e nós tendo tempo para gerir, faz uma junção perfeita desse modelo. É por isso que eu acredito tanto nesse modelo, o Estado tem que ter tempo hoje para olhar o macro, ele entrega essa gestão, me observa, eu levo o resultado até ele, ele criou um mecanismo de apurar o meu resultado, de me fiscalizar até através do próprio usuário que dá tempo hoje para ele pensar em políticas macro, certo, de pensar no todo, de pensar numa região (GESTOR 4, grifo nosso).

Ainda sobre esse tema, o Gestor 4 afirma que “OS hoje tendo o Estado como fiscalizador e tendo o *know how* consegue ter essa proximidade com o usuário”. Uma perspectiva que é corroborada pela Sindicalista 3 que, mesmo advogando pelo modelo de gestão direta e contrária às Organizações Sociais, diz que mais importante do que executar a política é planejá-la.

Porque o papel do Estado é esse, **muito mais do que executar a política**, mas de planejar para que os municípios tenham condição de executar e de promover a saúde e prevenção, **que é o que ele não faz**, porque você viu que está voltando todas as doenças, está voltando tudo de novo, sarampo, porque ele não está fazendo o papel dele enquanto promotor (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

Esse reconhecimento da necessidade de planejamento das atividades para garantia de uma execução efetiva tem lastro na noção de produção fabril (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). A perspectiva presente trata da ideia de que um bom planejamento otimiza a implementação de qualquer atividade e que, além disso, um bom gestor é aquele que planeja bem. Como o Estado, nesse cenário neoliberal, é visto como uma empresa, a expectativa sobre a capacidade de planejamento do Estado é elevada. No entanto, antes de ingressarmos num campo de discussão que viabilize a noção de que o planejamento é realmente o ponto alto do controle de qualquer política e por isso, o Estado sendo colocado nesse posto continua tendo completo controle sobre os processos, como afirmam os Gestores e Sindicalistas entrevistados, precisamos observar outro fator marcante nos discursos colhidos, qual seja, a incapacidade do Estado de realizar-se como eficiente e eficaz.

A Sindicalista 3, inclusive, aponta para outro problema que é, além do Estado ser responsável, primordialmente, pelo planejamento, ele não planeja, “ele não faz”. O argumento de que o Estado não planeja é reiterado pela Sindicalista 3 quando ela, na tentativa de defender a administração direta, afirmando que ela seria mais eficaz que a administração por Organizações Sociais, acaba reforçando o argumento de que o Estado não executa e também não planeja os serviços de saúde.

Então eu entendo isso, que a administração pública é muito mais eficaz, agora para ser eficaz tem que querer, tem que ter gestor, tem que ter política, tem que ter planejamento. Não pode querer fazer política pública brincando de fazer política pública e a secretaria de saúde brinca de fazer política pública. **Nós temos a estrutura das regionais que deveriam planejar, que deveriam aportar os municípios, não faz nada. Nós temos ali um monte de gente na secretaria e que é pra fazer planejamento e não faz nada. Ficam brincando de fazer.** Brincando com os números, criou lá um sistema de informatização enorme com várias televisões que você pode ir lá ver, aí fica lá, colorindo mapa, fazendo mapa, criando índice, mas pra ficar bonito e não na efetividade (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

Esse argumento produz um efeito contrário àquele esperado, pois, se o objetivo é apontar para a capacidade do Estado de executar a política pública de saúde, dizer que a estrutura das regionais, responsável por planejar o serviço de saúde, na verdade, não faz nada, apontando os responsáveis como “um monte de gente na secretaria que não faz nada”, não seria a melhor estratégia discursiva. Mas, além de ser uma estratégia discursiva paradoxal, esse argumento aponta para o modo de conceber o Estado a partir dessa razão de mundo neoliberal. A ideologia hegemônica é iminentemente calcada na noção de que o Estado é ineficiente e ineficaz, ou seus sinônimos, o Estado que “não faz”, que “não planeja”. Do mesmo modo que o Gestor 2, ao elogiar o trabalho realizado pela equipe responsável pelo processo de transição do modelo de gestão utiliza como adjetivo para classificar o bom trabalho do grupo de servidores como sendo “estilo iniciativa privada”.

É o seguinte, aqui em Goiás nós tivemos uma frente pioneira em relação aos demais estados. Primeiro que esses servidores que foram envolvidos nesse primeiro momento foram guerreiros, porque não foi dado treinamento, não foi dado nada. **Nós corremos atrás, fomos visitar outras unidades, outros estados, diversos modelos para tentar fazer algo. Tínhamos um secretário que nos dava esse apoio, ele queria resultados.** Digamos que ele trabalha bem estilo iniciativa privada, ele chegava dava uma tarefa, dava o dia e eu tinha que entregar. Ele queria o resultado! (GESTOR 2).

É possível, portanto, localizar um marcador comum no discurso dos atores entrevistados a respeito da necessidade de existir um Estado que planeje, regulamente e fiscalize as políticas públicas desenvolvidas. Os atores entrevistados consideram essas atribuições indispensáveis e inalienáveis, sendo o Estado o ator responsável por seu desempenho. Mas, ao regular e auditar, o Estado deve utilizar as métricas e os indicadores de mercado, logo as políticas públicas devem ser auferidas pela lógica da eficiência e da eficácia. O grande paradoxo existente nesse cenário é relativo à convicção que os entrevistados possuem a respeito da incapacidade do Estado, seja para planejar ou operacionalizar a política pública.

Os entrevistados não entendem o Estado como eficiente e eficaz para realizar a política pública, eles entendem que o Estado deve ser eficiente. Essa projeção de um Estado que deve ser eficiente e eficaz abre caminho para toda espécie de crítica que possa ser atribuída ao Estado. Em outras palavras, independente daquilo que reconheça-se como

eficiente e eficaz, para os agentes sociais o Estado estará sempre atrasado. A eficiência e eficácia do Estado estão sempre no porvir. Esse horizonte “inalcançável” consolida-se, justamente, pelas métricas utilizadas para determinação da eficiência e eficácia do papel do Estado. Medir o Estado a partir de princípios de eficiência e eficácia mercadológicos reduzem fortemente as possibilidades do Estado corresponder à altura essas expectativas (DARDOT; LAVAL, 2016).

Isso porque o Estado não é uma “grande empresa” ou uma “grande família” ou um “grande conglomerado de empresas públicas”. Essa equiparação do Estado com o mercado cria um viés para qualquer medição adequada que se possa realizar a respeito da capacidade do Estado de desenvolver políticas públicas (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). O funcionamento do Estado é diverso do mercado. Mas, essas métricas mercadológicas são assumidas para compreender o Estado, justamente, pela razão de mundo neoliberal que constitui o modo como os indivíduos percebem a realidade. Assim, enxerga-se sentido e coerência quando os assuntos são eficiência, eficácia, austeridade e meritocracia. São signos que ao serem traduzidos fazem sentido. Quando afirmam que o Estado é como uma grande empresa que não pode gastar mais do que lucra, isso ecoa de modo coerente. Quando afirmam que o orçamento do Estado deve ser gerenciado de modo similar ao orçamento de uma família assalariada, essa conversão de sentidos ecoa coerentemente nos ouvidos de quem recebe a mensagem. Esses indivíduos, por sua vez, reproduzem esse argumento, inclusive, em termos técnicos. Logo, ao criar métricas e um modelo de avaliação que não corresponde às atribuições do ente avaliado, a possibilidade dessa avaliação ser negativa é alta.

Imagine que uma empresa passe a ser avaliada na bolsa de valores pela quantidade de doações realizada, ou pelo número de funcionários alfabetizados, ao invés de ser avaliada pelo lucro produzido. Imagine que os bancos passem a ser avaliados pelo número de clientes incentivados a não realizar empréstimos e por facilitar a educação financeira de seus correntistas, ao invés dos dividendos distribuídos trimestralmente. Ao pensar nisso, a própria natureza da reflexão parece ser equivocada, uma vez que empresas foram “criadas para gerar lucros” e bancos “devem” produzir dividendos. Quanto maior os lucros e os dividendos mais eficiente e eficaz essas instituições serão. Essa mesma inversão ocorre quando tratamos do Estado. Já apontamos nos capítulos anteriores como essa lógica é construída e naturalizada.

