



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

RAMAYANE KAMILA FERREIRA LIRA

**O PROCESSO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EM PERNAMBUCO:
A MODERNIZAÇÃO NEOLIBERAL DO ESTADO NO PERÍODO 2003-
2023**

RECIFE-PE

2023

RAMAYANE KAMILA FERREIRA LIRA

**O PROCESSO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EM PERNAMBUCO: a
modernização neoliberal do Estado no período 2003-2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientação: Prof.^a Dra. Angela Santana do Amaral

**Recife – PE
2023**

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Lira, Ramayane Kamila Ferreira.

O processo de reforma administrativa em Pernambuco: a modernização neoliberal do Estado no período 2003-2023 / Ramayane Kamila Ferreira Lira. - Recife, 2023.

139 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2023.

Orientação: Angela Santana do Amaral.

Inclui referências.

1. Modernização do Estado; 2. Reforma administrativa em Pernambuco; 3. Estado; 4. Gestão Gerencial. I. Amaral, Angela Santana do. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social - CCSA da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 01 de dezembro de 2023.

ATA Nº 100

Ao primeiro dia de dezembro de dois mil e vinte e três, às 14h, em sessão pública realizada de forma presencial, teve início a defesa/apresentação do trabalho de Conclusão de Curso intitulada O Processo De Reforma Administrativa Em Pernambuco: A Modernização Neoliberal Do Estado No Período 2003-2023 da Mestranda Ramayane Kamila Ferreira Lira, na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Angela Santana do Amaral . A Comissão Examinadora foi aprovada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em reunião realizada em 28/11/2023, sendo composta pelos examinadores: Prof.^a Dr.^a Angela Santana do Amaral, da Universidade Federal de Pernambuco, Orientadora e Examinadora Interna; Prof.^a Dr.^a Juliane Feix Peruzzo, da Universidade Federal de Pernambuco, Examinadora Interna; Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira, da Universidade Federal da Paraíba, Examinador Externo. Após cumpridas as formalidades conduzidas pela presidenta da comissão, Prof.^a Dr.^a Angela Santana do Amaral, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo do Trabalho de Conclusão de Curso. Concluída a explanação, a candidata foi arguida pela Comissão Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder, a mesma, a menção APROVADA. Para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, o concluinte deverá ter atendido todas às demais exigências estabelecidas no Regimento Interno e Normativas Internas do Programa, nas Resoluções e Portarias dos Órgãos Deliberativos Superiores, assim como no Estatuto e no Regimento Geral da Universidade, observando os prazos e procedimentos vigentes nas normas.

Dr. MARCELO SITCOVSKY SANTOS PEREIRA, UFPB

Examinador Externo à Instituição

Dra. JULIANE FEIX PERUZZO, UFPE

Examinadora Interna

Dra. ANGELA SANTANA DO AMARAL, UFPE

Presidente

RAMAYANE KAMILA FERREIRA LIRA

Mestrando(a)

À minha mãe, Maria, por todo trabalho não pago, empreendido no cuidado e dedicação exclusivos aos filhos, fundamentais na minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Vivenciar um mestrado durante uma pandemia foi, no mínimo, uma experiência desafiadora. Apesar do ensino remoto, condições de estudo e sentimentos negativos criados pelo contexto histórico que vivenciamos, este dia se tornou possível pela presença de pessoas excepcionais, que tem o reconhecimento de suas atitudes de apoio nesse espaço.

A Deus e Nossa Senhora que atenderam os apelos desde o período de seleção do mestrado e permitiram a presença de tantas pessoas iluminadas em meu caminho.

À minha mãe pelo apoio incondicional e custeio dos meus estudos, ao longo de toda a minha vida.

Aos meus irmãos, Rhamon, Caio e Micael pela ajuda, nos momentos de tensões com o uso das tecnologias, e amparo, nos momentos de cansaço.

Às minhas primas, Alice e Aline, por todo incentivo e apoio à minha dedicação à vida acadêmica; e às minhas crianças, Miguel, Gabriel, Maria Luiza e Amélia, que me acalmavam e transmitiam esperança de dias melhores, em todos os nossos encontros.

Aos colegas de trabalho do município de Vicência, Elaine, Ayanne, Melguibson, Marinalva e Eliane Silveira, pelos acordos firmados para a conclusão desta etapa de formação profissional.

Aos meus amigos e amigas, pelas trocas de experiências, sempre regados de carinho.

À Professora Dra. Angela Santana do Amaral, minha orientadora, pela orientação e aprendizagens durante a elaboração deste trabalho.

Aos professores Dra. Juliane Peruzzo e Dr. Marcelo Sitcovsky, por comporem a banca e auxiliarem o caminho da pesquisa com contribuições fundamentais para a reorientação do trabalho na qualificação.

Ao CNPq pelo apoio financeiro na realização deste mestrado.

Aos meus professores do mestrado que contribuíram para minha formação acadêmica.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de pesquisa o processo de reforma administrativa do Estado de Pernambuco, no período de 2003-2023. O texto apresenta um panorama histórico que enfatiza a dinâmica do Estado no modo de produção capitalista, considerando os pressupostos político-ideológicos que recaem sobre o Estado brasileiro dependente. A construção do trabalho discute as orientações econômicas das agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, para a economia mundial, salientando como essa pressão imperialista incide sobre as nações, consideradas, em desenvolvimento, como o Brasil. Teve como objetivo geral analisar o processo de reformas administrativas do Estado em Pernambuco, no período 2003-2023, buscando compreender as bases de reconfiguração do estado, os fundamentos político-ideológicos que justificaram a sua modernização neoliberal e o arcabouço jurídico elaborado para consolidar uma prática gerencialista na gestão estatal. Utilizando o materialismo histórico dialético como teoria para conduzir o processo de pesquisa, realizamos aproximações à realidade investigada para compreender a estrutura dinâmica do objeto de pesquisa; esse movimento metodológico, de aproximações sucessivas, teve como finalidade apreender as contradições do Estado dependente, seus fundamentos ideológicos e mediações com a totalidade social, manifestada em Pernambuco. Para o desenvolvimento da pesquisa foram considerados estudos sobre a modernização do Estado e das políticas públicas, a partir da década de 1990, e efetivados levantamentos e análises bibliográficas e documentais sobre a temática, tendo como fonte de dados documentais as Leis nº 11.829/1999, Lei complementar nº 49/2003, Lei nº 13.205/2007, Lei nº 13.205/2007, Lei nº 15.210/2013, Lei nº 15.452/2015, Lei nº 16.520/2018, Lei nº 18.139/2023 e os Decretos nº 25/2003 e nº 32.415/2008, além dos relatórios anuais do Banco Mundial e do FMI. Como fonte de dados bibliográficos, esta dissertação ainda utilizou trabalhos científicos, também produzidos na UFPE, que abordavam a modernização do Estado em Pernambuco, por meio das reformas administrativas. As análises dos dados coletados evidenciaram que, ao final da década de 1990, Pernambuco iniciou um processo de modernização da estrutura administrativa estadual, que tem sido implementado ao longo dos anos e executado pelos diferentes partidos políticos que estiveram na gestão estadual no referido período. A investigação expôs que, desde o início do milênio, o Governo Estadual oportuniza parcerias público-privadas (PPP) e estimula a descentralização das políticas públicas e repasse de atividades públicas para os demais entes federados e organizações sociais (OSs), além de introduzir métricas de avaliação de desempenho no funcionalismo público, com o objetivo de acompanhar a produtividade do serviço público estadual. A modernização neoliberal do Estado, nesse sentido, não é um processo finalizado, mas segue sendo implementado, aprofundando no espaço público a lógica privada, que transforma os serviços sociais públicos em produtos comerciais rentáveis ao capitalismo financeiro internacional. Constata-se então, que Pernambuco lida com a disputa pela ampliação das atividades sociais do Estado e sua especialização como órgão regulador da dinâmica do capital, na fase neoliberal.

Palavras-chave: Modernização do Estado. Reforma administrativa em Pernambuco. Estado. Gestão Gerencial.

ABSTRACT

The object of this dissertation is the process of administrative reform in the state of Pernambuco between 2003 and 2023. The text presents a historical panorama that emphasizes the dynamics of the state in the capitalist mode of production, considering the political-ideological assumptions that fall upon the dependent Brazilian state. The paper discusses the economic guidelines of international agencies, such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, for the world economy, highlighting how this imperialist pressure affects developing nations, such as Brazil. Its general objective was to analyze the process of administrative reform of the state in Pernambuco in the period 2003-2023, seeking to understand the basis for the reconfiguration of the state, the political-ideological foundations that justified its neoliberal modernization and the legal framework developed to consolidate a managerialist practice in state management. Using dialectical historical materialism as a theory to conduct the research process, we approached the reality under investigation in order to understand the dynamic structure of the object of research; this methodological movement of successive approaches aimed to grasp the contradictions of the dependent state, its ideological foundations and mediations with the social totality manifested in Pernambuco. To develop the research, studies on the modernization of the state and public policies from the 1990s onwards were considered, and bibliographical and documentary surveys and analyses on the subject were carried out, using Laws nº 11. 829/1999, Complementary Law nº 49/2003, Law nº 13.205/2007, Law nº 15.210/2013, Law nº 15.452/2015, Law nº 16.520/2018, Law nº 18.139/2023 and Decrees nº 25/2003 and nº 32.415/2008, as well as the annual reports of the World Bank and the IMF. As a source of bibliographic data, this dissertation also used scientific papers, also produced at UFPE, which dealt with the modernization of the state in Pernambuco, through administrative reforms. Analysis of the data collected showed that, at the end of the 1990s, Pernambuco began a process of modernizing the state's administrative structure, which has been implemented over the years and carried out by the different political parties that were in charge of the state during that period. The investigation showed that, since the beginning of the millennium, the state government has been promoting public-private partnerships (PPPs) and encouraging the decentralization of public policies and the transfer of public activities to other federal entities and social organizations (OSs), as well as introducing performance evaluation metrics for civil servants, with the aim of monitoring the productivity of the state public service. The neoliberal modernization of the state, in this sense, is not a finished process, but continues to be implemented, deepening the private logic in the public sphere, which transforms public social services into profitable commercial products for international financial capitalism. It can therefore be seen that Pernambuco is dealing with the dispute over the expansion of the state's social activities and its specialization as a regulatory body for the dynamics of capital in the neoliberal phase.

Keywords: Modernization of the state. Administrative reform in Pernambuco. State. Managerial management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CEPE – Companhia Editora de Pernambuco

CDRE – Comissão Diretora de Reforma do Estado

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DEM – Democratas

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

G20 – Grupo dos Vinte

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OS – Organização Social

OSS – Organização Social de Saúde

PPP – Parceria Público-Privada

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PE – Pernambuco

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAD – Secretaria de Administração do Estado

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

SEE – Secretaria de Educação do Estado

SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional

SES – Secretaria Estadual de Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

TMD – Teoria Marxista da Dependência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. O ESTADO NO CAPITALISMO	20
2.1 A origem do Estado burguês	21
2.2 Capitalismo e Estado: regimes de acumulação e os modos de regulação.....	31
2.3 O Estado na fase imperialista do capitalismo	40
2.4 O Estado Neoliberal.....	47
3. O ESTADO BRASILEIRO DEPENDENTE E AS REQUISIÇÕES INTERNACIONAIS.....	53
3.1 As especificidades do Estado Brasileiro dependente	55
3.2 A reforma do Estado sob a ótica das agências internacionais e seus ajustamentos no Brasil	70
4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O PROCESSO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERNAMBUCO	83
4.1 O processo de modernização neoliberal do Estado em Pernambuco: análise das reformas administrativas do estado de 2003-2023.....	97
4.2 A reforma administrativa na gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB (gestão Jarbas Vasconcelos - 1999-2006).....	98
4.3 A reforma administrativa executada pelo Partido Social Brasileiro (PSB) em Pernambuco (gestão Eduardo Campos e Paulo Câmara).....	106
4.3.1 Gestão Eduardo Campos (2007-2014)	106
4.3.2 Gestão Paulo Câmara (2015-2022)	115
4.4 A Reforma administrativa do Partido da Social-Democracia Brasileira (gestão Raquel Lyra – 2023-2026).....	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	135

1. INTRODUÇÃO

Essa dissertação propôs um estudo de análise das reformas administrativas ocorridas em Pernambuco, no período de 2003 a 2023, visando compreender as bases de reconfiguração do estado, os fundamentos político-ideológicos que justificaram a sua modernização neoliberal e o arcabouço jurídico elaborado para consolidar uma prática gerencialista na gestão estatal.

A pesquisa foi suscitada após observar o recente período histórico de difusão do ideário do gerencialismo público em Pernambuco, que se materializa na implementação de medidas e na definição de métricas avaliativas próprias da iniciativa privada para a gestão do serviço público e, conseqüentemente, para o trabalho dos servidores públicos, pautados na gestão de resultados.

A motivação de pesquisa se originou, ainda, na graduação, após aproximação com o serviço público estadual, durante o estágio obrigatório em Serviço Social. A experiência, iniciada em 2017, possibilitou observar o ingresso de empresas de terceirização para executar as atividades meio e fim no DETRAN-PE. Apesar das solicitações da instituição de provimento de vagas mediante o concurso público, a gestão estadual insistia em ampliar a participação de empresas privadas na execução de serviços que, anteriormente, era realizado exclusivamente por servidores efetivos do Estado.

Essa observação nos levou a propor um projeto de pesquisa que investigava a difusão da terceirização nos órgãos e secretarias vinculadas ao Estado de Pernambuco. Embora o objeto de pesquisa ter sido ajustado no curso do mestrado, preservamos o seio do Estado, a administração pública, como campo de pesquisa. A intenção de compreendê-lo deriva da intenção particular da pesquisadora de compor, também, a estrutura da administração pública, como servidora, apesar de presenciar a conjuntura recente de fragilização e precarização das relações de trabalho no serviço público. Ainda assim, fomentamos a recomposição da administração pública, também por meio dos concursos públicos, e do fortalecimento dos direitos sociais.

A realização desta dissertação teve como pretensão responder à questão: como Pernambuco realiza a proposta capitalista de modernização neoliberal do Estado? Assim, partimos do entendimento que, na década de 90, o Estado brasileiro deu início a um processo de reforma administrativa, que suscitava a adequação dos

Estados e Municípios à legislação federal. Portanto, apesar de ser uma orientação geral, cada unidade federativa teve a responsabilidade de executá-la, considerando as particularidades de sua formação histórica e a conjuntura sociopolítica no Estado na implementação da Lei.

Nossa dissertação soma-se aos estudos sobre o Estado e suas relações com a transformação do mundo do trabalho, especificamente, do serviço público, e expressa a necessidade de compreender como tem ocorrido a redefinição do papel do Estado, e em particular, na região Nordeste, considerando o momento histórico de aprofundamento do neoliberalismo mundial e contínua apropriação do fundo público pelo capital.

Nosso pressuposto é o de que compreender este processo de modernização neoliberal do Estado, via reformas administrativas, no Nordeste, permite a organização e construção de estratégias junto à classe trabalhadora, para requerer um serviço público de qualidade, assegurado pelo trabalho estável protegido que dispõe dos direitos sociais básicos e condições dignas de trabalho.

Recentemente, o Brasil viveu um período de retração dos direitos sociais e do trabalho seguro e protegido. Fruto de um movimento internacional, em que despontava uma conjuntura de reafirmação do neoliberalismo como meio de acumulação de capitais via financeirização das políticas sociais, tivemos um breve momento de expansão, seguido de políticas de austeridade fiscal que alegam o “inchaço do Estado”, a necessidade de rever os “privilégios” dos servidores públicos e a “crise” do Estado – não do capitalismo – como argumentos para iniciar uma série de contrarreformas (BEHRING, 2008) que reduziram a atuação do Estado diante das políticas públicas, fragmentando e descentralizando o serviço público em todo o país.

Nesse sentido, observa-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e relativo avanço das políticas públicas no Brasil, o capitalismo internacional requisitava a redução das intervenções sociais do Estado. Motivados a mitigar os efeitos causados pela crise estrutural do capitalismo mundial, vivida na década de 1970, mas que ainda se manifestavam nas décadas seguintes, instituições financeiras – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) – reproduziam a orientação acordada no Consenso de Washington: a realização uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas, liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, ou

seja, medidas destinadas a mundialização do capital financeiro (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Tal processo compreendia a abertura das relações comerciais pelas políticas de desregulamentação e liberalização. A mundialização, nesse sentido, ancorava-se nos grupos industriais transnacionais que se associaram às instituições financeiras e passaram a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política no capitalismo, o qual requer que o Estado presida os grandes equilíbrios, sob a estrita vigilância das instituições financeiras internacionais (IAMAMOTO, 2014).

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.148), o período pós-1990 pode ser considerado como de contrarreforma do Estado e obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, como afirmam:

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

Assim, a reforma administrativa que rumava em direção à construção de uma nova administração pública, intitulada gerencial, elencava o mercado como o melhor dos mecanismos de controle, pois, conforme o documento, através da concorrência obtinham-se os melhores resultados com os menores custos (PEREIRA, 1997). Essa premissa, todavia, aplicava ao Estado as regras de concorrência e as exigências de eficácia, submetendo as ações públicas às métricas avaliativas utilizadas nas empresas privadas.

Conforme Dardot e Laval (2016), a partir dos anos 1980, as críticas realizadas ao Estado abordavam a sua falta de eficácia e produtividade, requerendo que fosse mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor; um Estado gerencial (DARDOT e LAVAL, 2016) que reproduzisse, no âmbito público, a gestão da empresa privada.

Portanto, no Brasil, a reforma administrativa do antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), propôs um Estado que fosse mais compatível com os avanços tecnológicos, mais ágil, descentralizado e mais voltada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos (PEREIRA, 1997).

Ou seja, propunham “trocar uma lógica de meios por uma lógica de resultados”, como apontam Dardot e Laval (2016, p.310).

O projeto de reforma administrativa, idealizado por Bresser Pereira tinha como característica central tornar o Estado mínimo, transferindo funções para a iniciativa privada e organizações públicas não-estatais que pudessem compartilhar a responsabilidade de execução das políticas públicas (PEREIRA, 1997), para concentrar-se na atividade reguladora, identificada como prioridade do Estado gerencial.

Todavia, para executar a reforma e alcançar o objetivo previsto, apenas a aprovação da referida lei não era suficiente. Eram necessários a continuidade e o aprofundamento das diversas medidas consubstanciadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Assim, a adesão à reforma administrativa gerencial foi realizada pelos estados e municípios, que adequaram suas legislações à nova lei que regulamentava e orientava a administração pública brasileira.

Desse modo, Estados do Nordeste implementaram reformas administrativas, seguindo a recomendação nacional. Entre 2003 e 2007, o Estado do Piauí iniciou sua adequação à modernização da estrutura administrativa, executando a Lei complementar nº 28/2003, que buscava reestruturar a administração pública a partir da definição da quantidade exata de cargos existentes e da criação das ouvidorias e das controladorias do estado que proporcionaram maior controle sobre a gestão da “máquina pública” (PIAUÍ, 2003).

Também a Bahia seguiu a mesma orientação e realizou reformas administrativas, desde a década de 1990 até os dias atuais, para modernizar a Estrutura do Estado. Ainda em 2022, o Estado Baiano criou mais de mil cargos comissionados e extinguiu 800 (G1, 2022), a partir da Lei nº 14.521/22 (BAHIA, 2022). Assim como Sergipe aprovou a reforma administrativa atual, a lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023; sucessora das leis nº 8.496/2018, nº 7.950/2014, nº 7.116/2011, nº 6.130/2007, nº 4.749/2003 e nº 3.591/1995 – a primeira do Estado. Essa realidade aponta para a adesão dos Estados ao projeto nacional de modernização da gestão do Estado Brasileiro (PEREIRA, 1995).

Em Pernambuco, a realidade não foi diferente. A partir da lei nº 11.629/1999, o Estado executou sua reforma administrativa. Com a promessa de reduzir os gastos públicos, a reforma administrativa estadual teve sua execução centrada em duas

fases: a primeira, no período 1999-2002, e a segunda, no período 2003-2006. Enquanto a primeira fase foi orientada pela legislação citada, a segunda teve auxílio da lei complementar nº 49/2003, a qual teve como meta a adequação da máquina pública às estratégias e prioridades do Governo para o período 2003-2006, visando propiciar os meios para integração e coordenação de políticas, programas e projetos e orientar a gestão pública para resultados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, s.d.).

Assim, desde a década de 90, a reorganização do capitalismo mundial avançava sobre o aparelho do Estado visando construir medidas legislativas e reguladoras para o acúmulo de capitais, nos moldes ditados pelo capitalismo financeiro. Ancorada nas crises cíclicas, que revelam o movimento natural do modo de produção do capital, e nos argumentos de “garantir empregos” (ANTUNES, 2015) a partir de processos de flexibilização das formas de contratação, a burguesia nacional, aliada do processo de mundialização, incita a necessidade de continuar modernizando o Estado Brasileiro, sob a justificativa de que sua estrutura obsoleta e ultrapassada já não acompanhava as mudanças do mercado, o qual já apresentava novos meios de contratar, avaliar e remunerar seus trabalhadores.

É por meio deste processo, de flexibilização e destruição do trabalho protegido e dos direitos sociais, que, após os Estados e municípios seguirem realizando reformas administrativas, o Governo Temer(2016-2018), que comandava o Executivo Nacional, aprovou mais uma medida legislativa, a Emenda Constitucional 95/2016, que limitou o teto de gastos¹, e iniciou uma série de alterações constitucionais que precarizaram e sucatearam o serviço público brasileiro, aprofundando o uso do fundo público² como um mecanismo do Estado na garantia das condições de acumulação capitalista.

De acordo com Araújo (2022), a realidade contemporânea do capitalismo contém uma tendência que consiste na transformação de serviços sociais públicos – que eram notadamente reconhecidos pelo seu valor de uso – em novos nichos de valorização do capital; de forma que encontra-se em curso a inclinação ao

¹ Entendemos como uma estratégia adotada pelas políticas de austeridade fiscal, que consiste em limitar, legalmente, os investimentos públicos às políticas e programas sociais que possibilitam a prestação dos serviços sociais à classe trabalhadora.

² Compreendemos como fundo público o conjunto de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social, que tem sua forma mais visível no orçamento o público, mas não se esgota nele, pois envolve, também, os montantes disponíveis nas empresas públicas e demais instituições governamentais, como o Banco Central (BRETTAS, 2020).

crescimento da externalização de serviços sociais e da força de trabalho especializada, empregada na execução de atividades que seriam consideradas (como historicamente o foram) de responsabilidade do Estado e dos seus servidores e servidoras públicas.

Como consequência deste processo, Araújo observa o esvaziamento e o desmonte do trabalho estatutário e permanente exercido por servidores públicos concursados e a progressiva adoção de novas modalidades de trabalho no interior das ações públicas direcionadas à promoção de direitos sociais, cujos arranjos contratuais e condições de trabalho são marcados pela natureza instável, flexível e provisória (2022).

Portanto, na busca pela rentabilidade financeira a partir da apropriação do fundo público, o capitalismo financeiro avança no sentido da precarização do serviço social público desenvolvido pelo Estado, como evidencia Araújo (2022, p. 260-261):

[...] identificamos o movimento latente de criação das condições para emergência de um fenômeno relacionado às políticas sociais, qual seja: a apropriação privatista de serviços sociais públicos e a constituição de um novo espaço de rentabilidade/mercantilização para empresas prestadoras de serviços profissionais, mediadas pelo uso do fundo público. Portanto, a dinâmica movente de desmonte da execução direta dos serviços públicos e da força de trabalho estável e portadora de direitos e proteção social, por uma execução indireta, através de empresas fornecedoras de serviços, são responsáveis pela introdução de novos parâmetros institucionais e trabalhistas na condução dos respectivos serviços sociais.

Nota-se, então, que as situações de falta de profissionais suficientes nos equipamentos sociais, redução dos recursos destinados à execução das políticas públicas e a aparente insuficiência do Estado na gestão das políticas sociais são parte de um cenário que beneficia o ingresso massivo da iniciativa privada na execução dos serviços públicos, seja por meio dos processos licitatórios, parcerias público-privadas (PPPs) ou terceirização/quarteirização de serviços.

Em seu estudo, Araújo desvenda que

“[...] essa dinâmica se instala através da externalização de serviços provisórios e/ou permanentes, atinentes ao rol de ações estratégicas de promoção pública de atendimento às necessidades sociais. A partir desses pressupostos, indicamos que essa externalização expressa a progressiva reestruturação na gestão e execução de serviços sociais públicos, submetidos progressivamente ao controle de sociedades empresariais, através de parcerias público-privadas. Eis o novo fetiche do Estado e da operacionalidade das políticas sociais: mantém-se a aparência da legitimação social do Estado burguês, mantém-se a condição de políticas públicas, mas sua existência é mediada pela exploração do trabalho e produção de lucros” (2022, p. 261).

Impulsionados pelo cenário de precarização e sucateamento do serviço público em diferentes áreas, como a saúde – que apresenta debilidade das unidades de saúde, filas, atendimento de baixa qualidade, ausência de concursos públicos para suprir a falta de servidores, baixos salários, dentre outros – governos estaduais, como o de Pernambuco, elaboraram legislações para o setor saúde que permitiram a adoção de modelos privatizantes de gestão na administração pública como resposta à “crise” estabelecida. Aliás, é nesse campo, que podemos evidenciar uma maior consolidação de práticas gerencialistas no âmbito da gestão pública.

Assim, o Estado criou as condições necessárias para que fosse empreendido o projeto privatista do capital também na administração pública, sob orientação do capitalismo internacional e apoio do governo federal e local. Por isso, esse estudo se concentrou em realizar uma análise das reformas administrativas ocorridas em Pernambuco, no período de 2003 a 2023, visando compreender o processo de modernização neoliberal do Estado que pavimenta a mercantilização e mercadorização dos serviços públicos, identificando as determinações mais gerais que orientaram tal redefinição, no mundo e no Brasil, com destaque para o estado de Pernambuco, que viabilizou inúmeras reformas, como parte de uma estratégia de liberalização, desregulamentação, transferência de recursos ao setor privado e flexibilização dos mecanismos estatais que servem à população.

Para isto, tivemos como base uma teoria que instrumentalizasse o referido processo científico, mas também apresentasse um posicionamento político acerca da luta de classes e das relações de produção do capital que perpassam o Estado. Logo, esta investigação foi orientada pelo materialismo histórico-dialético, que considera a historicidade do objeto de pesquisa, compreendendo a dinâmica em que está inserido e seu contínuo movimento na sociedade.

De acordo com Netto (2011), no materialismo histórico dialético, a teoria é uma modalidade especial de conhecimento do objeto que busca compreender a estrutura dinâmica de sua existência real efetiva, independente das representações do pesquisado. Assim, o método na teoria marxiana pressupõe um sujeito que assume uma postura política de desvelamento da aparência, apontando suas contradições, seus fundamentos ideológicos e mediações com a totalidade social (NETTO, 2011). Portanto, considerando que a realidade é a síntese de muitas determinações, e estas constituem a unidade do diverso, que é a totalidade, o referido método foi fundamental

para desvelar os dados e informações consultadas, aproximar-se da realidade apresentada, compreendendo-a em movimento dialético de constantes mudanças.

Desse modo, utilizando a dialética marxista conseguimos apreender os fundamentos essenciais do Estado burguês, apresentando sua origem e relação orgânica com o capital, que se mantém no curso da história do capital. Para fundamentar nossa abordagem utilizamos autores clássicos e contemporâneos da literatura marxista, como Karl Marx, Friedrich Engels, Ernest Mandel, François Chesnais e David Harvey para explicar o desenvolvimento geral da sociedade burguesa e sua relação intrínseca com o Estado.

Particularizando a experiência brasileira, recorremos a teoria marxista da dependência, expressa nas obras de alguns autores que enfatizam as especificidades da economia brasileira e latino-americana no capitalismo mundial. Cunhada por Ruy Mauro Marini, e adotada por seus intérpretes, como Brettas; e, posteriormente, considerada Caio Prado Junior, Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira e Celso Furtado, teóricos ilustres que analisam, com maestria, o Estado brasileiro e as relações de subserviência com os países imperialistas, destacando, neste processo, os elementos particulares que constituem o Brasil como potência agroexportadora e economia subdesenvolvida, com índices humanitários decadentes, e regiões díspares, que ressaltam o pacto de modernização e atraso, tão presente na formação histórica do país.

Seguindo a proposta de pesquisa documental, consultamos relatórios oficiais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), além das plataformas nacionais do Ministério da Economia que relatava o programa de modernização da gestão da administração pública no Brasil. No estado de Pernambuco, utilizamos como fonte de dados as seguintes legislações: a lei nº 11.629/1999; a lei complementar nº 49/2003, a lei nº 13.205/2007, o decreto nº 32.415/2008, a lei complementar nº 141/2009, a lei nº 15.210/2013, a lei nº 15.225/2013, a lei nº 15.452/2015, a lei nº 16.520/2018 e a lei nº 18.139/2023; e os planos de governos das gestões de Paulo Câmara (2019-2022) e da recente administração de Raquel Lyra (2023-2026).

Para responder aos objetivos da pesquisa e à exposição dos seus resultados, estruturamos a dissertação da seguinte forma: uma introdução, que contextualiza o objeto da pesquisa, seguida de três capítulos: *I. O Estado no capitalismo* – que

apresenta a origem burguesa do Estado e sua relação com o capitalismo, a partir dos regimes de acumulação e modos de regulação –, *II. O Estado Brasileiro dependente* – destacando as particularidades do Brasil na ordem de produção do capital, considerando a fase imperialista do capital e a agenda de ajustes requerida para a administração pública – e *III. O processo de modernização neoliberal do Estado em Pernambuco: análise das reformas de administrativas do Estado no período 2003-2023* – que, ao abordar o Estado de Pernambuco, relata o processo de modernização da administração pública, via reformas, expondo as alterações legislativas nos governos do período.

Em Pernambuco, a modernização do Estado teve como objetivo introduzir a gestão privada na administração pública, na tentativa de equiparar o espaço público à lógica privada, regida pela concorrência, prática incorporada há 20 anos, na rotina pública estatal de Pernambuco. Entende-se que esse processo, entretanto, constitui uma das estratégias do capital de sucatear e precarizar a máquina pública, forjando o cenário ideal para a implantação das ideias privatizantes – em grande medida já consolidadas e mercadológicas, as quais se tornam fonte de rentabilidade para a acumulação do capital.

Por fim, este trabalho não tem como intenção esgotar a discussão sobre a modernização neoliberal em curso nos últimos 20 anos, no Estado pernambucano, mas contribuir para o entendimento histórico de como esse processo foi conduzido na administração pública estadual. Salienta-se que se apropriar dos processos que limitam e reconfiguram a atuação do Estado é relevante para profissões, de modo geral, e em particular, para o Serviço Social que atua na administração pública, sendo essa, inclusive, o maior empregador de assistentes sociais, seja executando ou coordenando setores no serviço público. Ademais, compreendemos que as modificações que vem sendo empreendidas precisam ser problematizadas pelos profissionais não somente porque incidem sobre as suas condições de trabalho, seus conteúdos e formas de trabalhar, mas também porque os serviços públicos estarão em mãos do capital privado e de organizações não-governamentais (embora não possamos generalizar), com pouco compromisso com a qualidade do serviço público – como já assistimos em muitos setores – disputando e apropriando-se do fundo público e cujo maior interesse é a acumulação e rentabilidade do capital.

2. O ESTADO NO CAPITALISMO

Este capítulo tem como objetivo aprofundar os conhecimentos sobre o Estado na ordem social do capital, compreendendo sua representação em momentos específicos do modo de produção que podem condicionar e apresentar novas requisições a estrutura estatal.

A partir do diálogo entre autores marxistas, serão apresentadas a origem e função do Estado burguês, e como ele se constitui no capitalismo, explorando suas relações com a ordem social. Cientes que a realidade segue em movimento, bem como o modo de produção cria necessidades, constantemente, para garantir seu avanço na condução na economia mundial, apresentaremos o ordenamento próprio da fase imperialista, considerando a mundialização do capital e a atuação do Estado, quando as novas necessidades de acumulação de riquezas reivindicaram o apoio da estrutura estatal para a manutenção da propriedade privada.

Além destas, também será explanada a representação estatal nos territórios dependentes, especificamente, latino-americanos, como o brasileiro, refletindo a articulação do Estado, em sua versão dependente, com o capitalismo mundial, situando as relações da periferia do capitalismo com as necessidades e requisições do centro capitalista de produção.

Ao final, considerando o período, recentemente vivido, e ainda presente, de aprofundamento do neoliberalismo, ainda será abordado o Estado em sua faceta neoliberal, explorando quais as posturas assumidas pelos governos neoliberais, que estiveram na condução do Estado no período 2003 a 2023 – delimitação temporal da pesquisa.

De acordo com Tonet (2018, p. 116 e 117),

Totalidade, [...], como princípio metodológico, significa, que nada pode ser compreendido de modo isolado, o sentido de cada parte, de cada fato, de cada dado só emerge na medida em que ele for apreendido como momento de um conjunto, como resultado de um processo através do qual cada um dos elementos parciais vai adquirindo a sua natureza e a sua especificidade. Trata-se, pois, de apreender o processo através do qual vão se constituindo, ao mesmo tempo, a totalidade de determinado objeto e as partes que o compõem, a hierarquia e a ordem entre diversos momentos, o modo como se relacionam entre si o todo e as partes, sob a regência do primeiro, as relações das diversas partes entre si e a passagem de um momento a outro.

Situar o Estado historicamente, dessa forma, é um exercício metodológico e dialético para compreendê-lo em sua totalidade, como produto do processo social

gerado pela forma de acumulação de capitais, que gera especificidades na categoria Estado. Assim, ponderamos a aparência do objeto de pesquisa, diante dos eventos ocorridos na história do capitalismo mundial e do seu desenvolvimento no Brasil, elencando as mediações necessárias para compreender a origem e as configurações assumidas pelo Estado na sociedade de classes.

Todavia, incorporar o entendimento ontológico do Estado, em sua integralidade, demanda um esforço teórico e cognitivo que são limitados pelo tempo de pesquisa. Logo, serão evidenciadas as particularidades que o Estado assume em cada período, ressaltando as dimensões de atuação do Estado, que foram solicitadas nos períodos que sucederam crises econômicas, solicitando ajustes no processo de circulação das mercadorias e produção e reprodução do capital.

Consideradas as bases que constituem a sociabilidade capitalista, é possível analisar o complexo político que com ela se articula, com os diversos complexos sociais, em que o Estado é síntese de múltiplas determinações e dotado de grande complexidade. Ainda que reproduza em si elementos essenciais semelhantes nos mais diversos momentos históricos e sociedades de classe, o Estado capitalista guarda especificidades relevante, que se transformaram durante o processo de gênese e desenvolvimento da sociedade do capital. De modo que, é possível identificar, conforme os níveis de abstração da realidade, características essenciais e típicas ao Estado capitalista, e suas diversas expressões em cada período histórico, país e região.

Portanto, este capítulo se delimita a fornecer as bases de compreensão necessárias para o entendimento sobre o objeto de pesquisa abordado, não se comprometendo em esgotar os conhecimentos acerca do assunto, uma vez que a interpretação sobre a ontologia do Estado reúne inúmeros pesquisadores e trabalhos notáveis, dignos de menção, mas que não são possíveis pelas delimitações do objeto. Assim, a construção deste capítulo agregou autores da literatura marxista clássica e contemporânea, como Karl Marx, Friedrich Engel, David Harvey e François Chesnais como referências para explicar a origem do Estado e sua atuação no desenvolvimento da sociedade burguesa, mundial e periférica.

2.1 A origem do Estado burguês

Compreender o Estado significa entender a razão de sua existência para a sociedade e seu funcionamento para os modos de produção. Historicamente, o

aparelho estatal aparece como uma instituição funcional à ordem social, reunindo em si características próprias do modo de produção que o conforma.

Assim como no feudalismo, quando o Estado era centrado na figura do monarca absolutista – que concentrava todo o poder e a posse das riquezas (HUBERMAN, 1977) –, imprimindo em si especificidades da ordem social – como a indiferença às relações pessoais e de trabalho – no capitalismo, o Estado, também, produz e reproduz em si características da sociabilidade em que está inserido.

Na tradição marxista, os estudos sobre o Estado iniciaram com a análise crítica do trabalho de Friederich Hegel³. A compreensão do autor sobre o Estado disserta que este mantém relações sociais, fundamentais à sociabilidade. Nas palavras do autor, o Estado “É a potência universal e a efetividade absoluta [...]” (HEGEL, 1992, p. 34), que, dessa maneira, é posto acima dos indivíduos e da própria sociedade, equalizando os conflitos de interesse e sendo mais racional que todos.

