

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO DISCURSO: TENSÕES
ENTRE POLÍTICA E TÉCNICA (1930-2003)**

Autor: Bruno Moretti

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO DISCURSO: TENSÕES
ENTRE POLÍTICA E TÉCNICA (1930-2003)**

Autor: Bruno Moretti

Tese apresentada ao
Departamento de
Sociologia da Universidade
de Brasília/UnB como parte
dos requisitos para a
obtenção do título de
Doutor.

Brasília, julho de 2012

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

TESE DE DOUTORADO

**O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO DISCURSO: TENSÕES
ENTRE POLÍTICA E TÉCNICA (1930-2003)**

Autor: Bruno Moretti

Orientadora: Mariza Velozo Motta (UnB)

Banca:

Prof.^ª. Doutora Mariza Velozo Motta (Sol/UnB)
Prof.^ª. Doutora Maria Stela Grossi Porto (Sol/UnB)
Prof.^ª. Doutora Christiane Girard Ferreira Nunes (Sol/UnB)
Prof. Doutor Mário Lisboa Theodoro (SER/UnB)
Prof. Doutor Brasilmar Ferreira Nunes (PPGS/UFF)
Prof.^ª. Doutora Lourdes Maria Bandeira (Sol/UnB)

DEDICATÓRIA

À Mercedes Joaquina (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À Juliana, que, com muito amor e amizade, suportou e apoiou mais uma empreitada. Já foram o mestrado, o doutorado, momentos profissionais difíceis, entre outros. Em todos eles, sempre foi decisivo tê-la como companheira. Amo você e vamos juntos!

Ao Max e ao Misa, por serem os melhores filhos do mundo e por terem invadido frequentemente o escritório durante os meus estudos para que eu mediasse a confusão entre eles. Prometo melhorar!

A meus pais, por confiarem inadvertidamente que as coisas sempre darão certo para mim. Foram e são uma base fundamental.

À Professora Mariza, não apenas pela competência e sabedoria com que ajudou a desfazer (quase) todas as minhas confusões, mas pela sua generosidade em acolher o projeto de escrever uma tese em seis meses. Ademais, a disciplina por ela ministrada que pude cursar foi um grande impulso para minhas reflexões.

Aos demais Professores da banca. Especialmente, aos Professores Mário Theodoro e Christiane Girard, pela importância dos comentários durante a qualificação. À professora Stela, agradeço, particularmente, por sua disciplina, que representou um grande momento de meu curso.

Ao Professor João Gabriel, primeiro orientador na UnB.

Ao Professor Mário Duayer, a quem devo minha própria iniciação no pensamento crítico. Embora eu tenha enveredado por outros caminhos, minha identidade intelectual segue profundamente ligada a tudo o que você me ensinou em anos de convivência que foram muito especiais.

Aos amigos Dani e Eugênio, por tantas coisas que nem posso falar. Antes de tudo, pela cumplicidade, mas também pelo voluntarismo e irresponsabilidade da atitude de mudança na burocracia, diante de todos os estímulos contrários. Muito do que está aqui se deve a vocês, de modo que são coresponsáveis por quaisquer lacunas e omissões.

Aos amigos Jorge e Igor, que unem, como poucos, companheirismo, dedicação e competência. Aprendi muitas coisas com vocês.

Aos amigos Raul e Eliete. Chegar em Brasília e encontrar vocês foi (é) um presente.

Ao amigo Robson, meu professor de sociologia, com quem ainda quero aprender muita coisa.

Ao amigo Marcus, pela paciência, atenção, carinho e olhar atento.

Ao Afonso, pela paciência, chances e ensinamentos. Decerto, é uma das inspirações para a tese, sem nenhuma responsabilidade sobre ela, evidentemente.

Ao Amarildo, pela generosidade e pelos ensinamentos.

Ao Cilair e ao André, pelo companheirismo, mas também pelos bons debates.

Ao Pedro, pelo companheirismo e pelo apoio à licença do trabalho.

À Maria Lucia de Oliveira Falcón, não apenas pelo apoio à licença do trabalho, como pela disposição de abrir a linguagem burocrática.

À Valéria, chefe de sempre e amiga.

À Secretaria de Pós-Graduação, que me deu todo o apoio administrativo necessário para a elaboração e a continuidade do curso.

Aos servidores das bibliotecas da Escola Nacional de Administração Pública e do Ministério do Planejamento.

Ao Marx, que ficou do meu lado por muitas madrugadas, mesmo sem osso ou passeio.