Assim, quando pensamos no Estado sendo medido por métricas de mercado, logo entendemos como sendo, sem sombra de dúvidas, a melhor forma de avaliar a atuação do Estado. De modo que por mais que alteremos a atuação do Estado, reconfiguremos as métricas de participação, regulação e intervenção, teremos, ainda assim, um terreno profícuo para apontamento dos motivos que tornam o Estado ineficiente e ineficaz, justamente, pelo fato da eficiência e a eficácia estarem fora do Estado, estarem no mercado. O dever-ser e o porvir colocados no horizonte do Estado neoliberal é a sua transmutação em um grande mercado. O Estado será eficiente e eficaz quando se transmutar no mercado. Configura-se, através da via discursiva, um Estado neoliberal que (diante de um cenário político e social discutido no capítulo 3) não consegue materializar a transição da prestação de serviços essenciais para o mercado, mas constrói uma terceira via, as Organizações Sociais, que permite o atingimento desse objetivo.

6.2. UM ESTADO INEFICIENTE E INEFICAZ

Independente da justificativa dada, os entrevistados trazem percepções que vão ao encontro de uma racionalidade hegemônica predominante no Estado neoliberal, qual seja, a incapacidade do Estado de operacionalizar eficientemente e eficazmente a política pública, sendo necessária a intervenção de outros atores no processo para garantir conformidade. Os motivos apresentados são variados, falta de tempo, falta de interesse ou de vontade, estratégia política, necessidade de redução do tamanho do Estado, nos mesmos moldes dos argumentos apontados por Dardot e Laval (2016) para justificação da transição de um Estado estatal para um Estado neomercantil. Ou ainda como apontam Boltanski e Chiapello (2009) para a produção de justificações a partir de uma lógica fortemente empresarial, calcada na lógica binária da eficiência e eficácia vinculadas ao mercado e a ineficiência e ineficácia vinculadas ao Estado. A ideia de um Estado e de um serviço público ineficientes e ineficazes, atravessa a concepção dos entrevistados. A Sindicalista 1, por exemplo, aponta que na gestão da saúde era recorrente o discurso sobre a ineficiência da atuação do estado de Goiás.

O discurso de que o estado [de Goiás] é incompetente para gerir a gente já vem ouvindo há uns anos. Uns três anos antes da Organização Social entrar isso ficou mais pungente. Era uma coisa que se discutia nos quatro cantos do estado. Você

ouvia isso nos corredores, você ouvia isso em cursos de capacitação, quer dizer, era uma fala recorrente do gestor, meio que parece para justificar: “Olha, isso vai acontecer”. Meio que preparando o inconsciente coletivo para aquele momento que chegaria. Muitas vezes eles faziam questão de dizer que um processo demorava 2 anos. Então eu percebo que houve uma construção em torno disso, dessa ideia de que o Estado é incompetente para gerir (SINDICALISTA 1).

Em consonância com essa perspectiva, os gestores apontam como justificativa para o processo de transição do modelo de gestão direta para Organizações Sociais a incapacidade do estado de Goiás de prover os serviços.

Em 2011 se não me falha a memória, OS virou um modelo mais amplo em Goiás e foi distribuído para as outras unidades e não se tornou antes ainda por conta que os trabalhadores e o Sindicato sempre barravam isso nos conselhos e nas assembleias por situações de corporativismo, mas não por pensar no usuário. Tanto que o estado de Goiás à época conseguiu isso, porque o estado já não estava conseguindo abastecer as unidades. Essas unidades não conseguiam, o estado estava tão envolto na sua burocracia funcional, que não conseguia fazer a manutenção dos prédios de longa data. Ele não conseguia abrir as unidades que estavam em reforma há 10 anos. A implementação desse modelo foi justamente nesse foco de buscar um outro panorama para assistência do usuário (GESTOR 1).

Os termos empregados são aqueles relacionados à ineficiência do Estado e à sua incapacidade para implementação de políticas públicas.

É necessário ter um modelo emergencista? Ok! Mas, eu tenho que ter mais do que isso, eu tenho que ter também, e aí eu vejo na atenção básica as dificuldades e eu ainda queria entender porque as unidades básicas de saúde não estão nem informatizadas ainda. Porque o Estado tem se demonstrado ineficiente em colocar o computador lá na ponta, de contratar o link de internet, de contratar um sistema equilibrado, adequado para funcionalidade dessa rede. Se eu tivesse lá na ponta tudo isso implementado, talvez eu teria menos assistência curativa e emergencista (GESTOR 1).

Alguns gestores, inclusive, apresentavam argumentos técnicos com vistas a corroborar e justificar a transição do modelo de gestão e os motivos pelos quais o Estado não tem condições de atuar na promoção do serviço de saúde.

A gestão direta por um longo tempo era um pouco mais fácil de ser feita. São dois produtos que eram complicados: compras e gestão de RH. Por que? Porque você

faz concursos de tempos em tempos, eles não conseguem a necessidade real e essa necessidade as vezes daqui dois meses é outra, para você fazer isso você teria que fazer concurso três vezes ao ano para conseguir construir essa necessidade. **Então eu via a dificuldade que existia com todos esses processos, pela complexidade do processo de contratação e talvez até pelo custo que isso representa.** Lembrando que você tem responsabilidade fiscal nos 51%, então isso tem um preço. O outro, que nós vivenciamos isso na mídia, eu não estava no estado, mas no município nessa época, foi a dificuldade com as compras a 8.666 que dificultava muito a secretaria fazer as compras em tempo real. Hospital muda em alguns minutos o que você necessita. Eu até uso muito assim: "Como eu planejei, no primeiro bum da dengue, a quantidade de soro e de novalgina que eu ia usar?" Eu nem sabia que existiria uma doença nova que se chamava dengue e que veio com tudo. Assim, dos hospitais que eu gerenciei que tinha atendimento para dengue, o nosso consumo nesses produtos aumentava 300%/400% nesse mês. Então como eu ia em janeiro, uma doença que eu não sabia que ia existir, entro, faço essa gestão, compro para o ano todo e depois eu tenho uma surpresa dessa. **Sei que existem vários mecanismos para se fazer uma outra compra, só que o processo, pela burocracia que é colocada, e a gente entende o porquê da burocracia, dinheiro público tem que ser bem vigiado, mas por esses processos eles tem uma demora muito longa e por mais que você faça uma excelente gestão você tem surpresas.** Eu posso virar pra você e falar que meu consumo médio de tal medicamento é tanto no último ano, beleza. Mas, para alguns produtos no ano mudam em 100%, 200% por algumas patologias, ou por uma mudança de conduta médica aplicada que você a partir de agora possui. Então essas mudanças fazem com que você não consiga a tempo (GESTOR 3, grifo nosso).

E, neste caso, um esforço, também, de justificar os possíveis motivos que tornam o Estado ineficiente na gestão dos serviços públicos, ao afirmar que é possível que o Estado tenha atingido esse ponto de saturação, pois, “gerencia muita coisa ao mesmo tempo, e as vezes fica um pouco distante” (GESTOR 3) não conseguindo acompanhar os processos de modo acurado, dificultando um “diagnóstico rápido para poder fazer uma ação rápida” (GESTOR 3). De modo que se você envolve a iniciativa privada no processo, ao acionar uma “empresa com expertise e colocando ali você consegue trazer um resultado mais rápido” (GESTOR 3). Outros gestores apontavam diretamente essa “incapacidade” vista no Estado.

O Estado não se preparou para isso, eu ainda avalio que os nossos políticos, de modo geral, não são bons administradores, não gerem recursos da maneira que precisam gerir, não há uma dedicação como você tem na área privada, em pegar um profissional e investir nele em cursos, em capacitações, para que ele se torne um profissional competente. **Dentro do setor público eu enxergo que há uma certa comodidade que o privado não me dá, porque uma vez que eu não alcanço as minhas metas há uma série de consequências que eu vou sofrer por isso.** Então o privado ele faz com que você tenha mais gás todos os dias de correr atrás de um resultado, de melhorar a sua estrutura. O público não traz muito isso, o público traz uma comodidade, um conforto que, geralmente, é notado no período político (GESTOR 4, grifo nosso).