Esse senhor do mundo é, para si, dessa maneira a pessoa absoluta, que ao mesmo tempo abarca em si todo o ser-aí, e para cuja consciência não existe espírito mais elevado. E pessoa, - mas a pessoa solitária que se contrapõe a todos (HEGEL, 1992, p.34).

A visão de Hegel ainda é ampliada quando este avalia o poder do Estado como o bom, enquanto que a riqueza é o mau (HEGEL, 1992). Nessa perspectiva, Hegel parece concordar com Hobbes ao conceber um Estado dotado de poder sobre a sociedade e absoluto em suas ações.

O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado (HOBBS, XX, p. 33).

A compreensão dos autores, então, revela que o Estado é superior à sociedade, como um órgão soberano, supremo, dotado da totalidade, pois age eticamente como movimento do agir consciente de si, opondo-se a essência simples e imediata da eticidade – própria dos indivíduos (HEGEL, 1992).

Visto como princípio e agente da universalidade, o Estado hegeliano é cheio de essência, enquanto os átomos pessoais (HEGEL, 1992) são carentes de essência e,

³ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) foi um filósofo alemão, antecessor a Karl Marx. Hegel foi discípulo de Schelling (com quem aprendeu sobre o idealismo alemão) e professor a vida toda, sendo indicado por Goethe como “professor extraordinário” em 1805. Para Hegel, a consciência define o sentido das coisas que estão ao nosso redor; compreensão que é criticamente analisada, a posteriori, por Marx, no prefácio à Crítica da Economia Política, em janeiro de 1859. Apesar das discordâncias filosóficas, o trabalho de Hegel contribuiu, teoricamente, com os estudos marxianos, ao esboçar a ideia da dialética, a qual foi utilizada no método marxiano de análise da realidade.

por isso, são submissos ao Estado, visto que este, desenvolvendo-se em totalidade, exerce autoridade sobre a individualidade (HEGEL, 1997).

Porém, a instituição de um Estado onipotente, alheio à sociedade e superior a esta, em tudo, foi, criticamente, avaliada por Karl Marx, que observou que a realidade revelava um Estado diferente daquele anteriormente prefigurado. Na crítica de marxiana, foram ponderados os fundamentos do pensamento hegeliano e se concluiu que havia uma insuficiência em Hegel: sua lógica era tratada como uma esfera autônoma, separada e ontologicamente anterior ao objeto. Ou seja, em Hegel, a família e a sociedade são produzidas pela ideia de Estado. “A especulação hegeliana inverte a relação de sujeito e predicado: “ a condição torna-se o condicionado, o determinante, torna-se o determinado, o produtor é posto como o produto de seu produto”” (MARX, 2010, p. 18). Assim, Marx revela que Hegel havia colocado o Estado como produtor da sociedade, quando, na verdade, ocorre o inverso: é o Estado que é produzido pela sociedade.

De acordo com o método histórico dialético, as relações sociais de uma sociedade são afetadas pelo sistema de produção em vigência, de modo que, expressam em si os limites e as contradições do referido modo. Considerando que a totalidade da sociedade burguesa é expressa em diferentes particularidades, as relações sociais, produto resultante deste processo, são constituídas historicamente, mantendo-se em movimento ao longo do percurso, ao serem condicionadas pelos agentes externos da produção e reprodução da mercadoria e da força de trabalho.

Em suas palavras, Marx afirma

A minha investigação desembocou no resultado de que relações jurídicas, tal como formas de Estado, não podem ser compreendidas a partir de si mesmas nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas enraizam-se, isso sim, nas relações materiais da vida, cuja totalidade Hegel, na esteira dos ingleses e franceses do século XVIII, resume sob o nome de "sociedade civil", e de que a anatomia da sociedade civil se teria de procurar, porém, na economia política (MARX, 2008, p. 135).

A análise da relação estabelecida entre Estado e capitalismo, atendo-se ao processo de constituição destes, possibilita compreender que ambos se erigem conjuntamente; o Estado é conformado pela estrutura social e assume características e roupagens da ordem social que o forma. Nesse sentido, o Estado é posterior à criação da sociedade e, por reproduzir suas singularidades e

contradições, é produto do modo de produção – e não produtor, como Hegel, havia deduzido.

[...] na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais (MARX, 2008, p. 135).

Assim, como as relações humanas, que são inseridas pelas relações de produção, a sociedade do capital mostra-se composta de processos e relações sociais que são condicionados pelo modo produção, sendo estas relações perpassadas por contradições, antagonismos e lutas de classes.

Tal processo se torna evidente ao pensarmos estas relações sob o ponto de vista da totalidade, categoria própria do materialismo histórico-dialético, que expressa o fato de que a realidade social é um conjunto articulado de partes, onde cada uma dessas partes são, em si mesma, uma totalidade, de diferentes complexidades, que se revelam resultado de uma permanente processualidade, constituindo assim sua natureza dialética entre o todo e as partes, permeada por contradições e por mediações, que resultam no dinamismo próprio de todos os fenômenos sociais e na específica concretude de cada um deles (TONET, 2018).

Em vista disto, em concordância com a teoria marxista, o Estado, também, torna-se agente afetado pelas relações sociais próprias do capitalismo. Para compreendê-lo, torna-se necessário pensá-lo diante da especificidade dinâmica do capital.

Contudo, sua procedência é anterior à esta sociedade. Em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, de autoria de Friedrich Engels, publicada em 1884, o autor faz um resgate de diferentes sociedades em distintos períodos históricos para subsidiar a discussão sobre a origem do Estado. Na obra, Engels remete a origem do Estado às antigas gens, chamadas “uniões gentílicas”, que se tratavam de uma organização simples a qual estava adequada às condições sociais que a engendravam. Segundo, Engels (2011, p. 193), “Não é mais do que um agrupamento espontâneo, capaz de dirimir todos os conflitos que possam nascer no seio da sociedade a que corresponde”. As sociedades gentílicas, portanto, caracterizavam-se por um regime comunitário, no qual se produzia o necessário para ser consumido e não havia espaço para “a dominação e a servidão” (ENGELS, 1975).

De acordo com Marx e Engels (2009, p. 26), “Esta corresponde a fase não desenvolvida da produção em que um povo se alimenta da caça e da pesca, da

criação de gado ou, quando muito, da agricultura”. O desenvolvimento do comércio nesta sociedade acirrou a divisão social do trabalho, revolucionando a organização da sociedade, que até então estava limitada “a um prolongamento da divisão natural do trabalho existente na família” (MARX; ENGELS, 2009, p. 27).

A divisão do trabalho em dominados e dominadores ampliou a riqueza individual destes últimos já que expropriavam dos primeiros a produção de seu trabalho. Cada vez mais a sociedade estava dividida: de um lado os exploradores, que usurpavam toda a riqueza material produzida pelos explorados, que, do outro lado, empobreciam ao produzir o excedente. Esse antagonismo já não cabia no “regime gentílico”, no qual, como já foi mencionado acima, era limitada por não possuir dominação e servidão.

Destarte, apenas um tipo de sociedade poderia comportá-lo e intensificá-lo, inclusive para sua própria sobrevivência: esta se caracterizaria, eminentemente, pela contradição entre as classes. Dessa forma, a sociedade gentílica cedeu espaço à sociedade de classes.

Desfez-se, contudo, por influências que, desde o início, nos aparecem como uma degradação, uma queda da singela grandeza moral da velha sociedade gentílica. Os interesses mais vis - a baixa cobiça, a brutal avidez de prazeres, a sórdida avariza, o roubo egoísta da propriedade comum - inauguram a nova sociedade civilizada, a sociedade de classe; os meios mais ultrajantes minam e perdem a velha sociedade sem classes das gens: o furto, a violência, a perfídia e a traição. E a nova sociedade, através desses 2,5 mil anos da sua existência, não tem sido senão o desenvolvimento de uma pequena minoria às expensas de uma grande maioria explorada e oprimida; e continua a sê-lo, hoje mais do que nunca (ENGELS, 2011, p. 119-120).

Constituída a sociedade de classes, os regimes econômicos foram se aprimorando, bem como a própria sociedade, que necessitava de uma intervenção externa para assegurar sua continuidade.

[...] a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições da gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também *imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade*, que se desenvolviam umas sobre as outras — a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada, das riquezas —; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, *mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda*.

E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado (ENGELS, 2011, p. 131, *grifos nossos*).

Assim, o Estado tem sua instituição derivada da existência da propriedade privada e da necessidade de sua garantia aos que a possuíam. O poder público, dessa maneira, se formava diante da necessidade privada de legitimar a posse sobre a propriedade, que consistia em as famílias, que detinham posses, protegerem seus bens, e terem o direito de explorar àquelas despossuídas.

[...] forma-se uma classe de aproveitadores, uma classe de verdadeiros parasitas sociais, que, em compensação por seus serviços, na realidade insignificantes, retira a nata da produção nacional e estrangeira, concentra rapidamente em suas mãos riquezas enormes e adquire uma influência social correspondente a estas, ocupando, por isso mesmo, no decurso desse período de civilização, posição de mais e mais destaque, logrando um domínio sempre maior sobre a produção, até gerar um produto próprio: as crises comerciais periódicas (ENGELS, 2011, p. 203).

Desenvolvendo uma forma particular de viver, a sociedade de classes se originava em antagonismos que dividiam os indivíduos a partir da riqueza que possuíam, e que, conforme ia se desenvolvendo, erigia, junto com ela, uma estrutura, aparentemente externa, mas que era parte de seu próprio movimento social.

Acabava de surgir, no entanto, uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. *Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal.* O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado (ENGELS, 2011, p. 207).

Comportando o antagonismo e as contradições geradas pela acumulação de riquezas, oriundo de um movimento interno à sociedade, que se estrutura a partir das demandas da sociedade de classes, surge o Estado, com funções específicas para a sociedade do capital.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2011, p. 208).

Assim sendo, O Estado emerge de dentro da sociedade em um determinado estágio de desenvolvimento econômico que intensificava as contradições entre as classes. De acordo com Lenin (1986, p. 09, grifo do autor), “O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes *não podem* objetivamente ser conciliados”, colocando por terra a concepção vulgarizada do Estado enquanto conciliador das classes colidentes.

É, justamente, para conter esses antagonismos que o Estado se utiliza da “instituição de uma *força pública*” (ENGELS, 2011, p. 209, *grifos do autor*) personificada na polícia e no exército. Ambos representam um aparelho coercitivo de controle das lutas de classes.

Nesse sentido, Lenin vai dizer que o Estado representa, portanto, “um órgão de *dominação* de classe, um órgão de *submissão* de uma classe por outra”, e que usa desse papel para amortecer “a coalizão das classes” (LENIN, 1986, p. 10, grifos do autor). A constatação do autor é fundamentada em Engels (2011, p. 211), quando afirma:

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado.

Assim, se constitui o Estado, tendo como função comum a manutenção da ordem e a conciliação das classes, em prol da garantia da propriedade privada. Associado aos interesses da classe dominante, as relações construídas pelo Estado são, também, relações perpassadas pelas contradições e antagonismos de classes próprias do capitalismo, mas que, dada a vinculação orgânica entre ambos, são expressas nas instituições públicas e nas relações de poder que o permeiam.

Deste modo, a relação do Estado com o capitalismo revela uma ligação recíproca em que um, necessariamente, depende do outro. Ao capitalismo, é necessário um Estado que garanta a conciliação de classes, os mínimos necessários a produção e reprodução da força de trabalho, ou seja, um Estado que forneça condições favoráveis à sua própria manutenção. Enquanto ao Estado, reside a incumbência de servi-lo. Estruturado para o capitalismo, não

poderia comportar-se de forma divergente à ordem que o formou: suas ações são subordinadas aos interesses da classe dominante, a burguesia.

Esta classe, se utilizando do espaço público, compõe a forma política do capital, produzindo as bases materiais indispensáveis à sua forma de produção. Por deterem a posse sob os meios de produção e a acumulação de riquezas, a burguesia, enquanto classe dominante, ocupa espaços estratégicos que asseguram a manutenção dos bens e do direito de explorar a classe despossuída de riquezas.

Conforme Marx e Engels (1982, p. 40), “a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias, tem sido a história da luta de classes”. A análise dos autores, quanto a estrutura de classe inaugurada no capitalismo, afirma que esta não aboliu com os antagonismos de classes, já existentes na sociedade feudal, mas conservou as classes, as condições de opressão e as formas de luta, dando-lhe, apenas, novas roupagens às que existiram no passado (MARX e ENGELS, 1982).

Explicitando a relação entre o Estado e a burguesia, Marx e Engels (2007, p. 75-76) enfatizam:

A essa propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, o qual, gradualmente, por meio dos impostos, foi adquirido pelos proprietários privados e, por meio das dívidas públicas, ficou completamente à mercê destes [...]. Porque é uma classe, e não mais um estamento, a burguesia é obrigada, desde cedo, a organizar-se nacionalmente, e já não localmente, e a dar ao seu interesse médio uma forma geral. Pela emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular a par, e fora, da sociedade civil; mas *ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão*, tanto externa quanto internamente, *para garantia mútua da sua propriedade e dos seus interesses*. [...]. Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns que adquirem uma forma política, são mediadas pelo Estado. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade e, mais ainda, na vontade dissociada da sua base real, na vontade *livre*. Do mesmo modo o direito é, por sua vez, reduzido à lei.

Ademais, em “Manifesto do partido comunista”, os autores são ainda mais enfáticos ao afirmarem que,

[...] depois, durante o período manufatureiro, contrapeso da nobreza na monarquia feudal ou absoluta, pedra angular das grandes monarquias, a *burguesia*, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, *conquistou*, finalmente, a *soberania política exclusiva no Estado representativo moderno*. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX e ENGELS, 2005, p. 42, *grifos nossos*).

Assim, este Estado é o território da forma política do capital e abriga em si os interesses privados da classe dominante, a mesma que o dirige (MASCARO, 2013). Portanto, Estado e capital se consolidam juntos, em uma relação dinâmica que se adapta e se molda conforme a necessidade de interação entre ambos. Necessidade, que manifesta, nitidamente, os interesses privados do capital.

Portanto, no capitalismo, o Estado não se mantém neutro, pelo contrário, assume a postura de regulador necessário da dinâmica do capital e do trabalho, não só como uma opção política, mas sim como resultado de sua forma no seio da estrutura social e é pela sua forma, de modo necessário, que política e Estado, no capitalismo, são capitalistas (MASCARO, 2013).

A relação existente entre estes implica em sua reprodução em todas as esferas, instituições e relações mantidas pelo Estado. A administração pública, a exemplo, é também cooptada pelos interesses capitalistas que, conforme o modo de regulação e o regime de acumulação, desenvolve uma forma de gestão que corresponda às condições tensionadas pela classe dominante. Portanto, “o Estado é o núcleo material da forma política capitalista. O governo é o núcleo poderoso e dirigente do Estado e a administração pública é seu corpo burocrático. Governo e administração são os organismos da política estatal”, que exalam os interesses do capital (MASCARO, 2013, p.58).

Materializado nas instituições, o Estado cristaliza em si um *modus operandi* que, juridicamente, estabelece regras que legitimam a ação do capital no espaço público. A burocracia, compreendida juridicamente como instituições de governo e administração, se estabelece na sociabilidade capitalista a partir das próprias estruturas das relações sociais gerais e responde a um encadeamento vital de relações que sustentam o capitalismo. Assim, ainda em acordo com Mascaro (2013), as ações da burocracia estatal estão condicionadas pela própria existência do Estado, que advém do tipo de socialização capitalista. É pela tentativa de manutenção e de continuidade da reprodução capitalista que age a burocracia.

Assim sendo, pode-se concluir com Mascaro, que a luta de classes e o Estado se modificam mutuamente e “tanto a luta de classes está nas entranhas das formas econômicas do capitalismo quanto da forma política que lhe é própria”, de modo que, as formas econômicas e políticas do capitalismo “reconfiguram os termos da luta de classes”. Assim, vale ressaltar que se o Estado não exerce o papel de um mero gestor

do interesse burguês, ele serve ao amortecimento da luta de classes em seu interior. Em geral, atua a instituição estatal na sustentação da luta de classes em seu interior mantendo-a em conformidade com o instrumental jurídico-político positivado (MASCARO, 2013, p. 60-63).

A saída para tal situação, conforme Marx e Engels (2005), passaria pela abolição da propriedade privada, visto que é a propriedade privada o cerne de toda a contradição entre as classes, da exploração do homem pelo homem. A burguesia utiliza-se do seu poder político para intensificar a contradição entre capital e trabalho, tendo em vista que dissemina sua ideologia, a qual é absorvida pelo proletariado e refletida em produção de riquezas e na maior escravização do mesmo. Esta realidade só terá um fim com a superação da propriedade privada pelos proletários, pois apenas esta classe detém esse poder revolucionário por ser a maior prejudicada pelo ideal capitalista de produção e consumo (MARX e ENGELS, 2005).

Quando, no curso do desenvolvimento, as diferenças de classe tiverem desaparecido e toda a produção tiver sido concentrada nas mãos dos indivíduos associados, o poder público irá perder o seu caráter político. O poder político, propriamente chamado, é, meramente, o poder organizado de uma classe para oprimir outra. Se o proletariado se eleva necessariamente à condição de classe dominante em sua luta contra a burguesia e, na condição de classe dominante, tira de cena as antigas relações de produção, então com isso ele tira também de cena a condição para a existência da oposição entre as classes e para a própria existência destas classes. E acaba por abolir seu papel de classe dominante.

No lugar da sociedade burguesa antiga, com suas classes e antagonismos de classe, teremos uma associação, na qual o desenvolvimento livre de cada um é a condição para o desenvolvimento livre de todos (MARX; ENGELS, 2005, p. 58-59).

Dessa forma, a constituição de uma nova sociedade sem classes, torna desnecessário a manutenção do Estado, visto que ele representa apenas os interesses de uma classe específica. Portanto, essa superação sugere a tomada dos meios de produção pela classe trabalhadora e a instauração de uma forma de sociabilidade na qual não prevaleça a exploração entre os homens, e sejam destituídas as formas de poder que recrudescem as formas antigas de relações sociais de produção.

Logo, o diálogo entre os autores nos faz compreender que o Estado burguês assume características centrais que se reproduzirão em todas as nações que adotem o modo capitalista de produção. Conforme fora visto, por haver estabelecido uma sociedade de classes e o Estado ser criado desta, resta-o, dessa maneira, as funções

de mediar os conflitos entre as classes e representar os interesses da burguesia, enquanto legitima a exploração de uma classe pela outra.

2.2 Capitalismo e Estado: regimes de acumulação e os modos de regulação

O Estado acompanha o movimento da sociedade. Por ter se formado desta, erigido junto com ela, só é possível entendê-lo diante da apreensão do movimento da sociedade, que ocorre de forma dinâmica e dialética. Assim, conforme a sociedade se desenvolve, o Estado desenvolve-se junto com ela, acompanhando seu movimento de crises e avanços, fornecendo o apoio necessário para a sua manutenção, e aprimorando sua forma de intervir na realidade.

Por esta razão, o Estado também assume novas funções, visto que o modo de produção desenvolve novas formas de acumular riquezas que, necessariamente, precisará da ajuda do Estado. Seja no limiar da luta de classes ou na criação de legislações que validem o novo nível de exploração da classe trabalhadora e/ou de expropriação dos meios de produção e de vida.

De acordo com Marx e Engels, “até hoje, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes” (2005, p. 40). A constituição da sociedade burguesa, baseada na produção do lucro, a partir da exploração de uma classe pela outra, manteve o antagonismo histórico entre as classes.

A oposição entre as classes, no capitalismo, é gerada a partir da relação entre capital e trabalho, que assume uma contradição insuperável no interior do modo de produção, visto que

Ser capitalista significa ocupar não somente uma posição pessoal, mas também uma posição social na produção. O capital é um produto coletivo: só pode ser posto em movimento pelos esforços combinados de muitos membros da sociedade, e mesmo, em última instância, pelos esforços combinados de todos os membros da sociedade.

O capital não é, pois, uma força pessoal; é uma força social.

Assim, quando o capital é transformado em propriedade comum, pertencente a todos os membros da sociedade, não é uma propriedade pessoal que se transforma em propriedade social. O que se transformou foi apenas o caráter social da propriedade. Esta perde seu caráter de classe (MARX e ENGELS, 2005, p. 52-53).

Dessa forma, a contradição capital x trabalho se origina na produção de riquezas, que são construídos com os ‘esforços combinados de muitos membros da sociedade’, ou seja, são produzidos coletivamente, em uma ampla estrutura social, de

modo que, o resultado do trabalho empenhado na construção do objeto – mercadoria – sempre serão coletivos; contudo, uma vez transformado em propriedade ou mercadoria, o objeto socialmente produzido é apropriado privativamente por uma classe que não participa da coletividade da produção.

A conversão de propriedade coletiva para propriedade privada, dessa maneira, desconsidera a produção social, com todos os esforços que houveram na construção coletiva. Por isso, a propriedade perde seu caráter de classe, é alienada por uma classe que deteve os meios de produção de sua construção, mas que não utilizou a própria força de trabalho para realizar a atividade previamente idealizada e executá-la, conforme o planejamento.

A manutenção do modo capitalista de produção, dessa maneira, se preservou, ao longo da história, tendo como base esta relação contraditória e fundante, que se reproduziu, em larga escala, gerando contradições e perpetuando o antagonismo inconciliável, que mantém ativa a luta de classes.

Como alerta Mascaró, a formação social do capitalismo reúne a forma econômica e a forma política, que condicionam a luta de classes, no interior da sociabilidade capitalista.

Na constituição da forma econômica e da forma política – e no entrelaçamento de ambas –, permeia necessariamente a luta de classes. De tal sorte, não se dá no plano lógico a derivação da política em face da economia no capitalismo. Tal derivação é material e estrutural, insculpida em dinâmicas sociais profundamente contraditórias porque assentadas em classes, grupos sociais e indivíduos em oposição e concorrência. O estabelecimento econômico e político das formas capitalistas é necessariamente conflituoso, contraditório, desarmônico e eivado de crises porque fundado em explorações e domínios de classes e grupos. É a luta de classes que corporifica e constantemente tensiona e altera suas formas sociais correspondentes. Portanto, só é possível compreender a materialização da forma política por meio dos variáveis e distintos movimentos das lutas de classes (MASCARÓ, 2013, p. 39).

Ademais, apesar de apresentar fases específicas que privilegiaram a características centrais para executar a acumulação de riquezas, o modo capitalista de produção se assenta em particularidades que o sustentam como forma de organização social. De acordo com David Harvey, o capitalismo mantém três características essenciais, que se preservam em todas as suas fases.

1 O capitalismo é orientado para o crescimento. [...]. Isso implica que o capitalismo tem de preparar o terreno para uma expansão do produto e um crescimento em valores reais (e, eventualmente, atingi-los), pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas. Na medida em que a virtude vem da necessidade, um dos pilares básicos da ideologia

capitalista é que o crescimento é tanto inevitável como bom. A crise é definida, em consequência, como falta de crescimento.

2 O crescimento em valores reais se apoia na exploração do trabalho vivo na produção. Isso não significa que o trabalho se aproprie de pouco, mas que o crescimento sempre se baseia na diferença entre o que o trabalho obtém e aquilo que cria. Por isso, o controle do trabalho, na produção e no mercado, é vital para a perpetuação do capitalismo. O capitalismo está fundado, em suma, numa relação de classe entre capital e trabalho. Como o controle do trabalho é essencial para o lucro capitalista, a dinâmica da luta de classes pelo controle do trabalho e pelo salário de mercado é fundamental para a trajetória do desenvolvimento capitalista (HARVEY, 1992, p. 166).

E continua,

3 O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em sua busca do lucro. Mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação da dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso, se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista do modo de regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como o aparelho do Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação etc.) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo. Deriva em parte dessa necessidade a ideologia de que o "progresso" é tanto inevitável como bom (HARVEY, 1992, p. 169).

Ou seja, a natureza do capitalismo compreende o crescimento, assentado na exploração do trabalho vivo e numa dinâmica organizacional e tecnológica. Todavia, a história do capitalismo é, ainda, engendrada sob os meandros das crises cíclicas do capital, que são concebidas como estruturais na dinâmica do capitalismo.

Compreendendo que o capital terá momentos de crises e de superacumulação, Marx (apud HARVEY, 1992) explica como que essas condições necessárias do modo capitalista de produção eram inconsistentes e contraditórias, e que, por isso, a dinâmica do capitalismo era necessariamente propensa a crises.

[...] além de as tendências de crise do capitalismo apresentarem a tendência de produzir fases periódicas de superacumulação- definida como uma condição em que podem existir ao mesmo tempo capital ocioso e trabalho ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem esses recursos para o atingimento de tarefas socialmente úteis. Uma condição generalizada de superacumulação seria indicada por capacidade produtiva ociosa, um excesso de mercadorias e de estoques, um excedente de capital-dinheiro (talvez mantido como entesouramento) e grande desemprego. As condições que prevaleciam nos anos 30 e que surgiram periodicamente desde 1973 têm de ser consideradas manifestações típicas da tendência de superacumulação (HARVEY, 1992, p. 170).

Desse modo, Harvey (1992), afirma que diante da natureza de crises do capitalismo, a burguesia tem algumas estratégias para evitar a ordem social se transforme em um caos:

1 *Desvalorização* de mercadorias, de capacidade produtiva, do valor do dinheiro, talvez associada à destruição direta, é uma medida que fornece um

modo de lidar com excedentes de capital. Em termos simples, desvalorização significa a "baixa" ou "cancelamento" do valor dos bens de capital (particularmente instalações e equipamentos), a liquidação de estoques excedentes de bens (ou sua destruição pura e simples, como a famosa queima do café brasileiro nos anos 30) ou a erosão inflacionária do poder do dinheiro, ao lado de inúmeras inadimplências em obrigações de empréstimo. A força de trabalho também pode ser desvalorizada e até destruída (taxas crescentes de exploração, queda da renda real, desemprego, mais mortes no trabalho, piora da saúde e menor expectativa de vida etc.). [...] Mas a desvalorização tem um alto preço político e atinge amplos segmentos da classe capitalista, da classe trabalhadora e das várias outras classes sociais que formam a complexa sociedade capitalista moderna. [...] falências descontroladas e a desvalorização maciça expõem o lado irracional da racionalidade capitalista de uma maneira demasiado brutal para serem sustentadas por muito tempo sem produzir algum tipo de resposta revolucionária (de direita ou de esquerda). Contudo, a desvalorização controlada através de políticas deflacionárias administradas é uma opção muito importante e de modo algum incomum para lidar com a superacumulação (HARVEY, 1992, p. 170).

Essa estratégia foi utilizada no Brasil, na década de 30, após a crise de 29, originada com a quebra da bolsa de valores em Nova York, que afetou a produção de café brasileira. No período, houve uma superacumulação da mercadoria, e foi necessário que o Estado Brasileiro arcasse com o prejuízo da crise, liquidando os excedentes e comprando parte do café produzido, que não havia escoado.

A segunda escolha, consoante Harvey, é o controle macroeconômico, como apresenta a seguir:

2 O *controle macroeconômico*, por meio da institucionalização de algum sistema de regulação, pode conter o problema da superacumulação, talvez por um considerável período de tempo. A virtude do regime fordista-keynesiano foi, com efeito, a possibilidade de criação de um equilíbrio de forças, mesmo tênue, através do qual os mecanismos que causavam o problema da superacumulação (o ritmo da mudança tecnológica e organizacional e a luta pelo controle do trabalho) pudessem ser mantidos sob suficiente controle para se garantir um crescimento equilibrado. Mas foi necessária uma grande crise de superacumulação para ligar a produção fordista a um modo keynesiano de regulamentação estatal antes de se poder garantir, por qualquer período estendido, alguma espécie de crescimento macroeconômico equilibrado. A ascensão de um regime particular de acumulação tem de ser vista, então como agora, como o resultado de todo um conjunto de decisões econômicas e políticas, que de modo algum sempre são dirigidas conscientemente para alcançar este ou aquele fim específico, provocadas por persistentes manifestações do problema da superacumulação (HARVEY, 1992, p. 171).

A escolha de unir a base de acumulação à um regime de regulação⁴ é utilizado com frequência pelo capitalismo para assegurar sua sustentação. Na década de 1990, o sistema econômico elencou uma nova forma de acumulação. Opondo-se à rigidez do fordismo, a acumulação flexível apresentava novas medidas econômicas para a

⁴ Os conceitos de base de acumulação e regime de regulação serão apresentados e caracterizados nas páginas a seguir. Por agora, é necessário compreendê-los, apenas, no contexto do exemplo relatado.

reprodução social do capital. Contudo, sua manutenção foi atrelada ao neoliberalismo⁵, como regime de regulação que imponha uma ideologia, costumes, valores e forma de vida que fortaleciam a acumulação flexível, como base de acumulação satisfatória para a geração de riquezas.

A terceira, e última escolha dos capitalistas para evitar o colapso do sistema consiste em uma “*absorção da superacumulação* por intermédio do deslocamento temporal e espacial oferece, a meu juízo, um terreno mais rico e duradouro, mas também muito mais problemático, no qual tentar controlar o problema da superacumulação” (HARVEY, 1992, p.171, *grifos do autor*). Em suas palavras:

O deslocamento temporal envolve seja um desvio de recursos das necessidades atuais para a exploração de usos futuros, seja uma aceleração do tempo de giro (a velocidade com que os dispêndios de dinheiro produzem lucro para o investidor), para que a aceleração de um dado ano absorva a capacidade excedente do ano anterior. O excedente de capital e de trabalho pode, por exemplo, ser absorvido pela sua retirada do consumo corrente para os investimentos públicos e privados de longo prazo em instalações, infraestruturas físicas e sociais etc. Esses investimentos absorvem superávits no presente apenas para devolver seu equivalente em valor durante um longo período de tempo futuro (esse foi o princípio dos programas públicos de trabalho usados para combater as condições de baixa de preços nos anos 30 em muitos países capitalistas avançados) [...] (HARVEY, 1992, p. 171).

Ou seja, a burguesia pode optar por investir, parte de sua riqueza acumulada, em outro processo de trabalho, de forma que, posteriormente, possa receber o investimento realizado. Ademais, o capitalista ainda pode usar-se do deslocamento espacial, que consiste em

[...] absorção pela expansão geográfica do capital e do trabalho excedentes. Esse “reparo espacial” (como o denominei alhures) do problema da superacumulação promove a produção de novos espaços dentro dos quais a produção capitalista possa prosseguir (por exemplo, por meio de investimentos em infraestrutura) no crescimento do comércio e dos investimentos diretos e no teste de novas possibilidades de exploração da força de trabalho (HARVEY, 1992, p. 172).

Essa estratégia, desse modo, possibilita a transferência de recursos para outros locais, outras nações que tenham centros comerciais em expansão, e precisem de capital para garantir a continuidade da produção. Assim sendo, a burguesia pode atrelar ambas as formas de deslocamento de recursos, facultando o envio dos recursos acumulados para outras regiões, com economias em desenvolvimento que atuam em ramos diversificados de produção, como meio de absorver a superacumulação local e evitar uma crise de produção – prática comumente utilizada pelos países centrais, quando investem nos empreendimentos latino-americanos e

⁵ A seguir, haverá um sub-tópico dissertando, especificamente, sobre o neoliberalismo e Estado.

alcançam lucros vultosos, devido à baixa remuneração da força-de-trabalho no continente subdesenvolvido.

De acordo com Mascaro (2013), o modo capitalista de produção é entendido como portador de crises e tem formas de sociabilidade que se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes e Estados. Nesse sentido, é a instabilidade estrutural que possibilita a garantia da continuidade da reprodução das relações sociais capitalistas de produção, trazendo, consigo os conflitos e as crise como marcas inexoráveis da reprodução capitalista (MASCARO, 2013), seguindo a própria dinâmica contraditória do modo de produção.

Assim sendo, as relações entre o modo de produção capitalista e o Estado são permeadas de variações, contradições e rupturas, num movimento incessante e contínuo, em que ambos se erigem e se estruturam conjuntamente, com a constante penetração do âmbito econômico no político.

O capitalismo do pós-Segunda Guerra Mundial tendeu a enxergar nas suas estruturas um padrão geral a ser continuamente reproduzido. Com sua crise, emergem formações sociais com graus de instabilidade ainda maiores, nas quais os Estados assumem funções e papéis distintos (MASCARO, 2013, p. 171).

Ancorados no suporte do Estado, as relações de produção do capital tendem a uma forma cíclica de estabilidades e rupturas na acumulação de riquezas. Tal movimento é explicado por meio das escolas de regulação, que apreendem as fases internas do modo capitalista de produção.

O âmbito das análises das teorias da regulação está na compreensão de categorias econômicas das sociedades capitalistas que consigam acoplar, para além daquelas que explicam os termos gerais da reprodução social, também as ferramentas explicativas médias, que deem conta do entendimento das variáveis político-econômicas que constituem as grandes fases internas do capitalismo (MASCARO, 2013, p. 172).

Essas escolas de regulação, por sua vez, buscam realizar análises mais profundas das fases de desenvolvimento do capitalismo, considerando outros aspectos para além do econômico, como meio de evitar uma visão tecnicista do assunto. Dessa maneira, as referidas escolas sugerem duas categorias de análises teóricas: o regime de acumulação e o modo de regulação.

A primeira categoria dá conta das próprias dinâmicas econômicas constituintes de cada uma das fases internas do capitalismo. A segunda categoria busca compreender as específicas articulações do econômico com o político e o social nessas mesmas fases. Regime de acumulação e modo de regulação não são ferramentas que trabalham com objetos sociais distintos, mas ênfases em determinadas relações constituídas nesses mesmos objetos sociais (MASCARO, 2013, p. 173).

Ou seja, trabalhando as fases específicas do capitalismo e suas correspondentes regulações, as categorias de abrangência analisam o mesmo objeto, observando o mesmo objeto com enfoques diferentes. Enquanto o regime de acumulação se concentra em avaliar os múltiplos indicadores (ideológicos, políticos, sociais, entre outros) da dinâmica interna do capitalismo, os quais determinam o comportamento econômico do sistema, o modo de regulação estuda as relações definidas entre o âmbito político e o social, que cooperam para a dinâmica do capital em determinada fase.

Como explica Mascaró (2013, p. 173-174),

No interior da reprodução social capitalista, cada uma de suas grandes fases se assenta sobre um modo próprio de extração do mais-valor e de obtenção de lucro. A estabilidade de tal padrão econômico envolve específicas articulações entre as classes capitalistas e trabalhadoras. A propriedade privada e a taxa de lucro orientam variadas dinâmicas econômicas. A massa de ganho salarial impacta a produção, o comércio e as finanças. A tecnologia e os meios de produção posicionam a economia em diversos graus na consolidação de seu mercado e na sua inserção nas trocas internacionais. Nesse quadro econômico, o regime de acumulação se apresenta como uma estruturação de relações sociais capitalistas complexas que conseguem alcançar algum grau de articulação e manutenção, perfazendo uma fase sistemática no seio das instabilidades e crises do capitalismo.

No entanto, tal regime de acumulação não se constitui, apenas, numa dinâmica do nível econômico, embora este lhe seja seu primeiro motor. Para que haja a possibilidade de apropriação do resultado do trabalho de terceiros, recrutados mediante contrato, há formas sociais e uma série de mecanismos políticos e jurídicos que consolidam um núcleo institucional suficiente e próprio à acumulação. Além de serem constituídas objetivamente por tais formas sociais, as classes trabalhadoras agem no contexto dessas instituições, incorporando no mais das vezes seus valores médios – respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, ao Estado. Não só o que é explicitamente público entra nessa conta institucional, mas também uma rede vasta e estrutural que perpassa entidades, sindicatos, igrejas, escolas, família, cultura e meios de comunicação de massa. A esse complexo institucional, cuja manutenção em determinadas fases consolida-se com alguma estabilidade, centrado no Estado mas maior que os seus contornos autodeclarados, pode-se denominá-lo modo de regulação.

Assim, o regime de acumulação e a forma de regulação se expressam juntos em suas fases, pois a acumulação é própria do capital, que necessita de um aparato externo que possibilite sua conservação, a conformação da hegemonia e domínio sobre a sociedade.

Como é elucidado por Harvey:

Um regime de acumulação “descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”. Um sistema particular de acumulação pode existir porque “seu esquema de reprodução é coerente”. O problema, no entanto, é fazer os comportamentos de todo tipo de indivíduos – capitalistas, trabalhadores, funcionários públicos, financistas

e todas as outras espécies de agentes político-econômicos – assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação funcionando. Tem de haver, portanto, "uma materialização do regime de acumulação, que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação etc. que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de *modo de regulamentação*" (Lipietz, 1986, 19 APUD HARVEY, 1992 117, *grifos do autor*).

