

Reforma de Estado no Brasil e a atuação da sociedade civil

Anderson Tavares¹

Introdução

A década de 1990 marcou a história recente do Brasil em função das profundas transformações nas práticas e formas do Estado, em particular no papel de indutor de algumas atividades econômicas. O período foi marcado por uma profunda alteração na organização interna do Estado, isto é, na reestruturação do aparelho estatal. Além da série de privatizações de empresas estatais, as agências do governo foram alvo da Reforma Administrativa impulsionada a partir do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) encabeçado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-Ministro da Fazenda durante o governo Sarney². O objetivo era implementar uma *reforma gerencial* no Estado brasileiro em conexão com o que vinha ocorrendo nos países centrais desde os anos 1980. A reforma significava adoção de práticas organizativas oriundas do setor privado, a *reestruturação produtiva*³ dos anos 1970 e 1980, para a organização das agências estatais.

Neste artigo, temos por objetivo analisar como o tema da eficiência transitou das instituições privadas para as públicas, dentre outros aspectos, a partir da atuação de um conjunto de aparelhos de hegemonia da grande burguesia brasileira. A chegada dessas propostas nas agências estatais ganhou destaque durante a reforma do MARE, porém continuou presente pela atuação do Movimento Brasil Competitivo (MBC), criado em 2001. Destacamos, nesse contexto, uma profunda articulação *Estado/sociedade civil*, a partir de uma abordagem gramsciana, e a irradiação da reforma de Estado para estados e municípios através de dois projetos: o Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP), criado pelo MBC, e o Gespública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, criado pelo governo federal, ambos de 2005.

Este artigo, além de uma breve apresentação do histórico da reforma de Estado, é composto por três seções. Na seção seguinte, abordaremos alguns aspectos teóricos sobre a formulação gramsciana do *Estado integral* e suas implicações para a nossa pesquisa. Na segunda seção apresento um histórico das entidades privadas voltadas para elaboração sobre eficiência e competitividade que influenciou a noção de qualidade no serviço público. Na terceira seção apresento os programas através dos quais se deu a continuidade da reforma de Estado a partir da primeira década do século XXI.

Para esses objetivos trabalhamos com a hipótese de que esses programas foram a continuidade da reforma gerencial de Estado, iniciada sob FHC na elaboração

1 Doutorando em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense.

2 Sobre a trajetória de Bresser-Pereira ver: BRITO, Leonardo. *O Intelectual e o desmonte do Estado no Brasil*. Luiz Carlos Bresser Pereira e o MARE (Ministério Extraordinário da Administração e Reforma do Estado). Niterói: PPGH-UFF, 2016.

3 Sobre reestruturação produtiva ver ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009, capítulo IV.

de Bresser-Pereira, durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Como parte da elaboração, implementação e difusão da reforma observamos a participação ativa do Movimento Brasil Competitivo, fundamental também para a construção de um amplo consenso em torno da reforma do Estado.

Questões teóricas sobre o Estado

Quem melhor conseguiu expressar as transformações que ocorreram no Estado capitalista no início da época imperialista, na virada do século XIX para o XX, foi o marxista sardo Antônio Gramsci. O conjunto teórico sintetizado na formulação do *Estado integral* observa o Estado a partir de seu funcionamento junto aos organismos identificados formalmente como parte da sociedade civil burguesa. Essa elaboração foi fundamental para a compreensão dos processos de dominação política que não se davam apenas pelas formas usuais de violência legal oriunda do aparato repressivo do Estado.

A concepção de Estado de Gramsci está vinculada a um conjunto de categorias que compõem a sua teoria da *hegemonia*⁴, na dupla dimensão de domínio e direção política e cultural, a partir da qual buscava compreender as lutas de classes nos países centrais nas quais a violência estava combinada com o “*convencimento ativo*” dos dominados. A sua formulação clássica do “*equilíbrio variado entre coerção e consenso*” que caracteriza o “*exercício ‘normal’ da hegemonia*” continua central para a compreensão das formas de dominação burguesa no capitalismo contemporâneo.

Em relação ao nosso objeto, as transformações na ossatura material do Estado a partir da problemática da reforma gerencial dos anos 1990, são fundamentais as passagens de Gramsci sobre o “aparelho hegemônico” que estrutura a sociedade civil. Isso porque não é possível compreender o Estado (restrito) admitindo apenas a sua dimensão institucional-legal o que reforçaria a concepção burguesa da dissociação entre o público e o privado.