O argumento que acompanha essa concepção do Gestor 4 aponta para uma possível falta de tempo do Estado para atuar na execução dos serviços. Segundo ele, o Estado é complexo, grande e oneroso demais para executar todas as atividades que precisa. Por esse motivo, envolver outros atores, representantes de uma prática de mercado, é a solução.

O Estado começou a perceber que ele não tinha um *know how*, a competência profissional para entregar uma administração. Então eu entendo que a transição foi a percepção da necessidade de se ter profissionais competentes na área. Pra mim foi uma decisão completamente plausível e inteligente. **O Estado não tem tempo para treinar os seus gestores e decidiu então terceirizar essa administração.** [...] Você tem a capacidade e a oportunidade de entregar isso na mão de quem está capacitado para fazer e com possibilidade de cobrar e fiscalizar isso. [...] **Eu vou entregar isso na mão de alguém que tem competência para fazer**, enquanto isso eu vou observá-lo e vou dedicar tempo ao restante daquela região, ao restante das outras demandas que precisam de apoio, como educação, segurança e aí uma série de outras necessidades que o país ou o estado hoje demonstra (GESTOR 4, grifo nosso).

A Sindicalista 1, nessa mesma esteira, aponta a “incompetência” do Estado como uma escolha deliberada.

Não há um controle efetivo. **O Estado é incompetente para fazer o controle ou ele se faz incompetente para fazer o controle por conveniência.** No meu ponto de vista eu acho que ele se faz incompetente. Porque quando nós fazemos uma auditoria e apontamos determinadas coisas você parte do princípio de que se eu já sei qual é o problema, quando eu for renovar o contrato, quando eu for rever as cláusulas contratuais eu vou modificar aquilo que eu já identifiquei como problema. O Estado não fez isso. Em diversas oportunidades a gente apontava falhas e o Estado seguia como se aquilo não tivesse sido dito. Então a gente teve uma mudança mais efetiva nos contratos com algumas cláusulas mais rígidas sobre o controle se não me engano em 2011-2013, não tenho muita certeza em relação a data, mas é muito recente (SINDICALISTA 1, grifo nosso).

Quando o Gestor 4 aponta que o “Estado começou a perceber que ele não tinha *know how*”, ou quando a Sindicalista 1 afirma que o “Estado se faz incompetente” para desenvolver as atividades inerentes à prestação ou fiscalização de serviços públicos, estão – em ambos os casos – sinalizando para uma reflexão importante em relação ao papel do Estado neoliberal, qual seja, o reconhecimento, por parte do próprio Estado, de sua incapacidade de prestar o serviço de modo eficiente e eficaz (DARDOT; LAVAL, 2016). Mas, como apontamos no capítulo 2, a capacidade de produzir essa concepção de

ineficiência e ineficácia por parte do Estado precisa, como toda ideologia, estar calcada materialmente (FAIRCLOUGH, 2016). Esse processo de construção de lastro material para justificativa da ineficiência e ineficácia do Estado chega, como afirmam Dardot e Laval, à burocracia estatal e ao servidor público.

6.3. O SERVIDOR PÚBLICO NA BERLINDA

Não seria suficiente dizer que o Estado não consegue fazer e não apontar indícios, exemplos e/ou experiências de insucesso do Estado em sua atuação. Assim, o Estado materializa seus argumentos na figura do serviço público e, especificamente, no servidor público. Ou seja, o Estado não é eficiente e eficaz porque o serviço público não é eficiente e eficaz, porque o servidor público não é eficiente e eficaz. Como é possível materializar a incompetência do Estado sem negá-lo completamente? O servidor público, portanto, torna-se a vanguarda da ineficiência do Estado. Nesse ponto é possível compreender com maior clareza o discurso a respeito da incapacidade do Estado, mas, sem tornar o Estado indispensável.

A própria produção do conhecimento contribui para compreensão desse fenômeno, uma vez que Estado e administração pública são dois eixos complementares, mas distintos (PEREIRA, 2002; 2009). Portanto, é possível dizer que o Estado é necessário, mas a administração pública que o acompanha não. Mais que isso, dando um passo a diante, se produz o efeito de isenção do Estado, quando a responsabilidade pela ineficiência e ineficácia do Estado é atribuída ao servidor público. O servidor público separa o Estado ineficiente e ineficaz de seu horizonte, de seu porvir, de seu dever-ser. A materialização da ineficiência e ineficácia do Estado na figura do servidor público que, não precisa ter um rosto, não precisa ter um nome, não precisa ter um cargo. O servidor público torna-se a figura que incorpora a ineficiência e ineficácia do Estado, permitindo que os indivíduos que compartilhem dessa noção localizem na realidade a ideologia premente. O argumento do Gestor 2 contribui para compreensão do descolamento realizado “naturalmente” entre o Estado e a administração pública e como é produzida a justificação para isenção do Estado.

Porque eu já estive do outro lado e já verifiquei que quando chega alguém propondo algo novo, a administração já pensa duas coisas: ou esse cara quer ocupar o meu lugar ou esse cara quer ganhar alguma coisa do dinheiro público. Se você observa, nos Estados Unidos isso é diferente, porque lá as grandes inovações para o Estado vem da iniciativa privada e aqui no Brasil ainda tem esse ranço. É um modelo que ainda está em construção, ainda está engatinhando, e que eu acho que vai demorar ainda uns 15 anos para a gente ver maiores resultados. **Porque eu falo isso: vai ser uma mudança de mentalidade, eu vou ter servidor público com mentalidade ultrapassada aposentando e você vai chegando com uma nova geração que está acostumada com um Estado mais ágil**, ai você terá maior espaço, essa é minha visão, você terá um maior espaço para o terceiro setor ou para iniciativa privada trabalhar em conjunto com o Estado (GESTOR 2, grifo nosso).

Os argumentos reconhecem que o Estado existe independente do serviço público fornecido por servidores públicos em regime de carreira e/ou concursados. E, vão além, endossam a noção de que o “problema do Estado” é o servidor público que “por algum motivo” não consegue ser eficiente e eficaz.

A administração pública não sei porque ela não consegue enxergar na mesma velocidade, não é falta de capacitação, como eu te falei, eu fiz esses três cursos porque essas vagas foram ofertadas para outras pessoas e elas não tiveram interesse, ou seja, o estado investe sim, quem tem interesse aproveita. Só que você não consegue ver a agilidade da pessoa que está ali no estado e que desenha a política pública com a necessidade da população. Existe um gap, aí é a hora que você entra com o modelo de OS ou qualquer modelo de administração indireta, e começam esses conflitos porque quem está na administração direta começa a se sentir prejudicado. [...] Aí você fala assim: “Ah, mas é porque o estado não dava condições.” Dava! O problema é a máquina pública que não funciona. Esse é o objeto de outra crítica, sou do serviço público e eu sei como funcionam as coisas lá dentro. **Já tive diversos problemas com servidor público. Não quer cumprir ordens, não quer trabalhar e você não pode fazer nada porque ele é concursado.** Então hoje isso é visível, você tem uma capacidade dentro desse modelo de OS que o estado não tem, que é, principalmente, você resolver rapidamente as demandas, seja de compras, seja de RH, deu uma infiltração você consegue fazer tudo muito mais rápido (GESTOR 2, grifo nosso).

Inclusive, quando perguntado sobre quais os principais problemas enfrentados pelo modelo de Organizações Sociais para ser efetivado, o Gestor 2 aponta como principal responsável pelos entraves o Sindicato da categoria de trabalhadores da saúde.

O conflito é basicamente, dando nome aos bois, muito mais do Sindicato, o Sindicato vem sempre com aquela preocupação "o trabalhador é isso, a precarização de vínculo, etc. etc.", mas estamos precisando da mudança desse discurso, porque se você pega hoje 80%, 90% da população tem vínculo

“precário”, porque ou trabalho como celetista ou tem empresa. Uma minoria trabalha com vínculo com estabilidade. Segundo, você não vê comprometimento, **São poucos servidores públicos que tem comprometimento. Não aceita trabalhar com metas.** “Olha eu tenho que entregar isso aqui tal dia.” Não aceita! E você gera mais esses conflitos de seara trabalhista (GESTOR 2, grifo nosso).