Esse entendimento é necessário para refletirmos as relações de produção e como essas se articulam com o complexo de instituições da sociedade, visto que o núcleo político-ideológico do capitalismo é formado por várias instituições que asseguram sua perpetuação, dentre estas, o Estado. E é, justamente, a articulação dos complexos que define a participação do Estado nas relações de produção e reprodução social.

Consoante Mascaro (2013), a economia capitalista se estrutura por meio do conflito, sendo lastreada na apropriação de capitais e no trabalho explorado, numa relação em que o Estado se apresenta diretamente envolvido com a multiplicidade das contradições econômicas e sociais.

Se o Estado não pode ser compreendido como um elemento salvador, de contraponto à lógica econômica capitalista – como ainda persistem em ver muitas teorias econômicas e políticas progressistas de esquerda –, no entanto, tampouco pode ser entendido como elemento deletério a um pretenso equilíbrio natural perfeito dos mercados – como visões de direita, miseravelmente, insistem em propalar. O papel do Estado na regulação se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma necessária da reprodução do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica (MASCARO, 2013, p. 177).

Dessa maneira, a atuação estatal é necessária ao capitalismo, e este não se mantém apático à dinâmica do capital, pelo contrário, coloca-se à disposição para a exercer e executar a regulação, conforme é requerido pelo regime de acumulação.

Algum grau de ação coletiva – de modo geral, a regulamentação e a intervenção do Estado - é necessário para compensar as falhas de mercado (tais como os danos inestimáveis ao ambiente natural e social), evitar excessivas concentrações de poder de mercado ou combater o abuso do privilégio do monopólio quando este não pode ser evitado (em campos como transportes e comunicações), fornecer bens coletivos (defesa, educação, infraestruturas sociais e físicas) que não podem ser produzidos e vendidos pelo mercado e impedir falhas descontroladas decorrentes de surtos especulativos, sinais de mercado aberrantes e o intercâmbio potencialmente negativo entre expectativas dos empreendedores e sinais de mercado (o problema das profecias auto-realizadas no desempenho do mercado) (HARVEY, 1992, p. 118).

Assim sendo, as intervenções do Estado são permanentes na dinâmica do capitalismo, e sua participação é condicionada ao modo de regulação impelido pelo regime de acumulação da fase em que se encontra o capital. Esse comportamento do

Estado em relação ao regime de acumulação é fundamental para a concentração de riquezas, uma vez que, se houver um desarranjo entre modo de regulação e regime de acumulação – se o Estado e o modo de regulação não acompanhar a dinâmica posta pela base de acumulação, ou seja, não fornecer o apoio necessário para as relações sociais de produção – há a possibilidade de expor uma crise do capitalismo.

Esse movimento foi visto, entre 1968-1972, quando houve o declínio do fordismo-keynesianismo como base de acumulação do capital.

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariante. [...] O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E, assim, começou a onda inflacionária que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra. A rigidez dos compromissos do Estado foi-se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos. Por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital (HARVEY, 1992, p.135-136).

Todo esse movimento incitou a origem da acumulação flexível como nova base de acumulação de capitais, a qual apresentou os requisitos necessários para a expansão da economia.

No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 1992, p.140).

Apesar da existência de uma nova regulamentação social, a atuação do Estado no capitalismo nunca foi dispensada. Conforme alega Mascaró (2013), fases capitalistas tão distintas entre si como as liberais, as de exacerbado imperialismo e guerra, as de bem-estar social e as neoliberais apresentam extremas variações de regimes de acumulação e modos de regulação, ainda que dentro de uma mesma estrutura de formas sociais, contudo não há múltiplas naturezas capitalistas, mas uma só em dinâmicas altamente variadas.

Assim, independentemente da fase, preservam-se as condições necessárias do modo capitalista e, em todas, é imperioso a atuação do Estado como aparato burocrático e funcional à defesa e legitimidade da propriedade privada e conformação da ideologia burguesa.

Constata-se que como o sistema de produção e reprodução do capital “(...) forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano (...)”, uma vez que é “(...) até o presente, de longe a *mais* poderosa – estrutura “*totalizadora*” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua ‘viabilidade produtiva’, ou perecer, caso não consiga se adaptar” (MÉSZAROS, 2011, p. 96, grifos do autor); o Estado capitalista, desse modo, “(...) imensamente poderoso – e igualmente totalizador – se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (MÉSZAROS, 2011, p. 98).

Assim sendo, ainda que seja dito, em determinadas fases, que o capital dispensa atividade do Estado na economia, o argumento é oposto a própria natureza do capitalismo, que desde sua origem demandou a criação de uma instituição para salvaguardar os interesses de uma classe sob a outra. Portanto, fases liberais – e neoliberais – expõem uma forma específica da participação do Estado na economia, que age em conformidade com o modo de regulação requisitado.

Para aprofundar o entendimento sobre a atuação do Estado nas fases específicas do capitalismo, abordaremos na próxima seção o Estado na fase imperialista do capitalismo e sua versão neoliberal, considerando as particularidades e especificidades impostas pelo período ao regime de acumulação e modo de regulação, já apreendidos neste tópico.

2.3 O Estado na fase imperialista do capitalismo

O desenvolvimento do capitalismo e sua difusão mundial, demarcou outras características elementares ao Estado capitalista, conservando as condições necessárias já apresentadas por Marx e Engels, nos estudos sobre o funcionamento da sociabilidade burguesa.

Consoante Marx e Engels (2005), a mundialização do capitalismo, com o desenvolvimento de um mercado mundial e uma conseqüente interdependência das nações são movimentos dinâmicos do próprio capital e necessários à reprodução

continuada, constituindo uma tendência da burguesia de buscar novos mercados que a compele a invadir “globo terrestre” e procurar “(...) estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte” como foi afirmado pelos autores:

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas – indústrias que já não empregam matérias-primas nacionais, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Ao invés das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, surgem novas demandas, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e de climas os mais diversos. No lugar do antigo isolamento de regiões e nações autossuficientes, desenvolvem-se um intercâmbio universal e uma universal interdependência das nações. E isto se referente tanto à produção material como à produção intelectual Marx e Engels (2005, p. 43).

Esse movimento já observado por Marx e Engels, no entanto, é alterado ao final do século XIX e início do século XX, pois além da necessidade de escoamento de mercadorias e exploração de matéria primas, dar-se também a necessidade de escoamento de capitais⁶. A concentração do capital, como consequência principalmente das crises cíclicas, impõe a substituição do capitalismo concorrencial pelo capitalismo dos monopólios.

Como iniciadas durante o século XIX, o princípio desta tendência foi estudado por Marx e, principalmente, Engels, resultando, inclusive, em reflexões sobre as repercussões no complexo político. O processo de monopolização, como aponta Engels (2010, p. 31), já se evidenciava no final do século XIX:

Como, porém, esses trustes se desmoronam ao sobrevirem os primeiros ventos maus nos negócios, conduzem com isso a uma socialização ainda mais concentrada; todo o ramo industrial se converte numa única grande sociedade anônima, e a concorrência interna dá lugar ao monopólio interno dessa sociedade única; assim aconteceu já em 1890 com a produção inglesa de álcalis, que na atualidade, depois da fusão de todas as quarenta e oito grandes fábricas do país, é explorada por uma só sociedade com direção única e um capital de 120 milhões de marcos.

Desse modo, era exposta a modificação da intervenção econômica do Estado capitalista que passava a agir de maneira mais direta no comando da produção, como segue argumentando Engels (ENGELS, 2010, p. 31):

⁶ Em um movimento já apresentado, conforme a interpretação de David Harvey, na seção anterior (vide absorção da superacumulação por intermédio do deslocamento temporal e espacial, pág. 19).

De um modo ou de outro, com ou sem trustes, o representante oficial da sociedade capitalista, o Estado, tem que acabar tomando a seu cargo o comando da produção. A necessidade a que corresponde essa transformação de certas empresas em propriedades do Estado começa a manifestar-se nas grandes empresas de transportes e comunicações, tais como o correio, o telégrafo e as estradas de ferro.

Relevante ressaltar que apesar de tais modificações no modo de produção capitalista e na intervenção estatal, a sua essência não é alterada e, pelo contrário, a exploração capitalista se aperfeiçoa e amplia, pois as forças produtivas não deixam de ser capital ao se converterem em propriedade das sociedades anônimas, dos trustes ou mesmo do Estado, que não deixa de proteger as condições gerais do modo de produção capitalista contra ataques da classe trabalhadora ou mesmo de capitalistas individuais. No caso dos trustes ou sociedades anônimas quanto mais detêm forças produtivas, mais se transformam em capitalistas coletivos e mais trabalhadores passa a explorar, “(...) a relação capitalista, longe de ser abolida com essas medidas, aguça-se” (ENGELS, 2010, p. 31-32).

Contudo, somente no início do século XX tais tendências se consolidam em um estágio particular do capitalismo: o imperialismo, que influencia de maneira significativa os diferentes Estados capitalistas existentes e impõe novas características ao ente estatal.

Ao longo de sua história, o capitalismo passou por um processo de espraiamento mundial e de intensas transformações que são contínuas e permanentes, contudo é possível estabelecer algumas periodizações históricas do seu desenvolvimento.

Inicialmente, segundo Netto e Braz (2012), o período do *capitalismo comercial* (ou *mercantil*) que principia no processo de acumulação primitiva do capital até o começo do controle do capital sobre a produção de mercadorias e, por meio dela, do comando o trabalho; com o estabelecimento da manufatura, durando do século XVI ao XVIII, posteriormente, no período final do século XVIII, inaugura-se o período do *capitalismo concorrencial*, que se vincula tanto ao processo de revoluções burguesas, no plano político, como a mudanças técnicas, provocadas no processo de revolução industrial, quanto à subsunção real do trabalho ao capital, que culmina com a consolidação do capitalismo nos principais países da Europa Ocidental.

Essa fase de capitalismo concorrencial perdura até meados do século XIX e início do século XX, quando a centralização de capital acumulado impulsiona os grandes monopólios e estreia o *estágio imperialista do capitalismo*, que, por sua vez,

pode ser periodizado em três fases: I. A chamada *fase clássica*, situada entre 1890 e 1940, que se dá no período intenso de disputa e reorganização entre os países capitalistas, principalmente em relação a suas possessões coloniais, abarcando a primeira, a crise de 1929 – grande depressão, provocada pela expansão de crédito financeiro – e o início da segunda guerra; II. a *fase dos “anos dourados”*, vivenciada entre o final da segunda guerra e os anos 1970, foi demarcada pela aplicação de políticas keynesianas dos países centrais resultantes em amplo crescimento econômico e controle a aspectos das crises cíclicas, além de estabelecimento do chamado Estado de bem-estar social. Entretanto, a crise do fordismo (entre o final dos anos 60 e início dos anos 70), encerrou os anos dourados do capitalismo e abriu espaço para a *terceira fase do estágio imperialista, o capitalismo contemporâneo* com a emergência do neoliberalismo⁷.

Inspirado na literatura marxista, Jaime Osório (2014, p. 165) define os macroprocessos de imperialismo e mundialização do capital; considerando que a *mundialização* é “uma etapa particular dentro do processo de constituição do sistema mundial e da necessidade do capital se apropriar extensiva e intensivamente do espaço nas diferentes fases do ciclo do capital”, ele caracteriza o imperialismo da seguinte maneira:

A existência de uma economia mundial – isto é, de “um sistema de relações de produção e de relações de troca correspondentes que abarcam a totalidade do mundo” – é uma condição para que emerga o imperialismo, noção que se situa como uma periodização particular dentro do processo de acumulação e reprodução do capital, em que se chegou ao predomínio do capital monopólico e, mais especificamente, do capital financeiro. Estes são os elementos centrais que o definem. Deles se derivam outros, como a exportação de capitais e a partilha do mundo (OSÓRIO, 2014, p. 164).

Ou seja, a fase imperialista tende a potencializar a natureza expansiva do capital (OSÓRIO, 2014), articulando a relação entre as economias centrais e as economias dependentes; enquanto a mundialização atua como um processo interno que potencializa a vocação imperialista do capitalismo, agudizando as bases da luta de classes, da luta interimperialista e das relações desiguais entre economias imperialistas e regiões e economias dependentes.

Ambos os processos, deste modo, constituem a terceira fase do capitalismo mundial, e fortalecem a acumulação de riquezas nas economias centrais, privilegiando a manutenção da polarização e dos interesses das nações desenvolvidas, ante as

⁷ Modo de governo que será apresentado e caracterizado ao final desta seção.

desenvolvidas.

Aprofundando o entendimento sobre a forma desenvolvida e madura da economia capitalista, Lenin elenca as particularidades fundamentais do imperialismo, que o especificam, se comparados à outra fase interna do modo de produção. Em sua síntese, “[...] o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo” (LENIN, 2011, p. 217). O entendimento do autor expressa que, da constituição dos monopólios, se desdobram outros traços que contribuem para a constituição do imperialismo, que são observados abaixo:

- 1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica;
- 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro” da oligarquia financeira;
- 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande;
- 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e
- 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes (LENIN, 2012, p. 218).

Por não estar restrito a uma política militar de disputa de territórios e nem de influência por parte das associações monopolistas, o imperialismo consiste em uma fase de desenvolvimento do capitalismo marcado pela “dominação dos monopólios e do capital financeiro, em que adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes (LENIN, 2012, p. 218)”.

Destarte, a constituição dos monopólios e do capital financeiro compõe a base produtiva no imperialismo, e promove alterações substanciais nas relações sociais de produção em escala mundial, por unir os processos de concentração e centralização⁸ de capitais no ciclo de realização da mais-valia acumulada.

Considerando o imperialismo como um momento histórico do capitalismo, Chesnais afirma que a fase é concebida num *regime de acumulação de dominância financeira*, que teria ligação estreita com a mundialização financeira e consistiria em uma etapa particular do estágio do imperialismo, compreendido como a dominação

⁸ De acordo com Brettas (2020, p. 56), concentração do capital significa “um processo que consiste na reprodução ampliada propriamente dita do capital. Uma situação em que a massa de riqueza, ao funcionar como capital, é multiplicada, permitindo o crescimento de muitos capitais individuais. Já a centralização consiste na junção de diversos capitais num só”. Assim, segundo a autora, esses processos estimulam a fusão de empresas e a ampliação dos setores em que elas atuam, ou seja, conduzem os ramos econômicos a diversificar as atividades produtivas em diferentes relações de produção que assegurem a auto realização do capital com grande extração de mais valia.

interna e internacional do capital financeiro (CHESNAIS, 2003).

Na disputa entre países imperialistas e na relação entre estes e os países da periferia do capitalismo mundial, o Estado ganha um papel central, ampliando seu aparelho burocrático/administrativo e militar. Com a divisão territorial do mundo por alguns poucos Estados e com a busca das grandes empresas monopolistas sediadas nestes por novos mercados e locais para investimento de capitais, o capitalismo monopolizador se transforma em “capitalismo monopolizador de Estado” (LENIN, 1986, p. 31). A síntese de Lenin (1986, p. 68) é didática:

O imperialismo – época do capital bancário, época dos gigantescos monopólios capitalistas, época em que o capitalismo dos monopólios se transforma, por via de crescimento, em capitalismo de monopólios de Estado – mostra a extraordinária consolidação da “máquina governamental”, o inaudito crescimento do seu aparelho administrativo e militar, ao mesmo tempo que se multiplicam as repressões contra o proletariado, tanto nos países monárquicos como nos mais livres países republicanos.

O elevadíssimo grau de concentração do capital impõe que os limites nacionais não são suficientes para que sua exploração garanta lucros. Na busca por encontrar alternativas lucrativas, este capital – cada vez mais concentrado – busca em outros locais as oportunidades de investimento e de extração da mais-valia. Com frequência, essas possibilidades estão nos países dependentes/subdesenvolvidos, que dispõem de força de trabalho, terras e matérias-primas baratas, que possibilitam um maior acúmulo de mais-valia, dadas às condições precárias de realização do processo de trabalho.

Esse processo é ainda alicerçado na teoria de Harvey, quando explica a acumulação por espoliação. Conforme o autor, o período do imperialismo resgatou mecanismos de acumulação análogos aos utilizados na fase primitiva de acumulação do capital (HARVEY, 2004). Refletindo o Estado e a acumulação capitalista, Harvey disserta:

Um Estado forte, dotado de poderes de política e do monopólio dos meios de violência pode garantir tal arcabouço intitucional [lei, propriedade privada, contrato e segurança da forma dinheiro] e sustentá-lo com arranjos constitucionais definidos. A formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido, por conseguinte, características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo (2004, P. 79).

Segundo Harvey (2004 apud BRETTAS, 2020), o Estado tem um papel indispensável na acumulação primitiva não apenas para promover uma institucionalidade favorável à reprodução do capital, como também para adquirir e

privatizar ativos, como por exemplo, a expropriação⁹ dos bens da Igreja Católica durante a Reforma Protestante.

Para Harvey, a discussão sobre o Estado deve ser concebida nos “processos moleculares de acumulação do capital” (HARVEY, 2004, p. 79) que, por estarem em constante expansão, rompem com qualquer possibilidade de tendência ao equilíbrio.

Em suas palavras,

Os processos moleculares de acumulação do capital podem criar, e efetivamente criam, suas próprias redes e estruturas de operação no espaço de inúmeras maneiras, incluindo o parentesco, as diásporas, os vínculos religiosos e étnicos e os códigos lingüísticos como formas de produzir intrincadas redes espaciais de atividades capitalistas independentes das estruturas do poder do Estado (HARVEY, 2004, p. 80).

Entretanto, o autor alerta, que não se dispensa a atuação do Estado, visto a intrínseca relação com a burguesia e as vantagens derivadas da participação estatal na produção e reprodução de capital.

[...] a condição preferida para a atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as do contrato de trabalho) sejam legalmente garantidas e em de gize se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções do capital (por exemplo, entre interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas). Políticas relativas à segurança da oferta de dinheiro e aos negócios e relações comerciais externos também têm de ser estruturadas para beneficiar a atividade de negócios.

Assim, ainda no imperialismo, fase madura de desenvolvimento do capitalismo, o Estado mantém uma atuação voltada para o grande capital. Embora compreenda-se que o modo capitalista de produção inaugurou o momento que expõe a excelência de ligações comerciais globais, que articula, via investimento financeiro nos ciclos produtivos de regiões locais, a auto realização do capital mundial na apropriação de grandes excedentes, extraídos, por vezes, de economias dependentes e periféricas, que utiliza a exploração da força de trabalho e dos recursos naturais, o capital não consegue efetivar seu ciclo de produção e conversão em capital financeiro, sem o apoio do Estado.

⁹ Em síntese, o termo expropriação refere-se a retirada de bens, à privação do uso de posses por classe que detém interesses sobre tais objetos expropriados. Na história do capitalismo, a expropriação foi visualizada, inicialmente, ainda na fase primitiva do capital, quando a classe proletária foi privada, pela classe burguesa, dos meios de produção – a terra e os instrumentos de trabalho – próprios das atividades funcionais que desenvolviam. No entanto, entendemos as expropriações como um mecanismo presente ao longo de todo o desenvolvimento do capitalismo, ainda que reflita delineamentos específicos ao longo do tempo e em cada formação econômico-social em que ocorre.

Ainda que Harvey (2004) afirme que o poder estatal hostil à acumulação privada de riqueza pode manter um país no atraso, na verdade, o autor enfatiza que, para que se consagrem os níveis desejados de acumulação de excedentes, a burguesia se ampara na ação estatal que fortalece e legitima a materialização das relações sociais de produção. Ou, como diz Harvey (2004, p. 81),

E, naturalmente, quando se trata de batalhas em torno da hegemonia, do colonialismo e da política imperial, bem como de aspectos mais mundanos das relações externas, o Estado há muito tempo, e ainda hoje, é o agente fundamental da dinâmica do capitalismo global.

Como parte da etapa imperialista do capital, o aprofundamento das relações de produção especializou os mecanismos de espoliação e expropriação para acumulação de riquezas privadas. Consoante Harvey (2004) e Brettas (2020) emergiram novos mecanismos de espoliação que consistem em: 1) os direitos de propriedade intelectual; 2) biopirataria; 3) a destruição de recursos ambientais globais; 4) a mercantilização da cultura, da história e da criatividade intelectual; e, 5) a privatização de bens públicos (da água, das universidades, entre outros).

Todavia, a criação dos novos mecanismos também considera o resguardo do Estado no alcance dos interesses privados do capital.

Tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos, mesmo contrariando a vontade popular. A regressão dos estatutos regulatórios destinados a proteger o trabalho e o ambiente da degradação tem envolvido a perda de direitos. A devolução de direitos comuns de propriedade obtidos graças a anos de dura luta de classes (o direito a uma aposentadoria paga pelo Estado, ao bem-estar social, a um sistema nacional de cuidados médicos) ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal (HARVEY, 2004, p. 123).

Sobre esta ideologia que orienta e conduz as ações do Estado e irrompe a terceira fase do imperialismo, trataremos na seção seguinte. Cientes, até aqui, que, o Estado segue funcional ao capitalismo, amoldando-se aos imperativos das práticas predatórias que potencializam a exploração da classe trabalhadora para agregar excedentes às elevações cambiais financeiras, consultadas, diariamente, nos redutos centrais de valorização do capital.

2.4 O Estado Neoliberal

A passagem do capitalismo mundial à fase imperialista conformou uma paisagem geográfica global eivada de contradições e tensões. O cotidiano das

atividades capitalistas de produção é, constantemente, instável, diante de todos os tipos de pressões técnicas e econômicas que sobre ela incidem.

As tensões e antagonismos entre competição e monopólio, concentração e dispersão, centralização e descentralização, fixidez e movimento, dinamismo e inércia, entre diferentes escalas de atividade — todas, advêm dos processos moleculares de acumulação interminável do capital no espaço e no tempo (HARVEY, 2004). A constante geração de contradições, próprias da dinâmica capitalista de produção, e essas tensões se veem apreendidas pela lógica expansionista geral de um sistema capitalista em que a acumulação interminável do capital e sua busca eterna de lucros constituem a dominante.

Habilitado na exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, o centro imperialista tem o Estado como o grande responsável por conduzir os processos, em que as relações de troca – na medida em que acentuam a concentração e centralização na base do capitalismo em sua fase monopolista – produzem e reproduzem relações desiguais, fortalecendo e aprofundando as relações de dependência (BRETTAS, 2020).

No esteio do avanço do imperialismo, vigora o neoliberalismo, conformando um campo de regulação útil e fundamental para o prosseguimento da ordem de produção se constituindo como mais que uma doutrina econômica ou ideologia, mas sim uma nova racionalidade de mundo (DARDOT e LAVAL, 2016), que estrutura e organiza tanto as ações dos governantes como a própria conduta dos governados.

Após a crise do Estado de bem-estar social, a neoliberalização foi apontada como saída para evitar uma resposta organizada da classe trabalhadora, que ameaçava os interesses das elites burguesas (BRETTAS, 2020). Assim, difundiu-se uma dialética combinação entre coerção e consenso que, conforme a correlação de forças de cada nação, foi sendo implementada nas diversas regiões do globo.

As alterações invocadas pela regulamentação neoliberal perpassavam a adoção de medidas privatizantes e liberalizantes, um reforço às buscas por saídas individuais, que recrudesciam o aumento da exploração da força de trabalho.

Não se tratando de uma simples continuidade do liberalismo clássico do século XVIII, do mesmo modo que não é seu extravio nem sua negação, o neoliberalismo passou de uma doutrina econômica para um “sistema normativo que ampliou sua

influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 7).

De acordo com Dardot e Laval (2016), enquanto o liberalismo clássico passava por uma profunda crise, a Revolução Russa, o avanço do socialismo e a disseminação das ideias de esquerda por toda Europa ameaçavam os liberais, impondo-lhes a necessidade de reformulação teórica do liberalismo. É nessa conjuntura de crise política, econômica e teórica que surge a principal tentativa de refundação do liberalismo: o Colóquio Walter Lippmann, ocorrido em 1938; tal evento provocou a origem de duas grandes correntes de pensamento neoliberal: a corrente austro-americana, representada por Friedrich A. Hayek e Ludwig von Mises, e a corrente ordoliberal alemã, cujos principais teóricos foram Walter Eucken e Wilhelm Röpke.

Realizando uma leitura foucaultiana do período de crise do capital, Dardot e Laval identificam o papel do Estado na sociedade neoliberal. Segundo os autores, “o neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais” (2016, p. 30). Ao caracterizar o sistema, Dardot e Laval percebem que o neoliberalismo é mais resiliente que a esfera mercantil e financeira do capital, chegando a estender a lógica do mercado para além das fronteiras estritas do mercado, impondo, desse modo, uma subjetividade de concorrência sistemática entre os indivíduos.

Do sujeito ao Estado, passando pela empresa, um mesmo discurso permite articular uma definição do homem pela maneira como ele quer ser “bem-sucedido”, assim como pelo modo como deve ser “guiado”, “estimulado” “formado”, “empoderado” (empowered) para cumprir seus “objetivos”. Em outras palavras, a racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos. “Empresa” é também o nome que se deve dar ao governo de si na era neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 328).

Transcendendo a esfera estatal e invadindo o âmbito privado da vida dos indivíduos, o neoliberalismo implementa um sistema de regulação social interna que compreende uma racionalidade que se assenta na articulação estratégica, que envolve desde o Estado às entidades supragovernamentais – como o Banco Mundial e o FMI, think tanks e agências de classificação de risco.

A racionalidade neoliberal, baseada na concorrência integral em todos os âmbitos, adquire uma dimensão totalizadora, da qual nada escapa, incluindo a própria

existência humana. A construção dessa nova racionalidade, ou razão-mundo, nos termos dos autores, segue basicamente estes passos:

Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa (Ibidem, p. 379).

Como já havia sido afirmado, a racionalidade neoliberal, observada pelos autores, afeta todas as esferas da sociabilidade, incluindo o próprio Estado. O discurso contra o intervencionismo estatal ganhou o centro do debate especialmente após a década de 1970, quando se iniciam os governos neoliberais de Donald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra. Apesar de haver um forte e contínuo discurso contra o Estado, na realidade, o neoliberalismo nunca vislumbrou o seu fim, mas sua transformação.

[...] esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àsquelas a que se sujeitam as empresas privadas (Ibidem, p. 272).

A compreensão dos autores concorda com intérpretes marxistas, como Mascaró, quando este afirma,

Ao se apresentar imediatamente como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, o neoliberalismo pode revelar os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma maior privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social das finanças. No entanto, o neoliberalismo só pode ser compreendido se for somado ao seu específico regime de acumulação um complexo de formas políticas, lutas sociais, informações culturais, técnicas e de massa e valores que se apresentam como modo de regulação desse todo. Se há um núcleo econômico do neoliberalismo, há também, de algum modo, um núcleo político-ideológico que lhe conforma (MASCARÓ, 2013, p. 174).

Portanto, a implementação do neoliberalismo, em todo o tempo, organiza um sistema de apoio que reitera a ideologia que propaga. E, em momento algum, “O neoliberalismo não é uma retirada do Estado da economia, mas um específico modo de presença do Estado na economia (MASCARÓ, 2013, p. 182).

Produzindo mudanças na esfera estatal, o neoliberalismo impeliu a reestruturação interna e externa da máquina pública; externamente, com privatizações das empresas públicas, pondo fim ao chamado Estado produtor, e interna, ao tornar-se um avaliador e regulador que “mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles,

estruturas novas relações entre governo e sujeitos sociais”–, bem como a partir das mudanças lexicais no vocabulário político (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 273-285).

Na fase do capitalismo neoliberal, os Estados passam a ser guiados pela lógica empresarial da concorrência. Desse modo, a concorrência entra em outro patamar: os países passam a concorrer globalmente pelos capitais estrangeiros, e os grandes oligopólios internacionais exercem grande influência nessa disputa. Como parte do processo de imperialismo, os investimentos financeiros, constituintes dos deslocamentos espaço-temporal de capitais incidem na concorrência entre os países que buscam os territórios mais atrativos para efetivar o fluxo de cambio entre as nações.

Entretanto, essa clara competição acomete os Estados nacionais, que operam, internamente, na expropriação dos seus bens em função do capital. Portanto, são efetivadas alterações nas legislações com intenções de flexibilizar a compra, venda e consumo da força de trabalho e dos recursos naturais que são utilizados no processo das relações sociais de produção.

Nesse sentido, duas mudanças devem ser notadas: a primeira diz respeito à relativização do papel do Estado como entidade integradora de todas as dimensões da vida coletiva; a segunda mudança deriva da primeira: em que todas as dimensões do Estado passam a ser geridas pela ótica da concorrência (DARDOT e LAVAL, 2016). Ou seja, o Estado passa a ser mais uma entidade que busca maximizar seus resultados, como uma empresa. Assim sendo, o Estado não é considerado uma entidade “exógena” à ordem do mercado, mas uma entidade totalmente integrada ao espaço e às leis das trocas, isto é, o Estado é mais uma empresa que está em concorrência no mercado global. Por isso, a reforma dos aparelhos do Estado é apresentada como um processo “neutro”, “ideologicamente isento”, com vistas apenas a critérios “técnicos” (DARDOT e LAVAL, 2016).

Esse discurso, que em sua aparência é politicamente esvaziado, originou-se no seio da direita neoliberal norte-americana e inglesa, durante os governos de Reagan e Thatcher, e foi adotado pela socialdemocracia e pela esquerda europeia, na década de 1990 em diante (HARVEY, 2004; DARDOT e LAVAL, 2016), permanecendo, até a atualidade, em algumas nações que insistem na falácia da neutralidade estatal.

Todavia, as mudanças na dimensão do Estado apresentam sérios prejuízos aos serviços prestados à classe trabalhadora. Como resultado do processo neoliberal de destruição dos direitos sociais, vivencia-se a perda do próprio significado dos serviços públicos, influenciando, conseqüentemente, a própria ideia de sujeito político. Em última instância, o que está em jogo é a própria dimensão do que é política, uma vez que a esfera do coletivo e do bem comum é preterida em favor do consumo egoísta imediato. Em síntese,

A racionalidade neoliberal, ao mesmo tempo que se adapta perfeitamente ao que restou dessas distinções no plano da ideologia, opera uma desativação sem precedentes do caráter normativo destas últimas. Diluição do direito público em benefício do direito privado, conformação da ação pública aos critérios da rentabilidade e da produtividade, depreciação simbólica da lei como ato próprio do Legislativo, fortalecimento do Executivo, valorização dos procedimentos, tendência dos poderes de polícia a isentar-se de todo controle judicial, promoção do "cidadão-consumidor" encarregado de arbitrar entre "ofertas políticas" concorrentes, todas são tendências comprovadas que mostram o esgotamento da democracia liberal como norma política. [...] "Nada de direitos se não houver contrapartidas" é o refrão para obrigar os desempregados a aceitar um emprego inferior, para fazer os doentes ou os estudantes pagarem por um serviço cujo benefício é visto estritamente como individual, para condicionar os auxílios concedidos à família às formas desejáveis de educação parental. *O acesso a certos bens e serviços não é mais considerado ligado a um status que abre portas para direitos, mas o resultado de uma transação entre um subsídio e um comportamento esperado ou um custo direto para o usuário. A figura do "cidadão" investido de uma responsabilidade coletiva desaparece pouco a pouco e dá lugar ao homem empreendedor.* Este não é apenas o "consumidor soberano" da retórica neoliberal, mas o sujeito ao qual a sociedade não deve nada, aquele que "tem de se esforçar para conseguir o que quer" e deve "trabalhar mais para ganhar mais", para retomarmos alguns dos clichês do novo modo de governo. A referência da ação pública não é mais o sujeito de direitos, mas um ator autoempreendedor que faz os mais variados contratos privados com outros atores autoempreendedores (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 379-381).

Assim, não é apenas o Estado que se adequa a essa nova racionalidade neoliberal, mas toda a sociedade passa a ser concebida como um "mercado", no qual cada sujeito é uma "empresa" que está em contínua concorrência. A competição introjeta-se até na esfera da subjetividade dos indivíduos. A naturalização do risco, a responsabilização individual pelas consequências de suas escolhas e a transformação dos indivíduos em sujeitos empreendedores de si, que estão em contínua competição e concorrência com os demais sujeitos empreendedores, são facetas dessa nova razão-mundo, que se constitui como racionalidade dominante da contemporaneidade.

3. O ESTADO BRASILEIRO DEPENDENTE E AS REQUISIÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo tem como objetivo explorar a formação histórico-social do Estado Brasileiro, reconstruindo a atuação do Estado perante as requisições internacionais, considerando sua condição de dependência, em relação ao capitalismo mundial. Tendo como base teórica o materialismo histórico-dialético, realizamos uma aproximação à história nacional, a partir da teoria marxista da dependência.

A partir realidade local, reconstituímos, historicamente, uma revisão bibliográfica, considerando os principais intelectuais que, no decorrer do século XX, lançaram as bases da interpretação sobre a formação social brasileira.

Neste trabalho, concebe-se a economia brasileira inserida no contexto do movimento desigual e combinado entre as nações. Essa compreensão é originada na lei do desenvolvimento desigual e combinado, formulada por Trotsky, que, embora seja reconhecido por tê-la apresentado e conceituado, já havia sido, previamente, citada por Vladimir Lenin. No entanto, o autor não formulou uma compreensão para referir-se ao movimento desigual do capital. De forma frequente, em suas palavras, ele utilizava essa noção para referir-se ao ritmo diferenciado de crescimento nos ramos industriais, como por exemplo, na referência ao desenvolvimento desigual entre as nações: “O desenvolvimento desigual, por saltos, das diferentes empresas e ramos da indústria e dos diferentes países é inevitável sob o capitalismo” (LENIN, 2011, p. 180).

Nessa citação, Lenin compreende que o desenvolvimento entre as nações ocorre de forma desigual, visto que algumas vivenciavam uma fase mais madura de capitalismo, enquanto outras iniciavam a trajetória em ritmo diferenciado, e em conformidade com os ditames das economias já estabelecidas.

Reconhecendo que o capitalismo se constitui a partir da propriedade privada e do acúmulo de riquezas advindos da geração de excedentes, Lenin constata que o modo de produção opera a partir do movimento desigual entre as economias, que erigem as contradições fundantes da sociabilidade burguesa, sendo impossível, aos limites do capitalismo, realizar-se de outra forma, que não pela exploração do trabalho e os territórios subdesenvolvidos (atrasados).

Mas se assim fosse, o capitalismo deixaria de ser capitalismo, pois o desenvolvimento desigual e a subalimentação das massas são as condições e as premissas básicas, inevitáveis, deste modo de produção. Enquanto o capitalismo for capitalismo, o excedente de capital não é consagrado à elevação do nível de vida das massas do país, pois significaria a diminuição dos lucros dos capitalistas, mas ao aumento desses lucros através da exportação de capitais para o estrangeiro, para os países atrasados. Nestes países atrasados o lucro é em geral elevado, pois os capitais são escassos, o preço da terra e os salários relativamente baixos, e as matérias-primas baratas (LENIN, 2011, p. 181).

Dessa maneira, o autor identifica uma característica central do capitalismo na era imperialista: a forma político-econômica do capital assenta-se na estrutura de poder tecida entre as economias mundiais e nas relações de exploração que permitirá o benefício de umas em detrimento de outras. A compreensão do autor é basilar para entender o contexto histórico-político que são introduzidas as formas capitalistas e como ocorre o desenvolvimento do modo de produção no território brasileiro, bem como as particularidades da reprodução das relações sociais de produção no território latino-americano.

Adensando a teoria já avaliada por Lenin, Trotsky (2017) relata que a lei do desenvolvimento desigual e combinado pertence à dinâmica do capital, dado o impulso do modo de produção de penetrar em todos os rincões do mundo, para transformá-los e para incorporá-los em seu seio. De forma que, todas as nações do mundo estão inseridas nesse movimento de acumulação de capitais, que ocorre através de uma relação de dominação e subalternidade entre as grandes nações imperialistas e os países em desenvolvimento. São essas condições que forjam o desenvolvimento combinado na conjuntura do capital que se atualiza em suas fases.

A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, por falta de denominação apropriada, chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas arcaicas com as mais modernas (TROTSKY, 2017, p.34).

Explicando a história da Revolução Russa, Trotsky ilustra e conceitua a lei do desenvolvimento desigual e combinado, a qual, segundo o autor, “é própria dos países atrasados no sentido de uma combinação original dos elementos retardatários com os fatores mais modernos” (TROTSKY, 2017, p. 79). Os efeitos desta lei, deste modo, alcançam as nações, tardiamente, colonizadas e impõem, sobre estas, níveis de desenvolvimento e um padrão de dominação econômico que privilegia o centro imperialista.

Cientes que as nações estão sob domínio do capitalismo mundial, que atua por meio de instituições mundiais de regulação, abordamos, neste capítulo, como as agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), conduziram a economia mundial através de documentos oficiais que orientavam e requeriam a adesão dos países à agenda neoliberal.