No conjunto conceitual do autor italiano, o Estado deve ser analisado a partir dos processos de luta de classes e construção de sua hegemonia. Para Christinne Buci-Glucksmann, os conceitos de *bloco histórico* e *correlação de forças* no processo de hegemonia⁵ se destacam. O estudo da autora contribui para a necessária leitura de Gramsci a partir de uma unidade entre os textos pré-carcerários e os Cadernos. Nessa unidade, os debates realizados pelo autor devem ser contextualizados com os enfrentamentos intelectuais que faz nos cadernos, buscando observar a evolução de seu pensamento nesse processo.

A “ampliação” do Estado, observada por Buci-Glucksmann, se realizaria a partir do aprofundamento do seu conceito de *intelectual orgânico* que amplia a noção usual de intelectual. Assim, na formação da sociedade burguesa, a classe de

4 Sobre os diferentes usos da categoria de hegemonia ver: LIGUORI, Guido. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2007, cap. 11, p. 207-227.

5 BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 100-101.

intelectuais assume um papel decisivo no processo econômico, político e cultural. Os intelectuais, orgânicos às classes sociais, garantem o funcionamento da aparelhagem estatal, hegemônica e ideológico-cultural.

Aqui, vale destacar que, em Gramsci, Estado e sociedade civil não correspondem a aspectos separados da realidade social, por isso a necessária formulação do seu conceito de Estado integral. Ainda que para efeitos de análise e de identificação do real aparente, o Estado restrito corresponda a um determinado aparelho “*governamental-coercitivo*” e a sociedade civil ao conjunto do “*aparelho hegemônico*”.

Isso não impede, inversamente, que o Estado restrito tenha papéis “hegemônicos” a cumprir no processo de reprodução social. Como destaca Gramsci:

Naturalmente, os três poderes são também órgãos da hegemonia política, mas em medida diversa: 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo. Deve-se notar como causam no público impressão particularmente desastrosa as incorreções da administração da justiça: o aparelho hegemônico é mais sensível nesse setor, ao qual também podem ser remetidos os árbitros da polícia e da administração política.⁶

De outro lado, Liguori afirma que “*o aparelho hegemônico surge, portanto, como imediatamente fundamental para o exercício da hegemonia*” e parece ser o elo entre o conceito de hegemonia e de Estado integral, em vias de formação. Além da indicação apontada acima sobre o papel hegemônico das organizações propriamente estatais, cabe destacar que na acepção gramsciana “*o aparelho hegemônico está ligado à articulação estatal propriamente dita*”.

O ‘aparelho hegemônico’ é uma ‘sociedade particular’ (formalmente ‘privada’), que se torna o equivalente do aparelho ‘governamental-coercitivo’ do ‘Estado integral’: ‘força’ e ‘consenso’ possuem ambos os respectivos aparelhos, e já está delineado o ‘Estado integral’ como unidade-distinção de sociedade civil e Estado tradicionalmente entendido.⁷

Em suma, tanto Liguori quanto Buci-Gluckmann concordam sobre a complementariedade entre os conceitos de hegemonia e de Estado integral. Essa leitura, diverge, por exemplo, da difusão do termo “aparelho privado de hegemonia”, sem as aspas no termo “privado”. Essa assimilação reduz a nuance sobre a noção de privado e, conseqüentemente, pode afirmar erroneamente uma separação entre público e privado, própria da ideologia liberal que se localiza como sustentáculo do Estado moderno capitalista. No texto gramsciano, os aparelhos “privados” (ou ditos privados) de hegemonia não estão separados da trama estatal apesar de, formalmente, serem organismos criados fora do âmbito estatal. Nas palavras de Edmundo Dias, importante intérprete de Gramsci no Brasil:

6 GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, vol. 3, 4ª ed, p. 235-236.

7 LIGUORI, Guido. Verbete: Aparelho Hegemônico. In.: LIGUORI, G.; VOZA, P. (org.). *Dicionário Gramsciano*. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 44-45.

Na perspectiva gramsciana, sociedade civil e sociedade política são distinções analíticas do conceito de Estado. Do conceito de Estado integral. Estado que organiza, representa, vigia e pune. A sociedade civil não é, portanto, uma instância do real. Ela é uma das formas da natureza estatal. A acentuação da forma “privada” dessas instituições, do seu caráter de regulação não nega (nem o poderia) o seu caráter estatal, nem o seu caráter classista, como querem os liberais.⁸

A característica particular da obra de Gramsci, resultado das condições nas quais realizou seu trabalho intelectual, torna difícil e necessário o mergulho no contexto em que o autor produziu e o universo intelectual com o qual ele interagiu e polemizou. Dessa forma, é importante destacar como os conceitos de Gramsci são mutáveis e acompanham o ritmo de sua elaboração teórica.