O Gestor 2 argumenta que caracterizar o vínculo celetista como precário é um contrassenso, uma vez que o número de trabalhadores concursados é muito menor do que o número de trabalhadores com vínculo trabalhista convencional. Logo, reconhecer que o único vínculo de trabalho possível é aquele regido por concurso público e com garantia de estabilidade, coloca todo restante da sociedade dentro do que, segundo ele, o Sindicato considera trabalho precário. Afirma que a eficiência e a eficácia do modelo passa, necessariamente, pela alteração do modelo de vínculo de trabalho existente. Os servidores públicos, segundo ele, não se submetem a um regime de meritocracia, baseado em recompensas e/ou punições a depender do desempenho e dos resultados gerados.

Então você percebe que se você oferta serviços de qualidade, seja direto ou por OS o usuário vai procurar. O que acontece é que o Estado, o serviço público, não pensa assim, ele não consegue entender que o Estado é criado para o cidadão e não para quem trabalha dentro dele. Isso é uma coisa gritante. **Você não vê a preocupação do servidor público, existem exceções, mas a grande maioria não está preocupada.** A prova disso é que abre um concurso público você tem uma disputa enorme, todo mundo quer ir porque sabe que ali não será demitido, não está nem preocupado se o salário é bom ou ruim, nesse momento a gente sabe que o Estado está pagando pior que a iniciativa privada, mas a momentos em que isso se inverte. Mas, todo mundo, assim que abre um concurso, não está preocupado com o salário, quer estabilidade, e isso reflete no modelo lá na frente (GESTOR 2, grifo nosso).

O Gestor 1, em consonância com essa perspectiva, afirma que um dos ganhos do modelo é a alteração no modelo de contratação dos trabalhadores.

Então a celeridade do modelo também perpassa por isso, porque eu posso fazer a substituição daqueles que não são bons, aí é a questão da meritocracia. A questão do dever primeiro que o direito. Se eu tivesse cidadãos que estivessem prontos para entender que eu tenho deveres primeiro eu não me importaria de ser do Estado ou da OS o trabalhador, eu teria como objetivo único o dever de ser excelente e, principalmente, não só de ser bom, mas eu tenho que produzir quantidade. Eu tenho que ter quantidade e qualidade. Ao passo que os instrumentos estatais não me permitem a cobrança ostensiva como deveria em cima do trabalhador. Fazer esse direcionamento mesmo de resultado, então assim, eu falo que a OS pode dar um resultado maior porque ela tem essa funcionalidade pratica de substituir um trabalhador que não se adequa (GESTOR 1).

O Gestor 4, reitera essa perspectiva ao afirmar que os vínculos empregatícios na contratação por Organizações Sociais permitem maior flexibilidade, logo, um aumento na capacidade de gestão da qualidade.

Nós temos condição hoje de contratar um funcionário, não porque ele foi bem numa prova de concurso, nós o contratamos porque ele tem capacidade de tratar o ser humano de acordo com as necessidades. Então hoje nós temos mais uma agilidade de entender que se um profissional não está adequado e não trata o ser humano como ele tem que ser tratado eu posso muito rapidamente, de acordo com as regras da CLT, afastá-lo. No estado eu tenho esse complicador de identificar uma falha no tratamento com os usuários e ter uma burocracia para conseguir até fazer uma troca de um servidor. Esse é um dos pontos básicos. Então a OS me traz mais liberdade e, repito, ela traz gente com *know how* e competência. E nós temos dentro da OS hoje uma série de gerentes, de servidores e de diretores que estão muito ligados nisso. Como o ser humano tem que ser tratado? Como ele tem sido reconhecido dentro da sua necessidade? A sua expectativa é reconhecida? E a OS consegue abraçar isso com mais velocidade e com mais rapidez e, principalmente, atuar diante de uma não conformidade (GESTOR 4).

Os sindicalistas por seu turno, apontam como principal problema da gestão por Organizações Sociais a “precarização” dos vínculos de trabalho. Para os Sindicalistas entrevistados o único vínculo recomendado para o serviço público é aquele do concurso público convencional. A Sindicalista 4, por exemplo, no início da conversa afirmou não concordar com o modelo de gestão por Organizações Sociais, e aponta que dentro da perspectiva de todos esses movimentos citados, a não aprovação do modelo acontece por considerar que a gestão da saúde **“deve ser uma gestão pública com trabalhadores que são efetivos e do serviço público”**. Prossegue afirmando:

Primeira coisa, se um trabalhador passa num concurso, se ele vai ser lotado para prestar serviço numa unidade de terapia intensiva, ele tem que passar por um treinamento para estar naquele lugar. É um centro cirúrgico? Ele vai passar por um treinamento para estar naquele lugar. E em qualquer outro lugar, por exemplo, no Centro de referência em saúde do trabalhador, a gente necessariamente tem que conhecer daquilo que a gente vai fazer. Então tem essa complexidade que as OS's não conseguem fazer e nem dialogar (SINDICALISTA 4).

Nessa mesma esteira a Sindicalista 5 procura apresentar as justificações que endossam a necessidade de estabilidade do Servidor Público para atuação. Partindo da premissa que o trabalhador efetivo não tem estabilidade total, afirmando: “Nós não somos efetivos para poder não sair do trabalho, se a gente errar a gente é punido, a gente sai, então

a gente não tem estabilidade quando faz algo de errado, mas você tem uma estabilidade para poder proteger a população”. A Sindicalista 3, sobre esse mesmo tema, tenta vincular o Estado à sua administração, ao afirmar que onde não existe servidor público não existe Estado.

Há sim a capacidade do Estado de fazer e a gente vai continuar lutando por isso enquanto controle social, enquanto cidadão, enquanto entidade, porque a gente acredita na capacidade do servidor público. E por entender que por ser serviço público ali tem que ter servidor público, porque o servidor público, qual é o papel dele? É ele ser autônomo e responsável por aquilo e **quando você tira o servidor público dali você tira o papel de Estado ali**, porque enquanto servidor ele tem seu papel de fiscalizar se o serviço está de qualidade, se o dinheiro está sendo aplicado direito (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

Os sindicalistas reconhecem que existe um discurso socialmente instalado que atrela o serviço público à uma noção de serviço mal prestado e o servidor público à figura do indivíduo que não trabalha. A Sindicalista 2 narra:

As OS's chegaram e a parte da gestão, da forma como eles chegaram, primeiro desconsiderando a mão de obra do servidor público. A primeira coisa que eles chegaram, eu lembro muito bem dos gestores falarem: **“Agora os cambada vão trabalhar!” Assim, é muito estranho essa marginalização do serviço público porque eu acredito que ela faz parte da orquestra também.** [...] É interessante isso, porque se a gente for observar quando estamos falando de 2005, eu falando da minha entrada e nós falando da OS em 2011, a gente observa que nós temos aí uma trava no serviço público que é a Emenda Constitucional 95/2016 e temos também a terceirização irrestrita e temos também a reforma trabalhista. **Todas essas reformas, todas essas políticas de austeridade vem agredindo o servidor público e o servidor público estava em evidência, pois estavam dizendo que o servidor público não trabalha** (SINDICALISTA 2, grifo nosso).

A Sindicalista 5 corrobora essa perspectiva e aponta que esse discurso não começou com a entrada das Organizações Sociais e que já teve diversas experiências em que, ainda sob um modelo de gestão direta, experimentava essa narrativa sobre o serviço público.

Mas a primeira impressão que eles chegam, porque certamente eles escutam que servidor público é preguiçoso e não quer trabalhar, ganha muito, não cuida direito. Eu acredito que sim, porque nem todas as pessoas que ouvem essas histórias foram no hospital, ficou internado ou teve necessidade, então pra ele continua aquela **ideia de que o trabalhador é preguiçoso, ganha muito e não quer fazer nada.**

Então essas pessoas ajudam a fortalecer e alimentar essa ideia de que nós somos preguiçosos, que a gente não quer trabalhar (SINDICALISTA 5, grifo nosso).

Nesse ponto, tivemos por parte dos Sindicalistas uma narrativa que destoa, em boa parte, da perspectiva hegemônica que procurávamos localizar nas narrativas dos agentes. Os Sindicalistas procuram combater a noção de que servidores públicos são os geradores da ineficiência e ineficácia do Estado. Mas, ainda entre os Sindicalistas foi possível localizar, durante a narrativa que procurava justificar a desnecessidade das Organizações Sociais, a responsabilização do servidor público. Assim, podemos apontar que, mesmo insipiente, o imaginário de incompetência do Servidor Público atravessa, inclusive, o discurso sindicalista que se esforça para combater o modelo de gestão por Organizações Sociais.