Assim, este capítulo apresenta o movimento endógeno do capitalismo no Brasil, considerando a introdução do país à dinâmica mundial de produção pré-estabelecida e o desenvolvimento desigual e combinado entre as nações. Considerando a condição de dependência do Estado Brasileiro, que perpassa a conjuntura nacional desde o período colonial, refletimos a influência das referidas agências internacionais na conformação do atual cenário brasileiro, que é marcado pela regressão dos direitos sociais, flexibilização do trabalho e pela figura do Estado como agente condutor das contrarreformas que sucateiam os meios de vida da classe trabalhadora.

Assim sendo, esboçamos ainda, como todo o panorama nacional tem sido submetido às orientações internacionais que conduzem a economia para o acúmulo desenfreado de riquezas, mediante a exploração das classes trabalhadoras periféricas. Considerando que as agências de regulação não atuam por si mesmas, mas atreladas aos interesses econômicos e financeiros de uma elite mundial, observamos quais eram as orientações e seus efeitos no Brasil e para o mundo. Toda a exposição realizada pontua o caráter central do Estado na condução da economia e defesa da propriedade privada no país – atividades clássicas do Estado, conforme a literatura marxiana.

Assim sendo, neste capítulo, verificamos os processos econômicos internos e seu espraiamento no âmbito social, bem como a movimentação internacional para assegurar que tais orientações seriam cumpridas, e o acúmulo de excedente seria, corretamente, apropriado pelos países centrais.

3.1 As especificidades do Estado Brasileiro dependente

Em meados do século XX, a produção de conhecimento no Brasil realizou avanços incontestáveis ao analisar o processo histórico da formação do país. Tal esforço possibilitou a compreensão de particularidades da dinâmica interna do capitalismo no Brasil, ampliando o entendimento sobre o próprio processo de

constituição do país recém “emancipado”¹⁰, perante um sistema de produção consolidado nas grandes economias mundiais.

Este movimento de conceber o desenvolvimento capitalista no Brasil e na América Latina contou com a colaboração de grandes intérpretes como Florestan Fernandes e Caio Prado Júnior. Embora apresentem visões particulares sobre a condução das relações do capital no Brasil, dada à trajetória política e acadêmica particular de cada intelectual, estes compreendem que o país é desenvolvido perante uma intrínseca relação de dependência com o capitalismo mundial, que, nas economias do novo mundo dependente, iria condicionar a atuação do Estado e da burguesia na manutenção do modo de produção nos territórios subdesenvolvidos.

As contribuições de cada autor caracterizaram o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, considerando a formação histórico-social do país latino-americano. A seu modo, cada um dos intelectuais analisou particularidades da formação endógena do capitalismo no Brasil.

Em sua primeira obra, *Evolução Política do Brasil*, publicada em 1933, Caio Prado Junior – o precursor dentre os estudos sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil – identifica que a formação social brasileira passa por períodos de desenvolvimento econômico que iniciam, primeiramente, no campo e, posteriormente, nos centros urbanos (os quais só se desenvolvem em meados do século XVII). Como afirma "A sociedade colonial brasileira é o reflexo fiel de sua base material: A economia agrária (...) assim como a grande exploração absorve a terra, o senhor rural monopoliza a riqueza, e com ela seus atributos naturais: o prestígio, o domínio " (PRADO JUNIOR, 2012, p. 23). A economia colonial brasileira, por sua vez, apresenta uma base essencialmente escravagista, tendo sua base material na economia agrícola, com foco para monocultura da cana-de-açúcar. Alicerçado no escravismo como meio de captação da força de trabalho, a massa popular é composta por índios, mestiços e negros, uma vez que sem escravos, seria impossível o desenvolvimento da economia do período.

Vale ressaltar que, desde a colonização, a articulação do Estado Monárquico com os interesses dos grandes produtores se faz presente, dentre outros, nos dispositivos jurídicos que possibilitam a efetivação da espoliação dos pequenos

¹⁰ O processo de emancipação política brasileira é tido, na história e sociologia críticas, como um movimento idealizado pela burguesia, que ocorre diante de um acordo comercial para a consolidação das grandes nações, sendo protagonizado pela burguesia local, ausente da participação popular.

proprietários (lavradores autônomos) para benefício do grande produtor, proporcionando a formação de uma burguesia rural.

“Já entre as primeiras concessões de D. João III aos donatários das capitânias brasileiras figura a de poderem ‘cativar o gentio que quisessem para o seu serviço’, e mesmo a de levarem alguns para o Reino” (PRADO JUNIOR, 2012, p. 24). Atrelado à prática de subordinar a massa da população aos senhores rurais, donos de engenhos e fazendas, o Estado Colonial ainda se omitia quanto aos abusos, repressões e castigos e permitia (atitude passiva) a exploração dos indígenas e dos negros na busca de pedras e materiais preciosos para manutenção da metrópole e das administrações rudimentares (PRADO JUNIOR, 2012).

A forma como a administração municipal se formou (ao contrário da base dos centros urbanos) a partir da dominação dos proprietários rurais, que matinha o voto da nobreza e homens bons (leia-se proprietários rurais) – com exclusão dos demais ofícios – no poder das câmaras legislativas, bem como a sobreposição deste poder às leis, inclusive com a fixação de salários, preços de mercadorias, valor da moeda, expedições e suspensão de governadores (PRADO JUNIOR, 2012). Todos os elementos são características do poder político na colônia, Estado Colonial, em que a soberania e o poder político só eram encontrados, de fato, nos proprietários rurais através das administrações municipais, que recrudesciam o poder concedido aos detentores de terras. Assim, o Estado colonial era o instrumento de classe desses proprietários.

Destaca-se, ainda neste processo, a presença da Igreja Católica, através dos padres jesuítas, que tinham o papel de "domesticar os naturais". Contudo, a missão desempenhada pelos religiosos escamoteava a vontade de escravizar os índios, a qual é objeto de conflito entre os colonos e os religiosos; a permanência dos três povos (europeu, africano e indígena) no solo brasileiro rendeu fortes influências étnicas à cultura do vasto país, a qual se diversifica nas regiões, diante da maciça presença destes em seus territórios (PRADO JUNIOR, 2012). Logo, o Estado Colonial já atuava, desde as primícias do que seria o atual Estado Burguês Brasileiro, garantindo o apoio necessário ao desenvolvimento do capital, assim como mediava os conflitos em torno do processo de acumulação e desenvolvimento das forças produtivas do país.

Reconhecendo o passado colonial brasileiro, em História Econômica do Brasil – publicado em 1945 – Prado Junior realizou um resgate histórico sobre o passado

colonial na conformação do desenvolvimento brasileiro e como este condiciona uma reprodução específica de economia colonial no presente. Nesta obra, o autor afirmava que a escravidão era a mola mestre da vida no país (PRADO JÚNIOR, 1981), pois compreendia que, nesta forma de organização do trabalho, repousavam as formas de atividades econômicas, inexistindo formas possíveis de substituí-la.

A posição escravista reforçar-se-á aliás depois da Independência, com a ascensão ao poder e à direção política do novo Estado, da classe mais diretamente interessada na conservação do regime: os proprietários rurais que se tornam sob o Império a força política e socialmente dominadora (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 104).

Segundo o autor, a escravidão foi conservada no país por um longo tempo; sua duração, contudo, estava vinculada a dois fatores que a preservaram. Primeiro, “a contradição profunda que representava a vigência do sistema servil na estrutura social do novo Estado, cindindo sua população em castas nitidamente diferenciadas e opostas uma à outra” (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 104). É notório destacar que Prado Júnior já observava, neste momento, uma ação externa realizada por outros países, que condicionavam o processo interno econômico social brasileiro.

Na colônia, *sob a pressão externa da metrópole europeia*, ao mesmo tempo dominadora e aglutinadora, aquela contradição se fazia menos sentir, e a estrutura social e econômica do Brasil mantinha-se neste terreno em relativo equilíbrio. Já as coisas se tornavam diferentes com a separação política e a independência, e o desaparecimento daquela pressão exterior (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 104, *grifos nossos*).

Essa contradição, mencionada de forma reiterada, expressa, na atualidade, um reflexo do passado escravista brasileiro. Passados 135 anos, o legado da escravatura segue ativo no cotidiano das pessoas negras que residem no Brasil, por meio de um racismo velado – nega a própria existência –, que é, também, funcional ao capitalismo, por manter a estratificação social¹¹ entre as etnias, ainda que, legalmente, todas as pessoas sejam consideradas iguais perante a lei¹².

¹¹ As pessoas pretas e pardas, como a que aqui escreve, enfrentam desafios para ocupar os espaços sociais na modernidade. Como trata Djamila Ribeiro (2019), o espaço social é um lugar de privilégio, do qual pessoas negras não desfrutam. Assentado no processo descrito por Prado Júnior (1981), de uso da escravidão para impor e delimitar às pessoas e suas etnias, aguçando a luta de classes para além da condição de classe, incidindo, também, na condição étnico-racial do indivíduo, Ribeiro (2019, p. 13) confirma, a partir de um relato pessoal, que, de fato, pessoas negras, ainda, lidam com os resquícios da escravidão, que reforçam o racismo como estrutural na sociedade brasileira: “Como muitas pessoas negras que circulam em espaços de poder, já fui “confundida” com copeira, faxineira ou, no caso de hotéis de luxo, prostituta”.

¹² Conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988, *grifos nossos*), “art. 5º. Todos são iguais perante a lei, *sem distinção de qualquer natureza*, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” [...].

O segundo fator, segundo Prado Junior, que colaborou na manutenção da escravidão foi o tráfico africano (1981). Apesar do país já ter conquistado sua independência do Império Português, mantinha-se a prática comercial de humanos escravizados, por entender que, ao fim do tráfico africano findaria, também, a escravidão no país – como é exposto pelo autor na obra.

Ao longo da História Econômica do Brasil, Prado Junior relata como a economia se constitui no país latino-americano. Nesse sentido, ele apresenta dois conceitos que norteiam as discussões futuras sobre o desenvolvimento econômico brasileiro.

Apresentando os conceitos de economia colonial e economia nacional, Prado Jr. abre a reflexão sobre a relação de dependência e predominância dos interesses de umas nações sobre as outras. De acordo com Prado Junior (1981), economia nacional indica um perfil de nação que se organiza em função das suas próprias necessidades; enquanto a economia colonial retinha uma dependência que lhe conforma e é própria dessa categoria, determinando sua organização a partir de uma forte presença de interesses que estão além das fronteiras territoriais.

Analisando a história do Brasil, o precursor do desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira identifica que

Não se chegara a constituir na era colonial uma economia propriamente nacional, isto é, um sistema organizado de produção e distribuição de recursos para a subsistência material da população nela aplicada; mas ficara-se modificando apenas a extensão do processo, nesta exploração comercial de um território virgem *em proveito de objetivos completamente estranhos à sua população*, e em que essa *população* não figura senão como *elemento propulsor destinado a mantê-la em funcionamento*.

Este é o traço que sintetiza a economia brasileira no momento em que o país alcança a sua autonomia política e administrativa. *Todas as suas atividades giram em torno deste fim precípua de fornecer ao comércio internacional alguns produtos tropicais de alto valor mercantil, metais e pedras preciosas*. O mais é secundário, acessório, e serve apenas para tornar possível a realização daquele fim (PRADO JUNIOR, 1981, p. 72).

Assim, o processo de colonização brasileiro se dá pela expansão do capitalismo mercantil que se instaura na colônia, tornando-a capitalista desde os primeiros passos de desenvolvimento socioeconômico do que viria a ser a nação brasileira. Desse modo, a empresa instalada nos trópicos (PRADO JUNIOR, 1981) tendia ao acúmulo de riquezas por meio da exploração do trabalhador que não era sujeito de nada, apenas permitia que o processo ocorresse como fora previsto e planejado. Por esta razão, o Brasil é interpretado como uma economia de razão colonial, que é atravessada pelos interesses internacionais (em particular do capital

financeiro), e, rotineiramente, esbarra no obstáculo dos remanescentes do velho sistema colonial que lhe embaraçam o prosseguimento e limitam as perspectivas.

No curso, contudo, desse processo de transformação, esta esbarra no obstáculo dos remanescentes do velho sistema colonial que lhe embaraçam o prosseguimento e limitam as perspectivas. Resulta aquele obstáculo, fundamentalmente, [...] do acanhado mercado consumidor interno e sua defeituosa estrutura – herança ainda, em última instância, daquele passado colonial –, mercado esse que no regime vigorante de livre iniciativa privada que se estimula unicamente pelo maior interesse financeiro e maximização do lucro comercial, não oferece os impulsos necessários para a promoção das atividades econômicas em proporções e condições que assegurem um suficiente ritmo de crescimento do mesmo mercado (PRADO JÚNIOR, 1989, p. 124).

Portanto, o passado colonial presente na economia colonial brasileira é uma espécie de passado-presente, que determina e limita como se estabelecem e desenvolvem-se as relações capitalistas no Brasil.

Em suma, a grandeza intelectual das obras de Prado Junior permite entender que, apesar do país ter vivido os processos de independência, fim do tráfico escravo, abolição da escravidão e entrada de imigrantes no país (PRADO JUNIOR, 1981), as condições econômicas não foram alteradas pelas mudanças sociopolíticas e organizacionais da sociedade brasileira. Estas são preservadas para a manutenção da grande empresa exploradora (PRADO JUNIOR, 1961), que tinha seus lucros apropriados pelos empresários internos e externos.

Assim, a tese defendida pelo intelectual expunha que a realidade brasileira viveu um projeto econômico que remanesce do passado colonial e não será alterado pelo desenvolvimento das forças produtivas do país, visto que os processos de trabalho e geração de riquezas executados no país são apropriados e pensados para responder às necessidades externas que, desde a colonização eram atendidas, em detrimento das necessidades internas.

Esse processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil, entretanto, é também observado por outros intelectuais que conferem novas características à história da nação brasileira.

Avaliando a existência de contradições que atravessaram o desenvolvimento capitalista nacional, Florestan Fernandes identifica a existência de processos revolucionários nas economias capitalistas. Considerando-os como revoluções burguesas, o autor reivindica que não há apenas um modelo válido de revolução burguesa, observando que, no Brasil, o Estado, originado de tal processo teria o papel

de manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedindo que a dominação burguesa e o controle burguês sobre o Estado Nacional se deteriorassem (FERNANDES, 1976). Sobre esse poder político da burguesia nacional, Fernandes atesta que

Na verdade, várias burguesias (ou ilhas burguesas), que se formaram em torno da plantação e das cidades, mais se justapõem do que se fundem, e o comércio vem a ser o seu ponto de encontro e a área dentro da qual se definem seus interesses comuns. E dessa debilidade que iria nascer o poder da burguesia, porque ela impôs, desde o início, que fosse no terreno político que se estabelecesse o pacto tácito (por vezes formalizado e explícito) de dominação de classe. Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Weber entendia como “poder político indireto”. As próprias “associações de classe”, acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares (FERNANDES, 1976, p. 204).

Ou seja, as burguesias nacionais se aproximam conforme a atividade econômica que realizam, sendo a dinâmica produtiva o elo que as une e agrega os interesses privados da classe dominante, entretanto, de forma particular, os arranjos firmados entre os diferentes grupos privados da burguesia brasileira são consolidados no terreno político e público, por meio da atuação forçosa do Estado no resguardo das ânsias do capital.

Em sua avaliação, o Brasil desenvolve uma autocracia burguesa, como forma de governo, que utiliza suas condições históricas como elemento catalizador da dominação democrático-burguesa no capitalismo periférico e selvagem.

Como é identificado por Iasi¹³, a formação social brasileira remonta à tendência prussiana de manter as formas políticas que implicariam a determinação “pelo alto” das condições fundamentais de desenvolvimento e garantia das relações sociais de produção burguesas. Localizando a passagem das formas econômicas rurais e

¹³ Em seu artigo – *Cinco teses sobre a formação social brasileira* (notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática) –, Mauro Iasi apresenta as teses sobre a formação social brasileira – a saber: I. a permanência do prussianismo e suas determinações; II. A materialidade da forma política e do Estado burguês é determinada pela natureza capitalista, monopolista e imperialista da ordem mundial contemporânea; III. A luta de classes e a “questão social” assumirão uma nova forma e se desenvolverão em um cenário qualitativamente distinto; IV. A consolidação da sociedade civil burguesa altera qualitativamente a luta por direitos; e, V. O Serviço Social pode se converter em um dos instrumentos de legitimação da barbárie – diante do encerramento do ciclo histórico aberto pela crise da autocracia burguesa no final da década de 1970; tratando da manutenção das determinações da chamada via prussiana e suas consequências para a forma do Estado burguês no Brasil, para a dinâmica da luta de classes, a luta por direitos e o papel do Serviço Social nessa nova etapa que se abre (IASI, 2019).

agrárias para o desenvolvimento industrial, Fernandes (1976) observa a presença de diferentes interesses entre a burguesia nacional; todavia, conta que, apesar das disparidades entre os interesses burgueses, estes se amalgamam na transição do regime de acumulação.

O efeito mais direto dessa situação é que a burguesia mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do País. Ela não assume o papel de *paladina da civilização* ou de *instrumento da modernidade*, pelo menos de forma universal e como decorrência imperiosa de seus interesses de classe. Ela se compromete, por igual, com tudo que lhe fosse vantajoso: e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do “atraso” quanto do “adiantamento” das populações (FERNANDES, 1976, p. 204).

Assim, diante dos processos de modernização do país,

A própria burguesia como um todo (incluindo-se nela as oligarquias), se ajustara à situação segundo uma linha de múltiplos interesses e de adaptações ambíguas, preferindo a mudança gradual e a composição a uma modernização impetuosa, intransigente e avassaladora (FERNANDES, 1976, p. 204).

Nossa burguesia, apesar de heterogênea, mantém seus interesses homogêneos. Seu movimento, ainda que se assemelhe ao comportamento da burguesia francesa e acomode um potencial revolucionário, mantém um posicionamento reacionário e conservador frente aos avanços político-econômicos, permanecendo nos limites do capitalismo periférico e dependente.

Avaliando a transição do século XIX para o século XX, até meados da década de 1930, Florestan observa um processo de evolução interna do capitalismo competitivo. Tal conjuntura, favorável ao desenvolvimento econômico nacional, impôs limites que resguardavam a estabilidade político e social prevista pelas burguesias nacional e internacional.

Portanto, estamos diante de uma burguesia dotada de moderado espírito modernizador e que, além do mais tendia a circunscrever a modernização ao âmbito empresarial e as condições, imediatas da atividade econômica ou do crescimento econômico. Saía desses limites, mas como meio — não como um fim — para demonstrar sua *civilidade*. Nunca para empolgar os destinos, da Nação como um todo, para revolucioná-lo de alto a baixo. [...] A influência modernizadora externa se ampliara e se aprofundara; mas — ela morria dentro das fronteiras da difusão de valores, técnicas e instituições instrumentais para a criação de uma economia capitalista competitiva satélite. Ir além representaria um risco: o de acordar o homem nativo para sonhos de independência e de revolução nacional, que entrariam em conflito com a dominação externa. O impulso modernizador, que vinha de fora e era inegavelmente considerável, anulava-se, assim, antes de tornar-se um fermento verdadeiramente revolucionário, capaz de converter a modernização econômica na base de um salto histórico de-, maior vulto. A convergência de interesses burgueses internos e externos fazia da dominação burguesa uma fonte de estabilidade, econômica e política, sendo esta vista como um componente essencial para o tipo de crescimento

econômico, que ambos pretendiam, e para estilo de vida política posto em prática pelas elites (e que servia de suporte ao padrão vigente de estabilidade econômica e política). Portanto, a dominação burguesa se associava a procedimentos autocráticos, herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos, que deveriam ser instituídos (na verdade, eles tinham existência legal ou formal, mas eram socialmente inoperantes) (FERNANDES, 1976, p. 206-207, *grifos do autor*).

Desta maneira, aglutinaram-se, na formação social brasileira, conjunturas sociais que conciliavam a dominação da burguesia interna. Conforme Fernandes (1976), esse processo se realizava por dois elementos; o primeiro exprime a dimensão autocrática da dominação burguesa – [...] “havia um acordo tácito quanto à necessidade de manter e de reforçar o caráter autocrático da dominação burguesa, ainda que isso parecesse ferir a filosofia da livre empresa, as bases legais da ordem e os mecanismos do Estado representativo” (FERNANDES, 1976, p. 207) –, produzindo uma falsa noção de ambiente democrático, quando, na verdade, é o puro produto do liberalismo e da burocracia.

Ao mesmo tempo em que o segundo elemento diz respeito ao progressivo aparecimento de uma efetiva “oposição dentro da ordem” e a “partir de cima” (FERNANDES, 1976). Neste elemento, são ampliadas as decisões particulares no âmbito público; de forma que são considerados coletivos os interesses e vontades da elite, que limita as realizações da nação aos seus objetivos de classe.

Esse movimento[...] “ampliou o cenário dos conflitos potenciais, dando viabilidade à emergência de uma “oposição de baixo para cima”, difícil de controlar e fácil de converter-se em ‘oposição contra a ordem’” (FERNANDES, 1976, p. 208). A luta de classes foi tensionada, por uma contradição interna do modo de produção capitalista que, em razão de sua natureza – operado em uma sociedade de classes – não integra todos os indivíduos da sociedade. Ao amotinar a luta de classes, fornece as condições para que a classe trabalhadora se revolte.

As repostas do Estado Brasileiro às demandas de classe, dado o contexto sócio histórico de desenvolvimento do país são perpassadas pelas “determinações pelo alto”, enfatizando a presença de um Estado forte que se impõe à sociedade civil fraca e gelatinosa (FERNANDES, 1976; IASI, 2019).

Essa particularidade nas ações do Estado burguês no Brasil incide na conformação de um Estado autocrático (FERNANDES, 1976), que é fundado por meio de uma “política de classe” que, com frequência, fazem da democracia um regime

político restrito a uma oligarquia das classes burguesas dominantes, como forma de preservar os interesses classistas.

Essa articulação política entre os mais iguais, democrático-oligárquica em sua essência e em suas aplicações, assume, de imediato e irremediavelmente, a forma de uma cooptação sistemática e generalizada. A cooptação se dá entre grupos e facções de grupos, entre estratos e facções de estratos, entre classes e facções de classes, sempre implicando a mesma coisa: a *corrupção intrínseca e inevitável do sistema do poder resultante*. Além disso, a cooptação se converte no veículo pelo qual a variedade de interesses e de valores em conflito volta à cena política, nela se instala e ganha suporte ou rejeição. Desse ângulo, a autocracia burguesa leva a uma democracia restrita típica, que se poderia designar como uma *democracia de cooptação* (FERNANDES, 1976, p. 358-359).

Desse modo, o funcionamento do Estado autocrático, em conluio com a democracia de cooptação, consolida a hegemonia burguesa por meio da autocracia

1.º) por pretender ampliar e consolidar a democracia de cooptação, abrindo-a “para baixo” e para a dissidência esterilizada ou esterilizável; 2.º) por querer definir o alcance do *poder legítimo excedente*, que deve ser conferido constitucional e legalmente ao Estado autocrático. [...]. Elas pretendem criar *condições normais* para o funcionamento e o crescimento pacíficos da ordem social competitiva, que se achava estabelecida antes de 1964 e foi convulsionada em seus fundamentos ideais, e revitalizada, em seus fundamentos econômicos, sociais e políticos, pelo desenvolvimento econômico acelerado e pela contrarrevolução preventiva (FERNANDES, 1976, p. 359, *grifos do autor*).

Para assegurar o dinamismo econômico são operados “Os mecanismos rotineiros de dominação de classe direta ou mediada, por novos controles de classe formais e, especialmente, por controles coercitivos de caráter estatal” (FERNANDES, 1976, p. 364). Esse movimento caminha para o radicalismo de classe e recrudescimento do despotismo burguês (FERNANDES, 1976), visto que, em nações periféricas, o capitalismo considera os modelos pré-existentes de economia que já havia.

O capitalismo monopolista não eclode nas economias periféricas rompendo o seu próprio caminho, como uma força interna irreprimível que destrói estruturas econômicas arcaicas ou simplesmente obsoletas, dimensionando e reciclando o que deveria ser preservado e forjando suas próprias estruturas econômicas ou extra-econômicas. Vindo de fora, ele se superpõe, como o *supermoderno* ou o *atual*, ao que vinha de antes, ou seja, o “moderno”, o “antigo” e o “arcaico”, aos quais nem sempre pode destruir e, com frequência, precisa conservar. O seu maior impacto construtivo consiste em cavar um nicho para si próprio, naquelas esferas das economias periféricas que são mais compatíveis com a transição, formando assim um exíguo espaço econômico, a partir do qual poderá crescer e quiçá irradiar-se para toda a economia, universalizando aos poucos os requisitos estruturais, funcionais e históricos inerentes ao seu próprio padrão de desenvolvimento capitalista. [...] Em outras palavras, para se aninhar e crescer nas economias capitalistas periféricas, esse padrão de desenvolvimento capitalista tem de satelitizar formas econômicas variavelmente “modernas”, “antigas” e “arcaicas”, que persistiram ao desenvolvimento anterior da economia competitiva, do

mercado capitalista da fase neocolonial e da economia colonial (FERNANDES, 1976, p. 268-269).

Assim, o processo de desenvolvimento das relações sociais capitalistas nos países é atravessado por contradições particulares que caracterizam as suas formações. Considerando o contexto social e econômico de subdesenvolvimento, Fernandes (1976) assevera que o desafio da superação do subdesenvolvimento passa por questões de natureza política que são compreendidas à luz dos processos históricos da nossa constituição a partir do século XIX. Processos estes que se dão tanto no nível nacional, mas também do ponto de vista das relações internacionais instituídas nesse momento.

Celso Furtado, grande expoente das ideias da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) no Brasil, também teve uma atuação exitosa e pioneira na compreensão sobre a economia brasileira. Em seus estudos, Furtado abordou os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, defendeu a ideia de um Estado atuante na redução das desigualdades nacionais e a existência de uma dimensão histórica aliada ao processo de desenvolvimento econômico.

O autor considerava a existência de etapas a serem seguidas para o desenvolvimento, ou ainda, para a superação da condição de subdesenvolvimento; entretanto, concluiu que “a ideia do desenvolvimento econômico é um simples mito” (FURTADO, 1974, p. 75), pois a compreensão desvia a atenção das necessidades básicas da coletividade, ao concentrar-se em objetivos abstratos como “*investimentos, exportações e o crescimento*” (FURTADO, 1974, p. 75).

Considerando o caráter combinado do subdesenvolvimento e como a relação desenvolvimento-subdesenvolvimento se estabelece globalmente, o autor entende que, em países como o Brasil, as estruturas arcaicas não são eliminadas – concordando com Fernandes, nesse sentido –, mas replicadas em estruturas híbridas que garantem a reprodução da exploração e dependência, circunstâncias que agravariam as condições de subdesenvolvimento.

O fato é que o imperialismo, enquanto processo de acumulação, aprofunda tendências, adensando a condição de dependência e as desigualdades entre nações, marcas que conformam a formação social e econômica do continente latino-americano. No Brasil, o processo de acumulação trilhou o caminho da dependência perante os países centrais. Em resumo,

Desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos relacionados que emergem de forma simultânea e imbricada. São resultados do desencadeamento, expansão e amadurecimento do sistema mundial capitalista e das relações que o constituem (OSÓRIO, 2016, p. 500).

Economicamente, os mercados subdesenvolvidos e periféricos, como o Brasil, ocupam posições secundárias no ranking produtivo internacional. No caso brasileiro, as atividades econômicas baseiam-se, majoritariamente, na produção de *commodities* de diferentes segmentos, que exploram, sobretudo, a agropecuária e a mineração¹⁴ - atividades de cunho extrativistas, que exaurem e deterioram o meio ambiente e as reservas naturais, enquanto fornecem os subsídios necessários à grande indústria mundial.

Neste sentido, a economia brasileira atua de forma limitada na produção de bens, operando, basicamente, com atividades econômicas que não requerem o desenvolvimento de outros ramos produtivos para sustentar a produção exportadora (OSÓRIO, 2016). Portanto, o país segue atrelado à dinâmica internacional de atraso e modernização, contando com tecnologias de ponta para produzir e/ou extrair matérias-primas básicas que serão utilizadas na produção das tecnologias avançadas.

Em sua análise, intitulada *Dialética da Dependência*, Ruy Mauro Marini inaugura a teoria da dependência, analisando que o processo de desenvolvimento socioeconômico do capital foi concebido em uma dinâmica pré-estabelecida internacionalmente de acúmulo de capitais em colônias para o enriquecimento das grandes economias globais. Esse entendimento explica como as economias brasileira e latino-americana estão condenadas, na dinâmica capitalista, a serem subalternas ao polo imperialista, centro da acumulação mundial de capitais.

A revolução industrial, [...], corresponde na América Latina à independência política que, [...], fará surgir, [...], um conjunto de países que passam a girar em torno da Inglaterra. [...] ignorando uns aos outros, os novos países se articularão diretamente com a metrópole inglesa e, em função dos requerimentos desta, começarão a produzir e a exportar bens primários, em troca de manufaturas de consumo e [...] de dívidas. É a partir desse momento que as relações da América Latina com os centros europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, *é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência*. A consequência da

¹⁴ Conforme dados do IBGE, as maiores atividades econômicas do Brasil são agricultura, pecuária, produção florestal, pesca, aquicultura, indústrias extrativistas (de petróleo e gás natural, de minerais metálicos e não metálicos) e de transformação.

dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida. (MARINI, 1973, n.p., grifos nossos).

Concebendo a relação de desenvolvimento e subdesenvolvimento como uma contradição insuperável do capital, Mészáros afirma que “o sistema do capital se articula numa rede de contradições que só se consegue *administrar* medianamente, [...], mas que não consegue *superar* definitivamente” (2003, p. 19). Assim, o controle do metabolismo social do capital (MÉSZÁROS, 2003) depende das contradições que produz para manter-se ativo no comando das relações sociais de produção.

Alimentado pelo antagonismo inconciliável entre capital e trabalho, o modo de produção sujeita, subordina e aprofunda as relações de trabalho aos imperativos expansionistas do sistema (MÉSZÁROS, 2003), que no Brasil obtém um delineamento específico, dada à condição de dependência e formação social do país.

Conforme Marini, as relações de trabalho no Brasil são pautadas na superexploração, uma categoria que reitera a exploração já comum ao trabalho no modo de produção do capital e agrega especificidades da economia dependente. Na elucidação do autor,

os três mecanismos identificados — a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho — configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. Isso é condizente com o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana. A atividade produtiva baseia-se sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isso permite baixar a composição valor do capital, o que, aliado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho (MARINI, 1973, n.p.).

Seguindo esta tese, a classe trabalhadora brasileira segue sendo mais explorada e menos remunerada que as classes trabalhadoras dos países imperialistas, como um desdobramento da contradição inicial de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Essa especificidade reverbera sobre uma população que, além de ser remunerada para garantir, minimamente, os itens da cesta básica necessários para a reprodução da força de trabalho, é assistida por um Estado que, preso às amarras da dependência e do próprio capitalismo, privilegia o investimento dos recursos públicos e das ações estatais na assistência à continuidade do modo de reprodução do metabolismo social do capital (MÉSZÁROS, 2003) – dimensão

principal do capitalismo avançado na atualidade, pois “o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado” (MÉSZÁROS, 2003, p. 29).

Assim, a condição de dependência nacional, ao incidir sobre o Estado, atinge a classe trabalhadora brasileira, que resiste à condição de vida degradante no país, especialmente no Nordeste, região que concentra 35,7% da população em idade de trabalhar sendo subutilizada¹⁵ (PNAD CONTÍNUA, 2022), dado que reitera o caráter crônico do desemprego na atualidade.

Historicamente, a evolução social do Brasil aglutinou contradições que asseguravam a continuidade do processo de desenvolvimento industrial e expansão do capital. Segundo Caio Prado Junior, podemos compreender o Brasil como “[...] um simples setor periférico e satélite do capitalismo internacional de onde lhe vêm todos os impulsos e freios que comandam o seu comportamento econômico” (PRADO JR., 1976, n.p.).

Desse modo, privilegiando a combinação de elementos para a manutenção do modo de produção, o Estado brasileiro segue produzindo respostas às expectativas de acumulação do capital, nos limites de sua condição de dependência, os quais, independente dos investimentos financeiros e especulativos do capitalismo mundial, não garantirão ao Brasil a categoria de grande potência econômica (PRADO JR., 1976), tal qual as nações desenvolvidas, temática a ser melhor desenvolvida no próximo tópico.

Logo, este Estado brasileiro que assumiu diferentes configurações e roupagens ao longo da formação do país, utiliza-se de contradições específicas da formação brasileira para auxiliar e garantir o rendimento capitalista. Por isso, ainda que haja, na atualidade, o trabalho regulamentado e protegido – o qual é útil ao capitalista industrial, pois o garante o consumo da força de trabalho em uma jornada de trabalho intensa, tendo os dias e horários de consumo da mercadoria força de trabalho assegurados por lei –, há também o retorno (ou a exposição) das formas de trabalho análogas à escravidão – haja vista que a prática perdura sendo útil ao capitalista agrário e financeiro.

¹⁵ Conforme os dados do 1º trimestre de 2022, da PNAD Contínua (2022), a região Nordeste apresenta a maior taxa de subutilização da força de trabalho do país, se comparada às demais regiões.

Especialmente em países de economia dependente e periférica, como o Brasil, remanescem as formas arcaicas de produção, próprias do passado colonial, atualizando as formas de exploração na contemporaneidade.

Segundo Francisco de Oliveira (2011), o processo de acumulação e expansão do capitalismo no Brasil foi forjado sob especificidades da economia dependente, que unem o rebaixamento da força de trabalho à existência de um mercado interno que depende das forças globais de acumulação, fatores que impulsionam o capitalismo no país, à custa da pobreza extrema e da desigualdade social gritante. Analisando o histórico de espoliação no território brasileiro pelo capital, o autor conclui que

[...] a tendência moderna do capital é a de suprimir o adiantamento de capital: o pagamento dos trabalhadores não será um adiantamento do capital, mas dependerá dos resultados das vendas dos produtos-mercadorias. Nas formas da terceirização, do trabalho precário, e, entre nós, do que continua a se chamar “trabalho informal”, está uma mudança radical na determinação do capital variável. Assim, por estranho que pareça, os rendimentos dos trabalhadores agora dependem da realização do valor das mercadorias, o que não ocorria antes; nos setores ainda dominados pela forma-salário, isso continua a valer, tanto assim que a reação dos capitalistas é desempregar força de trabalho. Mas o setor informal apenas anuncia o futuro do setor formal. O conjunto de trabalhadores é transformado em uma soma indeterminada de exército da ativa e da reserva, que se intercambiam não nos ciclos de negócios, mas diariamente. Daí, termina a variabilidade do capital antes na forma de adiantamento do capitalista. É quase como se os rendimentos do trabalhador agora dependessem do lucro dos capitalistas (OLIVEIRA, 2011, p.136, grifos nossos).

Acertadamente, Francisco de Oliveira avalia que o movimento de precarização das relações de trabalho não pouparia os trabalhadores remunerados pela forma-salário. Invadindo o serviço público, a nova forma de acumulação, via financeirização, amplia a exploração do trabalho protegido estável.

Sempre atendendo às requisições econômicas internacionais, em 1990, ao adentrar a fase neoliberal, o mercado de trabalho brasileiro viveu a instalação do toyotismo¹⁶, provocada pela acumulação flexível e desregulamentação financeira (ambas impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional), dos oligopólios e o enxugamento do Estado.

A década de 1990 foi, então, marcada pelo ajustamento nacional às imposições das agências internacionais. Dentre os ajustes, a prática da desregulamentação financeira foi requerida pelas agências internacionais bem como o desenvolvimento de um modelo de administração pública que conjurasse a flexibilização e o

¹⁶ Toyotismo é o modelo de fabricação adotado, inicialmente, pelas indústrias automobilísticas, no período da década de 1970. O modelo consistia em ampliar as linhas de montagem, a partir da flexibilização e pelo atendimento da demanda, conforme a necessidade do consumidor.

reordenamento das ações do Estado na condução/tratamento das contradições basilares ao modo de produção do capital. Nesse esteio se desenvolve o gerencialismo, um modelo de administração pública que condensou modelos anteriores, preservando características de ambos, em função do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

3.2 A reforma do Estado sob a ótica das agências internacionais e seus ajustamentos no Brasil

As transformações societárias decorrentes da crise cíclica do capital expressaram, dentre outras mudanças, a mundialização do capital, ocorrida no final dos anos 1970. Atrelada à financeirização da economia, à redução do *Welfare State* e ao aumento do desemprego estrutural, que afetou, sobremaneira, o mundo do trabalho, e teve como resultado a precarização, a terceirização e as consequências catastróficas sobre a organização de trabalhadores (CHESNAIS, 1996).