Sociedade civil, reforma do Estado e suas articulações internacionais

A explosão associativa burguesa que ocorreu a partir dos anos 1970 e seguiu durante a redemocratização, conforme demonstrado por René Dreifuss em *O Jogo da Direita*⁹, define uma nova estruturação do *aparelho hegemônico* dando base de sustentação e organização do consenso no interior do novo regime parlamentar-representativo. Uma análise da robustez dessa aparelhagem foi apresentada por Flávio Casimiro¹⁰. Essa colossal sociedade civil ao lado de um Estado restrito reformado (“enxuto”) produziu a miragem relativa do “Estado mínimo” que, aliás, trata-se de uma ideologia, ao se afirmar como conjunto elaborado que busca explicar o funcionamento do Estado contemporâneo e atua para obnubilar as suas verdadeiras faces e conexões.

Nesse cenário, se insere um conjunto de transformações nos aparelhos de Estado. Na época, Fernando Henrique Cardoso, presidente entre 1995-2002, afirmava romper com uma trajetória de ação estatal com origem nos governos de Getúlio Vargas, entre as décadas de 1930 e 1950, tratava-se de abrir mão do papel investidor do Estado e focar na fiscalização e regulação.¹¹ Esta famosa declaração foi feita em entrevista sobre a Lei de Concessões, não à-toa, implementada a partir de uma Medida Provisória, tinha como objetivo colocar uma série de bens e serviços públicos, que pela Constituição de 1988 eram monopólio do Estado, à disposição do investimento privado¹². Foi, portanto, uma das portas de entrada para as privatizações.

8 DIAS, Edmundo F. Sobre a leitura dos textos gramscianos: usos e abusos. In.: DIAS, Edmundo F. *O Outro Gramsci*. São Paulo: Xamã, 1966, p. 113-114

9 DREIFUSS, René. *O jogo da direita*. Na nova república. Rio de Janeiro: Vozes, 1989, 2ª ed.

10 CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. *A Nova Direita no Brasil: aparelhos de ação político-ideológica e atualização das estratégias de dominação burguesa (1980-2014)*. Tese de Doutorado em História. Niterói: UFF, 2016, p. 216.

11 *Folha de S. Paulo*, 14/02/95. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>> Acesso em: 05/01/2018.

12 Sobre as privatizações no governo de FHC ver: ALMEIDA, Mônica Piccolo. *Reformas*

Neste contexto, a origem nas discussões sobre qualidade e eficiência pode ser observada no interior das empresas. As ações voltadas para o controle de qualidade na indústria ganharam força no Brasil na virada da década de 1980 para 1990, no contexto de abertura comercial e financeira da economia brasileira. Diante deste movimento, largamente difundido como “globalização”, setores do empresariado brasileiro, contando com o apoio de projetos mantidos pelo Estado, se articularam em torno do processo de controle de qualidade e de gestão.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBPQ) foi criado pelo governo federal em 1990, mantendo contínuas ações até 2001. O seu formato articulava setor público e privado apesar de ser mantido e conduzido pelo governo. A partir do PBQP, foi criado o Prêmio Nacional de Qualidade, em 1991, organizado pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), atualmente Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). A FNQ se instituiu como organização sem-fins lucrativos e com sede em São Paulo¹³. Criada para organizar o PNQ, atualmente suas finalidades se ampliaram e visa “disseminar os fundamentos da gestão para excelência e para aumento da competitividade das organizações e do Brasil” e “promover a conscientização da gestão para a excelência (...)”. O PNQ seguiu o modelo norte-americano do Prêmio Malcolm Baldrige¹⁴ que foi instituído pela *American Society for Quality*¹⁵, criado em 1987, durante o governo de Ronald Reagan. Portanto, o PNQ significou a adoção do modelo norte-americano de premiação voltado para estimular as empresas privadas a se adequarem a certos padrões produtivos identificados como de “qualidade”.

Quanto ao setor público, em 1997, foi criado o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) como um desdobramento do PBQP, para o setor público. O PQPAP¹⁶ foi um programa oriundo do processo de reforma administrativa promovido pelo MARE. Um documento sobre o PQPAP, sua formulação e mecanismos para implementação, integra os *Cadernos do MARE*.

Nesse Plano, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover

neoliberais no brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Niterói: PPGH-UFF, Tese de Doutorado, 2010.

13 Fundação Nacional da Qualidade. *Estatuto*. 2016. Disponível em: <https://www.fnq.org.br/2016_Estatuto_da_FNQ.pdf>, acesso em: 26/11/2017.

14 “Entre as empresas que receberam o prêmio estão a Armstrong World Industries, a Motorola, a Eastman Chemical, a Xerox, a Federal Express, a Texas Instrument, a Westinghouse, a General Motors e a IBM.” Disponível em: <http://www5.fgv.br/ctae/publicacoes/Ning/Publicacoes/00Artigos/JogoDeEmpresas/Karoshi/glossario/PREMIO_BA.html> Acesso em 01/11/2017.