Então eu entendo isso, que a administração pública é muito mais eficaz, agora para ser eficaz tem que querer, tem que ter gestor, tem que ter política, tem que ter planejamento. Não pode querer fazer política pública brincando de fazer política pública e a secretaria de saúde brinca de fazer política pública. **Nós temos a estrutura das regionais que deveriam planejar, que deveriam aportar os municípios, não faz nada. Nós temos ali um monte de gente na secretaria e que é pra fazer planejamento e não faz nada. Ficam brincando de fazer.** Brincando com os números, criou lá um sistema de informatização enorme com várias televisões que você pode ir lá ver, aí fica lá, colorindo mapa, fazendo mapa, criando índice, mas pra ficar bonito e não na efetividade (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

A Sindicalista 3, com o objetivo de apontar a “negligência” do Estado ao escolher o modelo de gestão por Organizações Sociais, acaba por reproduzir a mesma lógica de responsabilização do servidor público. Como apontamos no capítulo 3, no Estado neoliberal o serviço público é responsabilizado (DARDOT; LAVAL, 2016), com os indicadores de desempenho aproximando-se cada vez mais do modelo de funcionamento dos mercados, gerando altas expectativas por resultados (BOLTANSKI; CHIAPELLO; 2009). Além disso, os resultados precisam ser tangíveis, mensuráveis e quantificáveis, deve-se fazer e é preciso mostrar que foi feito.

O papel do servidor público no tensionamento em torno do modelo de gestão é central. O cenário que ambienta a discussão pode ser representado por dois momentos distintos:

- a) Cenário pré-organizações sociais, em que a saúde não funcionava minimamente, segundo a narrativa dos gestores e sindicalistas, num contexto de forte crítica ao papel do Estado e a atuação do servidor público;
- b) Cenário pós-organizações sociais onde a justificativa para a melhoria do serviço, também apontada por servidores e sindicalistas, está baseada na retirada do Estado na figura do servidor público da gestão do serviço de saúde.

A narrativa da Sindicalista 5, ao explicar o motivo pelo qual entende que o usuário do serviço avalia bem o modelo de gestão e demonstra-se satisfeito com o trabalho realizado reforça esse argumento.

Se você chegar no hospital e conversar com o paciente ele pode até dizer que está ótimo, porque ele sofreu tanto, porque eles só fazem a entrevista com o paciente depois que ele está lá dentro, então ele vai dizer que está bom, porque ele deitou numa cama e descansou depois de tanto peregrinar. [...] Porque é isso que ele tem. **E ele entra numa estrutura que está linda e maravilhosa, com quadro na parede e com tudo, com música, muitas vezes coloca sarau e leva os pacientes para poder ouvir o sarau, então coisas que é bom para os olhos e também as vezes para o próprio não conhecimento do real problema e de qual é o atendimento e o tratamento adequado para ele por não conhecer também. Agora para o trabalhador efetivo que estava lá dentro, ou seja, um terceirizado que conheça, sabe que o tratamento está deixando a desejar** (SINDICALISTA 5, grifo nosso).

A descrição que a Sindicalista 5 faz daquilo que ela diz ser um modo de enganar o usuário enquadra-se com exatidão naquilo que tratamos como humanização da saúde. Oferecer ao usuário um atendimento holístico-curativo que acesse todos os sentidos e que permita que a experiência na unidade de saúde seja menos traumática. Mas, a Sindicalista entende que esse modelo de atendimento está focado em enganar o usuário e não em tratá-lo. Esse comportamento dos Sindicalistas reforça as denúncias feitas pelo Estado e pelas próprias Organizações Sociais que deslegitimam e descredibilizam a atuação do Sindicato. O Sindicato não consegue produzir argumentos que justifiquem suas críticas às Organizações Sociais, dificultando que outros setores da sociedade, inclusive os usuários, apoiem e repliquem os argumentos produzidos. Por esse motivo acabam por produzir argumentos que fortalecem o modelo, uma vez que as Organizações Sociais se colocam

frente à sociedade como defensora do usuário e o Sindicato como defensor do servidor público.

Já apontamos em outro tópico como a imagem do servidor público é produzida de modo desvirtuado, tendo o próprio sindicato reconhecido essa anomalia. Ou seja, o servidor público, frente à sociedade, é tido como “preguiçoso” e “pouco produtivo”. Quando o sindicato, na crítica ao modelo, concentra-se na defesa do servidor, a possibilidade de ter apoio social é diminuta. Isso fica evidenciado na narrativa da Sindicalista 3, quando ela descreve como foi o processo de ingresso das Organizações Sociais para gestão da saúde.

Porque a OS precisa gerar uma força de trabalho mais barata para ter lucro, precisa ter outra reorganização do serviço para poder dominar, porque se ali naquele setor ficar 100% público a OS não teria autonomia, ela teria que ter forma de criar entraves na autonomia, criando duas forças de trabalho. O sindicato foi muito atuante nisso, na tentativa de mostrar, fizemos audiência nas unidades de saúde, na porta tendas sobre a questão, nas assembleias e nas portas **falando com os usuários mas a gente sente muito o não envolvimento da sociedade como um todo, porque quando a gente falava que não era o modelo e não é o modelo ideal, que a gente continua sustentando isso, não houve envolvimento da sociedade como um todo**, dos estudantes, dos professores, de outras esferas. Eles se colocaram nem contra, nem a favor, eles se silenciaram, eles legitimaram a situação (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

A Sindicalista 3 ainda aponta que à época os argumentos do Secretário de saúde e do Ministério Público giravam em torno da defesa do usuário. Segundo ela, o Promotor responsável à época argumentava que "se for assim para o bem do usuário eu concordo", referindo-se ao modelo de gestão por Organizações Sociais. Prosseguindo a narrativa, a Sindicalista 3 complementa afirmando que **“a gente não descaracteriza que melhorou, a gente não pode negar que houve uma melhora, porque lógico, se você pega o hospital, se você pintar o hospital, se você consegue reestruturar, já é uma melhora”**. As melhorias reconhecidas pelos Sindicalistas e defendidas pelos gestores são utilizadas como objeto de legitimação do modelo e de deslegitimação do servidor público.

Por mais que as variáveis que tenham contribuído com a melhoria do modelo sejam inúmeras, os Sindicalistas, ao aterem-se a figura do Servidor Público, produzem o campo ideal de justificação do Estado para implementação do modelo. Quando os Sindicalistas apontam como principal prejuízo do modelo a retirada dos servidores públicos de seus postos de atuação e a “precarização” do trabalho, eles abrem caminho para um argumento inverso

que aponta a saída do servidor público como o principal motivo para a melhoria do serviço. De modo que, mesmo aqui, onde a maioria dos argumentos dos Sindicalistas aparentemente vai de encontro ao discurso hegemônico neoliberal, o efeito é oposto. O discurso opositor acaba por tornar-se um discurso necessário de legitimação de seu antagonista (LACLAU; MOUFFE, 1987).

6.4. GESTÃO POR RESULTADOS E REGIME DE AUSTERIDADE

Um dos princípios do modelo de Estado neoliberal é o engajamento de resultados através de metas previamente estabelecidas. Mas, não se trata, neste caso, de qualquer tipo de meta. Como apontamos no capítulo 2, o Estado de Bem-estar Social já possui marcadores de eficiência e eficácia (KERSTENETZKY, 2012), além disso, o *2º espírito do capitalismo* reforça a reverberação das práticas empresariais baseadas em metas definidas (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). A principal diferença entre o momento anterior e o atual estágio é a necessária vinculação das metas às práticas de mercado e à economia (DARDOT; LAVAL, 2012). Sejam indicadores sociais de combate ao analfabetismo, combate à fome, ou políticas públicas de habitação e saneamento básico, todos eles devem ser convertidos e monetarizados.