Ansiando uma resolução para os déficits inflacionários deixados pela crise de 1973, criou-se uma nova política monetária e orçamentária que se esforçou para responder à estagflação e o poder de pressão das organizações de assalariados, tornando-se a nova norma das políticas anti-inflacionárias no conjunto dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e nos países do Sul, que dependiam do crédito do Banco Mundial (BM) e do apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) (DARDOT e LAVAL, 2016).

Com as mudanças decorridas da crise do capital se espraiando no panorama internacional, inclusive nas economias latino-americanas, o BM e o FMI assumiram uma nova responsabilidade perante as relações econômicas globais.

Em 1989, em Washington, a comunidade financeira internacional, representada pelas agências internacionais – Banco Mundial, o FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e os funcionários do governo norte-americano reuniram-se para discutir a situação econômica da região latino-americana, com foco para as reformas já ocorridas até aquele período.

Segundo Batista (1994), o Consenso de Washington¹⁷ – como ficou conhecido o produto da reunião inicial – tratou não de formulações novas, mas, simplesmente,

¹⁷ De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 197), “esse consenso se estabeleceu na comunidade financeira internacional como um conjunto de recomendações que todos os países deveriam seguir para conseguir empréstimos e auxílios”.

de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Assim, o ensejo serviu para ratificar a proposta neoliberal, a qual o governo norte-americano, desde o início da administração de Reagan, insistia, vigorosamente, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral (BATISTA, 1994).

As organizações internacionais tiveram um papel bastante ativo na difusão dessa norma. O FMI e o Banco Mundial viram o sentido de sua missão mudar radicalmente nos anos 1980, em consequência da adesão dos governos dos países poderosos à nova racionalidade governamental. As economias mais frágeis tiveram, em sua maioria, de obedecer às recomendações desses organismos para conseguir ajuda ou, ao menos, “aprovação”, a fim de melhorar sua imagem diante dos credores e investidores internacionais (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 198).

Considerando o grau de recomendação, as orientações foram, absorvidas pelas nações periféricas. Acompanhadas do discurso da modernidade, as elites políticas, empresariais e intelectuais da região reproduziram as ideias em seus planos de governos, como se de sua iniciativa e interesse (BATISTA, 1994).

Destarte, sobre a prerrogativa da crise fiscal e necessidade contínua de modernização, foram promovidas alterações nas políticas de governo e de Estado nas economias latino-americanas, principalmente na área econômica, que refletiram nas políticas sociais (saúde, educação, segurança etc.), as quais foram comandadas pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que forçaram os Estados a executar variadas regulações, com a finalidade de gerar superávit pela apropriação dos recursos do fundo público para o pagamento dos juros da dívida.

Implementando o Estado mínimo, ação típica do neoliberalismo, o FMI e o BM passaram a recomendar, enfaticamente, a disciplina fiscal dos governos, com privatização, focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura, desregulamentação do processo econômico e da legislação trabalhista, liberalização do comércio exterior e eliminação de restrições ao investimento direto estrangeiro, que trouxeram diversas consequências, principalmente, para a América Latina.

Em face desse cenário mundial, o projeto de ideologia neoliberal defende, como saída da crise, a redução das funções do Estado. Para tal, o processo de desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, ocorre diante das orientações internacionais, que ampliam as relações com o capitalismo internacional, reforçando a condição de dependência do Estado brasileiro às nações centrais.

Seguindo as premissas do FMI e do Banco Mundial, o país tem, na modernidade, a árdua missão de reconfigurar o Estado. Ancorados no neoliberalismo, a nova razão do mundo, derivada de uma ideia muito particular de democracia (DARDOT e LAVAL, 2016), aguça a concorrência entre os indivíduos, em todos os níveis e aspectos sociais. Desde à atuação na empresa, no ambiente corporativo e laboral, à individualidade da vida privada, minando as experiências de solidariedade, cidadania e coletivismo.

É neste sentido, que o serviço público é também introduzido no rol de mudanças do projeto de expansão capitalista. Com atuação exclusiva em áreas rentáveis para o capital financeiro, o funcionalismo público representa uma categoria profissional aguerrida que ainda desfruta de direitos já retirados dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Em sua rotina de atuação, diariamente, os/as funcionários/as públicos fortalecem o sistema de serviço público, reforçando a prestação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

Tal legislação, contudo, tem sido desmontada, em um movimento concomitante com a morte do Estado Social. São os ataques à democracia, a destituição do trabalho protegido, a conversão dos direitos em mercadoria, a flexibilidade dos contratos precários, a agudização dos níveis de pobreza que garantem ao capital a expansão necessária dos negócios no território dependente.

Conforme Marx (2010, p.23), “[A] aliança entre os capitalistas é habitual e produz efeitos; [a] dos trabalhadores é proibida e de péssimas consequências para eles. [...] Por isso [é] tão grande a concorrência entre os trabalhadores”. Portanto, o capitalismo segue atacando a individualidade dos trabalhadores, opondo-os, como se seus reais interesses fossem antagônicos, com estratégias pírias que transferem o ônus das crises cíclicas do capital à classe trabalhadora.

Atuando como representantes dos interesses globais ao apresentar os meios necessários para estabelecer o crescimento econômico no mundo, as agências internacionais dispõem de um poder político para regular, conforme suas próprias regras, o bom andamento das economias nacionais.

É uma das fontes da força econômica e política imensa adquirida pelas instituições financeiras que é comum a todos os países da OCDE, praticamente sem exceção. Ela repousa na sobreimposição do capital e das receitas elevadas e o financiamento para empréstimo junto aos mercados financeiros dos déficits orçamentais. Sob o efeito de taxas de juros superiores e mesmo muito superiores à inflação e ao crescimento do PIB, a dívida pública faz “bola de neve”. Ela é geradora em seguida de pressões fiscais

altas sobre as receitas menos móveis e mais fracas, de austeridade orçamentária e de paralisia das despesas públicas. É ela, no decorrer desses últimos dez anos, que abriu a via para as privatizações (CHESNAIS, 2000).

Todavia, esse processo de regulamentação mundial do capital não ocorreu de forma autônoma, com a adesão *democrática* dos países. Nesse sentido, em 1989, o Banco Mundial (BM) publicou um relatório internacional, dirigidos a todos os países – especialmente, àqueles que tinham relações monetárias em andamento –, em que inaugurava um fundo monetário e, especificava seus objetivos, que deveriam ser ponderados pelos países que estabelecessem acordos.

(i) Promover a cooperação monetária internacional através de uma instituição permanente que proporcione a oportunidade de consulta e colaboração sobre problemas monetários internacionais.

(ii) Facilitar a expansão e o equilíbrio/do comércio internacional comércio internacional; contribuir para a promoção e manutenção de elevados níveis de emprego e para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os membros como objetivos da política económica.

(iii) Promover a estabilidade cambial, manter acordos de câmbio ordenados entre os membros, e evitar uma depreciação cambial competitivas.

(iv) Prestar assistência no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos o que respeita às transações correntes entre os membros e na eliminação das restrições à transação estrangeiras que dificultam o crescimento do comércio mundial.

(v) Dar confiança aos membros através da disponibilização temporária dos recursos gerais do Fundo temporariamente à sua disposição sob as garantias adequadas, proporcionando-lhes assim oportunidade de corrigir desajustes na sua balança de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas da prosperidade nacional ou internacional.

(vi) De acordo com o acima exposto, para encurtar a duração e diminuir o grau de desequilíbrio das nas balanças de pagamentos internacionais dos membros.

O Fundo orientar-se-á nas suas políticas e decisões pelos objetivos estabelecidos no presente artigo.

Assim, o FMI propunha a colaboração em problemas monetários internacionais, mediante o estabelecimento de garantias adequadas, que impediriam o desajustamento da economia mundial. Ao longo do relatório, o FMI relata que havia progressos em alguns países que seguiam “as políticas orientadas para o exterior e de abrir os seus mercados o máximo possível, de modo a facilitar o seu próprio ajustamento estrutural” (FMI, 1989, p.29). Defendendo a liberalização da economia para todos os países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, o FMI discute que as pressões protecionistas afetam a prosperidade econômica, impedindo a eficiência econômica.

Segundo o Banco Mundial (1989, p. 28),

As restrições comerciais prejudicam a prosperidade nacional e impedem os ajustamentos necessários nos países industrializados, bem como países em desenvolvimento. A liberalização do comércio é crucial para melhorar eficiência económica nacional e para criar um ambiente económico global

mais saudável. O Fundo apoia os esforços em curso no âmbito do Ronda do Uruguai do GATT de negociações comerciais multilaterais do GATT para reduzir os ao comércio e, nas suas próprias atividades de supervisão, insta os seus membros a adotar políticas comerciais mais liberais (tradução nossa).

Este posicionamento, por sua vez, é próprio da fase imperialista do capital; momento em que o poder político-militar, aliado ao econômico, busca alargar as fronteiras de acumulação, intensificando as desigualdades e recheando de novas e contraditórias determinações o desenvolvimento capitalista (BRETTAS, 2020).

Esse processo é adensado ao longo tempo, sendo atualizado conforme as conjunturas político econômica das localidades, de forma que preserve a realização das medidas recomendadas pelas agências internacionais, como relata o FMI (1989)

O calendário e a sequência destas medidas são importantes para o sucesso do ajustamento. Vários países fizeram progressos determinados no sentido da liberalização do comércio no contexto de programas de ajustamento estrutural, mas o progresso noutros países é lento. Os sucessos consideráveis das economias recentemente industrializadas são encorajadores. O Fundo espera que estas economias aumentem o seu papel na liberalização do comércio e ajudem no ajustamento internacional (p.28-29).

Nesse processo, a reconfiguração do Estado é uma das requisições às economias dependentes, como anuncia o Banco Mundial, em 1997:

Constatamos neste momento que o mercado e o Estado são complementares, já que cumpre a este instaurar as bases institucionais necessárias ao funcionamento daquele. Ademais, para atrair investimentos privados, a credibilidade do governo, isto é, a previsibilidade das regras e das políticas públicas e a constância de sua aplicação, pode ser tão importante quando o conteúdo destas últimas (WORD BANK, 1997, p.4, tradução nossa).

Tal posicionamento foi reforçado ao longo dos anos, confirmando a parceria selada entre Estado e mercado. Seguindo a cultura imperialista de dominar as nações periféricas e conduzi-las em direção à manutenção do enriquecimento das economias centrais às custas da exploração da classe trabalhadora e dos recursos naturais das pequenas economias, as agências econômicas internacionais se dedicaram, por décadas, a produzir relatórios, notas técnicas, artigos de opinião e balanços econômicos (dentre outros documentos) sobre os aspectos político-econômicos das nações latinas.

Em consulta ao site do Internacional Monetary Found foram encontradas 1700 menções ao Brasil, entre os documentos e artigos públicos publicados pelo FMI, que concretizam 40 anos que a organização, de forma sistemática, monitora, supervisiona, observa, verifica e, por vezes, controla a conjuntura nacional, indicando meios e

estratégias político-econômicas ao Estado Brasileiro, em uma histórica relação de sujeição iniciada em 1983 que segue até os dias atuais¹⁸.

Especializando-se nessa vigilância estratégica para o capitalismo internacional, o FMI seguiu emitindo pareceres e orientações às nações latinas, inclusive, como já fora mencionado, ao Brasil. Em 2010, após a crise global, gerada pela bolha imobiliária nos EUA, que afetou todo o mundo, o FMI publicou seu relatório avaliando, em forma de balanço mundial, como as regiões globais haviam sido afetadas pela crise inflacionária. Observando a situação latino-americana, o FMI (2010, p. 92) argumentava que,

Após uma breve interrupção durante o pico da crise mundial em 2008, as economias da América Latina estão a registrar um ressurgimento de entradas de capital. Este forte influxo de capitais tem vantagens e desvantagens. Por um lado, proporcionaram financiamento de baixo custo e facilmente disponível para impulsionar a procura interna. Por outro lado, estes fluxos suscitam preocupações quanto possível sobreaquecimento da economia nacional, a manutenção da competitividade da economia nacional, competitividade externa (face a uma apreciação considerável da moeda num contexto de taxas de câmbio que se situam, na sua maioria, a um nível igual ou superior aos seus valores a médio prazo), custos de esterilização mais elevados (com grandes diferenciais de taxas de juro em relação às taxas externas) e maior risco de um potencial ciclo de expansão e recessão, todos problemas que a região já enfrentou no passado. [...] as entradas de capital induziram um boom em muitos mercados de ações e as preocupações estão a crescer sobre possíveis bolhas nos preços dos ativos. [...] Neste contexto, as autoridades nacionais responderam adaptando uma série de medidas para salvaguardar a estabilidade do setor financeiro, eliminar as bolhas de preços dos ativos e desencorajar as entradas de capitais (FMI, 2010, p.92, *tradução nossa*).

Reconhecendo que o continente latino-americano já foi afetado, anteriormente, por crises que condicionaram o potencial econômico da região, o FMI considera que a referida crise, ocorrida em 2008, ensejou a abertura do mercado emergente à rota mundial de comércio financeiro, implodindo um ciclo de valorização e desvalorização cambial que se ancorou em políticas monetárias para salvaguardar a estabilidade.

Nesse sentido, o Brasil também lidou com os efeitos da crise, adotando o protecionismo econômico. Contudo, a liberalização da economia suscitava em posicionamento de livre comércio, ausente de barreiras alfandegárias. Desta forma, mais uma vez, o FMI agiu para colaborar com a economia mundial.

Quando a crise eclodiu em meados de 2008, os responsáveis políticos foram capazes de reconhecer os riscos do protecionismo através da intensificação das atividades de vigilância, o que ajudou a limitar a adoção de medidas protecionistas. Tendo em conta as consequências desastrosas do protecionismo durante a década de 1930 e a contribuição do comércio para

¹⁸ Dados disponíveis no site: <https://www.imf.org/en/Countries/BRA#>.

o desempenho macroeconômico, as economias do Grupo dos Vinte (G-20) comprometeram-se, em novembro de 2008, a "abster-se de erguer novas barreiras ao investimento e ao comércio de bens e serviços, impor novas restrições à exportação, ou instituir medidas de incentivo à exportação que violem as regras da OMC. Em abril de 2009 e novamente em junho de 2010, os líderes do G20 alargaram este compromisso e solicitaram à OMC e a outras instituições que controlassem o seu cumprimento (FMI, 2010, p.162).

Essa vigilância explícita realizada pelas agências de regulação, no entanto, enfatizava a adoção das políticas neoliberais pelos órgãos financeiros mundiais que requeriam a concorrência entre as nações, ao controlar o protecionismo econômico utilizado pelos países que poderia impedir a livre concorrência entre as nações.

É incompreensível a obstinação, ou mesmo fanatismo, com que os especialistas dos governos, da União Europeia e do FMI perseguem essa tal "política de austeridade", se não levarmos em conta que eles estão presos a um quadro normativo, tanto europeu como mundial, composto de regras de direito públicas e provadas e "consensos" com valor de compromisso para o futuro que eles próprios construíram ativamente durante décadas. Não podendo e não querendo romper com esse quadro, são empurrados para adaptar-se cada vez mais aos efeitos de sua própria política anterior. Nesse sentido, os planos de austeridade que diminuem a renda da grande massa da população são inseparáveis da vontade de gerir as economias e as sociedades como empresas "lançadas na competição mundial" (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 29).

Vê-se, dessa maneira, um chamado para que a economia mundial se ausente de barreiras de proteção interna, expondo as relações econômicas internas à dinâmica internacional que afeta, em diferentes proporções, as nações ditas desenvolvidas e em desenvolvimento, lesando, sobremaneira, as últimas.

Assim sendo, a adoção de políticas de austeridade fiscal tornou-se um requisito para garantir a competitividade mundial. Para que recebessem o apoio financeiro do FMI e do Banco Mundial, dentre outras instituições, os países deveriam garantir o controle dos gastos públicos e a quitação da dívida, se necessário, com os recursos do Estado, reservando parte do orçamento público para empenho.

No Brasil, o processo de implementação da agenda capitalista seguiu ativo durante as primeiras décadas do século XXI, sendo, entretanto, implementado em ritmos distintos, devido os perfis políticos que ocuparam o centro do poder executivo nacional.

No início do século XXI, o país ainda era gerido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que ocupou a presidência no período de 1995 até 2002, tendo sido anteriormente o Ministro da Fazenda, criador do Plano Real, no governo Collor. Enquanto Presidente da República, seu governo aderiu às ideias neoliberais sugeridas pelas agências internacionais e pautou a reforma do Estado como central

na sua gestão, através do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, criado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob coordenação de Carlos Bresser Pereira.

O plano neoliberal de governo, por sua via, não foi suspenso nos governos que sucederam a FHC. O Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, que esteve na condução do país por 14 anos – nos períodos de 2003-2010, com o Presidente Lula; e 2011-2016, com a Presidenta Dilma –, ainda que tenha promovido mudanças no plano social, a partir de políticas e programas sociais de caráter compensatório, não se desvencilhou das amarras econômicas internacionais, e manteve relações políticas com o FMI, Banco Mundial e com os interesses privados da burguesia nacional; de modo que deu prosseguimento aos mecanismos que retiraram direitos da classe trabalhadora.

Embora portador de discurso em prol da igualdade social e das camadas pauperizadas, o governo Lula não foi capaz de se contrapor às diretrizes da política macroeconômica neoliberal, às imposições do capital imperialista contemporâneo e à transição de dominação e acumulação da burguesia brasileira por meio do Estado. Em verdade, o governo Lula assumiu o compromisso com a agenda dos grupos dominantes centrada nas pautas neoliberais (SANTOS, 2020, p.241).

Apesar disso, os primeiros mandatos do governo Lula alteraram a correlação de forças entre frações da classe burguesa, visto que o governo, mesmo mantendo as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado e a política macroeconômica neoliberal, não foi totalmente manejado pelos interesses do capital financeiro internacional, como foi o seu antecessor. De acordo com Santos (2020), o governo Lula redefiniu as relações comerciais de cooperação e geopolítica internacional, em desacordo com os interesses imperialistas norte-americanos – ao recusar sua política de livre comércio e posicionar-se em favor do fortalecimento do Mercado Comum do Sul e da articulação com os Brasil, Rússia, Índia, China África do Sul (BRICS).

Neste governo, os ganhos ainda atingiram a estrutura burocrática do Estado que foi fortalecida com a reformulação da política salarial dos servidores e ampliação de instituições públicas (SANTOS, 2020); um posicionamento comum ao intervencionismo estatal, opositor da noção neoliberal de Estado mínimo. Diante desta conjuntura, entende-se a razão do FMI (2008; 2009; 2010) chamar atenção do Brasil à adoção das políticas protecionistas, visto que o Estado Nacional havia aderido ao

projeto neoliberal, mas mantinha uma postura neodesenvolvimentista¹⁹ que desagradava o imperialismo global.

Todavia, a partir do governo Temer houve mudanças drásticas no cenário político-econômico nacional. Assumindo o poder após um golpe parlamentar, via impeachment, na Presidenta democraticamente eleita, Dilma Rousseff, a ascensão do emedebista foi aliada aos interesses da burguesia nacional, que não se sentia satisfeita com o apoio prestado pelo governo petista.

Assim sendo, o então Presidente Michel Temer, durante seu mandato (2016-2018) golpeou, também, a classe trabalhadora, intensificando a retirada de direitos sociais. Comprometido com a proteção à propriedade privada, em um curto período de tempo, o Presidente promulgou alterações na Constituição Federal/88, que limitava o serviço público prestado à população. Através de Emenda Constitucional, investimentos com Saúde e Educação foram congelados por 20 anos (EC-95): os gastos federais, com exceção do pagamento de juros sobre a dívida pública, ficam limitados a um teto definido pelo que foi gasto no ano anterior, reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O cumprimento brasileiro das medidas orientadas pelo FMI, desse modo, foi facilmente identificado. A aprovação da medida evidenciou que o plano político brasileiro, seguia alinhado com os interesses globais, e que o país, com a EC 95/2016, reservava parte de seu PIB para o pagamento das dívidas, sendo, desse modo, um bom devedor ao comércio mundial, já que penaliza a própria classe trabalhadora para garantir o crédito internacional.

Obstinado a continuar se apropriando do fundo público brasileiro, enquanto aprofunda a ideologia neoliberal em todo mundo, o FMI, em janeiro de 2018, ano eleitoral no Brasil, através de seu Diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental

¹⁹ O neodesenvolvimentismo foi um modelo econômico utilizado na América Latina, no início dos anos 2000, em contraposição ao avanço progressivo da agenda neoliberal nos países centrais. A proposta pautava o crescimento econômico nacional atrelada, e visava redução das desigualdades sociais, com auxílio da intervenção do Estado na economia e na questão social (CASTELO, 2010; AMARAL, MOTA, PERUZZO, 2011). Embora sua implementação tenha efetivado avanços econômico nos países que seguiram o modelo, não houve rompimento com o padrão capitalista de acumulação, de forma que, manteve-se a apropriação de riquezas por parte da burguesia, bem como a classe trabalhadora vivenciou um curto período de expansão das políticas sociais que foram retraídas ao fim do ciclo desenvolvimentistas.

do FMI, Alejandro Werner publica um artigo, intitulado América Latina e Caribe, em 2018: A caminho da recuperação econômica, no blog “*Diálogo a fondo*” – blog do FMI sobre temas econômicos da América Latina –, em que avaliava a conjuntura regional e opinava como tais países deveriam implementar mudanças para garantir o crescimento econômico, e/ou sua retomada. Citando o Brasil, o FMI avalia que

No **Brasil**, após uma grave recessão em 2015 e 2016, a recuperação econômica está ganhando força, impulsionada pelo consumo e o investimento privados. A inflação caiu para 3% em 2017, devido ao forte recuo dos preços dos alimentos (graças a uma safra excepcional). Nossa previsão para o crescimento do Brasil em 2018 foi fortemente revista em alta em relação ao WEO de outubro de 2017. Todavia, o desfecho incerto das eleições gerais de 2018 pode afetar o crescimento econômico. Para garantir a sustentabilidade fiscal, as autoridades brasileiras pretendem realizar uma consolidação fiscal prolongada, que inclui uma ambiciosa reforma da previdência social (WERNER, 2018, p.5, grifo do autor).

A citada consolidação fiscal seria alcançada, desse modo, através de uma intensa agenda de destituição de direitos sociais, a partir de contrarreformas, que delimitariam as atividades públicas estatais, sob o argumento de enxugar o Estado.

Segundo Santos (2020), vivenciamos uma crise econômica de grandes proporções que tem sido redirecionada ao Estado, mais precisamente às suas ações no campo social, sendo tributária dessa crise e de uma conjuntura neoconservadora, uma agenda de extrema direita que vem se impondo e aprofundando a precarização e a flexibilização das relações de trabalho, o afrouxamento das regulamentações, fiscalizações e tributações de setores mercantis e o descaso e desprezo pela questão ambiental; elementos que, conforme a autora, efetivam um projeto ultraneoliberal em prol do mercado financeiro, direcionando as ações do Estado à satisfação das necessidades de lucro do capital.

A requisição para um Estado forte para o mercado e ausente do ambiente social se manteve, até mesmo, no recente período histórico que vivenciamos. Durante a pandemia da COVID-19, o FMI seguiu vigiando as nações periféricas, e, já naquele período, emitia declarações que indicavam a responsabilização fiscal do Estado na gestão da crise sanitária.

Os governos em todo o mundo estão assumindo papéis de maior destaque em suas economias, agilizando as despesas e a prestação de serviços para combater a pandemia. Esse papel mais amplo é crucial, mas também aumenta as oportunidades de corrupção. O FMI reconhece estes riscos e pede o reforço da transparência e prestação de contas. Seu conselho é bem claro: “Faça o que for preciso, mas guarde os recibos”. Os países que receberam financiamento de emergência do FMI devem tomar medidas de governança específicas, como o compromisso de publicar relatórios e

resultados da auditoria dos gastos ligados à COVID-19, bem como os contratos de compras públicas relacionadas à crise, com a identificação das empresas que receberam os contratos e seus beneficiários efetivos. Essa informação é fundamental para evitar conflitos de interesses e evasão fiscal e para que o público saiba quem são os beneficiários de contratos públicos. Além disso, os países que recebem assistência se comprometem a realizar uma Avaliação das Salvaguardas: um exame diagnóstico do quadro de governança e controle do banco central (FMI, 2021, p. 21).

Uma vez que a intervenção do FMI e do Banco Mundial visavam impor o quadro político do Estado concorrencial, ou seja, do Estado cujas ações tendem a fazer da concorrência a lei nacional (DARDOT e LAVAL, 2016), suas orientações pautam-se na lógica da governança que, apenas é alcançada quando os padrões da empresa privada são adotados pela gestão pública. Avaliando o contexto brasileiro, após a pandemia da COVID-19, o Panorama Econômico Regional, publicado pelo FMI, em outubro de 2022, avalia que

No Brasil, prevê-se um crescimento de 2,8% em 2022, refletindo o forte desempenho da economia nos primeiros semestre, mas espera-se que condições financeiras mais apertadas e ventos de proa globais pesem no crescimento. No meio de inflação elevada e generalizada, o Banco Central aumentou a taxa de política monetária para 13,75 por cento, um 1,175 aumento de pontos de base desde março de 2021. Após a retirada do apoio pandêmico excepcional em 2021, o governo flexibilizou a postura fiscal este ano, inclusive aprovando medidas de desagramento fiscal para baixar a energia preços e expansão da rede de segurança social. *A dívida pública permanece elevada em meio a um crescimento potencial relativamente modesto.* As prioridades políticas - promover o crescimento inclusivo e a consolidação fiscal - incluem impostos e reformas da administração pública, reduzindo a despesa pública obrigatória distorciva, promovendo o comércio internacional, e reduzindo a rigidez dos produtos e do mercado de trabalho (INTERNACIONAL MONETARY FOUND, 2022, p. 28, tradução nossa, grifos nossos).

Vê-se, então, que a organização internacional segue monitorando o desempenho estatal no processo de desenvolvimento econômico interno do país, com atenção especial ao crescimento da dívida pública – a qual considera alta para o modesto crescimento da economia nacional. Confiantes na realização das reformas da administração pública, o FMI elogia o governo brasileiro – no período gerido por Jair Messias Bolsonaro – por concebe-la como uma política prioritária, para, dentre outros, reduzir a dívida pública e flexibilizar o comércio de produtos e força de trabalho.

Salienta-se que o FMI segue em ação conjunta com outros organismos internacionais, acompanhando, sistematicamente, o desempenho de cada Estado-nação, colocando-se em uma posição superior, quanto a estes, ao representar os interesses globais da elite financeira nórdica. A contínua emissão de notas técnicas, relatórios e balanços econômicos-regionais, anualmente, evidencia que o processo de expansão do capitalismo, via neoliberalismo, segue inacabado, carecendo do apoio

incansável do Estado, que se tornou o “Estado corretor” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 205) do capitalismo financeiro. Assim sendo, a incorporação de reformas administrativas é um dos pilares seguidos para a reconfiguração do Estado. Como afirmam Dardot e Laval (2016, p. 312) “essa reforma da administração pública é parte da globalização das formas de governar”. É, deste modo, parte de um processo que destituiu o Estado Social, promovendo o Estado Neoliberal, mitigando os direitos sociais e a banalização do espaço público.

Ancorada em métodos preconizados em todo o mundo, a reforma do Estado segundo os princípios do setor privado apresenta-se como ideologicamente neutra: visa somente à eficiência ou a otimização dos resultados (DARDOT e LAVAL, 2016). No entanto, trata-se de uma racionalidade comprometida com os fundamentos neoliberais que fundamentam a descaracterização do ambiente público.

Essa nova gestão pública, tão universalmente aceita, age de maneira muito mais eficaz do que qualquer discurso radical, enfraquecendo as resistências éticas e políticas dentro dos setores público e associativo. [...]. Um enorme trabalho de redução do sentido da ação pública e do trabalho dos agentes públicos está em curso [...]. Com esse governo empresarial, o mercado não se impõe simplesmente porque “invade” os setores associativos e de Estado, mas porque se tornou um modelo universalmente válido para pensar a ação pública e social (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 312).

Assim, a execução desta agenda de financeirização do capital, recomendada como proposta de ajuste fiscal pelas agências internacionais, corrói o setor público, minando as bases de sustentação do Estado de Direito ao impor a gestão da empresa privada no setor público. Em um movimento funcional ao capitalismo global, que atribui aos Estados dependentes à função de financiador dos processos de acumulação, cooptando a administração pública e debilitando a prestação dos serviços sociais públicos.

Com claras intenções de apropriar-se do fundo público, as reformas são uma condição do FMI e BM para receber os empréstimos e os investimentos produtivos dos capitais financeiros e das multinacionais, tendo como garantia do pagamento da dívida, os recursos oriundos do fundo público. Esse processo é ainda mais contundente nas economias periféricas, que tem a figura do Estado atrelada às relações de produção e reprodução social, de ordem nacional e internacional. A continuidade dos processos de ajuste fiscal nas economias periféricas são, portanto, atualizações do pacto de inserção dos países na dinâmica do capitalismo contemporâneo.

Portanto, a construção da hegemonia neoliberal segue em movimento, e no território latino-americano se constitui sob uma formação social que remanesce das antigas formas pré-capitalistas de produção e que faz uso do autoritarismo burguês para impor suas vontades imperialistas à economia nacional.

Todo esse movimento de modernização neoliberal do Estado, no Brasil, segue em andamento desde a década de 1990, acompanhando o processo de expansão e amadurecimento das formas capitalistas de produção no solo brasileiro. Também a administração pública foi impelida a adaptar-se à dinâmica do capital e, a partir dos antigos modelos, tem-se, agora, o gerencialismo, que será apresentado no próximo tópico.

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O PROCESSO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERNAMBUCO

Marcado pelo pacto entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente do período industrial brasileiro, o desenvolvimento econômico viveu a junção de formas pré-capitalistas de certos setores da economia – particularmente a agricultura – e o setor emergente da indústria, que possibilitou o encontro do “arcaico” com o “novo”, diante da conservação de características do período colonial (latifúndio e o trabalho escravo) e industrial, quando foram intensificadas a exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003). Este processo foi apontado Florestan Fernandes (1981, p. 241), quando afirmou que o desenvolvimento capitalista ocorre por uma dupla articulação: “1º) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno [...]; 2º) externamente, através da articulação do complexo econômico agrário-exportador às economias capitalistas centrais”. A aliança resultante do acordo entre os grupos econômicos foi suficiente para garantir ao Brasil a industrialização e urbanização, em meados do século XX.

Apesar disso, o desenvolvimento capitalista logrado traz consigo, como nas sociedades centrais e hegemônicas, as mesmas tendências de organização e de evolução da economia, da sociedade e do Estado (FERNANDES, 1981). Visando a concretização do projeto de expansão do capital, a burocracia se expande no Brasil, sobre três vertentes fundamentais que possibilitam a modernização conservadora na administração pública²⁰. Adotando um caráter racional-legal e especializado na industrialização e centralização do poder, por requisição das agências internacionais, a administração pública brasileira buscou formas de articular a dimensão burocrática com a patrimonialista tradicional, que permaneceu em certas áreas da gestão pública e incorporou uma cultura autoritária e insulada, dada sua utilização como instrumento de sustentação política no regime ditatorial (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

²⁰ As três determinações fundamentais compreendem: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central, através de estratégias de “insulamento burocrático (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016). A concretização do projeto de industrialização brasileiro já indicava a necessidade do capital de um modo de gestão que lhe fosse conivente. A resposta estatal é dada diante da globalização e das novas alterações do mundo do trabalho.

Ademais da necessidade primordial do capital, a manutenção da taxa de lucros em níveis satisfatórios, a modernização conservadora na administração pública prosseguiu com o processo de insulamento da burocracia, iniciado por Vargas, que tinha como objetivo obstruir as vias estatais que poderiam desempenhar interesses e demandas populares (NUNES, 1997). A atitude manteve os canais de diálogo e articulação abertos com a classe dominante, no entanto, restringiu a interação com as camadas populares.

Em geral, no Brasil, o período de 1945 até o início da década de 1960 é considerado como de expansão das políticas sociais e da proteção ao trabalho. Houve uma ampliação dos gastos públicos nas políticas sociais que se materializaram em direitos, e concretizaram acesso a políticas de cobertura a acidentes de trabalho, seguro-doença e invalidez, pensão para idosos, seguro desemprego e maternidade. Contudo, esses direitos que expressavam melhores condições de vida não eram universalizados a toda a classe trabalhadora. Vinculados à noção *beveridgiana*, o Estado de Bem-Estar Social executava serviços sociais que compreendiam o financiamento das políticas sociais pelos/as trabalhadores/as (BEHRING e BOSCHETTI, 2011) – como acontecia com as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), que antecederam à criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Marcadas por uma crise de superacumulação que declinou o sistema fordista, as décadas de 1960 e 1970 emplacaram um novo padrão produtivo intitulado flexível, com mudanças profundas no mundo do trabalho. O movimento de restrição às demandas da classe trabalhadora foi ainda mais robusto neste período.

Com o início da ditadura empresarial, civil-militar, a classe trabalhadora brasileira experimentou uma perda trabalhista na época, que, hoje, é tida como privilégio aos trabalhadores/as que ainda a gozam. Até a década de 1960, a estabilidade no trabalho era um direito concedido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, a trabalhadores/as de instituições públicas e privadas – concedidos aos trabalhadores/as da última, após 10 anos de atuação na empresa. Porém, durante a ditadura, especificamente em 1966 – a partir da Lei 5.107/1966 –, a conquista foi retirada dos/as trabalhadores/as das instituições privadas, sendo concedido, “em substituição”, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que corresponde a um valor pago, conforme o tempo de trabalho na empresa, em caso de demissão sem justa causa ou aposentadoria, a trabalhadores/as.

Ademais, para além de substituir a estabilidade, o fundo foi criado para financiar a compra de imóveis e amortização de dívidas, uma ferramenta de transferência de recursos da classe trabalhadora para o capital, via redução de direitos e precarização do trabalho, mediada pelos governos da ditadura empresarial, civil e militar, que seguiam implementando o projeto de expansão e consolidação do capital no território brasileiro.

Já na década de 1970, a crise estrutural do capital vivida no período apoiou-se sobre duas grandes tendências: a implementação das formas produtivas flexíveis e desregulamentadas, substituindo a produção em massa utilizada no fordismo, e a queda do modelo de sustentação. As mudanças da década iniciaram a desregulamentação do trabalho, expressa na intensificação do desemprego e nas perdas salariais.

Por sua vez, a década de 1980 é marcada pelos ajustes brasileiros à crise iniciada em 1973 que ainda solapava o mundo. Neste período, a ditadura, que perdia forças diante do falso do “milagre brasileiro” vivido na década anterior, buscava articulações que mitigasse os efeitos da inflação e estabilizasse a economia brasileira. No entanto, com a reorganização dos movimentos sociais, os setores populares, aguerridos do processo democrático, apresentavam demandas universalizantes, enquanto a burguesia brasileira buscava reproduzir as tendências globais de depreciação do trabalho e flexibilidade de acumulação.

Neste momento, as fábricas brasileiras se adequavam às requisições da reestruturação produtiva do capital que exigiam a implementação do toyotismo, o controle de qualidade e a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro. Os processos ocorridos nesse período foram, então, uma antessala para os desmontes que seguiriam na década seguinte.

Em 1990, o Estado Brasileiro reafirmou sua ligação com a classe dominante, em detrimento da classe dominada. Neste momento, o gerencialismo, proposta de contrarreforma administrativa, em sua essência, vinculado ao neoliberalismo, combinou a burocratização com elementos gerenciais de flexibilização – que tendem ao patrimonialismo-, para opor-se à burocracia tradicional, modelo usado anteriormente na administração pública, que apresentava espaços de construção e expansão dos direitos sociais; em síntese, o gerencialismo é uma proposta neoliberal

de restrição dos espaços e canais de atendimento aos interesses das camadas populares (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

Portanto, o projeto gerencialista, proposto para manter o Estado mínimo e reduzir os gastos sociais com as classes subalternas visa a justaposição de dois modelos administrativos: o patrimonialismo e a burocracia tradicional. Conforme Buarque de Holanda, o patrimonialismo expressava a relação de promiscuidade entre o ambiente público e o privado, dada a utilização do espaço público para o beneficiamento dos interesses privados.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (BUARQUE DE HOLANDA, 1995, p. 145-146).

A análise de Buarque de Holanda diferencia o patrimonialismo da burocracia, apresentando elementos do universo público eram submetidos aos interesses privados, como reitera Fernandes (1976, p. 207),

Sob o regime escravocrata e senhorial, a aristocracia podia conter (e mesmo impedir) esse tipo de oposição, fixando às divergências toleradas os limites de seus próprios interesses econômicos, sociais e políticos (convertidos automaticamente nos “interesses da ordem” ou “da Nação como todo”).