EPÍGRAFE

“País rico é país bem administrado”.

Peça publicitária de carreiras de Estado.

“O finado Jacob Astor, um personagem pouco afeiçoado ao entusiasmo poético, não hesitou em dizer que a minha primeira virtude era a prudência, e que a segunda era o método”.

Personagem de Bartleby, O Escrivão –
uma História de Wall Street, de Herman
Melville

RESUMO

O trabalho tem por objetivo abordar o planejamento como discurso no interior do Estado, cujos enunciados procuram obter o crédito da racionalização da atividade estatal, conferindo-lhe o poder de definir, por exemplo, os critérios para o bom gasto público. Esta distinção ganhará formas específicas, de acordo com os modelos de Estado construídos historicamente no Brasil. Estes procuram obter legitimidade a partir de sentidos do interesse geral, predicados a categorias como “modernização” e “desenvolvimento”. A tese parte da perspectiva de que tais linguagens, ao se tornarem oficiais, convertem-se em práticas institucionais. Estas constroem o espaço de possibilidades para a intervenção estatal, definindo o que é ou não possível de se fazer e dizer. O foco do trabalho é a Reforma do Estado da década de 1990. Sua mensagem é que o Brasil é um país cujos problemas decorrem da persistência dos fatores de atraso que o impedem de ser uma nação moderna. Estes fatores se concentram num Estado definido como patrimonial e burocrático. Assim, o sentido que a Reforma atribui ao interesse coletivo autoriza a dissolução das estruturas intervencionistas construídas entre 1930 e 1980, nas quais o planejamento teve papel central. Em seu lugar, seria organizado um Estado voltado à eficiência, praticando uma administração por resultados, focada nos interesses dos cidadãos, negando a si própria como uma posição de valor e identificando-se como racional e desapaixonada. Sua eficácia reside em sua transposição para um sistema de práticas, que, ao mesmo tempo, denegam seu conteúdo valorativo e realizam a interpretação do Estado como fonte dos problemas nacionais – o Estado como negatividade. Enfim, a interpretação passa a ser válida na medida em que monopoliza o sentido do bem comum, inscrevendo-se como pontos de controle do processamento de demandas sociais e induzindo a atitudes de controle e prudência que refratam para o cotidiano das práticas estatais (particularmente, o planejamento) um sistema causal que articula Estado e ineficiência. É nesse contexto que será retomado o planejamento governamental, atualizando seu pleito de filtro racionalizante, agora, não mais construído como ferramenta para ampliar a intervenção estatal, mas como procedimentos que reivindicam o compromisso axiologicamente neutro com o gerenciamento por resultados, paradoxalmente compondo o conjunto de técnicas autorizadas a exercer o controle das ações estatais e restringir seu próprio espaço de possibilidades, cristalizando o imaginário do Estado como negatividade.

Palavras-chave: Planejamento, Estado, interesse coletivo, desenvolvimento, modernização, Reforma do Estado, discurso, burocracia, eficácia instrumental.

ABSTRACT

The aim of the thesis is to approach planning like a discourse within the State, whose enunciation wants to obtain the credit to rationalize state activity, giving it the power to define, for example, the criteria for good public spending. This distinction gains specific forms, in association with state models historically built in Brazil. They aim to obtain legitimacy according to the senses of the general interest, linked to categories like “modernization” and “development”. The thesis starts from a perspective that these languages, becoming official, convert into institutional practices. They set up the scope of possibilities for state intervention, defining what is possible or not to do and to say. The focus of the work is the State Reform of the 1990s. Its message is that Brazil is a nation whose problems result from the persistence of factors of lateness that prevent it to be modern. These factors are concentrated in a State defined as bureaucratic and patrimonial. Thus, the meaning that Reform assigns to the collective interest authorizes the dissolution of the interventionist structures built between 1930 and 1980, in which planning had a central function. In its place, an efficiency-based State would be organized, practicing a public management based on results, focused on the citizen`s interests, denying its own nature as a value position and identifying itself as rational and disinterested. Its efficacy lies in transmuting into a practical system that, at the same time, denies its value content and fulfill an interpretation in which the State is the origin of national problems – the State as negativity. Ultimately, the interpretation is assumed as valid in that it monopolizes the sense of common interest, inscribing itself as control points of processing social demands and inducing attitudes of controls and prudence that refract to the quotidian of state practices (particularly, planning) a causal system that connects State and inefficiency. In this context, government planning will be recovered, updating the demand to be a rationalizing filter, now no longer built as a instrument to amplify the state intervention, but as procedures that vindicate the ideologically neutral commitment with management for results, paradoxically integrating the set of techniques authorized to exercise the control of state actions and to restrict its proper space of possibilities, crystallizing the imaginary of the State as negativity.