15 “Criada há quase 70 anos, com sede em Milwaukee, EUA e operações em todo o mundo (...). Desde 1991, a ASQ é o único administrador do Prêmio Nacional da Qualidade Malcolm Baldrige.” Disponível em: <<http://asqatam.org/br/qsomos.html>>; acesso em: 01/02/2018.

16 VITAL, José Eduardo Santos. *Levantamento histórico da temática da qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública*. Novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/vital1.pdf>>; acesso em: 16/02/2018.

a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de Estado.¹⁷

Portanto, o PQPAP se insere no contexto da reforma gerencial dos anos 1990 significando a expansão para o setor público do modelo de premiação importado pelo empresariado, dos EUA. Assim, se torna natural que a equipe de jurados seja formada, em sua maioria, por representantes da grande burguesia monopolista como aponta o jornalista Luiz Nassif, em coluna sobre os 10 anos do MBC¹⁸. Afirma que ele próprio fazia parte de um grupo de jurados do PQPAP junto com Jorge Gerdaui Johanpetter, Antônio Maciel¹⁹ e Élcio Aníbal de Lucca²⁰.

A reforma gerencial tinha como objetivo a reestruturação do aparelho de Estado visando a privatização de uma série de serviços públicos que passariam ser vistos como “não-estatais”. Assim, poderiam ser geridos pela iniciativa privada e regidos pelo regime jurídico privado, distinto daquele que deveria ser mantido nas agências que formariam o “Núcleo Estratégico do Estado”. O *gerencialismo* se configurou, assim, como uma espécie de segmentação das atividades estatais e sua consequente hierarquização interna entre atividades “típicas de Estado” e outras não exclusivas do Estado. Estas últimas poderiam ser transferidas, através de concessões, ao setor privado ou ao chamado terceiro setor.²¹

Do conjunto da reforma gerencial, porém, Bresser-Pereira aponta outros aspectos que indicam o sucesso da empreitada reformista:

a reforma gerencial do Estado então iniciada foi bem-sucedida no *plano institucional*, ao aprovar uma emenda constitucional e algumas leis básicas; no *plano cultural*, ao ganhar o coração e as mentes da alta administração pública brasileira, e no *plano da gestão*, porque continua a ser realizada no

17 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. Brasília: MARE, 1997, p12.

18 Ver: <<https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-do-movimento-brasil-competitivo>> Acesso em: 28/03/2018.

19 Atuou como executivo em empresas multinacionais como Ford, Papel e Celulose Susano, Hyundai, Grupo Itamaraty e Petrobras. Fonte: <<http://antoniomacielfneto.com.br/>> Acesso em: 27/03/2018.

20 Dentre as entidades que atuou se destacam: o MBC, e-Learnig & Performance Brasil; FEBRABAN. Instituto Akatu, Instituto Ayrton Senna, CIEE, ADVB, FNQ, entre outras. Membro do CPA (EASP-FGV), Academia Brasileira de Marketing, Academia Brasileira da Qualidade. Presidente da Serasa (1991 a 2007). Presidente de entidades como: Fórum Empresarial, ALACRED – Associação Latino Americana de Credit Bureau, Centro de Excelência Bancária FGV. Vice-Presidente em vários Conselhos, tais como: EAESP– FGV, Associação Latino Americana de Mercado Bancário. Conselheiro de entidades, tais como: ANATEL, INEMP, Comitês: Brasil-Itália, Brasil-Peru, ADVP, Prêmio da Qualidade do Governo Federal, Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade Casa Civil Gov. Federal, Instituto Ethos, Bem Eficiente, Fome Zero, entre outros. Fonte: <<http://www.abramark.com.br/web-portfolio/elcio-anibal-de-lucca/>> Acesso em: 20/02/2018.

21 Ver TAVARES, Anderson. O papel do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e as transformações no aparelho de estado no Brasil. In.: *Anais do IX Simpósio Nacional Estado e Poder*. Niterói: NUPEP, 2016.

nível federal. (...) Voltando ao plano cultural, foi bem-sucedida porque a opinião pública, que apoiou a reforma enquanto ela era discutida em âmbito nacional entre 1995 e 1998, a mantém na memória como algo importante e positivo que ocorreu na época no país.²²

O ex-ministro se refere à Emenda Constitucional 19 que possibilitou a demissão por baixa eficiência de servidores, ainda que este mecanismo, na prática, tenha sido pouco utilizado. No entanto, a EC 19 significou a introdução do conceito de eficiência na administração pública que passou a ser ampliado para processos de compras, admissão de funcionários por contrato, etc. No “*plano cultural*”, a síntese do período foi a incorporação da ideologia da eficiência como parte dos valores dominantes relacionados ao serviço público. Dessa forma, várias medidas de reorganização administrativa que feriam direitos trabalhistas e sindicais passavam a ser justificadas com o mote da busca da eficiência.²³