Quanto o mercado ganha com essa política pública? Qual a contribuição dessa prática governamental para economia? Essa política desestabiliza os mercados? Essa escolha do governo impacta à economia? Como a bolsa de valores de São Paulo e/ou de Nova York responderam a determinada decisão política? Essas perguntas ressoam no debate público com muita frequência. Na análise de políticas públicas de saúde em Goiás esse fenômeno é encontrado. Desde os modos da escolha do modelo por Organizações Sociais até sua consolidação, o discurso é calcada em bases materiais econômicas. O Gestor 3, por exemplo, ao apontar a falta de entrega de resultados na gestão direta afirma:

O que eu vejo é o seguinte, quando você tem um projeto por gestão própria você tem metas? Você tem alguém te cobrando a meta? Se você não cobra você mesmo que é o gestor? Como que é isso? Você vai cobrar pro diretor do hospital essa meta? Eu vejo que a meta ela é extremamente importante porque seu eu não tenho números, se eu não estou auferindo nada, eu não sei pra onde eu estou indo, então eu preciso saber para onde eu estou indo (GESTOR 3).

O Gestor 3 afirma, portanto, que o ganho diferencial da gestão por Organizações Sociais encontra-se, justamente, na construção de metas.

Eu consegui depois de alguns anos trabalhando com dois pilares bem simples: 1º) Repasse, transparência financeira, nota fiscal, lisura; 2º) Metas. Qual a vantagem que eu acho também quando você coloca metas de trabalho, qual a vantagem que eu vejo nisso hoje, quando você tem um hospital gerenciado por Organização Social, vamos colocar que eu estou com uma fila, sei lá, de câncer de próstata. Alguém fez um estudo e mostrou que existe uma fila muito grande, então eu posso chegar para um hospital que faz uma produção e aumentar a meta de câncer próstata para zerar a fila. Então isso gera uma praticidade (GESTOR 3).

O Gestor 2, confirma essa perspectiva, na mesma esteira de avaliação do processo de decisão para transição do modelo de gestão, ao descrever o processo.

Eu não tinha um parâmetro para decidir quanto eu iria repassar para essas OS's. Teve uma reunião e dissemos: "Vamos levantar quanto está sendo gasto hoje. Com base nisso, comparando com essas outras unidades, nós teremos um parâmetro." E começou a fazer esse levantamento. **Então ficou demonstrado que naquele primeiro momento economicamente, financeiramente, era muito mais viável o modelo de OS. Isso conseguiu ser demonstrado.** Houve, com relação as metas, você tinha os hospitais sucateados, a capacidade instalada não estava funcionando, então foi levantada a capacidade instalada de cada unidade e em cima disso foram desenhadas as metas, conforme aquilo que cada unidade poderia produzir (GESTOR 2, grifo nosso).

Além disso, o Gestor 2 aponta "dois momentos" como sendo cruciais para consideração dos resultados produzidos na gestão da saúde pública e ambos são atravessados por princípios econômicos, dentro da lógica de "o quanto eu tenho para gastar e o quanto eu posso gastar".

Eu vejo em dois momentos, primeiro eficiência do gasto. Se eu gasto melhor o recurso que é repassado, se eu consigo melhorar a qualidade, ofertar mais (com qualidade) por menos, eu já estou teoricamente sobrando dinheiro para outras áreas. Segundo é a capacidade de inovação de quem está dentro das Organizações Sociais. Você chega em determinado momento que tem que começar a pensar internamente, já que você adota um pensamento interno como se de iniciativa privada fosse, aqui dentro do IBGH nós somos desafiados todos os dias a sempre ter algo novo para agregar em nosso contrato, se eu tenho eficiência eu tenho uma sobra de recurso. [...] Isso é simbiótico, eu chego e digo: "Secretaria eu estou pensando em abrir esse novo serviço, isso vai custar x e está dentro do meu contrato, você autoriza?" "Ok, está autorizado". Essa simbiose, essa forma de propormos ajuda muito e a eficiência em gasto e você vai verificando novas

oportunidades de melhorar essa oferta de serviço, fazer mais com menos (GESTOR 2).

O Gestor 1, nesse diapasão, entende que “a grande diferença das Leis de OS’s foi buscar ter um foco no usuário. ‘Olha, o usuário precisa de saúde’. Se vai ser o Estado que vai cuidar em leito ou não, através de um concursado ou não”. Na percepção do Gestor 1 o Estado posiciona-se: “Olha para mim não importa, o que importa é que **o cidadão esteja com a saúde bem e ao menor custo que é mais importante.**” Ele aponta, também, para o “inevitável enxugamento da máquina pública”, graças às crises econômicas enfrentadas pelo Estado que demandam redução de gastos em todas as áreas. De modo que, afirma, ele, “mais do que tudo eu entendo que o Estado tem que fazer esse tipo de gestão, no sentido de controle da efetividade de resultado” (GESTOR 1).

O estado de Goiás está evoluindo para isso, nós ainda temos muito que evoluir para isso. Eu falo que **as Organizações Sociais tem que se profissionalizar para um cenário de ajuste fiscal e que vai acontecer naturalmente**, como já acontece em outras unidades. Mensalmente as unidades vão sendo reequilibradas, como o modelo é novo, até que se formate ferramentas plausíveis para dimensionamento – o modelo é muito complexo e o hospital é complexo – leva tempo. **Então vai ter um enxugamento natural daqui pra frente como já está tendo em algumas unidades, primeiro que os recursos são finitos, primeiro aspecto;** segundo que nós temos que avaliar a inflação de período (GESTOR 1, grifo nosso).

O Gestor 2, indo ao encontro dessa perspectiva afirma:

Porque hoje qual é o grande problema? Nós temos uma demanda de assistência de saúde aumentando e de outro lado eu não tenho dinheiro para todo mundo, aí vem uma crise econômica como tivemos, aí temos mais gente saindo da assistência complementar e caindo no SUS, aumentando ainda mais a pressão. Alguém vai ter que pensar uma solução, ou um grupo, isso vai ter que ser resolvido, **eu tenho x de dinheiro e não dá pra todos, é um bolo que a fatia vai ficando cada vez menor** (GESTOR 2, grifo nosso).

Esse enxugamento da máquina pública, na convicção de que o “dinheiro não dá para todos”, ou ainda numa metáfora construída e disseminada durante a ditadura militar que compara a economia nacional a um bolo que precisa ser dividido e que, portanto, o tamanho do bolo importa, corrobora a perspectiva sobre mais um dos eixos componentes do Estado neoliberal, qual seja, a imperiosa austeridade fiscal (BLYTH, 2017). A Sindicalista 5, ao

falar sobre suas percepções sobre esse modelo de gestão por resultados afirma que o objetivo “é com a economia. Não é a preocupação com o paciente.” De acordo com a Sindicalista a sociedade é muito penalizada com esse modelo, uma vez que “o objetivo é economia, só economia”. Ela afirma, com tom de horror, ter ouvido de um gestor hospitalar que o foco é "trabalhar como o mercado e ganhar igual ao mercado". Ao pedir que ela apontasse os motivos pelos quais ela compreendia que as metas eram produzidas assim, afirmou:

Olha (ar de cansaço) eu não saberia te dizer assim exatamente que tipo, **porque para mim visa economia, então para mim, se visa economia, a vida e a saúde em si não é prioridade.** Na fala sim, no discurso sim, se for preciso vai lá e briga e faz o que for preciso dizendo que está lá para poder cuidar do paciente e que tem mais preocupação do que nós servidores públicos, isso a gente ouvia, de que eles estavam lá porque nós não tínhamos interesse de cuidar. Como se a gente fosse irresponsável, essa era a sensação do que a gente sentia e ouvia todos os dias e que eles entraram para poder resolver e para cuidar da vida dos pacientes e a gente vê que não é isso (SINDICALISTA 5, grifo nosso).

Os Sindicalistas leem esse processo de gestão por princípios econômicos e austeros, com sendo muito danosa à produção de políticas públicas de saúde, uma vez que eles enxergam no centro da produção de políticas públicas o servidor efetivo. Entendem que esse modo de gestão precariza o trabalho do trabalhador-servidor e, conseqüentemente, gera impactos nos resultados. Portanto, veja, na oposição produzida pelo Sindicato repete-se o fenômeno discutido anteriormente. Os Sindicalistas não fazem oposição ao modelo de Organização Social, baseando seus argumentos nos interesses sociais coletivos, mas na ideia de que o servidor público será impactado. Essa estratégia, mais uma vez, produz efeito contrário. Por outro lado, eles entendem que as Organizações Sociais conseguiram produzir melhores resultados graças aos recursos aportados, ou seja, regressamos à justificativa econômica para melhoria da gestão da política pública de saúde. A Sindicalista 3 ao apontar a dificuldade da gestão à época da gestão direta, classifica como um fator preponderante a falta de recursos para operacionalização do serviço de saúde.