Key-words: Planning, State, collective interest, development, modernization, State Reform, discourse, bureaucracy, instrumental efficacy.

RÉSUMÉ

Le document vise à aborder la planification en tant que discours au sein de l'État, dont les paroles sont à la recherche du crédit de la rationalisation de l'activité de l'État, ce qui lui donne le pouvoir de définir, par exemple, les critères d'une bonne dépense publique. Cette distinction gagne des moyens spécifiques, selon les modèles de l'État historiquement construits au Brésil. Elles cherchent à acquérir une légitimité à partir du sens de l'intérêt général, dans les prédicats des catégories comme «modernisation» et «développement». La thèse commence à partir de la perspective que ces langues, à devenir officiers, ils deviennent des pratiques institutionnelles. Construisent un espace de possibilités d'intervention de l'État, définissant ce qui peut être fait et dire. Le document met l'accent sur la réforme de l'État des années 1990. Son message est que le Brésil est un pays dont les problèmes sont dus pour la persistance des facteurs de retard qui empêchent d'être une nation moderne. Ces facteurs sont concentrés dans un État défini comme patrimoniale et bureaucratique. Ainsi, le sentiment que la Réforme attribué à l'intérêt collectif, autoriser la dissolution des structures interventionnistes construites entre 1930 et 1980, dont la planification a joué un rôle central. Au contraire, il serait organisé un État visant à l'efficacité, la pratique de la gestion par résultats, axées sur les intérêts des citoyens, se nier en tant que bonne position et s'identifiant comme rationnelle et dépassionnée. Son efficacité réside dans sa transposition dans un système de pratiques qui, alors que, nier son contenu positif et d'effectuer l'interprétation de l'État comme une source de problèmes nationaux - l'État comme négativité. Enfin, l'interprétation devient valide dans la mesure qui monopolise le sens du bien commun, de s'inscrire en tant que points de contrôle du traitement des demandes sociales et inductrices les attitudes de contrôle et de prudence qui réfractent les pratiques quotidiennes du gouvernement (en particulier planification) un système qu'articule l'État et l'inefficacité. C'est dans ce contexte que si reprise la planification gouvernementale, mise à jour de son procès de caractère rationalisant, maintenant, n'est plus construit comme un outil pour développer intervention de l'État, mais que les procédures qui prétendent engagement axiologiquement neutre pour la gestion des résultats, paradoxalement, la composition de l'ensemble de techniques autorisées à exercer le contrôle sur les actions publiques et de limiter son propre espace de possibilités, cristallisant l'état imaginaire comme négativité.

Mots-clés: aménagement du territoire, l'État, l'intérêt collectif, le développement, modernisation, la réforme de la parole État, la bureaucratie, l'efficacité instrumentale.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
Capítulo 1 - A LUTA PELA LEGITIMIDADE DAS ASPIRAÇÕES UNIVERSAIS NO ESTADO	12
1.1. Os Regimes de Verdade no Âmbito do Estado Brasileiro em suas Diferentes Configurações Históricas	33
Capítulo 2: O DESENVOLVIMENTO DA ESFERA DISCURSIVA DO PLANEJAMENTO	50
2.1. Modernidade e Estado no Brasil	51
2.2. O Planejamento Governamental como Produto da Nova Ordem	67
2.3. A Intensificação do Discurso do Planejamento e a Retomada do Desenvolvimentismo na Década De 1950	90
2.4. A Passagem do Período Desenvolvimentista para Os Governos Militares	105
Capítulo 3: DA DEMOCRATIZAÇÃO AO GERENCIALISMO: OU COMO ACHATAR O INTERESSE PÚBLICO EM EFICÁCIA INSTRUMENTAL	118

3.1. Interpretações sobre a Formação Brasileira como Fonte Conceitual para a Reforma Do Estado	121
3.2. O Discurso da Globalização como Fonte Conceitual para a Reforma Do Estado	138
3.3. A Reforma do Aparelho Do Estado: pondo em Prática As Teses Sobre O Brasil	145
Capítulo 4: O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A REFORMA DO ESTADO: QUAIS AS CONEXÕES?	174
4.1. O Reaparecimento do Planejamento e a Reforma De 2000	185
4.2. A Nova Linguagem do Planejamento e a Questão Fiscal	193
4.3. A Lógica Dual: Administração por Resultados e o Estado Bloqueado	205
4.4. Os Agentes Da Reforma: Ligando o Plano Diretor Da Reforma do Aparelho do Estado à Integração Plano-Orçamento	234
CONCLUSÃO	253
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	263