Em suma, o desenho institucional do Estado foi bastante alterado durante a reforma dos anos 1990. Além disso, uma série de propostas elaboradas naquele contexto não chegaram a ser implementadas pois necessitavam da adesão de estados e municípios que, nos anos seguintes, realizaram a maior ampliação na oferta de serviços públicos de responsabilidade estatal. Vale destacar que o serviço público no âmbito municipal foi o que mais cresceu do ponto de vista do quantitativo de servidores públicos nas últimas décadas²⁴.

Cabe ainda destacar que um dos indutores do processo reformulador nos Estados foi a dupla FMI/Banco Mundial que passou a conceder recursos para a elaboração de programas de remodelagem da gestão e funcionamento dos aparelhos de Estado.²⁵

Logo após o encerramento do MARE, Bresser-Pereira foi convidado para participar de um evento nos EUA sobre o tema da reforma do Estado. Em janeiro de 1999, em pleno processo de impeachment contra Bill Clinton, então presidente dos EUA, a cidade de Washington recebeu o “Global Forum on Reinventing Government” (Fórum Global para Reinvenção de Governo). Organizado pelo governo dos Estados Unidos, em parceria com a dupla FMI/BM e organizações não-governamentais como a Fundação Ford e “The Kennedy School of Government”, o evento buscava apresentar para um conjunto de representantes dos governos de 45 países de todo o mundo os resultados do programa americano de reformulação da

22 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Pequena história da reforma gerencial*. In.: Cosin, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Esclvier, 2011, p. 175.

23 Mais adiante trataremos do “Choque de Gestão” do governo de Aécio Neves em Minas Gerais, em 2003.

24 Ver: MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In.: CARDOSO Jr., José Celso (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

25 Ver: PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 286-289.

administração pública.²⁶ A favor do governo de Clinton-Gore havia o resultado positivo nas contas públicas para o ano de 1998, o que não ocorria há décadas.²⁷

O significado da palavra *Reinventing*, de acordo com o Oxford Dictionary, indica um processo de reformulação tão amplo de modo que algo pareça novo, o que nos ajuda a compreender o tipo de propaganda que se buscava fazer das reformas realizadas.²⁸ A reinvenção que o governo norte-americano pretendia mostrar dizia respeito a uma velha forma de redução de custos praticada no mundo empresarial: a demissão em massa de funcionários. Os relatórios do *National Performance Review*²⁹ (NPR) apontam para uma redução de 291 mil cargos públicos nesse período e uma correspondente redução de US\$118 bilhões nos gastos com a administração federal. Segundo um informe do governo o corte de pessoal e a economia de recursos teriam sido maiores: US\$137 bilhões para 351 mil demissões.³⁰ Além disso, houve medidas de reorganização dos procedimentos adotados por diversas agências no que ficou conhecido como um processo de “simplificação” de procedimentos e acesso aos serviços. Também foi elaborado um sistema de controle sobre as compras públicas.

No ano seguinte, o evento, que ganhou caráter de fórum anual, foi realizado no Brasil. Com o nome de “II Fórum Global: Estado Democrático e Governança no Século XXI”, realizado no Brasil entre 29 e 31 de maio de 2000. Na abertura do evento, FHC fez um discurso onde enfatizou o processo de aproximação do público e do privado, do Estado e do mercado e deixou um recado sobre a era das reformas inaugurada por ele: “*Vez por outra, vejo nos jornais que eu disse que as reformas acabaram, enfim, o que eu vou fazer? As reformas nunca acabam. Não vão acabar porque o mundo tem sua dinâmica. Algumas, sim, podemos dizer que completamos. Outras estão em transição. Outras estão ainda emperradas, e assim vai*”.³¹

Dardot e Laval apontam que a “reinvenção de governo”, realizada sob Clinton, faz parte do processo de reformulação da organização das instituições estatais.³² Esse modelo tem inspiração nas reformas realizadas, desde os anos 1980, com base nas noções de *Public Choice* e *New Public Management* oriundas, respectivamente, dos EUA e Grã-Bretanha. Em comum, tais medidas propunham a adoção de práticas empresariais e gerenciais nas instituições públicas. A gestão e funcionamento dos órgãos públicos deveriam respeitar princípios do mercado associados à lógica de ganho de eficiência e eficácia.

26 Ver: <<https://esa.un.org/techcoop/flagship.asp?Code=INT00R26>>. Acesso em: 18/11/2017.

27 Folha de São Paulo, EUA tem primeiro superavit desde 69. Data: 01/10/1998.

28 Ver: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/reinvent>> Acesso em: 11/11/2017.

29 REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National performance Review. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, Nº1, 1998, p. 103.