No Brasil, os resquícios desta ordem recordam as práticas clientelistas que se perpetuam na história política do país, ilustrado, por exemplo, no voto de cabresto, ainda presente em vários municípios, principalmente, do Norte e Nordeste do Brasil, que tem as oligarquias agrárias ainda exercendo influências sobre o Estado. Conforme afirma Fernandes (1976, p. 204), de modo mais concreto, as oligarquias “visavam exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares”. Assim, compreende-se como, na atualidade, representantes políticos seguem inserindo familiares e amigos nas atividades e cargos públicos, levando as relações pessoais aos espaços públicos. E mais que isso, conservando a forma oligárquica de fazer política. Por isso, assiste-se ao pacto formado entre a burguesia

e a oligarquia agrária no cenário político atual, pois desfrutam da combinação dos interesses de seus antepassados, deixada como herança para continuar a condução do processo de expansão do capital em solo brasileiro.

A burocracia tradicional, que corresponde à administração capitalista, é o segundo modelo de administração sintetizado no gerencialismo. Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), enquanto forma de dominação baseada na racionalidade instrumental, estruturada formal e legalmente, a burocracia tem como objetivo viabilizar a produção social e apropriação da mais-valia, e se expressa pela necessidade de manter a ordem social difundindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe dominada, materializando-se nos aparelhos burocráticos criados pelo Estado para assegurar o processo de acumulação.

A concretização da burocracia, assim, não se limita aos órgãos estatais; sua constituição abrange a difusão de uma ideologia capitalista que, imersa nos espaços privados, preza pela impessoalidade, definição de regras orientadoras de ação, remuneração em dinheiro, competências de servidor e hierarquia organizacional, dentre outras (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

Os frutos da ideologia capitalista difundidos no período da burocracia de Estado também persistiram ao longo do tempo. Uma amostra é o discurso meritocrático que ignora a questão social, o antagonismo e as contradições de classe, e trata o enriquecimento como resultante do desempenho pessoal e da capacidade intelectual de cada indivíduo. É de conhecimento geral, que o sistema meritocrático é institucionalizado no Brasil, principalmente em programas socioeducacionais, que usam exames e vestibulares no processo de admissão em universidades e concursos para mensurar a capacidade teórica dos concorrentes, excluindo as desigualdades do ensino educacional e a defasagem cultural ocasionada pelo sistema público de ensino. Enfim, a burocracia estabelece normas que legitimam privilégios à classe dominante e condenam à pobreza e à miséria a classe dominada, tornando-se mais uma forma da burguesia legitimar a acumulação irrestrita de capitais.

Destaca-se que os processos de implementação e execução da administração pública, contudo, ocorrem em todo o país, com especificidades nas regiões. Assim, para compreender as particularidades do Nordeste e quais as demandas comumente

atendidas pelo Estado, no tópico seguinte apresentamos a relação da região com a administração pública e como o Estado se constituiu na região.

Em resposta à crise do capital, iniciada em 1973, que criou um novo padrão de acumulação como reação da burguesia mundial à queda da margem de lucro, exigia-se às nações periféricas e subdesenvolvidas a reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, com divisão do trabalho e relação centro/periferia novas, combinadas ao processo de financeirização e ajuste neoliberal (BEHRING, 2008). Nesse sentido, a burguesia nacional, influente no Estado brasileiro, empenhou-se na articulação dos arranjos requisitados. Assim,

Impunha-se a reorganização do espaço ecológico, econômico e social, para ajustá-lo não só a potencialidades reais ou virtuais do desenvolvimento capitalista, mas aos dinamismos das sociedades hegemônicas, que irrompiam na periferia, precisando de condições concretas para se consolidarem e se expandirem (FERNANDES, 1976, p. 233).

Logo, a burguesia nacional, articulada com o mercado externo, imprime seus anseios no Estado, pois compreende que “o capitalismo dependente e subdesenvolvido é um capitalismo selvagem e difícil, cuja viabilidade se decide, com frequência, por meios políticos e no terreno político” (FERNANDES, 1976, p. 293). Desse modo, o Estado brasileiro desenvolve e consolida a combinação entre patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória e coerente com a particularidade do capitalismo dependente e periférico no país que expressa elementos históricos da dominação operada pelos proprietários rurais e pela burguesia emergente. O processo de imbricação dialética dos modelos de administração na gestão pública brasileira resulta no gerencialismo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades mínimas da população, coerente com a proposição neoliberal de reforço do mercado, e na mudança da estrutura burocrática para flexibilizá-la, na medida em que não se propõe à universalização de direitos (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

O Nordeste vive a conjuração de regimes de trabalho que também expressam o atraso e o moderno das relações trabalhistas. Incorporando a particularidade da economia dependente em todas as contradições reproduzidas pelo sistema de produção do capital, prevalecendo a monocultura da cana-de-açúcar, remanescente das atividades escravas no período colonial, e o serviço público, que segue a lógica do acesso por mérito e mantém as requisições pautadas nas métricas e resultados.

Como duas faces de uma mesma moeda, ambas as relações de trabalho apresentam particularidades que pertencem, originalmente, ao outro regime, em um intrínseco processo de imbricação das formas trabalhistas no continente marcado pela dependência.

Enquanto a monocultura da cana, caracterizada por um trabalho tipicamente braçal e exaustivo remunera por produtividade, utiliza, também, como reforço a esta produção, premiações – semelhante aos bônus das grandes corporações privadas (também utilizadas, atualmente, no serviço público) – para os/as trabalhadores/as rurais que se destacaram na safra canavieira.

A gestão pública, por sua vez, remunera pelo tempo trabalhado, contudo, instiga a exploração do/a servidor/a através das gratificações – e através desta, utiliza um/a único/a trabalhador/a para desempenhar duas funções e/ou o trabalho que seria realizado por duas pessoas –, além de, devido à proximidade com as práticas patrimonialistas, atuar prezando pelo apadrinhamento, que consiste nas indicações políticas para cargos públicos, por vezes, comissionados.

Assim sendo, esse modelo de gestão pública se utiliza de diferentes tecnologias gerenciais, além da descentralização e avaliação de desempenho organizacional; entretanto, aplicado no seio público, são propostos mecanismos voltados às parcerias público-privadas (PPP), privatização de empresas públicas, desregulamentação econômica, redução de gastos sociais – via focalização, descentralização e privatização –, terceirização e a consequente redução do funcionalismo público (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016). Nesse sentido, acrescenta-se como mecanismo de impulsionamento das terceirizações a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que se constitui como um importante instrumento de ajuste fiscal do Estado brasileiro, e apresenta como objetivo principal, ao controle das contas públicas, reduzir as despesas com o funcionalismo público (DRUCK et al., 2018).

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 (BRASIL, 101/2000).

Assim, o orçamento público foi limitado a apenas 50% da despesa líquida ser investido no pagamento de pessoal com a União, de forma que, o excesso de contratações fosse realizado pela iniciativa privada, favorecendo a contratação de

terceirizações. Esse processo, todavia, foi atualizado com o Novo Regime Fiscal (NRF) que, de acordo com Oliveira (2019, p. 203),

Esse mecanismo representou um duro golpe ao servidor público tal como conhecemos, ele acirra a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal e vem sendo usado como um mecanismo de chantagem, que busca colocar a sociedade contra os servidores públicos e ampliar os caminhos para a privatização do Estado.

Por fim, o modelo gerencial incrementou estratégias e mecanismos que ampliassem as condições econômicas para a reprodução do capital, inserindo a lógica privatista nas instituições públicas e sendo o Estado o executor do processo.

Nesta seara, o pacto firmado entre Estado e capital é constantemente renovado. Em 2016, após as pressões do capitalismo mundial devido à crise de 2008, a necessidade do novo padrão de acumulação tornou-se premente. A reorganização interna das forças políticas engendraram um golpe de Estado, projetado pelo capital e aderido pela burguesia nacional, em articulação com a mídia empresarial e parlamento, por uma via antidemocrática, para retirar do poder a presidenta eleita. Contudo, a empreitada do golpe revelou-se como apenas um instrumento no plano capitalista que estava por vir.

O novo escopo ao receituário neoliberal requerido pelas nações dominantes aos países periféricos se delineou no panorama internacional como condição para a manutenção das relações comerciais globais, demandando aos estados-nação que se reconhecessem os princípios neoliberais já reproduzidos no globo.

Logo, se antes da adesão à racionalidade neoliberal já se via a intensificação do trabalho, após a implementação da agenda decidiu-se por aprofunda-la, espalhando-a pelos diferentes âmbitos, atingindo a todas as categorias profissionais. Assim, a nova resolução de acumulação internacional encontrou, na acumulação flexível, via financeirização, a saída para a manutenção do capitalismo, que tinha como objetivo a manutenção dos monopólios globais, a partir do intercambio global de austeridade fiscal, desregulamentação do trabalho, uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e do fenômeno da imigração (TONELO, 2020).

Conforme anunciam as autoras:

É com este desmonte das instituições da democracia representativa que se presencia, no país, a uma agudização da luta de classes, protagonizada pela ação das classes dominantes, através de golpes aos direitos constitucionais que, desrespeitando a legislação em vigor, impõem mudanças legislativas

tendo por objetivo deixar a classe trabalhadora à mercê do mercado e dos interesses privados (DRUCK, DUTRA, SILVA, 2019, p. 292).

Deste modo, o Estado Brasileiro que historicamente estabeleceu normas e condições que legitimavam e mantinham os privilégios da classe dominante, enquanto condenava a pobreza e a miséria à classe dominada, reafirma sua subalternidade, ao iniciar um processo de reformas e alterações constitucionais que, em tudo, beneficia o capital, compelindo, mais uma vez a classe trabalhadora à espoliação dos seus direitos.

A agenda neoliberal no Brasil, então, envereda pela desregulamentação do mercado de trabalho, redução das despesas públicas – exclusivamente com as políticas sociais – e redução dos direitos sociais, com o pretexto da criação de empregos, embora não se evidencie quedas nas taxas de desemprego que correspondam às vagas mantidas ou criadas a partir destas contrarreformas.

Ainda em 2016, meses antes do golpe, o FMI já avaliava que o quadro econômico-político brasileiro apresentava fragilidades macroeconômicas que potencializavam o desemprego no país. Conforme a agência,

Os principais riscos domésticos para o Brasil estão ligados à continuação das tensões políticas, que estão a afetar a capacidade do governo de passar reformas, incluindo as necessárias para restaurar a sustentabilidade das finanças públicas, e, de um modo mais geral, aumentar a incerteza política. Isto poderia atrasar a recuperação do investimento. Embora os indicadores de solidez financeira pareçam sólidos, as tensões económicas contínuas podem, ao longo do tempo, afetar o desempenho dos mutuários. Espera-se que a inflação diminua, mas o declínio poderá ser gradual, especialmente se a depreciação da taxa de câmbio for mais forte do que o esperado (FMI, 2015, p.28-29, tradução nossa).

Indicando a necessidade de reformas para garantir a saúde financeira da nação, o FMI reforça a necessidade de o Estado Brasileiro alinhar-se aos parâmetros de acumulação do capital e reconhece o efeito da disputa política nas ações estatais, inclusive nas articulações econômicas.

Em 2017, o governo golpista de Michel Temer articulou, junto ao capital, a realização das reformas exigidas pelo capitalismo central. Logo, iniciou-se, em 2017, uma série de medidas que dão profundidade à adesão do Brasil à agenda neoliberal. No período, foram aprovadas a Lei da Terceirização, nº 13.429 – que ampliou a modalidade de contratação para a atividade-fim, inclusive no âmbito público, possibilitando a participação da iniciativa privada na execução dos serviços custeados pelo Estado – e a reforma Trabalhista, Lei 13.467/2017 – que sentencia os trabalhadores à precarização do trabalho e à flexibilização de seus vínculos,

inaugurando novas formas de emprego, onde há a prevalência do trabalho informal e do empreendedorismo, transformando trabalhadores em pessoas jurídicas e favorecendo os grandes empresários, ao possibilitar as contratações precárias e flexíveis, mediante a ausência da proteção social ao trabalho.

Atrelada a estas leis, aprovou-se a Reforma da Previdência, que deu seguimento à redução da qualidade de vida da classe trabalhadora, ao expandir o tempo de contribuição e tempo de serviço para acesso ao direito da aposentadoria. Os agravos desta incidiram, por completo, para além do mercado de trabalho, atingindo os indivíduos e suas famílias que, ao verem o número de desempregados em suas residências crescerem, encontraram na informalidade e no trabalho explorado a saída para a sobrevivência.

Acresce-se ainda à lista de retrocessos sociais a Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou por 20 anos os gastos com as políticas públicas, colocando limites ao funcionalismo do estado, promovendo congelamento nos salários dos servidores, cortes nos orçamentos para a execução das políticas, programas e projetos sociais e também nas pesquisas executadas pelas entidades públicas.

Conforme o FMI (2018, p. 36, tradução nossa), que enaltecia a adesão ao conjunto de reformas, o Brasil vivia

Uma restauração gradual da confiança - como as principais reformas para assegurar a sustentabilidade fiscal são implementados ao longo do tempo está projetado para aumentar crescimento para 2%, a médio prazo.

O redimensionamento do Estado, apoiado nas medidas neoliberais, pactuado internacionalmente como forma de governo a ser aderido, escancarou o caráter de dependência do Estado brasileiro perante o imperialismo global. Alinhado às exigências internacionais, o Brasil realizou ajustes fiscais duros que comprometeram as condições de vida da classe trabalhadora.

Considerando que o continente latino-americano teria que reforçar sua capacidade de adaptação às mudanças das condições internacionais e redescobrir novas fontes de crescimento sustentável baseadas numa agenda de competitividade que permitisse o desenvolvimento do empreendedorismo e de novas empresas inovadoras, o professor Klaus Schwab (2018, p. 30-31), Editor do Fórum Econômico Mundial, informa, no Relatório Mundial de Competitividade, que

O Brasil melhora para a 80ª posição [no ranking de competitividade mundial], nivelando depois vários anos de queda na classificação. Depois de ter sido embalado por escândalos de corrupção e instabilidade política, o pilar das

instituições recupera 11 posições, mostrando os efeitos das investigações que conduzem a uma maior transparência e uma percepção de procedimentos bem-sucedidos para refrear a corrupção dentro dos limites institucionais da Constituição do Brasil. Após dois anos de queda do crescimento do PIB e de agravamento das condições macroeconômicas, o Brasil melhora ligeiramente este ano, colocando a inflação e os déficits governamentais novamente sob controle. Os melhoradores da eficiência também avançam este ano, com melhorias na eficiência do mercado de bens. O maior progresso do Brasil vem no pilar da inovação, com subidas em muitos dos indicadores, indicando uma maior capacidade de inovação, mais colaboração indústria-universidade-empresa, maior qualidade de investigação, e cientistas e engenheiros mais bem formados.

O documento, desse modo, avalia como o golpe foi uma solução plausível, aos referidos “escândalos de corrupção e instabilidade política” que logrou êxito ao guiar a máquina pública brasileira no caminho da competitividade mundial, obtendo ascensão ao articular a indústria e a produção de ciência voltada para o mercado.

Nesse sentido, o Brasil se ajustava ao molde de Estado neoliberal, recomendado internacionalmente, o qual “subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 274), ao convertê-los em mercadorias lucrativas para o grande capital, ou em processos de trabalho que facilitem e/ou estimulem a venda e majoração dos preços das mercadorias ofertadas pelo mercado.

Neste panorama, o Estado, no governo neoliberal, torna-se uma esfera regida pela concorrência e submetida às exigências de eficácia semelhantes às aquelas a que se sujeitam as empresas privadas, transformando-se em um Estado mais flexível que, ao aumentar a eficácia e reduzir os custos da ação pública, consegue minar os direitos sociais, usando os meios e condições de vida da classe trabalhadora como meio de acumulação na periferia do capital.

Por isso, os sucessivos ataques realizados pela ala neoliberal, no Brasil, têm se dedicado à redução da proteção social ao trabalho, possibilitando maior exploração da força de trabalho, privatização de setores essenciais com potencial de lucratividade e ampliação das margens de apropriação do fundo público pelo capital que flexibilizam contratos de trabalho e reduzem as organizações sindicais dos trabalhadores (SANTOS, 2019).

Os graves efeitos da macropolítica global de acumulação por espoliação²¹, nos últimos anos, resultaram em processos erosivos de direitos sociais que aprofundaram a subsunção real do trabalho ao capital, a partir da ampliação exponencial do trabalho morto sob o trabalho vivo, por meio do crescimento do maquinário informacional-digital (ANTUNES, 2020).

Interessados em capturar o fundo público por inúmeros meios, o capital molda mais uma estratégia de acumulação com os sucessivos ataques ao serviço público. Representando uma importante fração da classe trabalhadora estável e organizada, o funcionalismo é, novamente, alvo de estratégias que buscam comercializar os direitos sociais e privatizar a máquina pública. As ações mercantilistas do capital sobre o segmento invadem as instituições públicas, precarizando os processos e as condições de trabalho.

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 da Reforma Administrativa, sob o Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) surge como continuação da Reforma do Estado dos anos 1990, buscando completá-la e aprofundá-la e que tem na terceirização e no uso dos contratos precários a forma de reduzir ao máximo os servidores públicos estatutários²² (DRUCK, 2021). A PEC 32/2020, portanto, se coloca como mais um instrumento de desmonte dos serviços públicos no país, intensificando a sua privatização e precarização.

A proposta de lei elenca novas categorias nas carreiras públicas – a saber: o vínculo de experiência, como etapa de concurso público; o vínculo por prazo determinado; o cargo com vínculo por prazo indeterminado; o cargo típico de Estado; e o cargo de liderança e assessoramento (BRASIL, 2020) –, abrindo possibilidade para o ingresso, desenfreado, da iniciativa privada na execução do serviço público nacional e propor a extinção do regime jurídico único.

Com isso, a reforma amplia as possibilidades de contratação temporária, precarizando o serviço público brasileiro. O país – que, recentemente, aprovou uma

²¹ O termo, cunhado por David Harvey (2005 e 2011), indica o processo de despossessão de bens da classe trabalhadora e da própria burguesia, na busca por lucro vultosos, a partir dos processos de financeirização, manipulação de crises e a privatização.

²² Regime estatutário é a forma de contratação utilizada, exclusivamente, pelo Poder Público para a contratação de servidores/as públicos/as, que são regidos por lei municipal, estadual ou federal e gozam de direitos diferentes daqueles/as trabalhadores celetistas, como a estabilidade, adquirida após três anos no estágio probatório, e a licença prêmio, que pode ser gozada, a cada quinquênio, por um período de três meses, em reconhecimento ao trabalho e assiduidade do/a servidora, sem prejuízos a sua remuneração.

reforma trabalhista, que transforma trabalhadores/as em pessoas jurídicas para realizar contratos de trabalhos com ausência de direitos sociais, e a terceirização irrestrita para o funcionalismo – declara o intuito de ampliar o uso de contratos temporários de forma irrestrita. A PEC nº 32/2020, ainda, propõe que as funções de confiança e cargos em comissão – os quais, caso seja aprovada, serão renomeados para cargos de liderança e assessoramento – possam ser exercidos integralmente por não servidores. Nesse sentido, a proposta escancara a fragmentação do funcionalismo público brasileiro, uma vez que induz à ampliação de uma classe trabalhadora que não se reconhecerá coletivamente, já que, terão os trabalhos avaliados e remunerados conforme a produção e viverão direitos sociais distintos.

No caso da Reforma Administrativa, ao acabar com os servidores estatutários, substituindo-os por contratos precários por tempo determinado, por terceirização e formas de ingresso sem concurso público, denominadas de “processo seletivo simplificado”; comprometerá os serviços públicos necessários à imensa maioria da sociedade brasileira. Os servidores públicos são os agentes produtores dos bens comuns e coletivos e, enquanto tais precisam ter regularidade e estabilidade em seu trabalho, a fim de garantir o atendimento às necessidades sociais. Submete-los à lógica privada e mercantil é negar a sua natureza pública, impedindo, portanto, de cumprir o seu papel (DRUCK, 2021, p.16).

A PEC 32/2020, desse modo, afeta diretamente, a grande classe trabalhadora, usuária dos serviços públicos que serão desempenhados por indicados para exercer as funções de confiança – com risco de tornar-se, de liderança e assessoramento – e por servidores, aprovados nos concursos públicos, mas que não terão estabilidade no cargo, o que compromete a qualidade da prestação de serviço à população.

Embora a proposta seja direcionada aos servidores/as federais, a norma é orientadora para os regimes jurídicos de todo o país, sendo norteadora para o conjunto de trabalhadores/as públicos/as brasileiros/as.

Em suma, a proposta materializa a precarização do Estado no tocante às políticas, programas e projetos sociais, uma vez que compromete a execução dos serviços essenciais à população brasileira, tidos como rentáveis e passíveis de mercantilização pelo capital.

Nesse sentido, a inserção de servidores em cargo com vínculos por prazo determinado, indeterminado, por experiência, típico de Estado e de liderança e assessoramento muda, drasticamente, a lógica do serviço público. Incluindo o vínculo por experiência como etapa do concurso público (BRASIL, 2020), o indivíduo que será avaliado dedicar-se-á o máximo possível para alcançar a produtividade necessária

para garantir o vínculo empregatício. Porém, o processo dar-se-á perante a lógica da competitividade, que será difundida para todo o serviço social público executado pelo Estado. A mudança é promovida pela mercantilização dos serviços sociais públicos (ARAÚJO, 2022), que incita a gestão e execução dos serviços pelo capital, numa estratégia privatizante que implementa, no Estado, a lógica – e toda ideologia – da instituição privada.

Considerando a ausência de concursos públicos na União nos últimos anos e a vacância de cargos públicos, compreende-se que houve um ambiente propício, preparado para recepcionar a alteração legislativa no seio do serviço público brasileiro.

No governo Bolsonaro, a PEC nº 32/2020 foi tratada como uma urgência a ser votada pelo Congresso Nacional. Dado o empenho da gestão e seu claro alinhamento com a iniciativa privada, entende-se o interesse do capital sobre a privatização do Estado e de suas instituições. A financeirização e mercantilização das políticas públicas são estratégias para a apropriação do fundo público pelo capital, e expressam a voracidade deste em dar sequência ao processo de precarização da máquina pública, iniciado em 2017.

É relevante destacar que, até os dias de hoje, os servidores públicos desfrutam de condições legais que os possibilitam reportar e denunciar possíveis ilicitudes ou acordos políticos que comprometam a qualidade do serviço público. Porém, com a referida reforma é extinta a estabilidade que protege o serviço público brasileiro dos interesses políticos do gestor em questão. Assim, a proposta possibilita que os servidores estatutários sejam submetidos às pressões dos superiores, impedindo-os de informar situações que prejudiquem a oferta do serviço à população.

Esta proposta, portanto, reitera o caráter de dependência nacional à política imperialista do capital, ao submeter os agentes que executam o serviço público às condicionalidades da lógica privatista do capital, transformando os direitos sociais em mercadorias, passíveis de lucro para o capital internacional.

Dado o desenvolvimento interno brasileiro também ocorrer de forma desigual e combinado, regiões como o Norte e Nordeste do país, que apresentam os maiores índices de pobreza são afetadas de forma desigual das demais e desenvolvem respostas particulares às manifestações da questão social em seus territórios. No próximo capítulo, apresentamos a análise do movimento de modernização neoliberal

do Estado, em Pernambuco, considerando seu histórico de reformas administrativas no período 2003-2023.

4.1 O processo de modernização neoliberal do Estado em Pernambuco: análise das reformas administrativas do estado de 2003-2023

O processo de modernização neoliberal do Estado brasileiro iniciado em 1995 por intermédio de Bresser Pereira significou a abertura da máquina pública às adaptações à nova dinâmica do capital, requeridas pelo Consenso de Washington. Apesar do autor da proposta negar que o projeto deriva de um plano neoliberal de governo, o Plano Diretor da Reforma do Estado apresenta vinculações ideológicas com o neoliberalismo.

Ademais, a proposta de Bresser-Pereira para modernizar o Estado Brasileiro se revelou um plano que necessitava de implementações em seu percurso e adesão dos governos estaduais para considerá-la efetivada no território nacional.

Dessa maneira, diversos estados iniciaram suas reformas gerenciais para modificar a estrutura estadual àquela recomendada em nível federal. Materializando mudanças cruciais que alteravam a execução e distribuição dos serviços públicos sociais, o plano de reforma do aparelho do Estado alterou significativamente os fundamentos do Estado moderno.

Historicamente, foram aprovadas as seguintes leis:

Quadro 1. Histórico das legislações implementam a reforma administrativa em Pernambuco (1999/2023)

Legislação	Ementa
Lei nº 11.829/1999	Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências.
Lei complementar nº 49/2003	Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.
Decreto nº 25/2003	Aprova o regulamento do vice-governador e dá outras providências.
Lei nº 13.205/2007	Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.
Decreto nº 32.415/2008	Dispõe sobre a estrutura e as funções de assessoria da Comissão Diretora de Reforma do Estado – CDRE.

Lei complementar nº 141/2009	Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.
Lei nº 15.210/2013	Dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde - OSS, no âmbito do Estado de Pernambuco.
Lei nº 15.452/2015	Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo.
Lei nº 16.520/2018	Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo.
Lei nº 18.139/2023	Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

Fonte: Elaboração própria.

4.2 A reforma administrativa na gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB (gestão Jarbas Vasconcelos - 1999-2006)

Em Pernambuco, o processo de modernizar o Estado, conforme a orientação pós-1995, começou em 1999 através da lei estadual nº 11.829/1999, sancionada pelo então governador Jarbas Vasconcelos e foi prolongado por sete legislações estaduais - dentre leis, lei complementar e decreto –, que atualizavam a reforma administrativa estadual à lógica gerencial empreendida no âmbito federal.

Jarbas Vasconcelos foi o 53º governador de Pernambuco, a partir de uma coligação entre o antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje, apenas, Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), que contou com o apoio do ex-governador Miguel Arraes de Alencar²³.

No primeiro momento, em 1999, a lei estadual nº 11.829/1999 expôs a nova proposta de estrutura administrativa, delimitando, formalmente, as atribuições das secretarias e órgãos estaduais e da administração indireta.

Segundo a referida lei, o Poder Executivo Estadual, naquele momento, era formado por quatro sistemas que empreendiam ações de decisão, coordenação,

²³ Apesar de ter recebido o apoio político de Arraes, a gestão de Jarbas não seguiu a trilha de expansão progressista já iniciado pelo seu antecessor. Segundo Melo Filho (2021), os canais de comunicação, as formas de diálogo e as estratégias de intervenção na construção coletiva das políticas educacionais passaram por uma contrarreforma; enquanto que com Arraes, a pasta teve condições políticas para a construção de políticas educacionais considerando a autonomia destinada à Secretaria de Educação do Estado (SEE).

execução e fomento (PERNAMBUCO, 1999) sobre as políticas públicas no Estado de Pernambuco.

§ 1º O Sistema de Decisão do Poder Executivo, representado pela Governadoria, é integrado pelos seguintes órgãos:

- I) no núcleo central:
 - a) Gabinete do Governador;
 - b) Gabinete do Vice-Governador.
- II) no núcleo de apoio:
 - a) Assessoria Especial;
 - b) Casa Militar.

§ 2º O Sistema de Coordenação é integrado pelas seguintes Secretarias de Estado e órgão equivalente:

- a) Secretaria do Governo;
- b) Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social;
- c) Secretaria da Fazenda;
- d) Secretaria de Administração e Reforma do Estado;
- e) Secretaria de Imprensa;
- f) Procuradoria Geral do Estado.

§ 3º O Sistema de Execução é composto pelos seguintes Órgãos:

- a) Secretaria da Saúde;
- b) Secretaria de Educação;
- c) Secretaria da Justiça e Cidadania;
- d) Secretaria de Infra-Estrutura;
- e) Secretaria de Defesa Social.

§ 4º Integram o Sistema de Fomento as seguintes Secretarias de Estado:

- a) Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária;
- b) Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes;
- c) Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente;
- d) Secretaria de Cultura;
- e) Secretaria de Recursos Hídricos (PERNAMBUCO, 1999, p. 2-3).

Destaca-se que, enquanto todo o poder de decisão ficava restrito ao núcleo central e de apoio ao Executivo, a coordenação era compartilhada por seis entidades do governo, dentre elas, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Ainda segundo a lei, a secretaria tinha como finalidade:

d) Secretaria de Administração e Reforma do Estado: planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes oficiais e comunicações internas; elaborar planos e projetos de informatização e modernização administrativa no âmbito dos órgãos e entidades do Estado; coordenar a aplicação das políticas de pessoal e da remuneração do funcionalismo; representar o Poder Executivo nas relações e negociações com os servidores públicos estaduais; planejar e executar, planos e programas de desenvolvimento de recursos humanos, da capacitação, reciclagem e qualificação de pessoal; exercer a função de normatização de procedimentos e controle direto da legalidade dos atos da Administração; promover a reforma do Estado (PERNAMBUCO, 1999, p. 5);

Destaca-se que essa noção de modernizar o Estado tem como objetivo torná-lo eficiente, conforme os moldes da gestão privada do mercado, indicada pela Reforma Administrativa, proposta por Bresser-Pereira. Conforme o autor, uma das razões da crise fiscal do Estado, vivenciada na década de 1990, era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática (PEREIRA, 1999). Assim sendo, desde

1999, Pernambuco propõe uma cultura de reforma e modernização administrativa no âmbito dos órgãos e entidades que pertencem ao Estado.

Ressalta-se, ainda que, no período, a Secretaria da Fazenda já era incumbida de realizar auditorias financeiras para a definição e controle da dívida do Estado (PERNAMBUCO, 1999); e também a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social era chamada à “[...] promover e acompanhar a política de descentralização das ações do governo, estabelecendo critérios para programas governamentais regionalizados”; (PERNAMBUCO, 1999, p. 4).

Todavia, iniciada a implementação da referida lei, essa era vista apenas como o primeiro ciclo do processo de reforma e modernização do Estado em Pernambuco²⁴. Dando sequência à dinâmica administrativa, em 2003, o Governo da época, ainda chefiado por Jarbas Vasconcelos (MDB), publicou a lei complementar nº 49, em 31 de janeiro de 2003, com o objetivo de adequar a máquina pública às estratégias e prioridades do Governo para o período 2003-2006, visando propiciar os meios para integração e coordenação de políticas, programas e projetos e orientar a gestão pública para resultados²⁵ (TCE-PERNAMBUCO, 2003).

Em suma, a nova normativa ampliava o processo de modernização do Estado em Pernambuco, delimitando como a administração pública poderia atuar no âmbito estadual, considerando os órgãos pertencentes à administração pública direta e indireta.

Art. 8º O Poder Executivo exercerá as atividades públicas, exclusivas e concorrentes, de sua competência:

²⁴ Esse primeiro ciclo, desse modo, foi iniciado em 1999 e finalizado em 2002, e teve como resultado a realização de algumas adequações da máquina pública à solicitação incutida na Reforma Gerencial gerida por Pereira, em nível federal. Assim, para dar seguimento aos processos de privatização das estatais e descentralização dos serviços e políticas submetidos ao Estado, foi necessária uma nova legislação para conduzir o segundo ciclo.

²⁵ A gestão pública para resultados é fruto da *New Public Management* (NPM). Um modelo de gestão público que refuta o modelo burocrático, defendendo que a pública deve adotar modelos e técnicas da iniciativa privada, considerados mais adequados ao novo cenário econômico da globalização, e apresenta algumas medidas que podem ser implementadas, conforme o contexto nacional: avaliação de desempenho baseada em indicadores mensuráveis; ênfase no controle dos resultados; estímulo à competição no interior do aparelho de estado; estímulo à contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos Planos de Cargos e Salários; fortalecimento da administração indireta e estímulo à descentralização administrativa; fortalecimento da autonomia dos gestores públicos; ênfase na redução de despesas e eficiência alocativa dos recursos em detrimento da equidade e universalidade na oferta dos serviços; criação de “redes de cooperação” com a iniciativa privada; e, criação de agências independentes para regular as atividades de interesse da sociedade realizadas por empresas públicas e privadas (CAMARGOS, 2021). Assim, a gestão por resultados reflete a necessidade do Estado controlar, rigorosamente, a eficácia e eficiência, para garantir a produtividade comum à empresa privada.

- I - diretamente, através dos órgãos integrantes de sua estrutura organizacional e de suas entidades descentralizadas, nestas incluídas as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; e,
- II - indiretamente, através de:
 - a) consórcio e delegação a outros entes federados;
 - b) contratos de gestão com organizações sociais;
 - c) termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público;
 - d) convênios com entidades de direito público e privado;
 - e) contratos de prestação de serviços com entidades privadas;
 - f) concessão, permissão e autorização de serviços públicos; e,
 - g) credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para fins determinados; (PERNAMBUCO, 2003, n.p.).

Observa-se que lei complementar nº49/2003 já pautava a descentralização das políticas, programas e projetos sociais, possibilitando a delegação de atividades públicas a outros entes federados e o favorecimento de serviços públicos partilhados com organizações sociais, com repasse destes às diferentes entidades públicas e privadas.

No ano seguinte, em 2004, foi realizada uma alteração na redação do texto legislativo para a inclusão de uma alínea que permitia “h) contratos de parceria com entes privados”²⁶ (PERNAMBUCO, 2003, n.p.).

Recorda-se que a parceria público-privada era uma das estratégias para a construção de um Estado mais eficiente que respondesse às necessidades dos cidadãos, segundo a idealização de Pereira, no Plano de Reforma Administrativa do Estado, em 1995. Em seu projeto ele afirma que o resultado da reforma produziria um Estado Social-Liberal, que

[...] estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais (PEREIRA, 1995, p.51).

Entende-se, desse modo, que o Estado de Pernambuco, ao estimular as parcerias público-privadas (PPPs), introduziu a competitividade na administração pública, a qual é uma característica da reforma gerencial. Conforme aponta Abrucio (2007), esse é, ainda, um dos caminhos desse tipo de reforma, visto que aponta para o fortalecimento da ação governamental estruturada com a redistribuição de atividades com o setor privado.

²⁶ Texto acrescido pelo artigo 1º da 1º da Lei nº 12.636, de 14 de julho de 2004.

Culturalmente, as relações estabelecidas entre os âmbitos público e privado foram percebidas como uma concepção de um modelo institucional eficiente, transparente e originário do aperfeiçoamento do modelo contratual da administração pública (BRITO e SILVEIRA, 2005; TROSA, 2001), sendo aprimoradas e utilizadas com recorrência ao longo dos anos.

Em termos gerais, a Lei Complementar nº 49/2003 teve quatro principais linhas de ação, que foram: modernização da gestão; apoio ao ajuste fiscal; política de gestão de pessoal e modelagem institucional; e como objetivos

1. executar, com eficiência, eficácia e efetividade, o Plano de Governo;
2. direcionar a administração pública na formulação e coordenação das políticas públicas;
3. descentralizar e desconcentrar a execução das políticas públicas;
4. reduzir os gastos de custeio e pessoal da administração pública, buscando o equilíbrio fiscal; e
5. priorizar o atendimento ao cidadão com foco em resultados.

Tais linhas de ação recordam, em muito, os objetivos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O PDRAE (1995) teve como objetivo principal: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) *a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado*; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) *maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.*; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria

ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor.

Ademais, a lei complementar nº49/2003 ainda trouxe alterações para as atividades executadas pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado. A partir de 2004, a secretaria tinha como atribuições:

planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas, no âmbito da Administração Pública Estadual; coordenar a aplicação das políticas de pessoal e da remuneração do funcionalismo; representar o Poder Executivo nas relações e negociações com os servidores públicos estaduais; *promover, supervisionar e avaliar a execução de planos e projetos de tecnologia da informação*; modernização e reforma administrativa do Estado e desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual, *servindo como órgão disciplinador dos Sistemas de Compras, Licitações e Contratos e executor da publicação dos atos, despachos e expedientes do Governo na Imprensa Oficial, inclusive em meio digital* (PERNAMBUCO, 2003, n.p., *grifos nossos*);

Na nova redação, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado assumiu novas responsabilidades perante o governo, sendo incumbida de promover a modernização da administração pública através da introdução das tecnologias de informação e portar-se como entidade fiscalizadora das compras e relações econômicas com o mercado. A novidade refinou uma obrigação proposta na Lei nº 11.629/1999: “exercer a função de normatização de procedimentos e controle direto da legalidade dos atos da Administração” (PERNAMBUCO, 1999, n.p.); que foi aprimorada para “*executor da publicação dos atos, despachos e expedientes do Governo[...]*” (PERNAMBUCO, 2003, n.p.).