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Edital – planejamento e orçamento governamental	241
----------	---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ações selecionadas do Programa Brasil Patrimônio Cultural	224
----------	---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de Programa do PPA 2000-2003	191
----------	-------------------------------------	-----

LISTA DE SIGLAS

APO – Analista de Planejamento e Orçamento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior

CNPIC - Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

FONACATE - Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado

ILPES – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social

Geia - Grupo Executivo da Indústria Automobilística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa De Ação Econômica Do Governo

PBF – Programa Bolsa Família

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SUS – Sistema Único de Saúde

UDN – União Democrática Nacional

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo investigar o desenvolvimento do *planejamento* como esfera discursiva no interior do Estado. O planejamento emergiu como função específica de Estado a partir da década de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Ganhou importância ao longo do século XX, na medida em que se aprofundava a intervenção do Estado na economia.

Os anos de 1950 marcaram a consolidação de um discurso intervencionista como expressão dos interesses nacionais, frequentemente configurados como definição pelo aparelho estatal das medidas necessárias ao aprofundamento da industrialização. Nesse contexto, o planejamento se posicionava no interior do espaço burocrático como técnica apta a racionalizar a administração do Estado intervencionista, coordenando seu conjunto de atividades e articulando-as em torno da meta da industrialização.

A chegada dos militares ao poder implicou a dissolução do arranjo político-econômico que sustentava os governos nacionais-desenvolvimentistas, que retiravam sua legitimidade do voto democrático, do apoio popular e do crescimento da economia, baseado na indução da montagem do parque industrial. Os militares quebrariam o pacto de forças nacional-popular, fechando o Estado às aspirações de setores organizados, especialmente os de trabalhadores. No entanto, mantiveram a intervenção estatal como fator de organização social e econômica, valendo-se do planejamento como ferramenta de aparelhamento do Estado com vistas a perseguir os interesses nacionais, cuja definição era crescentemente atrelada a uma razão estatal centralizadora. Nesse contexto, as decisões políticas de intervenção do Estado no regime militar revelarão um padrão tecnocrático e autoritário, submetendo vozes sociais à sua lógica.

Com o crescimento das contradições do regime intervencionista no Estado (entre elas, a escalada da inflação), verificou-se a queda do planejamento como canal decisório e organizador das ações de governo, desde a década de 1980. Fechava-se, desse modo, um ciclo de expansão da intervenção e regulação estatal da economia, na qual o

desenvolvimento, alvo declarado dos sucessivos governos, associava-se predominantemente à *industrialização* induzida pelas instituições estatais.

A retomada institucional do planejamento teve início com o novo formato previsto na Constituição de 1988, que concebeu um sistema em que todo governo fica obrigado a editar um plano quadrienal (Plano Plurianual), explicitando suas intenções sob a forma de objetivos, diretrizes e metas. Além disso, o Plano Plurianual orientaria a elaboração do orçamento, transformando intenções em alocação de recursos. A conexão entre plano e orçamento passara a ser uma determinação constitucional. A partir de 2000, uma reforma do plano e do orçamento definitivamente os aproximaria. Desde então, os dois instrumentos não estariam apenas integrados, mas contariam com estrutura similar.

É sobre esta nova estrutura que o presente trabalho se deterá. Para tanto, defenderá o argumento de que os novos formatos do planejamento, modificando-se significativamente em relação ao período desenvolvimentista (1930-1980), não são apenas uma escolha em torno de um debate sobre as melhores técnicas de organização estatal, mas põem em prática posições de valor acerca da relação entre desenvolvimento, modernização nacional, papel do Estado e realização do interesse coletivo.

Este trabalho parte de uma perspectiva segundo a qual disputas em torno de interpretações sobre o Brasil e o papel do Estado na produção do desenvolvimento não se esgotam no debate de ideias, veiculados pela academia, imprensa e outros. Isso porque as posições avaliativas contêm uma dimensão material, sobretudo quando radicadas nas práticas institucionais. Estas induzem a comportamentos que, nem sempre de forma reflexiva, põem em movimento um conjunto de ideias, valores e hierarquias.