30 Ver: <<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/news/122198.html>> Acesso em 11/11/2017.

31 BRASIL. Presidência da República. Discurso na solenidade de abertura do II Fórum Global – O Estado Democrático e Governança no Século XXI. Biblioteca da Presidência da República, 19/05/2000.

32 Ver: DARDOT & LAVAL. *A Nova Razão do Mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016, cap. 8.

No Brasil a entidade que passou a ter destaque no tema da reforma do Estado foi o Movimento Brasil Competitivo (MBC). Fundado em 2001, no Rio de Janeiro, se constituiu como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) um ano depois. Sob a liderança de Jorge Gerdau Johannpeter³³, o MBC teve, e ainda tem, papel de destaque nas elaborações e ações de reformulação na gestão do setor público. Segundo Luis Nassif, a criação do MBC teria surgido de uma iniciativa de Jorge Gerdau quando Bresser-Pereira estava saindo do comando do MARE, quando ocorreu a extinção do ministério.

De acordo com Fernandes³⁴, o MBC deu continuidade as funções do IBQP (Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e do PBQP. O Relatório da entidade aponta no mesmo sentido: *“O Movimento Brasil Competitivo (MBC) é resultado de uma proposta de aprimoramento do Movimento Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Representantes do setor público e privado construíram um plano de criação de uma nova instituição cuja principal função é promover o revigoramento do Movimento Brasileiro pela Qualidade e Produtividade.”*³⁵

Através da linha do tempo apresentada no relatório de atividades do MBC, de 2006, podemos observar um processo de crescimento de tamanho e influência da entidade. Um ano após a fundação, a sede foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília. O número de associados passou de 13, em 2001, para 42, em 2002, e 73 em 2003. O rápido crescimento de associados revela uma potencial influência em relação às agências estatais que se confirma, no caso do governo federal, através de uma parceria firmada com o Ministério da Ciência e Tecnologia através do projeto “Mobilizar para Inovar”, criado em fevereiro de 2003.

Flávio Casimiro, ao analisar o Conselho Superior do MBC e sua composição, formada por 11 membros mantenedores, 4 representantes de ministérios do Governo Federal, e mais 2 membros de entidades da sociedade civil (FNQ e outros), argumenta que a entidade funciona como uma “*porta giratória*” entre a alta burocracia de Estado e executivos do setor privado exatamente pela presença de ministros de Estado no seu conselho. Vale destacar que entre as empresas representadas no conselho, no ano de 2006, haviam tanto empresas públicas quanto privadas.³⁶

O autor destaca ainda que importantes centrais sindicais de trabalhadores (CUT, Força Sindical, UGT, CGT e Contag) aparecem como associadas ao programa defendido pelo Movimento Brasil Competitivo, o que reforça a construção do

33 Gerdau é presidente do Grupo Gerdau, membro do International Iron and Steel Institute, membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, do Conselho do Instituto Brasileiro de Siderurgia, do qual foi presidente durante duas gestões, do Conselho de Administração da Petrobras e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Governo Federal (no Governo Dilma Rousseff). Atuante em diversos aparelhos privados de hegemonia desde os anos de 1980 além de instituições de representação classista e sindicatos patronais. Para uma descrição completa ver: Casimiro, op. cit., p. 216.

34 FERNANDES, Waldir Algarte. *O movimento da qualidade no Brasil*. Brasília: Essencial Idea Publishing, 2011, p.113.

35 Ver: Movimento Brasil Competitivo. *Relatório Anual de Atividades*. 2006, p. 7.

36 CASIMIRO, op. cit., p. 218.

consenso em torno da pauta da “eficiência”. Assim, reforça-se a concepção de “competitividade” como um valor fundamental e geral. Além de pautar o tema da competitividade e eficiência nos setores privado e público, o MBC buscou influenciar áreas como a da educação se articulando ao movimento empresarial “Todos pela Educação”.

Neste breve histórico buscamos apresentar aspectos da trajetória de alguns aparelhos hegemônicos em torno do tema da “qualidade”, bem como suas articulações com o Estado restrito e com entidades congêneres internacionais. A seguir apresentaremos a principal ação do MBC no âmbito da organização de agências estatais.