Portanto, vê-se que,

...não se trata de uma nova reforma, mas sim a continuidade e o aprofundamento de diversas medidas iniciadas desde 1999, consubstanciadas no Plano Diretor de Reforma do Estado, aprovado ainda em 2000 pela Resolução nº 002 da Comissão Diretora de Reforma do Estado (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2003, p. 1).

Neste segundo ciclo da reforma houve uma maior ênfase em se reduzir a atuação direta do governo na execução das atividades, através de delegação a entes públicos e privados. O governo passou a encarar o terceiro setor e o setor de serviços como parceiros da esfera estatal no que respeita à gestão e prestação de serviços públicos, como revela a inclusão das PPPs, em legislação posteriormente publicada em 2004.

Na educação, por exemplo, foram estabelecidas parcerias com entidades públicas e com o setor privado, do que resultou a criação do Fórum Permanente de

Desenvolvimento da Educação em Pernambuco e um convênio com a Câmara Americana de Comércio para a Criação do Instituto de Qualidade Total, que por seu turno, conta com o apoio da Aliança Empresarial Pró-Educação, uma iniciativa do Governador do Estado, como consta na Carta de julho de 1999 e no Relatório 1999/2000, incorporado no Plano Estadual de Educação do governo Jarbas Vasconcelos (MELO FILHO, 2021). Assim, utilizando o argumento que a educação é responsabilidade de todos (MELO FILHO, 2021), a gestão encontrou legitimidade para incluir as entidades privadas na prestação do serviço educacional ao Estado.

Além disso, a modernização e controle sobre o Estado é um tema recorrente na lei complementar nº 49/2003, sendo aplicada às Políticas de Educação e Saúde.

Art. 48. O Poder Executivo emprestará atenção especial às ações de saúde e de educação, reorganizando e modernizando suas estruturas, de forma a priorizar o desempenho de suas unidades prestadoras de serviços diretos à comunidade, exercendo controle atualizado de resultados, de modo a possibilitar correções oportunas de estratégias (PERNAMBUCO, 2003, n.p.).

Note-se, aqui, a reordenação da prestação do serviço público para a lógica dos resultados. Essa premissa deriva das orientações da New Public Management (NPM), ou nova gestão pública, que inspirou a reforma gerencial brasileira.

O NPM surge, com maior ênfase nos países anglo-saxões, fundamentado fortemente em uma narrativa ou até mesmo ideologia que aglomera pressupostos da teoria da escolha racional (Public Choice Theory) e da teoria de economia organizacional para fundamentar um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e, assim, propor reformas baseadas nas doutrinas de cunho neoclássico ou neoliberais, no âmbito das ciências econômicas (CAVALCANTE, 2017, p. 13).

Com grandes críticas à administração pública em moldes burocráticos, a nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos, com base na eficiência, eficácia e competitividade do Estado (CAVALCANTE, 2017). Assim, o movimento gerencial na administração pública se difundiu no Brasil, tendo adesão dos Estados, que passaram a ajustar os serviços públicos à gestão por resultados.

Ao mesmo tempo, a reforma gerencial conduzida pelo Estado de Pernambuco focava na descentralização, tornando a esfera estadual cada vez mais formuladora e coordenadora das ações públicas, ao repassar para os Municípios e OSs a execução

dos serviços públicos. Essa responsabilidade foi assumida pela Secretaria de Planejamento (PERNAMBUCO, 2003), antiga Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social (PERNAMBUCO, 1999), que, após 2003, foi reorganizada em duas pastas.

Percebe-se, então, que a reforma administrativa estadual, nos moldes da lei complementar nº 49/2003, aplicava às instituições públicas do Estado de Pernambuco o novo regime de administração pública proposto pela reforma do Aparelho do Estado, introduzindo, deste modo, elementos centrais da “reforma mãe”, como a avaliação por resultados, a redução dos gastos públicos e o modelo de Estado flexível e gerencial.

O plano estadual, também consistia em repassar e transferir funções para outros entes federados. Nesse sentido, o Estado de Pernambuco expôs a clara intenção de afastar-se da função de prestador de serviços, como é afirmado no Relatório de Reestruturação e Modernização do Aparelho do Estado em Pernambuco, publicado pela Companhia Editora de Pernambuco-CEPE, em fevereiro de 2003

é preciso assegurar, no próximo período administrativo 2003/2006, avanços no modelo de gestão dessas áreas, segundo diretrizes e linhas gerais que enfatizem, onde possível, a transferência da prestação direta dos serviços, seja para as municipalidades, seja para organizações públicas não-estatais, de modo a concentrar a ação do Estado em suas inalienáveis funções de formulação e coordenação das políticas públicas (CEPE, 2003).

Desse modo, seguindo a necessidade de centrar-se na formulação e concentração das políticas públicas, o Estado de Pernambuco seguiu se especializando no desenvolvimento de estratégias de transferência da execução das políticas públicas, buscando na opinião pública, a legitimidade das suas ações.

Assim sendo, a gestão do governador Jarbas Vasconcelos foi o pontapé para o processo de modernização do Estado de Pernambuco, o qual permearia governos conduzidos por diferentes partidos políticos; evidenciando que a continuidade da reforma do Estado era uma necessidade capitalista, requerida internacionalmente, e, devido à natureza orgânica do Estado, recairia sobre este a exigência de acompanhar o desenvolvimento das forças produtivas e relações sociais estabelecidas pelo capital na região, independente da ideologia política que viesse a conduzir o Executivo. Esse processo será melhor adensado nas próximas seções.

4.3 A reforma administrativa executada pelo Partido Social Brasileiro (PSB) em Pernambuco (gestão Eduardo Campos e Paulo Câmara)

Oriundo da organização da esquerda na luta pela manutenção da democracia no Brasil, desde o fim da Ditadura do Estado Novo (1945), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) nasce de um movimento organizado em defesa das transformações sociais e das liberdades civil e política.

Ideologicamente socialista, em agosto de 1947, o primeiro congresso já proclamava a função social da propriedade e o papel do Estado na economia, defendia reformas estruturais, a nacionalização de áreas estratégicas, a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a garantia da saúde e educação (PSB, 2018).

Em meio a uma ampla trajetória política, o PSB conquistou adesão eleitoral no Estado de Pernambuco, tendo filiados populares como Miguel Arraes de Alencar, primeiro governador eleito pelo PSB (em seu terceiro mandato) para gerir o executivo em Pernambuco, e Eduardo Campos, neto de Arraes e também governador de Pernambuco por dois mandatos (2007-2014). Além destes, o PSB também elegeu, por dois mandatos (2015-2022), o sucessor de Campos, Paulo Câmara.

Estes últimos fizeram importantes alterações na estrutura administrativa do Estado, dando seguimento ao projeto já iniciado na gestão de Jarbas Vasconcelos, fundamentado no PDRAE. A seguir, serão apresentadas as iniciativas conduzidas pelas duas gestões do Partido no que diz respeito à condução da chamada modernização do Estado.

4.3.1 Gestão Eduardo Campos (2007-2014)

Eduardo Henrique Accioly Campos foi o 55º Governador do Estado de Pernambuco, eleito pelo já citado PSB, em 2006, assumindo o posto por dois mandatos (2007-2014), cuja finalização se deu em abril de 2014, quando afastou-se para disputar a Presidência da República.

Neste período, ele promulgou três legislações que alteravam profundamente a estrutura administrativa do Estado. Através das Leis 13.205/2007 e nº 15.210/2013 e do Decreto nº 32.415/2008, o chefe do executivo retomava a adesão ao projeto gerencialista de gestão pública.

Assim sendo, em 2007, a publicação da nova legislação que alterava o funcionamento do Estado apresentou novas atribuições à Secretaria de Planejamento que, a partir daquele momento, seria chamada de Secretaria de Planejamento e Gestão.

XI – Secretaria de Planejamento e Gestão: planejar, desenvolver e acompanhar ações que visem ao desenvolvimento territorial, econômico e social do Estado de Pernambuco; coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual; coordenar a descentralização das ações governamentais; coordenar o planejamento regional e metropolitano; normatizar os procedimentos relativos ao processo de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária do Estado; coordenar o processo de elaboração das diretrizes orçamentárias e os orçamentos estaduais; *coordenar a gestão estratégica do Governo, desenvolver e aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do Governo do Estado; coordenar o processo de captação e aplicação de recursos, promovendo o relacionamento do Governo com organizações nacionais e internacionais de financiamento; coordenar e apoiar o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas*; (PERNAMBUCO, 2007, n.p.).

Salienta-se que foram incluídas à pasta ações típicas da gestão gerencial do Estado, conforme preconizado pelo PDRAE. Dá-se ainda maior ênfase à criação de um Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, expondo a adesão do Estado pernambucano à Lei Federal nº11.079/2004, e a articulação da unidade federativa com organizações nacionais e internacionais de financiamento. Essa abertura às relações comerciais e financeiras recorda as constantes pressões realizadas pelo Banco Mundial, FMI e Organização Mundial do Comércio (OMC), que demandavam a participação dos Estados nacionais no circuito da competitividade mundial para seguir com o apoio financeiro prestado pelas referidas agências.

Segundo Dardot e Laval (2016) essas instituições, constituídas como os principais vetores de imposição da nova norma neoliberal, postularam a urgência da governança entre os países; a qual compreendia o uso da gestão privada no espaço público, entendendo que, além da gestão privada ser sempre mais eficaz que administração pública, a concorrência é concebida como um estímulo ao bom desempenho (DARDOT e LAVAL, 2016), de forma que é indispensável para o Estado regulador.

Dessa maneira, Pernambuco implementou mais uma alteração à administração pública, excluindo o termo ‘reforma’ da Secretaria de Administração do Estado.

IV – Secretaria de Administração: planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas, no âmbito da Administração Pública Estadual; promover, supervisionar e avaliar a execução de planos e projetos

de tecnologia da informação; modernização administrativa do Estado e desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual, servindo como órgão disciplinar dos Sistemas de Compras, Licitações e Contratos; (PERNAMBUCO, 2007, n.p.).

A partir de 2007, a referida secretaria tornou-se responsável pela modernização administrativa do Estado, concebendo esta como uma constante no tempo, dada a finalização do primeiro (1999-2002) e segundo (2003-2006) ciclos da reforma gerencial do Estado.

Entretanto, destaca-se ainda que a legislação inovou, ao criar uma Secretaria Especial de Articulação Social, diretamente vinculada à Governadoria do Estado e, por conseguinte, ao Governador, à época, Eduardo Campos (PSB). A supracitada secretaria tinha como finalidade coordenar, articular e mediar as relações do Governo na implementação de suas políticas públicas com os diferentes setores da sociedade civil organizada; propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Governo do Estado; *atuar no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil; promover a descentralização e desconcentração das ações de governo; atuar na articulação de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos ou privados, voltados à implementação de políticas sociais e de desenvolvimento econômico; subsidiar o Governo do Estado com informações obtidas junto à população e a entidades representativas sobre a execução das políticas públicas e o funcionamento dos serviços públicos*; (PERNAMBUCO, 2007).

Essa atuação reflete, em muito, a proposição neoliberal contida no PDRAE, em 1995, que apontava a satisfação do cidadão-cliente como finalidade a ser alcançada na prestação do serviço público. Essa mudança de foco das regras burocráticas ainda evidencia a reorientação da execução dos serviços públicos submetidos às demandas e preferências dos cidadãos pelo fomento à cultura de qualidade do serviço (CAVALCANTE, 2017) e desempenho da atividade pública, conforme a avaliação de seus usuários.

Tais mudanças aproximavam, cada vez mais, a discussão sobre a Reforma do Estado do núcleo de poder de decisão do Executivo Estadual. De forma que, em 2008, o Governador Eduardo Campos publicou o Decreto nº 32.415, de 01 de outubro de 2008, em que nomeava os integrantes da Comissão Diretora de Reforma do Estado – CDRE.

Art. 1º A Comissão Diretora de Reforma do Estado - CDRE passa a ter a seguinte composição:

I - Secretário de Administração do Estado, que a presidirá;

II - Secretário da Fazenda;

III - Secretário de Planejamento e Gestão;

IV - Secretário da Casa Civil;

V - Procurador Geral do Estado;

VI - Secretário Especial da Controladoria Geral do Estado (PERNAMBUCO, 2007, n.p.).

Conforme o regulamento da CDRE, publicado em 2003, através do Decreto Estadual Nº 25.295, a constituição da equipe tinha como objetivos:

Art. 2º Compete especificamente à Comissão Diretora de Reforma do Estado - CDRE:

I - coordenar os Programas de Desestatização, de Fortalecimento da Ação Municipal, de Apoio ao Terceiro Setor e da Utilização do Setor de Serviços;

II - definir e promover as ações necessárias à reforma da estrutura organizacional do Estado e à modernização e controle das entidades estatais;

III - identificar e definir a necessidade de contratação de consultoria externa para execução do programa de reforma e de desestatização, coordenando, fiscalizando e controlando sua atuação;

IV - propor a constituição de comissão especial de licitação para execução do programa de reforma do Estado, decidindo sobre recursos, homologações ou revogações de licitações;

V - decidir sobre o cronograma de execução do processo de desestatização;

VI - decidir a modelagem indicada para cada entidade submetida ao processo de desestatização;

VII - emitir resoluções sobre as matérias sujeitas à sua análise e deliberação;

VIII - estabelecer normas, critérios e procedimentos a serem seguidos ou implementados pelas entidades estatais, dependentes ou não de recursos do Tesouro para adequação ao programa de reforma; e

IX - estabelecer critérios e normas visando a desestatização, extinção, fusão, cisão, transformação ou alienação onerosa de empresas públicas, sociedades de economia mista e de concessão ou permissão dos serviços públicos que lhe são cometidos (PERNAMBUCO, 2003, n.p.).

Observa-se que o Estado mantinha o interesse em prosseguir com a transferência de serviços públicos para os entes federados e organizações sociais, e seguia promovendo articulações para fortalecer sua função de regulador. A partir de 2009, o Governo de Pernambuco pôs em prática o Modelo de Gestão Integrada, que tinha como objetivo a racionalização do uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária, sendo uma organização sistêmica das funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública Estadual (PERNAMBUCO, 2009).

Neste Modelo de Gestão Integrada, o Governo de Eduardo Campos expressava seu alinhamento com a gestão gerencialista. Essa Lei complementar nº 141/2009 era, desse modo, a continuidade do processo de reforma gerencial do Estado, já sinalizada na reforma administrativa e realizada no início do mandato de

Campos, em 2007. Nesta lei, o Executivo informa que as ferramentas de gestão a serem utilizadas pelo Estado seriam as metodologias e práticas gerenciais desenvolvidas nas áreas da ciência da administração, aplicáveis ao setor público (PERNAMBUCO, 2009).

Ademais, a legislação ainda impôs uma nova configuração à execução das políticas públicas de educação, saúde e segurança e às áreas de cidadania, atividade econômica, mercado de trabalho e investimentos do governo (PERNAMBUCO, 2009). Estas áreas tiveram por obrigação construir o Relatório de Gestão Social, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual (PERNAMBUCO, 2009).

Todo esse controle sobre as políticas públicas é próprio das medições de desempenho, que vincula a implementação do serviço público às métricas de produtividade e que, em grande medida, bonifica os funcionários públicos, a depender de suas avaliações funcionais.

As práticas gerenciais articuladas por Campos, por sua vez, incidiam cada vez mais sobre as políticas públicas. Quando eleito, o setor educacional seguia o projeto neoliberal iniciado por Vargas, oposto às propostas para a pasta, evidenciadas em seu plano de governo (MELO FILHO, 2021).

Em sua gestão, foi visível a implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública, que abrangia as políticas de educação, saúde e segurança pública. Conforme a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG, [s.d.]), o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) fazia parte da Agenda da Eficiência do Governo e mostrava-se inovador tanto no que se refere à abordagem dos problemas da gestão pública a partir de uma visão integradora, e de incentivo ao compartilhamento de soluções, quanto no que se refere ao processo de formulação, baseado na participação dos diferentes atores sociais e no princípio da cooperação²⁷.

²⁷ Esse programa tinha como objetivo geral melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público. Na primeira fase, o PNAGE recebeu recursos da ordem de US\$ 155 milhões; sendo US\$ 93 milhões oriundos de empréstimo contraído pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da ordem de US\$ 93 milhões e US\$ 62 milhões de contrapartida local (Estados e União) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015).

Dentre os componentes do PNAGE, destaca-se: (I) o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; (II) o desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos; (III) a modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; (IV) o fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação; (V) a modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação; (VI) o desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e (VII) o apoio à cooperação em gestão (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015).

Assim, alinhado à estratégia nacional de modernização da gestão da administração pública, Pernambuco aderiu ao programa e, por sua vez, submetia as políticas executadas e geridas pelo Estado aos critérios de eficácia e eficiência como forma de expressar a responsabilidade assumida por todo o organismo público estadual que era comprometido com os princípios gerenciais do modelo privado, agora aplicado ao serviço público. Sua execução, entretanto, afetava o fundamento social e cívico das políticas públicas. De acordo com Melo Filho (2021, p. 69), na área da educação, “ [...] os resultados obtidos são concebidos como confirmação da realização de trabalho educativo posta em outra perspectiva de educação”. Em suas palavras,

Verificou-se a ausência de articulação ou mesmo de menção a políticas educacionais precedentes que se voltavam para a efetivação no país e, também, em Pernambuco, do direito à escolaridade obrigatória com qualidade, priorizando a sua universalização e ações a ela relacionadas como profissionalização do docente e gestão democrática, num contexto em que ainda predominava a concepção de educação escolar como mecanismo de conservação do poder (MELO FILHO, 2021, p. 70).

Vê-se, dessa maneira, que a oferta do ensino se distancia da ampliação dos direitos e assume um caráter mecânico e, por vezes, aligeirado, também por influência da avaliação por desempenho, difundida entre os professores, que tem sua produtividade escolar mensurada, as quais são indispensáveis para garantir os recursos financeiros das instituições educacionais, que são avaliadas anualmente, por meio dos exames externos – a exemplo, o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), entre outros).

No âmbito educacional, o governo estadual ainda transferiu, gradativamente, para os municípios, a prestação do serviço de ensino fundamental.

De acordo com Melo Filho (2021, p. 72)

A Municipalização do Ensino Fundamental em Pernambuco teve início em 2008 com os anos iniciais, mas, a ampliação e o fortalecimento do processo ocorreram entre 2012 a 2013, cujo período houve um maior número de escolas municipalizadas no Estado.

Embora ainda não seja considerado como finalizado, até o ano de 2015 o processo de municipalização do ensino fundamental em Pernambuco alcançou 80 escolas (MELO FILHO, 2021). Conforme Melo Filho (2021), o processo foi potencializado pelo fortalecimento das reformas administrativas a partir de 2008, que buscavam reestruturar o modelo de gestão da educação pública estadual por meio de um processo de descentralização de responsabilização entre os entes federados, Estado e municípios no tocante às suas incumbências na oferta do ensino fundamental pelo viés da municipalização do ensino.

Além da educação, a saúde também foi uma política pública perpassada pelas reformas administrativas executadas por Campos. Impulsionados por um cenário de precarização e sucateamento do serviço público em diferentes áreas, como a saúde – que apresentava (assim como a atualidade) debilidade das unidades de saúde, filas, atendimento de baixa qualidade, ausência de concursos públicos para suprir a falta de servidores, baixos salários, dentre outros – esta, também, logo foi alvo dos empreendimentos privados do capital, com o aval do Governo de Pernambuco.

Diante de uma conjuntura favorável à implantação da proposta defendida pelos representantes do capital privado da saúde – vide que o sistema de saúde público lidava com a superlotação nas unidades de saúde, escassez de profissionais, sucateamento dos prédios públicos, entre outros –, a solução apontada pelos gestores públicos passava pela modernização da gestão, via terceirização de serviços. Nesse sentido, a imagem de ineficiência e ineficácia do Estado na gestão dos serviços públicos de saúde realizados pelo próprio Estado, era a causa que motivava a alienação dos espaços públicos, por meio da implantação de um modelo privatizante de gestão para solucionar os problemas na execução da política.

Destarte, o governo de Pernambuco, elaborou uma legislação específica para que o setor saúde pudesse adotar modelos privatizantes de gestão na administração pública como resposta à “crise” estabelecida. Em dezembro de 2013, o Governador Campos promulgou a Lei nº 15.210 que, apesar de não se tratar de uma reforma administrativa, incidia diretamente no serviço público, neste caso, na prestação do

direito à saúde. A supramencionada lei normatizava a atuação das Organizações Sociais de Saúde (OSS), no Estado de Pernambuco.

Art. 1º A qualificação como Organização Social das pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos que atuem na prestação de serviços públicos não exclusivos na área da saúde, com vistas à celebração de contratos de gestão, será regida exclusivamente por esta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, a atuação na área da saúde compreende a promoção gratuita de assistência hospitalar e ambulatorial e as atividades de ensino e pesquisa (PERNAMBUCO, 2013, n.p.).

Salienta-se que, desde 1995, o Estado brasileiro permitia que alguns serviços públicos fossem executados pela iniciativa privada e por organizações da sociedade civil. O PDRAE definiu as áreas da saúde, educação, saneamento, transporte, habitação, assistência social e previdência como serviços não exclusivos, que poderiam ser executados por organizações privadas. Assim, deveriam ser transferidos para o setor público não estatal os serviços não exclusivos, através de um programa de publicização que transformaria as atuais fundações públicas em organizações sociais, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com autorização para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e direito à dotação orçamentária disponível no fundo público (XIMENES, 2016).

Dessa maneira, o Estado tinha o argumento necessário para se desviar de suas funções básicas, responsabilizando outra entidade para a execução da atividade e comercializando uma política pública de alta relevância social com o mercado.

A racionalidade da transferência dos serviços, por meio da contrarreforma (BEHRING, 2003), defende que os serviços – inclusive, de saúde – sejam executados visando o lucro, embora não necessariamente se apresentem de forma explícita como mercadoria, que envolve produtividade, meta, eficiência e eficácia, negando o direito social assegurado – e, nesta lógica, consumido – no serviço. Para tanto, o projeto neoliberal do capital defende a expansão do lucro mediante a abertura do acesso aos recursos do fundo público via Organizações Sociais (OSs).

Conforme Ximenes (2015), no período da liderança de Campos à frente do Poder Executivo Estadual, a alocação dos recursos do fundo público para a iniciativa privada, através da adesão aos modelos privatizantes de gestão, ocasionou uma disputa envolvendo entidades apresentadas como de interesse social, logo, sem fins lucrativos; gerou retrocesso no campo dos direitos trabalhistas; e reduziu o financiamento dos serviços gerenciados pela administração pública.

Considerando que as instituições do setor privado não foram capazes de executar as ações pactuadas no contrato público, o autor elucida que o interesse do capital prevaleceu na disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal da saúde, o que representou o fortalecimento da hegemonia dos grupos corporativos de medicina privada (XIMENES, 2015), perante a fragilidade do Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto direito social universal assegurado constitucionalmente.

Comprovando que a transferência de serviços para a iniciativa privada apresenta mais ônus que bônus à máquina pública, Ximenes (2015) revela que, no período de sua pesquisa, a gestão pública foi responsável pela quase totalidade dos atendimentos de alta complexidade, bem mais onerosos, que deveriam ser executados pelas OSs, visto que estas foram adotadas para essa finalidade. Assim, conforme os resultados do seu estudo, a adesão ao modelo para o gerenciamento de unidades de saúde teve como objetivo central a transferência e a apropriação de recursos e responsabilidades estatais (XIMENES, 2015).

Além de tudo, ainda em 2013, o governo estadual realizou mais uma reforma administrativa (Lei 15.225/2013), que reatualizava o sistema de gestão gerencial em andamento no Estado. Na lei, é reiterado o papel da Secretaria de Desenvolvimento Econômico em “planejar, desenvolver e incentivar as parcerias com a iniciativa privada, além de ações e programas de implantação de empreendimentos estruturadores e fomentadores da economia estadual” (PERNAMBUCO, 2013, n.p.).

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) seguia incumbida de “planejar, incentivar e coordenar as Parcerias Público-Privadas com vistas à viabilização de ações e programas de implantação de projetos e empreendimentos estruturadores e fomentadores do desenvolvimento social e econômico do Estado” (PERNAMBUCO, 2013, n.p.).

Assim, ao ausentar-se para disputar a Presidência do Brasil, Eduardo Campos repassou ao seu sucessor um Estado alinhado à ideologia neoliberal e parceiro dos grupos comerciais locais, especializados em formular e gerir as políticas, transferindo para os entes federais (no tocante à educação) e às organizações sociais (no tocante à saúde) a prestação dos serviços à população, limitando-se a coordenar e financiar tais atividades.

Em seu período, compreende-se que as reformas implementadas não eram apenas de ajustes administrativo-financeiros no corpo funcional do Estado, mas de cunho gerencial, pois incidia na mercantilização dos serviços públicos e espraiamento das avaliações e técnicas gerenciais para acompanhar e sistematizar o trabalho desempenhado pelos servidores públicos estaduais.

4.3.2 Gestão Paulo Câmara (2015-2022)

Passados 15 anos desde a implementação da primeira reforma administrativa (1999) pós-reforma do Estado em Pernambuco, na gestão de Paulo Câmara é possível observar os efeitos da adesão ao gerencialismo na administração pública do Estado de Pernambuco.

Paulo Henrique Saraiva Câmara foi o 57º Governador do Estado de Pernambuco, estando no posto por dois mandatos (2015-2022), também pelo PSB. Antes de gerir o Estado, o político havia sido nomeado Secretário Estadual de Administração (2007-2010), pelo então governador Eduardo Campos.

Assumindo a Secretaria de Administração (SAD), Paulo Câmara era responsável pela coordenação da modernização administrativa do Estado e desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual e pelo controle do sistema de compras, licitações e contratos, entre outras atividades (PERNAMBUCO, 2007, n.p.).

Uma vez que é economista e havia estado no primeiro mandato Campos à frente da administração, ele foi indicado pelo então governador a sucedê-lo, e com seu apoio foi eleito Governador de Pernambuco (2015-2018) e, posteriormente, reeleito (2019-2022).

A gestão Câmara iniciou com a promulgação de uma reforma administrativa já nos primeiros dias de janeiro de 2015. A Lei 15.452/2015 apresentava alterações na estrutura administrativa do Estado, especificando as funções básicas de cada secretaria e órgão estadual. Referindo-se à educação, informava:

XI - Secretaria de Educação: garantir o acesso da população à Educação Básica; manter a Rede Pública Estadual de Ensino; promover ações articuladas com o Ministério da Educação e com a Rede Pública Municipal de Ensino; supervisionar instituições públicas e privadas de ensino do Sistema Estadual de Educação; *Elaborar, implantar e acompanhar políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, modernização pedagógica e da capacitação do quadro da educação do Estado*; desenvolver

políticas de ampliação do acesso à educação integral, técnica e profissional; *formular, implementar, acompanhar e avaliar* as políticas estaduais de educação profissional de nível técnico, articulado ao projeto de desenvolvimento regional e local; e articular e interagir com outros órgãos e entidades envolvidos com educação, inclusive profissional (PERNAMBUCO, 2015, n.p.);

Destaca-se que, neste momento, também a política educacional é inserida na reforma administrativa, no programa de modernização do Estado. Recorda-se, também, que a secretaria mencionada seguia desenvolvendo funções que a aproximam, cada vez mais, da condição de formuladora e avaliadora da política educacional, executando a educação, apenas, na etapa de ensino médio.

A política de saúde, por sua vez, é convocada a atuar nas seguintes ações:

X - Secretaria de Saúde: planejar, desenvolver e executar a política sanitária do Estado; orientar e controlar as ações que visem ao atendimento integral e equânime das necessidades de saúde da população; desenvolver políticas de fortalecimento ao sistema de atendimento e à complementação da Rede Hospitalar e Ambulatorial do Estado; exercer as atividades de fortalecimento da rede de atenção básica e psicossocial; exercer a fiscalização e poder de polícia de vigilância sanitária; coordenar e acompanhar o processo de municipalização do Sistema Único de Saúde (PERNAMBUCO, 2015, n.p.);

É interessante destacar que a política de saúde no Estado de Pernambuco normatizou o uso contínuo do sistema complementar de saúde – executado pela parceria privada. Vê-se que, de fato, após anos de parceria com as organizações sociais, ter serviços desempenhados pelas OSSs tornou-se uma forma particular de gerir a política de saúde no Estado de Pernambuco, seja através de convênios ou PPPs. Dessa maneira, já na disposição das atividades e funções obrigatórias a serem executadas pela Secretaria Estadual de Saúde (SES), consta “*desenvolver políticas de fortalecimento [...] à complementação da Rede Hospitalar e Ambulatorial*”, ou seja, a gestão pública, que deveria concentrar-se em desenvolver meios e formas para ampliar o próprio serviço, de modo que conseguisse absorver a demanda de saúde, é requerida a reforçar o serviço de saúde prestado pela iniciativa privada.

Além do mais, assim como a educação vivenciou o processo de municipalização de sua política, a SES é requerida a orientar o processo de municipalização do Sistema Único de Saúde (SUS), dando apoio aos municípios que receberão o repasse do serviço público.

Ainda na Lei 15.452/2015, a SAD, no que lhe diz respeito, é solicitada a

XII - Secretaria de Administração: planejar, desenvolver e coordenar os sistemas administrativos de gestão de pessoal, patrimônio, materiais, transportes e comunicações internas, no âmbito da Administração Pública Estadual; promover, supervisionar e avaliar a execução de planos e projetos

de tecnologia da informação; promover a modernização administrativa do Estado e o desenvolvimento organizacional aplicados à Administração Pública Estadual, servindo como órgão disciplinador dos Sistemas de Compras, Licitações e Contratos; e planejar, incentivar e coordenar as Parcerias Público-Privadas com vistas à viabilização de ações e programas de implantação de projetos e empreendimentos estruturadores e fomentadores do desenvolvimento social e econômico do Estado;

Portanto, resta a esta a incumbência de prosseguir com a modernização administrativa do Estado. Apesar de, até o momento, já terem decorrido 15 anos desde o início do processo, não se verifica um fim para a dinâmica da modernização do Estado, que segue sendo empreendida ano após ano na gestão estadual. Ademais, a SAD também a assiste à celebração das PPP, sob o argumento de fortalecer o desenvolvimento social e econômico de Pernambuco.

Até aqui, tem-se que os governos “socialistas” também implementaram as reformas administrativas e introduziram tecnologias gerenciais na administração pública, favorecendo a parceria com o mercado e permitindo que o fundo público em Pernambuco sirva para a acumulação de bens e riquezas da burguesia local, proprietária das empresas que estabelecem parcerias com o Estado.

Em 2018, o Plano de Governo de Paulo Câmara já sinalizava os próximos passos a serem tomados no Poder Executivo. Buscando a reeleição, o governador resgatou todo trabalho que vinha sendo continuado de 2007, quando o PSB, através de Campos, chegou ao Governo do Estado.

Pernambuco deu um importante salto quando, em 2007, decidiu adotar um Modelo de Gestão focado em resultados para facilitar a administração da máquina pública, envolvendo um conjunto de processos e práticas de gestão a serem utilizadas por todos os órgãos do Executivo. Foi desta forma que elementos importantes para a *boa governança* passaram gradualmente a fazer parte da cultura da gestão pública do Estado, hoje plenamente consolidados, a saber: a) a construção coletiva de uma agenda estratégica; b) o alinhamento entre planejamento e orçamento público; c) a implantação de mecanismos de monitoramento de prioridades como elemento de controle gerencial; e d) o uso de instrumentos de avaliação de resultados que permitem o redirecionamento e a aprendizagem (PERNAMBUCO NA FRENTE, 2018, p. 18, *grifos nossos*).

Salienta-se a menção à *boa governança* realizada em Pernambuco após o ingresso do partido no Governo. De acordo com Dardot e Laval (2016, p. 290), a governança traduz o entendimento que “a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública”. O PSB absorve esta ideia ao informar melhorias na qualidade de vida dos/as pernambucanos/as, como se vê na citação:

Não se pode esquecer do salto de qualidade nos serviços prestados nos hospitais regionais de Arcoverde e Afogados da Ingazeira que após serem transferidos para a administração de Organizações Sociais de Saúde,

ampliaram sobremaneira a oferta de serviços às populações dos Sertões do Moxotó e do Alto Pajeú (PERNAMBUCO NA FRENTE, 2018, p. 11).

A informação confirma que o PSB-PE concorda que a gestão privada é eficiente e supera a gestão pública, pois é competitiva diante do mercado, e visa, apenas, a eficiência do serviço prestado. Essa noção, contudo, distorce a realidade ao tratar o setor privado como ideologicamente neutro, e objetivados pela otimização dos recursos utilizados (DARDOT e LAVAL, 2016).

Para continuarmos crescendo e consolidarmos uma posição de liderança regional com inserção global na economia do século XXI, propomos a adoção de um PACTO DA COMPETITIVIDADE, DO CRESCIMENTO E DA NOVA ECONOMIA, com três grandes programas integradores, cada um com sua meta mobilizadora, a exemplo do que já ocorre nos Pactos pela Vida, Saúde e Educação: Pernambuco Competitivo: melhorar a competitividade, transformando Pernambuco em um estado ainda mais competitivo, por meio da atuação em diversos pilares da competitividade sistêmica, de setores e de arranjos produtivos locais (PERNAMBUCO NA FRENTE, 2018, p. 14-15).

Marca principal do modelo gerencial, a competitividade é superestimada entre os apoiadores do modelo. A gestão pública, influenciada pelos princípios neoliberais e próprios da empresa privada, é tratada como a única possível (DARDOT e LAVAL, 2016), e a estratégia para conquista-la é aproximar-se, cada vez mais, dos métodos utilizados na empresa privada.

Toda “essa reforma administrativa é parte da globalização das formas da arte de governar” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 312), que afeta as resistências éticas e políticas dentro dos setores públicos e associativos. Incidindo no serviço público sobre a figura do servidor, a ideologia neoliberal impregnada na gestão gerencial corrompe os códigos de honra da profissão, a identidade profissional, os valores coletivos, o senso de dever e o interesse geral (DARDOT e LAVAL, 2016). Em constante contato com a cultura de resultados e avaliações de desempenho que condicionam recompensas e punições, individualmente, conforme a produtividade, os servidores públicos vivem a redução da ação pública e do trabalho (DARDOT e LAVAL, 2016); por consequência, se tornam indiferentes às ações coletivas e de interesse social, pois habitam espaços em que o individualismo, bem-estar e auto realização pessoal são constantemente apregoados e excessivamente valorizados.

No final da gestão de Câmara, o processo de modernização do Estado em Pernambuco já estava em execução há 23 anos e, em seus mandatos, o processo não estagnou, mas continuou sendo implementado. Sua gestão priorizou a manutenção das medidas já iniciadas pelo antecessor, e o aperfeiçoamento da gestão gerencial. Com a Lei 16.520/2018, que continha suas últimas alterações

administrativas na estrutura do Estado, Câmara reiterou a vinculação com o projeto já instituído.

Assim ao final de seu mandato, Pernambuco seguiu como um estado que tinha propriedade sobre o uso e aplicação das tecnologias gerenciais nas diferentes políticas públicas para aumentar e subsidiar a competitividade na região, atuando de forma integrada – como sugeria o modelo de gestão adotado – para ampliar o controle sobre as atividades funcionais e garantir o desempenho, segundo os parâmetros do mercado.

4.4 A Reforma administrativa do Partido da Social-Democracia Brasileira (gestão Raquel Lyra – 2023-2026)

O processo de redefinição do Estado necessitou ser atualizado ao longo do tempo como meio assegurar a legitimidade das mudanças ocorridas no interior da administração pública estadual.

A eleição da 58ª Governadora – primeira mulher a ocupar o cargo – não a isentou de realizar, também, a mais recente reforma administrativa no Estado de Pernambuco, evidenciando que reformar e modernizar o Estado e o serviço público se tornaram tarefas permanentes dos gestores públicos. Como o mandato ainda está em curso, vamos apontar as principais mudanças que conformam mais uma reforma administrativa, apontando tendências gerais, mais ainda sem uma avaliação mais sistemática do processo.

Raquel Teixeira Lyra Lucena foi eleita em 2022 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo sido lançada como terceira via dentre os candidatos em disputa pelo cargo.

Em janeiro deste ano, ainda na primeira semana de governo, a governadora anunciou a realização de uma reforma administrativa que modificou a estrutura administrativa do Estado.

A Lei nº 18.139/2023 reordenou as políticas estaduais e criou novas secretarias para assuntos de Infraestrutura e Recursos Hídricos, a Transparência e Controle e a Diretoria de Transparência e Participação Cidadã (PERNAMBUCO, 2023). O tratamento com a transparência das contas públicas é uma preocupação comum aos

políticos que podem ser responsabilizados, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo mau uso dos recursos públicos.