Enfim, modos de organização estatal contêm interpretações sobre os rumos para o desenvolvimento brasileiro. Dessa maneira, interessa-nos revelar como as formas institucionais (em especial, as variações históricas do modelo de planejamento no Brasil) colocam em funcionamento circuitos decisórios pelos quais o Estado processa decisões. O processo social que estamos procurando apreender é aquele pelo qual as posições socioavaliativas serão convertidas em modos de tomada de decisão institucionalizados, que legitimam versões sobre a associação entre o papel do Estado, o interesse coletivo e o desenvolvimento.

Deve ficar claro, portanto, que nosso ângulo de análise é a interação entre suporte institucional e os discursos sobre o desenvolvimento brasileiro, radicados nas práticas de Estado, concentrando-se na assim chamada *função planejamento*. Nas versões que ela põe em prática acerca do espaço de possíveis para as intervenções estatais, sobre o que é o papel do Estado, sob que formas é legítimo e admissível intervir ou, de outro modo, sobre o que não pode deixar de ser realizado pelo Estado.

Para tanto, o trabalho lida com a reconstrução histórica do planejamento no período nacional-desenvolvimentista, perseguindo, conforme já dito, a relação entre sua institucionalização como prática de Estado e a construção de um discurso sobre o interesse nacional, associado fundamentalmente à industrialização. Posteriormente, é abordada sua retomada institucional, entre as décadas de 1990 e 2000, sob o foco das mudanças discursivas acerca do papel do Estado e das lutas entre interpretações sobre o desenvolvimento brasileiro. Diante de novos regimes de associação entre Estado, interesse público e modernização, o planejamento se reergue sob outra economia discursiva, materializada em novos canais decisórios e em mudanças na organização burocrática e estatal.

Para os propósitos deste trabalho, o Estado é um complexo heterogêneo de forças, dentro do qual estão em conflito diferentes (e mesmo contraditórias) perspectivas. Tais posições serão examinadas enquanto vozes que representam grupos sociais que lutam, não apenas em torno de alvos materiais, mas pela capacidade de institucionalizar pontos de vista dentro do Estado. Em outras palavras, lutam por converter perspectivas particulares em representações sobre o bem comum, inscrevendo acentos avaliativos em práticas institucionais.

Portanto, pretende-se transcender o tradicional debate do papel do planejamento como técnica de intervenção que aumentaria a capacidade de governos atingirem seus objetivos. As posições usuais salientam o planejamento como *função especializada* no interior do Estado, contando com uma burocracia própria, diferenciando-se das demais à medida que permitiria à administração introduzir uma nova racionalidade em suas ações. Seja por projetar a construção de um futuro de médio ou longo prazo a partir de ações presentes,

pela capacidade de otimizar recursos públicos, de coordenar e articular diferentes áreas de governos e assim por diante.

Ativos que o distinguiriam das áreas específicas de política pública¹, pela sua capacidade de levar o Estado a uma forma superior de atuação, superando a cultura das áreas específicas, voltadas a si próprias, mas não ao conjunto da atuação estatal, e cujos olhares estejam voltados à execução de curto prazo, em detrimento da efetivação de cenários que projetariam o futuro. Para posições intervencionistas, a racionalidade planejadora envolve a harmonização das diferentes áreas de política, articulando-as em prol da realização de um *projeto nacional de desenvolvimento*, cuja operação implica postura ativa do Estado. Nessa versão, a construção estatal do futuro requer, entre outros, um conjunto de técnicas prospectivas e de produção de cenários, nas quais as áreas de planejamento deveriam se especializar, de sorte que tenham o poder de reorientar e redirecionar ações governamentais².

A posição intervencionista tradicional assinala o papel ativo do Estado para conduzir a nação a mudanças em suas configurações socioeconômicas. Mas mantém uma espécie de dicotomia entre valor (ou política) e técnica. Os valores, expressos no conteúdo do projeto nacional de desenvolvimento, informam as técnicas de planejamento, voltadas, especialmente, a estimular a articulação de áreas de política e a construção/efetivação de cenários. Posições avaliativas e técnica mantêm-se separadas, embora uma esteja guiando a outra. Dado o rol de valores e diretrizes a perseguir, o planejamento está autorizado a fazê-lo pelo seu conteúdo técnico. Pode até haver debates sobre quais valores devem reger projetos nacionais, mas fica presumida (e, portanto, jamais discutida) a função específica do planejamento enquanto prática que capacita a máquina pública para transformar os problemas e potencialidades do presente em concretização de um futuro desejado. Assim, uma vez escolhidos valores que dão as diretrizes para o futuro, o que segue é a racionalização dos procedimentos estatais pelo planejamento.