Inclusive, a gente fez uma luta muito grande em 2006 para que o HUGO tivesse R\$1.000.000,00 a mais, apenas R\$1.000.000,00 a mais, porque a gente tinha feito um estudo que mostrava que a gente melhoraria o HUGO tendo R\$1.000.000,00 a mais por mês. Inclusive, essa luta foi pedindo que o Ministério da Saúde pudesse mandar esse dinheiro, porque o estado de Goiás levantava que ele não tinha esse dinheiro. [...] E aí o que aconteceu? O estado, acabou que não houve esse

R\$1.000.000,00 a mais, e o que o estado resolveu, ao invés dele fazer esse investimento desse R\$1.000.000,00, desse estudo que a gente havia feito, ele preferiu entrar em colapso. Aí começou a atrasar, ele criava, porque até 2007 os processos corriam tranquilos, tinham faltas mas não eram coisas de outro mundo, aí de repente começou a travar tudo, aí não dava conta de comprar mais, não dava conta de licitar mais, não dava conta de nada mais (SINDICALISTA 3).

Nesse mesmo caminho, a Sindicalista 5 afirma que a melhoria do serviço de saúde sob a gestão das Organizações Sociais só foi possível graças a liberação de recursos.

Então a gente vê assim que melhorou a estrutura das unidades que são terceirizadas, melhorou, mas melhorou por que? Porque a verba foi liberada para eles, antes não, a verba era controlada, era dificultada. Então por isso que a gestão era daquele jeito. O HGG, por exemplo, nós ficamos dois anos que até água nós levávamos para poder beber. Muitos trabalhadores levavam, nós da enfermagem, levávamos o aparelho de pressão, levávamos o termômetro de casa para poder olhar a pressão dos pacientes, para a gente tentar dar um cuidado. Estava chegando uma situação que estava insustentável, em que o próprio trabalhador e o usuário pelo sofrimento da falta de atendimento já queria que chegasse um outro modelo mesmo, porque não aguentava mais, então foi intencional (SINDICALISTA 5).

De modo que, mesmo tratando de recusar os argumentos que fundamentam o modelo de gestão pública de saúde calcada em princípios econômicos, os Sindicalistas não conseguem esquivar-se de enfrentar a temática e acabam reproduzindo a mesma razão de mundo que fomenta essa perspectiva, qual seja, políticas públicas, sejam quais forem, necessitam de uma economia funcional e aquecida. O limite de atuação do Estado é o limite que os mercados atribuem. A atuação do Estado é determinada pelo acesso aos recursos financeiros necessários e num regime capitalista o único provedor de recursos financeiros legítimos é o mercado. Assim, a produção de políticas públicas que impactem a experiência do cidadão são constituídas a partir das premissas de eficiência, eficácia e austeridade (DARDOT; LAVAL, 2016). É preciso produzir uma lógica de direitos sociais atrelados ao funcionamento do mercado e que consigam suportar e subsidiar sua oscilação.

Quando os mercados estão aquecidos as políticas públicas são potencializadas, quando os mercados enfrentam dificuldades e a economia sofre baixas, as políticas públicas automaticamente precisam ser ajustadas. Esse é um contrassenso do Estado neoliberal que se propõe a fomentar e gerenciar os direitos sociais. A Sindicalista 2, por exemplo, reconhece com clareza esse fenômeno de limitação das políticas públicas quando atreladas à uma razão do mundo de preponderância do mercado.

O mercado não conseguiria fazer isso nunca. **Porque ele precisa ter lucro. O mercado precisa ter lucro e o lucro te coloca limites.** Como você vai limitar uma assistência? A assistência tem que ser feita, você tem que promover a assistência. Você tem que fazer a assistência na atenção básica, na média e alta complexidade, nas outras áreas de apoio e agora não. O mercado, por exemplo, como ele trata uma cirurgia? Ele trata a cirurgia por um teto. Se você já gastou isso, não gaste mais naquilo, porque senão você terá prejuízo. Agora o serviço público é diferente, ele pega para resolver. [...] Então não dá pra ver a saúde como essa mercadoria e ao mesmo tempo desse modelo, ele quer fortalecer os planos acessíveis. [...] **Um processo querendo tirar a saúde como um direito e trazendo ela para uma mercadoria, como um produto** (SINDICALISTA 2, grifo nosso).

Nessa mesma esteira a Sindicalista 3, afirma:

Primeiro lugar, como ela tem a visão mercadológica, porque para mim é mercadoria. Ninguém monta uma Organização Social para fazer filantropia, a começar pelo salário dos diretores. Não sei se você já teve acesso a esses estudos, um diretor da Organização Social, ali em média, 3 ou 4 pessoas, que é o diretor financeiro, o diretor técnico, o diretor administrativo e mais algumas chefias imediatas costumam ganhar em média de R\$100 mil a R\$150 mil, uma soma de 5 a 7 pessoas, numa média do diretor maior ganhar R\$30.000,00/ R\$40.000,00, os demais ganham R\$20.000,00. Então é um salário de juiz, é um salário de governador, de presidente da república, não tem nada de filantropia. E depois ao montar eu não tenho que obedecer os princípios do serviço público que é da lei 8.666, a licitação, a impessoalidade, a publicidade papapa... **É onde eu gero o comércio** (SINDICALISTA 3, grifo nosso).

Os direitos sociais são atrelados ao mercado e flutuam junto com o mercado, numa lógica que determina o sucesso dos direitos sociais e das políticas públicas essenciais a partir do sucesso do mercado. Os Sindicalistas, por seu turno, insistem na perspectiva de resistência àquilo que eles nomeiam de “transformação da saúde em mercadoria”, justamente, por reconhecerem essa lógica descrita acima na prática diária da produção de políticas públicas. Essa perspectiva dos Sindicalistas é corroborada pela discussão produzida por Dardot e Laval (2016) que procuram desvelar essa nova razão do mundo que constrói razões neomercantis para avaliação do desempenho do Estado.

Esses argumentos, tanto dos Gestores quanto dos Sindicalistas, são produzidos com o objetivo de justificar a viabilidade ou inviabilidade do modelo de gestão por Organizações Sociais frente à sociedade. Por mais que o argumento a respeito da qualidade do serviço prestado apareça de um modo ou de outro, a centralidade do debate está em torno dos custos

do serviço. Essa perspectiva reforça o modo de ser e fazer formatado dentro dessa nova razão de mundo neoliberal que monetariza os direitos sociais, acoplando-os às práticas de mercado e evidencia, mais uma vez, a perspectiva de um atravessamento constitutivo dos discursos dos entrevistados por essa nova razão do mundo (DARDOT; LAVAL; 2016).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de um Estado neoliberal brasileiro não é nova, nesse sentido o presente trabalho não apresenta nenhum tipo de inovação. O avanço desta pesquisa em relação a uma série de discussões e produções sobre o tema é, primeiro, reconhecer uma razão do mundo que orienta e converge as subjetividades dos indivíduos em torno de determinados signos. Segundo, reconhecer a participação dos atores na produção de sentidos à gestão pública contemporânea. De modo que o trabalho de pesquisa realizado corrobora a hipótese, qual seja, a localização de uma dimensão hegemônica que avança para além da perspectiva reducionista de uma ideologia ou da concepção de uma prática puramente econômica. Apontando para proeminência de uma **nova ordem global** em torno dos processos de constituição de sentidos paradigmáticos balizadores da relação do Estado com a sociedade.