Entretanto, salienta-se também que, ao integrar a economia mundial – globalizada e imperialista –, a prestação de contas públicas não se restringe à localidade ou região do ente federado, mas é consultada por toda comunidade internacional – com quem realiza articulações e acordos financeiros – para verificar a saúde financeira das instituições e acompanhar sua condição de credor/devedor ao capitalismo financeiro internacional.

A influência da comunidade financeira, desta forma, denota e condiciona a forma de organização financeira dos agentes políticos executores de políticas públicas, no Brasil e no mundo, visto que agências como o FMI, Banco Mundial, entre outras, acompanham sistematicamente os investimentos realizados pelos Estados.

Observando as atividades destinadas à SAD, SEE e SES, Lyra manteve as mesmas funções promulgadas por Câmara. Em sua reforma, destaca-se o aumento significativo que tem sido pago às funções gratificadas, que cresceram 43% ao valor pago anteriormente – o teto, antes de R\$2.100, com a promulgação de Lyra chegou aos R\$3.000 (PERNAMBUCO, 2023).

Para ilustrar o avanço histórico das reformas administrativas em Pernambuco, considerando destinação de recursos aos comissionados, produzimos um comparativo dos últimos 20 anos de reformas administrativas no Estado, analisando os cargos, valores das remunerações (neste foram somados a remuneração básica e a comissão paga à função exercida) e as quantidades de funcionários comissionados em cada função.

Recorda-se que a função de cargo em comissão é constituída pelo cargo de confiança, atribuído a alguém indicado pelo/a gestor/a para desempenhar a função confiada, como informa o inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, *ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração* (BRASIL, 1988);

Assim, no período de 2003 a 2023 Pernambuco expandiu a quantidade de comissionados executando o serviço público, como é visível na tabela abaixo.

TABELA 1. Comparação das quantidades e valores pagos aos comissionados no período 2003-2023.

DENOMINAÇÃO	2003		2007		2013		2015		2018		2023	
	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR
Subsídio CDA*	-	-	17	R\$ 7.000,00	27	R\$ 10.570,00	27	R\$ 10.570,00	27	R\$ 10.570,00	27	R\$ 18.000,00
Direção e Assessoramento-1	45	R\$ 6.000,00	124	R\$ 6.600,41	98	R\$ 9.966,62	101	R\$ 9.966,62	101	R\$ 9.966,62	117	R\$ 13.000,00
Direção e Assessoramento-2	87	R\$ 4.400,00	209	R\$ 4.840,30	125	R\$ 7.308,85	133	R\$ 7.308,85	141	R\$ 7.308,85	186	R\$ 8.478,26
Direção e Assessoramento-3	74	R\$ 3.700,00	272	R\$ 4.070,25	154	R\$ 6.146,08	155	R\$ 6.146,08	159	R\$ 6.146,08	179	R\$ 7.129,46
Direção e Assessoramento-4	169	R\$ 3.400,00	234	R\$ 3.740,23	249	R\$ 5.647,75	257	R\$ 5.647,75	270	R\$ 5.647,75	299	R\$ 6.551,39
Direção e Assessoramento-5	240	R\$ 2.700,00	306	R\$ 2.970,18	296	R\$ 4.651,09	279	R\$ 4.651,09	306	R\$ 4.651,09	335	R\$ 5.395,27
Apoio e Assessoramento-1	13	R\$ 2.800,00	2	R\$ 3.080,19	66	R\$ 4.036,47	76	R\$ 4.036,47	89	R\$ 4.036,47	107	R\$ 4.682,31
Apoio e Assessoramento-2	268	R\$ 2.000,00	871	R\$ 2.200,14	615	R\$ 3.322,21	635	R\$ 3.322,21	620	R\$ 3.322,21	639	R\$ 3.853,76
Apoio e Assessoramento-3	129	R\$ 1.300,00	550	R\$ 1.430,09	420	R\$ 2.159,44	380	R\$ 2.159,44	373	R\$ 2.159,44	380	R\$ 2.504,95
Apoio e Assessoramento-4	34	R\$ 800,00	120	R\$ 880,06	388	R\$ 1.328,89	338	R\$ 1.328,89	341	R\$ 1.328,89	339	R\$ 1.541,51
Apoio e Assessoramento-5	153	R\$ 700,00	215	R\$ 770,05	197	R\$ 1.162,78	175	R\$ 1.162,78	175	R\$ 1.162,78	172	R\$ 1.348,82
Apoio e Assessoramento-6**	49	R\$ 550,00	124	R\$ 605,03								
Apoio e Assessoramento-7**	57	R\$ 450,00	79	R\$ 495,03								
TOTAL	1318	R\$ 28.800,00	3123	R\$ 38.681,96	2635	R\$ 56.300,18	2556	R\$ 56.300,18	2602	R\$ 56.300,18	2780	R\$ 72.485,73

Fonte: Elaboração própria.

* O cargo foi criado em 2007, pela Lei Estadual nº 13.205.

** Cargos excluídos após a reforma administrativa de 2007.

Conforme a tabela, evidencia-se que a gestão do Estado de Pernambuco ao longo dos últimos 20 anos, utilizou com frequência a contratação de comissionados. Analisando os dados consolidados na tabela, verifica-se que a quantidade de comissionados entre 2003 e 2007, aumentou aproximadamente 150%, sendo incluídos 1805 funcionários em cargos em comissão.

Enquanto que em 2013, o número retraiu; foram retirados 488 profissionais. O valor pago no período, entretanto, não acompanhou o mesmo ritmo. Apesar da demissão de aproximadamente 500 comissionados, o valor pago aos 2.635 que ficaram na execução do serviço, superava, em muito, o limite mensal de 2007; assim, em 2013, Eduardo Campos autorizou o pagamento mensal de R\$ 56.300,18 – R\$17.618,22 a mais que 2007.

Em 2015, por sua vez, a quantidade de funcionários públicos comissionados foi novamente reduzida, com a exclusão de 79 profissionais das funções em comissão para o Estado. A remuneração, contudo, permaneceu, exatamente, o mesmo valor, pois foram acrescidas vagas aos cargos de Direção e Assessoramento-1,2, 3 e 5 e Apoio e Assessoramento-1 e 2. Neste período, Paulo Câmara assumia o Governo Estadual, após o afastamento e morte trágica de Campos. Como já foi mencionado na análise das reformas administrativas de seu governo, Câmara manteve o modelo de gestão já iniciado no governo anterior, cumprindo-o, até mesmo, na destinação de verbas públicas para a contratação dos comissionados.

Em 2018, último mandato do PSB à frente do Governo do Estado, Câmara manteve o equilíbrio e, apesar de aumentar o quantitativo de funcionários (46 novas vagas), continuou com o pagamento mensal em R\$56.300,18 – completando 9 anos com o mesmo valor destinado aos funcionários públicos estaduais em cargos com comissão.

Como já fora mencionado, ao iniciar seu governo, Raquel Lyra também realizou alterações na estrutura estadual, as quais se concentraram, principalmente, na transformação de diretorias em secretarias vinculadas aos ramos dos recursos hídricos, tecnológicos e de prestação de contas públicas. Evidenciando que sua gestão tem apenas, 10 meses efetivados, não é possível dimensionar, ainda, o impacto das modificações no interior das secretarias e órgãos submetidos ao Estado e sua relação com a qualidade do serviço público, por exemplo.

Entretanto, vale salientar que seu ingresso na gestão do Estado criou 178 vagas para comissionados no governo, deslocando mais R\$16.185,55 mensais para o pagamento destes funcionários.

Assim, a gestão Lyra, ainda em curso, atua em um Estado que já utiliza as estratégias gerenciais de produção e avaliação. Considerando as propostas do plano de governo, percebe-se que a tendência é que o Estado vivencie o aprofundamento da gestão gerencial que pode ser aplicada às políticas públicas que ainda não haviam sido integradas ao modelo de gestão gerencial – como os serviços de medicina veterinária por meio de unidades móveis de medicina veterinária (AME Animal), a ser realizada em parceria com os municípios e organizações da sociedade civil; a concessão de bolsas-estágio na Educação Tecnológica em parceria com a iniciativa privada; a implantação da nova Central do Transporte Escolar em Pernambuco, para melhorar a qualidade dos serviços, via o monitoramento das viagens por meio de aplicativo digital; a criação de postos avançados da Delegacia de Polícia do Turista e Grupamentos de Apoio ao Turista (GAT) nas Guardas Municipais; e a gestão compartilhada do Turismo em Pernambuco, promovendo maior aproximação entre Governos, Prefeituras e a iniciativa privada (PERNAMBUCO LÍDER, 2022).

As propostas eleitorais apontam para o uso de uma gestão eficiente que solucione, com rapidez, os problemas emergenciais do Estado, além de aprimorar a gestão da saúde pública em Pernambuco, fortalecendo a autonomia das unidades, qualificando o sistema de gestão e o monitoramento da qualidade da prestação de serviços; requalificar a gestão por resultados de Segurança Pública e Defesa Social; e, qualificar a gestão das políticas de promoção do Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, fortalecendo as capacidades gerenciais da administração pública e promovendo maior interlocução com a iniciativa privada (PERNAMBUCO LÍDER, 2022).

O programa novamente recorda a reflexão de Dardot e Laval (2016) sobre o uso dos princípios da gestão privada no espaço público; que serão continuados na gestão Lyra pelos próximos anos em Pernambuco. Cientes das possibilidades de municipalizar e responsabilizar o município, o plano de governo de Raquel Lyra também reafirma a parceria entre os entes federados para que o Estado colabore na prestação dos serviços e promova a modernização e a competitividade da economia em todo o Estado (PERNAMBUCO LÍDER, 2022).

Desta forma, não é uma intenção política deste novo governo descontinuar o uso das PPPs, da gestão por resultados ou das demais tecnologias gerenciais, mas aprofundá-las sob o argumento de tornar o Estado de Pernambuco o líder da região que detém a economia mais competitiva e a administração pública mais eficiente.

Nesse sentido, as tendências apontam para a propagação da ideologia neoliberal em todos os âmbitos do Estado, como meio para conduzir, estrategicamente, o plano de ascensão econômica da máquina pública, tal qual uma empresa privada.

Por esta razão, apesar de seguir em implementação, dada a volátil dinâmica da produção capitalista, a modernização do Estado não está conclusa. A administração pública ainda conta com um expressivo número de servidores/as inseridos nas diversas áreas e serviços públicos que atuam diretamente junto à classe trabalhadora, tendo, até o presente momento, seus direitos de organização política e sindical garantidos e legitimados na Constituição Federal.

Apesar de toda a ofensiva do Estado sobre os servidores públicos diante do recrudescimento do papel do Estado e precarização do serviço público, as formas de organização coletiva permanecem ativas. Ressalta-se que as mobilizações de categorias da saúde – como as paralizações massivas dos profissionais da enfermagem – e da educação, ao longo dos anos, serviram como resistência às investidas dos governos estaduais no processo de modernização neoliberal do Estado que penalizava o funcionalismo público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, partimos da compreensão de que o Estado é síntese de múltiplas determinações e dotado de grande complexidade. Por isso, ao longo da investigação, foi evidenciada a importância de compreender a constituição do Estado no modo de produção do capital, considerando a singularidade da sua formação no Brasil e as mudanças ocorridas no aparelho estatal para reformar as suas funções.

A apreensão que fizemos desse processo mostrou-nos que, historicamente, o aparelho estatal aparece como uma instituição funcional à ordem social, reunindo em si características próprias do modo de produção que o conforma. Na tradição marxista, as relações sociais de uma sociedade são afetadas pelo sistema de produção em vigência, de modo que expressam os limites e as contradições do referido sistema. Considerando que a totalidade da sociedade burguesa é expressa em diferentes particularidades, as relações sociais resultantes deste processo são constituídas historicamente, mantendo-se em movimento ao longo do percurso, ao serem condicionadas pelos agentes externos da produção e reprodução da mercadoria e da força de trabalho.

Assim, o Estado é, também, um agente afetado pelas relações sociais de produção, sendo conformado pela estrutura social e pela dinâmica em que está inserido do ponto de vista da relação entre produção e reprodução da vida.

Na ordem do capital, o Estado tem sido utilizado como um poder capaz de comportar o antagonismo e as contradições geradas pela acumulação de riquezas, oriundo de um movimento interno à sociedade que se estrutura a partir das demandas da sociedade de classes. Com funções específicas na dinâmica do capital, ele é requerido para exercer o controle sobre a luta de classes e amortecer os antagonismos próprios ao seu movimento. Nessa perspectiva, é preciso salientar que o Estado é uma instituição vinculada aos interesses da classe burguesa, dominado por ela e criado para assegurar as condições de reprodução do capital. Não obstante devemos reconhecer que o Estado articule e incorpore demandas das classes subalternas, fato é que o traço de classe do Estado se apresenta continuamente em direção aos interesses dos dominantes.

Na nossa pesquisa, pudemos identificar que o Estado burguês se alinhou ao metabolismo do capital e lhe tem sido funcional às exigências das

reestruturações necessárias à sua manutenção enquanto sistema universal. Nos períodos de crises que são imanentes à dinâmica capitalista, o Estado e seus aparelhos estatais se reorganizam para responder a tais crises e criam estratégias de enfrentamento visando fortalecer as bases do seu domínio sobre a sociedade.

Ilustrativo desse movimento do capital e da sua imbricação com o Estado foi o que ocorreu no período pós-guerra, quando o capitalismo mundial investiu no fordismo como regime de acumulação tendo como modo de regulação toda a influência e articulação mediada pelo Estado de Bem-Estar. Ou seja, o aparelho estatal, historicamente, é partícipe do processo de desenvolvimento das relações sociais capitalistas, garantindo-lhe o suporte e as condições de sua reprodução, aí incluídos a manutenção da força de trabalho e as iniciativas para conformação de uma sociabilidade burguesa.

Com a abertura das relações econômicas mundiais e a dominância do capitalismo financeiro e globalizado, no Brasil, observou-se, após a década de 1990, o crescimento exponencial da dívida pública, de forma que a gestão dos recursos públicos foi subordinada às necessidades do pagamento dos juros, que demandou a criação de um aparato técnico-institucional para legitimar essa orientação (BRETTAS, 2016). Nesse sentido, o Estado se reposiciona diante das relações de produção; sua atuação é voltada à manutenção do poder dos setores rentistas, com a realização da transferência de recursos em direção ao capital portador de juros e adoção de medidas de ajuste extremamente restritivas, que oneram pesadamente a classe trabalhadora (BRETTAS, 2016). Dessa forma, o Estado auxilia o fortalecimento do processo de acumulação de capital, sendo forte e robusto para implementar as mudanças e sustenta-las na dinâmica capitalista.

Abordando a financeirização, Chesnais (1996) explica que as mudanças institucionais dos últimos anos qualificaram as finanças como uma indústria, em que a esfera financeira torna-se um dos campos de valorização do capital, como qualquer outro setor da economia. Nesse contexto, a moeda deixa de ser apenas um meio de troca ou o véu que cobre a economia, como aceito pelos economistas neoclássicos, mas um ativo, como apresentado por Keynes (1986). E como ativo, sua valorização pode ocorrer sem a necessidade de passar pela esfera produtiva, de forma que o dinheiro cria mais dinheiro (D-D'). Assim, os projetos de investimento das empresas

sujeitam-se à validação do mercado financeiro, de forma que sua rentabilidade tem que ser semelhante ou próxima à dos títulos financeiros. Desse modo, os mercados financeiros, principalmente o de capitais, determinam a performance micro e macroeconômica.

Todo esse cenário forjou o retorno do neoliberalismo – ou foi por este forjado – introduzindo à lógica neoliberal ao Estado, modifica sua estrutura administrativa para conceber a nova razão do mundo (DARDOT e LAVAL, 2016). Com as privatizações de empresas públicas, estabelecimento de PPPs, concessão de serviços públicos para empresas privadas, sucateamento dos equipamentos públicos, precarização dos serviços e da administração pública, ausência de concursos públicos e condições de trabalho para servidores, o Estado amplia a área de atuação do capital no seio da máquina pública, conduzindo a um cenário que acirraria a luta de classes.

O processo de privatização vivenciado nos anos 1990 funcionou como uma tentativa de intensificar a concentração e fortalecer ou estimular a constituição de novos grupos nacionais e sua articulação com o capital internacional. Mais uma vez, constata-se a participação do Estado não somente na (des)regulamentação, como também por meio de uma intervenção mais incisiva (BRETTAS, 2016, p. 190).

Como regulador e avaliador, não mais produtor – e/ou executor –, dos serviços, os Estados ainda foram orientados pelas agências internacionais de apoio financeiro – como o FMI e o Banco Mundial – a seguir o padrão de austeridade fiscal como garantia para que recebessem o apoio das instituições mencionadas.

Entretanto, no contexto de imperialismo, as nações periféricas e inseridas de forma subordinada na dinâmica econômica, lidam com uma condição de dependência em relação às nações centrais. Diante de um panorama de desenvolvimento desigual e combinado, as nações em desenvolvimento deparam-se com orientações efetivadas pelas agências internacionais – que representam os interesses imperialistas –, que são relevantes para a manutenção dos acordos financeiros entre as nações e blocos econômicos, de modo que desconsiderar uma destas diretrizes econômicas implica no desgaste político-econômico do país em face aos acordos e parcerias.

Assim, acatar as instruções do capitalismo financeiro tem se tornado praticamente uma obrigação das nações que mantêm relações comerciais com às instituições mencionadas. Ao propagar a lógica empresarial da concorrência a todas as nações. Exige-se que essa concorrência seja absorvida por todo o aparelho estatal.

Demarcamos no nosso estudo o período e os documentos das agências multilaterais que interpelavam os Estados a realizarem reformas para manter a sustentabilidade fiscal, demonstrando como o Brasil seguiu à risca as diretrizes alinhando-se aos parâmetros de acumulação do capital. Adotando as políticas de austeridade fiscal que incentivavam o controle dos gastos públicos e das atividades estatais, implementou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob coordenação de Carlos Bresser Pereira.

Opondo-se à gestão burocrática que organizava a administração pública, o PDRAE era uma reforma administrativa para adequar o serviço público, à luz do neoliberalismo. Esse modelo de gestão apresentava a adoção de diferentes tecnologias gerenciais, além da descentralização e avaliação de desempenho organizacional; entretanto, aplicado no seio público, ampliava as parcerias público-privadas (PPP), privatização de empresas públicas, desregulamentação econômica, redução de gastos sociais – via focalização, descentralização e privatização –, terceirização e a consequente redução do funcionalismo público. Tratava-se de um modelo gerencial de gestão que ampliava as condições econômicas para a reprodução do capital, inserindo a lógica privatista nas instituições públicas tornando o Estado o executor do processo.

Esse processo de modernizar o Estado por meio do gerencialismo na administração pública estimulou a competitividade e a introdução da gestão por resultados nas instituições e órgãos públicos. Seguindo as determinações internacionais e locais, Estados e Municípios aceleraram a reprodução desse modelo, conformando uma hegemonia gerencial na administração pública do país. Não à toa, foram contratadas várias consultorias e assessoriais para montar os planos de reformas, e, inclusive, para atuar no âmbito da disseminação de ideias para legitimar as mudanças exigidas na administração pública.

Particularizando a experiência brasileira, destacamos que a formação social do Brasil delineou especificidades na implementação da dinâmica econômica no país. Brettas (2016) recorda que, mesmo quando submetido ao discurso liberal, o Estado Brasileiro possui um papel preponderante para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista. Assim, as heranças do nosso processo de formação social particularizam a experiência estatal brasileira

no capitalismo dependente; por esta razão o processo de expansão capitalista, mediado pelo Estado, é marcado pelos traços autocráticos (FERNANDES, 1976), carácter interventivo e saltos qualitativos para acelerar o processo de industrialização (BRETTAS, 2016).

Conforme fora dito, a condição de dependência ainda impõe algumas características que se somam às particularidades sociais da nação brasileira, agudizando o cenário antagônico entre as classes. Como resultado da relação de subordinação, a classe trabalhadora convive com a superexploração da força-de-trabalho, que se expressa no pagamento da força-de-trabalho abaixo do seu valor, intensificação e extensão da jornada de trabalho, além dos limites normais (MARINI, 1990). Essas especificidades da sociedade brasileira reforçam o comportamento padrão do Estado como parceiro do capital no processo de acumulação de riquezas.

Atuando conforme a solicitação nacional que seguia os preceitos internacionais, Pernambuco realizou 6 reformas administrativas, após 1995, sendo a primeira sob a gestão do governador Jarbas Vasconcelos, em 1999, até a atual, conduzida pela gestão da governadora Raquel Lyra, no presente ano.

Analisar as reformas administrativas ocorridas no Estado no período mencionado permitiu compreender que há em curso um projeto de modernização do Estado que implica integrar de todas as secretarias e órgãos estaduais a um sistema de gestão que tem a produtividade dos serviços sistematicamente acompanhada e controlada pelos integrantes do núcleo central do Poder Executivo. Em outros termos, o significado dessa integração é enxugar a máquina pública, colocá-la sob os ditames da gestão de metas e resultados e submeter os serviços públicos à lógica da mercadorização.

Em síntese, a mercadorização consolida uma estratégia de privatização dos serviços públicos. Segundo, Araújo (2022) há uma socialização crescente do trabalho na esfera pública-estatal sob a base da apropriação privatista, que transforma-o em fonte de acumulação capitalista, ao tornar os serviços públicos em campos privilegiados de ampliação de produção de mais-valor, seja na transformação de necessidades sociais em mercadorias postas à troca, seja na transformação da própria intervenção social estatal em fluxo contínuo de lucratividade para os capitais.

Como desdobramento do processo e impulsionados pela agenda neoliberal, a máquina pública tem sido direcionada a tornar-se um novo reduto econômico de produção de lucratividade e rentabilidade. Nesse sentido, ampliam-se as formas de privatização dos bens e serviços públicos. Em seu estudo, Araújo (2022) defende a tese que a apropriação privatista da gestão e execução de serviços sociais públicos brasileiros transforma esse espaço historicamente reservado à promoção de valores de uso em suporte para valores de troca, em um novo mercado para ampliação das relações capitalistas e oxigenação dos processos de valorização do valor, o que, por sua vez, amplia a desigualdade econômica e social no país. O processo, por conseguinte, implica na alteração do trabalho nos serviços e redefine o mercado de trabalho das diversas profissões acionadas para sua execução, impondo-lhes a intensificação da exploração e a degradação do trabalho; individuação e engessamento das condições de exercício das competências e atribuições profissionais e incide no enfraquecimento das formas organizativas e políticas das categoriais profissionais e do conjunto da classe trabalhadora (ARAÚJO, 2022).

Inseridos no contexto mencionado, o Estado de Pernambuco alinhou-se à tendência privatista que incide a mercadorização dos serviços. No período de 2003 a 2023, evidenciamos a implementação de uma série de medidas promulgadas por diferentes partidos (ideologicamente alinhados à direita e à centro-esquerda brasileira) que cumpriram as determinações e orientações para reformar as instituições estatais, dotando-as de uma estrutura organizacional compatível com a racionalidade empresarial para gerir serviços do estado. Nesse sentido, foram adotados, em larga escala, os mecanismos das parcerias público-privadas, as terceirizações, a gestão de serviços e atividades mensuradas por produtividade e metas e por organizações sociais não vinculadas diretamente ao estado, as quais cabiam o planejamento, a execução, o monitoramento e avaliação das políticas públicas ou partes desse processo.

Tomamos como exemplificação no nosso estudo as políticas de saúde e educação, laboratórios do movimento de modernização neoliberal levado a cabo em Pernambuco. Modernização, diga-se de passagem, que significa repasse dos recursos para os municípios, transferindo responsabilidades e tarefas pela gestão dos serviços. Nessas duas áreas, em particular, pudemos também identificar questionamentos, resistências e lutas à implementação das reformas, mas estas não foram capazes de barrar as mudanças ou mesmo criar uma cultura

de valorização do público junto à sociedade, posto que, no embate de ideias em torno da relação público-privado, as classes dominantes conseguiram “demonizar” tudo o que vinha do Estado, em prol dos argumentos da eficácia e eficiência promovidas pelo setor privado. Assim o foi com a privatização da Companhia Energética de Pernambuco (CELPE), com a entrega dos serviços de baixa complexidade na área de saúde, como as Unidades de Pronto-Atendimento (UPAS) às fundações e organizações sociais e a responsabilidade dos municípios pela oferta do ensino fundamental nas escolas municipais. Todos esses exemplos incidem na gestão do trabalho, nas condições de vida e relações de trabalho, bem como na qualidade da prestação do serviço, problemáticas que não foram objeto da nossa pesquisa, mas são aqui consideradas para futuros estudos e pesquisas.

As características desse processo de modernização atravessaram todas as gestões governamentais, sempre com apoio da Assembleia Legislativa do Estado que aprovou as legislações que permitiram flexibilizar o trabalho, contratualizar as atividades com agentes privados, definir os contratos de gestão como instrumento privilegiado de prestação de serviços e instituir a figura do prestador de serviços, seja ele individual ou coletivo-, como parte direta da administração do Estado.

Por fim, resulta desta pesquisa a identificação de que o Estado de Pernambuco tem formado quadros especializados em gerir e coordenar políticas e programas, contando com a parceria dos municípios e da rede privada para executar os serviços que, inicialmente, eram de sua exclusiva responsabilidade. Além disso, sob o argumento de se tornar líder das inovações gerenciais, organizacionais e políticas na região, todos os governos objeto de análise da nossa pesquisa se comprometeram junto aos organismos internacionais e nacionais a alcançar altos níveis de produtividade para assegurar resultados e competitividade, tal qual uma empresa privada concorre com seus pares: exigindo rigidez na execução orçamentária, por vezes concedendo bônus para servidores, mas, negando-lhes, por exemplo, a reestruturação dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV).

Nesse novo desenho das reformas, podemos observar que as expectativas de carreira funcional e os estatutos do serviço público vem sendo paulatinamente alterados, principalmente a partir de 2017, com aprovação da Reforma

Trabalhista e, recentemente, com a ameaça de seguimento da PEC/32 no Congresso Nacional, que modifica substancialmente as disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Certamente, esse conjunto de reformas já aprovadas, em curso e expressas nas legislações estaduais e municipais são mais que meras prescrições de princípios, posto que sua concretude pode ser observada por meio dos contratos temporários, seleções simplificadas em contraposição a concursos, inserção profissional de baixa remuneração e ausência de expectativas de carreira funcional. E tudo isso sendo consolidado sob o discurso da flexibilidade, de modo a superar o atraso, a rigidez e a burocratização dos processos inerentes à máquina pública.

Esse é o modelo inovador que a dinâmica capitalista contemporânea impõe ao serviço público, agora submetido a uma racionalidade neoliberal aprofundada. Amparada em um arcabouço jurídico sólido e sempre reatualizado, Pernambuco tem servido de referência a vários estados do Nordeste, que, para resolver suas crises, optam por realizar reformas administrativas que mudam a natureza e o caráter do Estado e naturalizam os processos de desigualdade e enfrentamento das problemáticas referentes ao desenvolvimento econômico e social, não abdicando do seu papel de interventor, mas trazendo para o âmbito da administração pública agentes privados que buscam, na prestação de serviços ao Estado, ampliar seus negócios, interferir nas decisões de seu interesse particular e explorar nichos de mercado que lhes sejam rentáveis.

Nesse contexto, ainda que não nos tenha sido possível avaliar o grau de mobilização, organização e as pautas dos movimentos dos/as trabalhadores/as para contrarrestar as reformas administrativas empreendidas, podemos afirmar que as representações sindicais dos servidores públicos, mesmo com todas as dificuldades e mediações da conjuntura econômica, política e social, têm atuado no sentido de informar, formar, esclarecer e de fazer intervenções que tentam desmontar o significado dessa modernização neoliberal do estado brasileiro e suas consequências para a reprodução social dos/as trabalhadores/as.

Ainda que estes convivam, diariamente, com estímulos permanentes ao individualismo, à gestão por resultados, alcance de metas e flexibilidade, as contradições do processo também se tornam visíveis, sendo possível tensionar as

questões que não alcançam o conjunto da classe trabalhadora. No entanto, esse debate sobre o serviço público e a sua “modernização” não é exclusivo da categoria do servidor público: ele deve se espalhar para a sociedade, seus movimentos organizados e também setores desorganizados, assim como se deu com o Sistema Único de Saúde e sua intervenção no período da pandemia da COVID-19. Com todos os problemas de desfinanciamento da política e da sua desestruturação, a referência da população em relação ao SUS foi fundamental para salvar vidas e prestar atendimento os que mais necessitavam.

Sem qualquer ilusão sobre a possibilidade de regressão das reformas administrativas em curso, que, na verdade, constituem um direcionamento político do Estado brasileiro, os desafios dos estudos e pesquisas precisam acompanhar as tendências mundiais que estão presentes na relação entre o capital e o Estado e as lutas de resistência que se articulam para cobrar deste último sua responsabilidade com as políticas e serviços públicos. Na esfera regional e estadual, a investigação sobre os grupos e agentes privados que estão conduzindo os processos de privatização do Estado, de mercantilização dos serviços públicos e até a sua mercadorização, nos termos já mencionados nesse trabalho; a destinação dos recursos públicos e a parcela do orçamento público total para prestação dos serviços; a correlação de forças na sociedade e a identificação das forças políticas locais que atuam no legislativo e executivo para facilitar o ingresso de setores privados na contratualização das atividades, dentre outros aspectos, são fundamentais para compreendermos a dinâmica, a complexidade e a intervenção possível sobre esses processos.

Também o Serviço Social, como categoria profissional que, em sua maioria, tem o Estado como empregador e atende as demandas da classe trabalhadora de forma mais crescente, nesse período de crise, deve compor a luta pelo fortalecimento do serviço público e de qualidade, conforme preconiza o Código de Ética da profissão (CFESS, 1993).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2007) Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, 41 (spe), 67-86.
- AMARAL, Angela Santana do; MOTA, Ana Elizabete Fiuza da; Peruzzo, Juliane Felix. O novo desenvolvimentismo e estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais na América Latina. IN: **V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS-JOINPP**. São Luís, Maranhão, 2011.
- ARAÚJO, Álison Cleiton de. **A mercadorização dos serviços sociais públicos: tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais**. Recife, 2022. 280f. tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Programa de Pós-graduação em Serviço Social, 2022.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. In: ANTUNES, R. **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2020.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em 08 set. 2023.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/em95.htm. Acesso em 15 jan. 2020.
- _____. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar nº101, 04 de maio de 2000. **LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24p., maio 2000.
- _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01lvk3qpee9bmfm5dkvcuv44122674450.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em 15 jan. 2021.
- BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020, 292p.
- BRITO, Barbara Moreira Barbosa de. SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. (2005). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, 56(1), 7-21.
- CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: _____. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, p. 191-211, 2010.
- CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: IPEA, 2017.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. **Cadernos da Reforma Administrativa**. Caderno 18. Brasília, jan. 2021.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPANHIA EDITORA DE PERNAMBUCO – CEPE. **Relatório de Reestruturação e Modernização do Aparelho do Estado em Pernambuco**, Recife : 2003.

CFESS-CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução Nº273, de 13 de março de 1993**. Brasília: CFESS, 1993.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 289-305, Maio/ Ago. 2019.

DRUCK, Graça, et. al. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In.*: CAMPOS, A.G. (org.). **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: IPEA, 2018.

_____. A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de privatização do estado. **Cadernos da Reforma Administrativa**. Caderno 17. Brasília, jan. 2021. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-17.pdf>. Acesso em 02 jul. 2021.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, 413p.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas: São Paulo, 1989. 2 ed.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. O enigma do capital e as crises do capital. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 11ª ed. Cortez editora, 2007.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe.html>. Acesso em: 21 maio 2023.

INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - IMDS. **Resultados de pobreza 2021**. Rio de Janeiro: Open Social, 2022. Disponível em:

https://imdsbrasil.org/doc/lmds_apresentacao_pobreza_2021_24-06-2022.pdf. Acesso em 25 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA - IPEA. **Três décadas da evolução do funcionalismo público no Brasil (1986 - 2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017#:~:text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20v%C3%ADnculos%20no,aumentou%20para%2043%2C%25>. Acesso em: 16 maio 2022.

INTERNECIONAL MONETARY FUND– FMI. **Regional Economic Outlook**. Western Hemisphere. – Washington, D.C., apr/2015.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. 10.ed. México: Editora Era, 1990 [1973]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6539551/mod_resource/content/2/7.%20Dial%C3%A9tica%20da%20Depend%C3%Aancia%20-%20Ruy%20Mauro%20Marini%20-%20exp.%20popular%20-%20At%C3%A9%20p.28.pdf. Acesso em 22 jul. 2022.

MARX, Karl. **Contribuições à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288p.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO FILHO, Sinésio Monteiro de. **A municipalização do ensino fundamental em Pernambuco**: o caso do município de Olinda-PE. / Sinésio Monteiro de Melo Filho. – Recife, 2021. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2021.

MÉSZAROS, István. **O século XXI: socialismo ou barbárie?**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. 1.ed.. São Paulo : Boitempo, 2003. (Mundo do trabalho).

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed.. São Paulo: Boitempo, 2011. (Mundo do trabalho).

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. Brasília: Ministério da Economia, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/outros/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/apresentacao>. Acesso em 09 nov. 2023.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, São Paulo, N. 8, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912/14066>. Acesso em 29 jul. 2022.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 5.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **A questão regional**: a hegemonia inacabada. Estudos Avançados. São Paulo: USP, n. 18, vol.7, p. 43-63, maio/ago. 1993.

_____. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OSÓRIO, Jaime. Sistema mundial e formas de capitalismo. A teoria marxista da dependência revisitada. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 07, N. 13, 2016, p. 494-539. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21820/15908>. Acesso em 22 jul. 2022.

PEREIRA, Evelyne Medeiros. **A dialética do desenvolvimento desigual interregional: a questão social no Nordeste brasileiro (2007-2015)**. 2018. 305 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PEREIRA, Genesis de Oliveira. **Fundo Público e crise do capital: expropriação e flexibilização dos direitos dos servidores públicos**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 225p., 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

PERNAMBUCO (Estado). **Lei nº 11.629, de 28 de janeiro de 1999**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 1999.

_____. **Lei complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2003.

_____. **Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2007.

_____. **Decreto nº32.415, de 01 de outubro de 2008**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2007.

_____. **Lei complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2009.

_____. **Lei nº 15.210, de 19 de dezembro de 2013**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2013.

_____. **Lei nº 15.225, de 30 de dezembro de 2013**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2013.

_____. **Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2015.

_____. **Lei nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2018.

_____. **Lei nº 18.139, de 18 de janeiro de 2023**. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2023.

PERNAMBUCO LÍDER. **Plano de Governo (2023-2026)**. Recife: PSDB.

PERNAMBUCO NA FRENTE. **Plano de governo (2019-2022)**. Recife: PSB.

PNAD CONTÍNUA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. **Mercado de trabalho** - 1º tri. 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnad/>. Acesso em 22 jul. 2022.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 364p.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. **Na prática a teoria é outra?:** mitos e dilemas entre teoria, prática, instrumentos e técnicas do serviço social. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. 122p.

SANTOS, Joseane Soares. O enfretamento conservador da questão social e desafios para o Serviço Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 136, p. 484-496, set./dez. 2019.

SANTOS, Liliam dos Reis Souza. O Estado brasileiro: entre o velho e o novo contexto do capitalismo dependente. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (org.). **A ascensão da nova direita e o colapso da soberania política:** transfigurações da política social. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2020, p. 221-252.

SOUZA FILHO, Rodrigo de.; GURGEL, C.. **Gestão Democrática e Serviço Social:** princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016, v.7. (Biblioteca básica de Serviço Social).

TONELLO, Iuri. Uma nova reestruturação produtiva pós-crise de 2008? In: ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2020.

TONET, Ivo. **Método científico:** uma abordagem ontológica. 2. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2018. 133p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE-PE. Estrutura administrativa e reforma do Estado. In: _____. **(Relatório de análise da Reforma do Estado)**, Recife: s.d.

TROSA, Sylvie. (2001). **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro, RJ: Revan; Brasília, DF: Enap.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. Tradução de E. Huggins. – Ed. do centenário -- Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, [1930] 2017. 3 v.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. **Nossa história**. 2018. Disponível em: <https://psb40.org.br/quem-somos/nossa-historia-2/>. Acesso em 06. nov. 2023.

PRADO JR. C. **Formação do Brasil Contemporâneo:** colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
IASI, M. Cinco teses sobre a formação social do Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

WERNER, Alejandro. América Latina e Caribe em 2018: a caminho da recuperação econômica. **Diálogo a fondo** (el blog del FMI sobre temas económicos de América Latina). 25/01/2018. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2018/012518p.pdf>. Acesso em 20 out. 2023.