¹ Estamos entendendo áreas específicas como as que têm responsabilidade pela formulação e execução dos variados temas de políticas públicas: educação, saúde, transportes, cultura, entre outros.

² A passagem ilustra o pleito: "... dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo" (Cardoso, 2011, 48).

Para a posição de planejamento como gerenciamento de programas (a que chamaremos de gerencialista), que ganhou importância no âmbito das Reformas de Estado liberais desde a década de 1970, racionalizar a administração equivaleria a ter uma ação de Estado mais eficiente. As reformas foram informadas pela ideia de que o Estado é a razão da crise econômica no fim do século XX, cabendo a rediscussão de seu papel. Diante do exposto, o planejamento pode estar vinculado a estratégias de prazo maior, mas uma de suas principais missões é racionalizar o gasto público, orientando-o à obtenção dos resultados. Sobretudo em circunstâncias de políticas fiscais austeras, o planejamento passa a servir como meio de economizar recursos, aplicando-os com maior eficiência. Enfim, ainda que se reconheça o papel do Estado em efetivar prospectivas, há aqui um sentido predominante de organizar gerencialmente a intervenção pública presente, profissionalizando um Estado ao qual devem ser acrescidas capacidades de gerenciamento.

Neste caso, o planejamento é função tipicamente instrumental. Aproxima-se do gasto público, a quem procura conferir maior racionalidade e eficiência. De modo que, achatado na eficácia instrumental, o planejamento será tomado, diante de seu sentido predominante, como um método axiologicamente neutro de atingir finalidades, que orientam seus caminhos: a disciplina fiscal e a produtividade da máquina pública, em especial.

Ainda que polares em relação ao papel do Estado, as posições intervencionista e gerencialista compartilham implicitamente um ponto de vista acerca do planejamento. Em ambas, o planejamento seria uma espécie de prática que realiza valores, que lhe são externos. Para as duas posições, poder-se-ia falar num *planejamento a frete*³, que se ocupa de atribuir realidade aos valores que o precedem, seja a eficiência e a profissionalização da máquina pública, seja o desenvolvimento puxado pelo Estado. As posições diferem no plano dos métodos, das formas, entre outros, mas estão radicadas numa mesma *ontologia*; uma mesma definição sobre a natureza do objeto, o planejamento como função especializada de Estado que instrumentaliza governos, apoiando-os no alcance de metas e objetivos, a partir de uma burocracia dotada dos recursos (cognitivos, humanos, entre outros) para induzir a ações planejadas.

³ A expressão é adaptada de Duayer (2003), que cunhou o termo “ciência a frete” para designar a teoria econômica que se pretende legitimar pelo seu caráter instrumental.

Logo, as duas posições convergem para a ideia bastante disseminada de que os canais decisórios no âmbito do Estado devem contar com uma estrutura de planejamento como **filtro**, que construa os requisitos para a racionalização da ação do governo, realizando os valores que o orientam. Nesse sentido, embora opostas, pertencem a um mesmo campo de análise de planejamento como técnica especializada, cujo pressuposto, mais ou menos explícito, é o de que políticas setoriais devem ser efetivadas apenas se passam pelo *crivo planejador*, modificando o processo decisório no interior do Estado.

Aqui se pretende mostrar o oposto. O planejamento, na medida em que rearranja os canais de decisão, só existe enquanto ponto de vista particular, que constrói objetos, recorta-os, cria um conjunto de relações causais, dando visibilidade a certos ângulos em detrimento de outros, que se mantêm invisíveis. O planejamento impõe sentidos, realizando-se apenas em relação a políticas específicas, classificadas diante de suas relações com os objetos que o planejador constrói. Na interação entre diferentes linguagens dentro do Estado, entre elas, a do planejamento, resulta a constituição de canais de decisão que inscrevem no Estado certas perspectivas, hierarquizando os pontos de vista a partir de seu atendimento aos requisitos do planejador.

Em outros termos, materializar no aparelho de Estado uma *função planejamento*, como esfera especializada, seja lá qual for a sua forma, impõe necessariamente uma linguagem que só se realiza no *outro*, representado pelas políticas públicas e os agentes responsáveis pela sua execução, que sempre estarão mais ou menos correspondentes aos requisitos do planejador. Não é por outra razão que o planejamento ganhará importância no Estado brasileiro sob a demanda da emergência das áreas de *staff*, que não executam políticas, mas assessoram governos em tarefas como coordenação, planejamento, orçamento, administração e monitoramento.