Programa Modernizando a Gestão Pública e Gespública: mecanismos para reforma estatal

Uma das primeiras iniciativas do MBC junto a órgãos estatais visando a sua reestruturação ocorreu em 2003 quando participou da elaboração do chamado “Choque de Gestão” no governo estadual de Minas Gerais, na gestão de Aécio Neves. Em uma ampla matéria na revista “Época Negócios”³⁷ a iniciativa do governo mineiro é apontada como exemplo que foi seguido por outros governos. A consultoria implementada, a partir de 2003, foi elaborada pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), na figura de Vicente Falconi³⁸ um dos idealizadores das medidas de reestruturação de agências governamentais. *“Ele entra nos governos com uma máquina fotográfica virtual e mede tudo”, afirma David Feffer, presidente do conselho da Suzano, que tem o INDG como consultoria. ‘Olha cada atividade e quer saber quanto tempo demora, quanto custa, para que serve. Igualzinho ao que faz na iniciativa privada.’”*

A consultoria privada INDG passou a atuar em conjunto com o MBC no estabelecimento de contratos com o setor público. O MBC indicava essa e outras firmas de consultoria para reformular o funcionamento de uma determinada agência estatal. Ainda sobre o “Choque de Gestão” do governo de Minas Gerais, Lorene Figueiredo aponta que:

É na gestão de Aécio Neves que a temática da inovação e da modernização da gestão pública assume diretamente a concepção do regime de exceção. Sob o nome de “Choque de Gestão” o governo recém-eleito empreende em menos de um mês a mais ampla e profunda alteração na forma de gerir o trabalho, os recursos, o pessoal na administração pública. A possibilidade de realizar tal empreitada foi garantida pelas “Leis Delegadas” através das quais o executivo recebe do legislativo “autonomia” para legislar até

37 *Época Negócios*, 03/06/2010. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI145255-16642,00-GESTAO+PUBLICA+A+MODA+PRIVADA.html>

38 Engenheiro, um dos donos da Falconi Consultores de Resultado. Participa do Conselho de empresas como AmBev, Sadia e Eletrobras. Fonte: https://www.falconi.com/flcn_author/vicente-falconi-campos/ Acesso em 20/02/2018.

mesmo por longos períodos, nos quais as mudanças podem ser feitas sem que se discuta na arena de representação estas alterações.³⁹

A atuação do MBC transformou o “Choque de Gestão” em um programa a ser replicado em todos os níveis de governo e se utilizou de sua influência para alcançar esses objetivos. Nesse contexto, foi criado o Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), em 2005, através do qual a entidade vendia consultorias para reestruturar o funcionamento de agências estatais em nível federal, estadual e municipal. O início oficial do programa se deu junto ao governo federal, na gestão do “Programa Fome Zero” do Ministério do Desenvolvimento Social, mostrando o bom relacionamento dos seus representantes junto ao governo.

A articulação realizada pelo MBC tinha como eixos consolidar o movimento a nível nacional com os programas de qualidade estaduais, seguindo o modelo gaúcho, e aprimorar a presença junto ao governo federal criando espaços para um maior protagonismo da sua pauta reformadora no interior das agências estatais.

Entre 2004 e 2006, a partir de informações veiculadas em seu Relatório Anual de Atividades de 2006, o MBC consolidou uma forte base de representação empresarial monopolista com a associação de grandes empresas multinacionais como mantenedoras da entidade. Até 2006 o PMGP obtém a adesão do Ministério do Desenvolvimento Social, da Secretaria de Patrimônio da União, do Instituto Nacional de Propriedade Industrial e da Prefeitura de São Paulo.

A partir de 2007 e, principalmente, 2008, o PMGP se espalha para uma série de estados e capitais importantes do país. Em 2008 atinge 10 governos estaduais (RJ, SP, AL, SE, DF, PE, RS, MT, BA e MG), 2 capitais e mantinha negociações para chegar a outros 6 estados e 6 municípios.⁴⁰ Essa rápida expansão não deve ser creditada apenas ao alardeado sucesso da iniciativa. Nesse mesmo ano, se institucionalizou o CONSAD (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração), órgão que parece ter cumprido papel nesse processo de nacionalização do PMGP. Em seu primeiro congresso, em maio de 2008, o CONSAD, através do documento “Carta de Brasília”, estabelece um “*pacto para melhorar a gestão pública*” junto com o Ministério do Planejamento que, vale destacar, possui assento no Conselho Superior do MBC. Dentre os princípios da Carta de Brasília, destaca-se a cartilha gerencial para a gestão pública reforçando os mesmos parâmetros de eficiência e controle da gestão dos órgãos estatais.⁴¹

39 “São parceiros deste projeto a Fundação Dom Cabral, Marcoplan, e McKinsey&Company. Realizam o projeto o Movimento Brasil Competitivo, o Banco de Desenvolvimento de Minas e o próprio governo de Minas Gerais”. FIGUEIREDO, Lorene. Choque de Gestão e Estado de exceção. Breve análise das políticas de reforma do estado em MG. In.: Anais do XXVII Simpósio Nacional de História. Natal-RN, 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364823906_ARQUIVO_CHOQUEDEGES TAOEESTADODEEXCECAO-ANPUH.pdf> Acesso em: 05/02/2018.