A partir da emergência de um novo *modus operandi* constituído a partir de uma lógica capitalista que se reinventa e se adapta, constituindo, em última instância, padrões de subjetividade e intersubjetividade voltados para a retroalimentação do sistema, abstratamente calcada nos modos de ser e fazer **eficientes** e **eficazes**. Produzindo um novo modo de conformação da subjetividade e da produção de intersubjetividades emuladas a partir – daquilo que Dardot e Laval chamam – de uma “reação em cadeia” (2016, p. 329). Assim, determinado paradigma hegemônico é reforçado e sofisticado, produzindo aquilo que chamamos de **ethos neoliberal** internalizado e naturalizado, reverberado nos padrões de produção e de comportamento. Perfazendo, por fim, a existência dos indivíduos e fortalecendo as categorias *sui generis* que direcionam o ser e fazer coletivo. De maneira que as categorias utilizadas como reflexão prévia à realização das entrevistas foram reiteradas. Gestores e Sindicalistas, posicionam-se em polos opostos da disputa por sentidos à gestão pública de saúde no estado de Goiás, mas possuem matrizes discursivas que apontam para

presença de um *ethos* neoliberal presente na formatação das narrativas relativas à gestão pública.

As considerações a respeito do papel do Estado e de sua capacidade de gerenciamento de políticas públicas reforçam as características de ineficiência e ineficácia do Estado, bem como a monetarização dos direitos sociais que passam a ser avaliados a partir de métricas mercadológicas e econômicas. O papel do mercado e de seu modo de funcionamento também é latente. Sindicalistas e Gestores reconhecem nas métricas de eficiência e eficácia o melhor modo de avaliação da atuação do Estado para produção de políticas públicas. Essa preponderância de um ideário em prol do mercado vai ao encontro da hipótese que afirma o caráter premente do mercado sobre o Estado, sendo esse último cooptado por aquele, mas não substituído em sua totalidade. Pelo contrário, o Estado passa a ser utilizado como uma métrica do não-ser e do não-fazer. Para ser assertivo em políticas públicas faça como o Estado não faria. Siga o mercado!

A diferença preponderante localizada entre os dois grupos entrevistados trata dos modos de contratação para prestação de serviços públicos essenciais, como a saúde, por exemplo. Tanto os gestores como os sindicalistas centralizam seus argumentos no servidor público, seja para defendê-lo ou criticá-lo. Mas, como apontamos, esse fenômeno que erige o servidor público como o grande produtor de um Estado ineficaz e ineficiente reside preponderantemente no campo retórico. De modo que sindicalistas e gestores, a depender do argumento que produzem, criticam ou defendem o trabalho dos servidores públicos.

As crenças e convicções dos entrevistados apontam para uma subjetividade atravessada por um modelo de mundo neoliberal. Gestores e Sindicalistas assimilam e reverberam as noções de eficiência, eficácia e austeridade, cada um de um modo distinto, demonstrando a capacidade dos sujeitos de refletir sobre os modos de ser e fazer sociais. As narrativas são personalizadas, assim, vários argumentos são iniciados com “minha opinião”, “eu acho que seja assim”, “se fosse eu”. Os entrevistados reproduzem noções de ser e fazer coletivas num discurso formatado a partir de uma experiência individual, que são compartilhadas como naturais, universais e atemporais.

As conclusões deste trabalho abrem caminho para outras possibilidades de pesquisa, dentre elas, aquela que consiga acessar o usuário do serviço de saúde que, de acordo com a narrativa de gestores e sindicalistas, reconhece o serviço de saúde como sendo melhor

fornecido desde a mudança do modelo de gestão. Outra possibilidade trata do aprofundamento do papel da democracia, que foi iniciado neste trabalho, na construção desses modos de gestão e na produção de práticas discursivas em disputa por padrões hegemônicos. Uma terceira possibilidade de aprofundamento da discussão presente trata do trabalho e de seus modos de funcionamento na gestão pública de saúde em Goiás.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Nº 12. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. Org(s). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a nova ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. pp. 27-71.

ANDRADE, Daniel Pereira; OTA, Nilton Ken. Uma alternativa ao neoliberalismo: entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**. v.27, n.1.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1970.

ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria; COUTO, Claudio; TEIXEIRA, Marco. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. Org(s). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a nova ordem democrática no século XXI**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. pp. 109-147.

AVRITZER, Leonardo; SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Para ampliar o cânone democrático**. Revista Crítica de Ciências Sociais. Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html>. Acesso em 12.07.18.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5ª Ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2002.

BRASIL. **Reforma administrativa: Organização da administração federal**. 4ª ed. Brasília: Senado Federal – Subsecretária de edições técnicas, 1984.

BELTRÃO, Hélio. **Reforma administrativa**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1968.

BERGER, Peter. Luckmann, Thomas. **Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOLTANSKI, Luc. CHIAPELLO, Éve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BLYTH, Mark. **Austeridade: A história de uma ideia perigosa**. Epub. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do Mercado: Crítica do liberalismo**. São Paulo: Editora Unicamp, 1991.

CANSADO, Airton; SAUSEN, Jorge; VILLELA, Lamounier. Gestão social versus Gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando. Org. **Gestão social e gestão estratégica: Experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. Volume 2. pp. 15-99.

CARDOSO, Fernando. Prefácio In: PEREIRA, Luiz. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 34, 2002.

_____. Reforma do Estado In: PEREIRA, Luiz; SPINK, Peter. Org(s). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 15-19.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 11ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, Asa Cristina. Org. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 225-244.

COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. v.42. n.5. p.829-874, 2008.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEUZE, G. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: **Conversações**. Trad. Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: 34, 1992.

DINIZ, Eli. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85. In: D'ARAUJO, Maria; SOARES, Glauco. Org(s). **21 anos de regime militar: Balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994. p.198-231.

DIONNE, Jean; LAVILLE, Christian. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad: Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

DURKHEIM, Émile. **Sociologia e Filosofia**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

_____. **As Regras do Método Sociológico**. Trad: Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social**. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2012.

_____. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUNDATION, Margaret Thatcher. **Interview for Sunday Times**. Disponível em: <<http://www.margaretthatcher.org/document/104475>> Acesso em 02.08.18.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. Org(s). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 8ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2010. pp. 244-270.

HAYEK, Friedrich. **O caminho para a servidão**. Lisboa: Edições 70, 2009.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.; SPINK, P. Org(s). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**: 7ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LACLAU, Ernesto. MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 91-124.

LEI Nº 9.637. **Das organizações sociais**. Brasília, 15.05.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em 12/07/2018.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINELLI, Mário Eduardo. **A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo**. Campinas: Millennium, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1983.

MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MIGOWSKI, Eduardo Seixas. **O Ethos Neoliberal e a Formação da Sociedade de Controle**. Transversos, Rio de Janeiro, v. 04; n. 04; Ano 02. abr. – set. 2015.

MISES, Ludwig von. **Ação Humana**: Um tratado de economia. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina. Org. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 71-89.

NOVELO, Federico. Estado Keynesiano e Estado neoliberal. In: LAURELL, Asa Cristina. Org. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 53-69.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Gramond, 2010.

OLIVEIRA, Egon Rafael dos Santos. Gestão Pública, Organizações Sociais e Mecanismos de Controle Social: Um Raio-X do Hospital de Urgências de Goiânia. **Trabalho final de Curso (Ciências Sociais com habilitação em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Goiás**. Goiânia, pp. 88. 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PDRAE. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, DF, 1995.

PEREIRA, Luis Bresser. **Construindo o Estado republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. Org(s). **Brasil**: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. pp. 222-259.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 34, 2002.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L.; SPINK, P. Org(s). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad: Carolina Andrade. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Democracia como significante vazio**: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Revista Sociologias. Ano 1. Nº 2. Jul-Dez. 1999. pp. 68-99.

PLANO PLURIANUAL 2012-2015. GOIÁS. 2012. **Diário Oficial/GO Nº 21.264**. Ano 175. Secretária de Estado de Gestão e Planejamento.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Nº 65, Maio 2003. pp. 3-76.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Epub. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADIN nº 1.923/DF**. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em 26.01.18.

TAVARES, José Antônio Gusti. **A estrutura do Autoritarismo Brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

TETELBOIN, Carolina. Chile: políticas neoliberais e saúde. In: LAURELL, Asa Cristina. Org. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 179-200.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina. Org. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. pp. 71-89.

TORRES, Marcelo Douglas. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRANSPARÊNCIA GO. **Goiás Transparente**. Disponível em: <<http://www.transparencia.goiias.gov.br/>>. Acesso em: 12/07/2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo**: Em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

WARLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr./jun. 1974.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2003.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.