Nesse sentido, o *staff* é uma posição institucional que não se constitui pelo controle dos instrumentos de execução de políticas específicas, mas sua racionalidade só existe se orienta os agentes executores das variadas áreas de política com a qual lida o Estado. Portanto, o planejamento tem de existir sob a forma de uma esfera produtora de discursos normativos que orientam os executores, ainda que se institua por dinâmicas participativas, compreendendo uma diversidade de atores sociais. Em outros termos, o *staff* procura

aplicar classificações aos executores, definindo um *dever-ser* acerca de seus procedimentos.

A eficácia do planejamento requer que as áreas específicas de políticas públicas absorvam uma linguagem que lhe é estranha, que não nasce das lutas e tendências no interior de seus próprios espaços, mas vem de fora, de outra vocação, própria à área que não dispõe da competência de pôr à disposição da sociedade um bem ou serviço público, mas procura apropriar o prestígio de indicar o melhor modo para fazê-lo. Procura, portanto, apropriar a legitimidade de criar definições sobre o que deve ser feito no âmbito estatal. Desse modo, interessa-nos mostrar que o planejamento é *índice de valor* ou *linguagem* que constrói sentidos particulares, mas que se transmutam em técnica, e não o contrário, conforme tradicionalmente posto pelas posições acerca do planejamento.

A questão crucial é discutir quais índices de valor são estes, que objetos criam, a que vozes sociais se associam. E como têm validade social na medida em que se materializam no aparelho de Estado, sempre se inclinam para o *outro*, para as áreas responsáveis pela execução de políticas, inscrevendo-lhe a racionalidade da “*ação planejada*”.

A relevância do tema reside no fato de que a institucionalização do planejamento como *staff* da administração, voltado a caminhos mais efetivos para alcançar o bem comum, pressupõe que os canais de decisão sobre as ações de Estado absorvam o planejamento. Portanto, presumida sua força, aquilo que é estranho à sua gramática, sem dúvida, afigura-se como invisível, desconforme em relação às definições praticadas pela *função especializada* (o “isso não está previsto”, do qual fala Bourdieu (2003)). Nesse sentido, a exclusão simbólica corresponde a uma lacuna de certas perspectivas no interior de canais decisórios, fundando uma desigualdade não apenas material, mas também de ordem linguística e institucional.

Tomar o Estado como esfera discursiva equivale a lançar um olhar para como seus enunciados são formados a partir das trocas linguísticas e seus contraditórios acentos avaliativos. É a partir desta dinâmica de interação entre enunciados que as palavras vão acumulando mudanças sociais, transpondo relações de força das esferas sociais em sentidos inscritos nas práticas e nos canais de decisão, criando classificações e impondo princípios de divisão social aos procedimentos de Estado.

Essa é a razão pela qual o trabalho, lidando com o tema do planejamento, parte do papel ativo que a linguagem tem em construir objetos e discursos oficiais, conduzidos pelo Estado. Examinar as vozes e acentos avaliativos carregados nas palavras de Estado é decisivo para apreender os procedimentos que, se por um lado, postulam a neutralidade axiológica, por outro, operam exclusões e invisibilidades que estão na fonte da conversão de desigualdades em relações de sentido, compartilhadas por todos, mesmo por aquelas perspectivas não reconhecidas pelas definições de Estado.

Portanto, é preciso dirigir a análise aos procedimentos de Estado, a suas disciplinas, fundadas em técnicas, mas que constroem classificações e divisões que são princípios de construção do mundo social. E, portanto, não são neutras, posto que distinguem situações e segmentos sociais em função da adaptação ou não às hierarquias valorativas portadas pelas práticas institucionais. A tese parte do princípio de que as lutas pela imposição de acentos avaliativos no interior do Estado não se localizam apenas em seus enunciados mais superficiais (os slogans, objetivos, valores fundamentais estabelecidos pela lei), mas nas suas disciplinas, nas lógicas pelas quais os procedimentos efetivamente funcionam, informando seus relatórios, censuras, controles, prudências, requisitos, modos de financiamento, entre outros.