40 Movimento Brasil Competitivo. *Relatório Anual de Atividades*. 2008, p. 21.

41 Ver: MPOG; CONSAD. *Carta de Brasília*. Brasília: 2009.

Dentre os resultados do PMGP, apontados pelo MBC, está a economia de um valor entre 13 e 15 bilhões de reais, entre redução de gastos e aumento na arrecadação de impostos. Porém, as consultorias promovidas possuíam alto custo, somados os dados dos 9 estados que as haviam contratado, de acordo com a revista “Época Negócios”, chegamos à cifra de R\$45,5 milhões. Tendo isso em vista destacamos, ao trazer esses números, como tais procedimentos de reestruturação de agências estatais são precificados em um mercado específico e auxiliam na estruturação de um poderoso *aparelho hegemônico*, o MBC, que possui ainda fontes de financiamento vinculada às grandes empresas mantenedoras.

Dessa forma, esse importante aparelho da sociedade civil influenciou decisivamente chefes de órgãos do aparelho de Estado. A título de exemplo, segundo órgãos de imprensa, Jorge Gerdau teria indicado o nome de Marcos de Barros Cruz, também membro do MBC, para a Secretaria de Finanças do município de São Paulo, no governo de Fernando Haddad⁴².

Como resultado do avanço da pauta do MBC para a gestão pública no interior do governo federal, em 2009, foi firmada a Agenda Nacional da Gestão Pública (ANGP) como um amplo programa de modernização da gestão pública. Assinam o documento Jorge Gerdau e Mangabeira Unger, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República. Um artigo assinado pela dupla e publicado no jornal “Valor Econômico” sintetiza as ideias do documento⁴³. O argumento inicial é o da velha querela de que o Estado é o entrave para o desenvolvimento da nação e para romper esse obstáculo se apresenta a agenda da gestão pública. As propostas seguem 3 eixos: a) a consolidação da burocracia profissional meritocrática através da valorização das carreiras e o controle sobre os cargos de livre nomeação; b) aprofundamento do gerencialismo e reformulação do direito administrativo; c) a promoção de um novo tipo de federalismo e uma maior participação da sociedade civil na prestação de serviços públicos. Esse documento visava adequar a pauta do gerencialismo a um pretenso “fortalecimento das instituições”, objetivo perseguido durante os governos do PT quando se pautou pela reformulação de planos de carreira, ainda que criticado pelos servidores, e abertura de novos concursos públicos.

Em suma, o MBC foi responsável por promover a continuidade da reforma gerencial no Estado brasileiro, nos três níveis de poder. Segundo Casimiro, seu papel foi “*difundir e instrumentalizar, na aparelhagem estatal, o seu modelo privado de gestão, como proposta ‘modernizadora’*”.⁴⁴

Considerações Finais

Ao longo deste artigo apresentamos alguns aspectos teóricos sobre a formulação gramsciana do *Estado integral* que compreendemos como fundamental para a análise da estrutura estatal contemporânea. Além disso, buscamos demonstrar

42 Ver: <<https://exame.abril.com.br/brasil/o-novo-secretario-de-financas-do-governo-haddad/>> Acesso em: 02/03/2018.

43 *Valor Econômico*, “O verdadeiro choque de gestão”, 07/04/2009.

44 CASIMIRO, op. cit., p. 225.

como a discussão sobre eficiência e competitividade constituiu uma trajetória no interior de entidades da sociedade civil, vinculadas a programas governamentais.

Posteriormente, a formação do MBC amalgamou a pauta sobre a reforma gerencial no interior dos aparelhos estatais. O MBC se tornou um importante *aparelho hegemônico* que combina forte presença junto ao *aparelho estatal*, promovendo parcerias e acordos com chefes de importantes órgãos governamentais, com uma rede de consultorias através das quais implementa mecanismos de proliferação de conceitos “privados” na gestão da máquina “pública”. As noções de “gestão da qualidade”, “gerencialismo”, “competitividade”, etc, funcionam como uma ideologia, através da qual são moldados os processos produtivos e de organização do aparelho de Estado.

A partir de uma ampla base de empresas mantenedoras, incluindo grandes multinacionais representantes do capital monopolista, o MBC é um aparelho com capacidade de inserção em diferentes agências de Estado. Como resultado provisório da nossa pesquisa de doutoramento, observamos a continuidade do programa reformista iniciado nos anos 1990 sob atuação do MARE, porém, fortalecido por um *aparelho de hegemonia* ligado ao capital monopolista, o MBC.

Artigo recebido em 31.3.2018

Aprovado em 13.5.2018