Assim, o trabalho tem por objetivo principal reconstruir a lógica discursiva da reforma do planejamento governamental realizada nos anos 2000. Não para reproduzir acriticamente o modo de funcionamento do planejamento como função de governo, mas para apreender as significações que seus processos e classificações portam, compondo canais decisórios dentro do Estado constituídos por linguagens que não são neutras e, portanto, inclinam suas práticas à realização de posições avaliativas particulares, convertendo-as em oficiais.

A nova face do planejamento a partir de 2000 construirá uma série de definições, atribuindo-lhes sentidos específicos. Entre eles, a ideia de que, implementados os novos conceitos, seria buscado um *planejamento por resultados*, focado em *programas que alterariam a realidade*, perseguindo *metas e a entrega de produtos à sociedade*, quantificando todos os resultados.

Essa pequena amostra dá uma indicação de como a linguagem do planejamento passa a se organizar pela busca da eficácia instrumental, achatando suas práticas na ideia de gerir melhor para alcançar resultados, medidos por números que expressariam a qualidade da intervenção pública. O sentido da mudança, portanto, seria uma espécie de profissionalização da administração pública, aproximando-a da linguagem própria ao setor privado, em que novas formas de atuar no Estado são valorizadas na medida em que servem pragmaticamente ao alcance de resultados.

Será visto que reconstruir essa linguagem é compreender o sistema de referências que ela cria, com seus suportes institucionais, atribuindo sentidos particulares a noções como resultado, eficiência e qualidade do gasto público. Seus conceitos, portanto, definem um espaço de possíveis para a administração pública, como um *filtro* pelo qual passam as perspectivas que se amoldam ao padrão classificatório do planejamento. Evidentemente, tal filtro não opera sozinho e absoluto, mas se integra ao conjunto de linguagens cuja síntese marca os sentidos contidos nas práticas estatais.

Conforme já dito, o ponto é discutir que vozes comparecem na definição das regras do jogo do Estado e como estabelecem trocas linguísticas entre si. Interações enunciativas que não são apenas um jogo entre diferentes gramáticas, mas relações de poder na medida em que é de seu entrecchoque que vão se acumulando em categorias burocráticas os conceitos que passam a definir a extensão do interesse público, seus contornos, sentidos, expressões legítimas, entre outros.

Para a realização do trabalho, foram redigidos quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo procura compor um quadro analítico pelo qual o Estado possa ser interpretado como espaço de lutas pela imposição de representações sociais. Serão mobilizados diferentes autores a partir dos quais se gere um ângulo de pesquisa acerca das relações mútuas entre construções institucionais no âmbito do Estado e posições de valor. Ademais, explicitam-se as vias metodológicas pelas quais se pretende, examinando os procedimentos e regras do jogo que configuram canais de decisão, reconstruir posições de valor no interior do Estado e as representações acerca do interesse coletivo.

O capítulo seguinte lida com a reconstrução histórica do planejamento no Brasil entre a década de 1930 e a de 1980. Será visto que sua emergência se dá no âmbito do projeto nacional-desenvolvimentista, pelo qual o Estado amplia suas funções de intervenção e regulação, produzindo um novo arranjo de forças sociais. No interior desse novo arranjo, tem início a ressignificação do conteúdo do interesse nacional, que passa a se associar à transformação da estrutura econômica em direção à montagem de uma indústria incipiente.

O terceiro capítulo tem por tema a luta discursiva em torno das mudanças sobre o conteúdo da ideia de modernização nacional na década de 1990. Toma como objeto, para tanto, a Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso. Aqui se salientará a desconstrução institucional do Estado nacional-desenvolvimentista, só devidamente apreendida se reconstituída a economia discursiva que associa novas representações ao interesse coletivo.

O quarto capítulo assinala as mudanças institucionais pelas quais passou o planejamento desde 2000, articulando-as à luta discursiva pela ressignificação do Estado enquanto lócus de realização do interesse público. Será visto que o reaparecimento do planejamento como função de Estado só é inteligível na medida em que, com a Reforma da década de 1990, os enunciados oficiais põem em movimento um novo regime de associação entre modernização, interesse coletivo e tarefas do Estado.

Aqui será discutida a questão central do trabalho, qual seja: o exame das vozes que comparecem nos enunciados do planejamento, atribuindo significados às questões de Estado que se convertem em espaços de possibilidade para a intervenção pública, procuram definir o que é legítimo e o que não é, o que tem conformidade e o que não tem. Do que resulta a contraface da questão: que linguagens e vozes não estão compreendidas nas práticas de Estado, especialmente no planejamento? E, indo um pouco além, como tais exclusões linguísticas se convertem em instituições que não acolhem definições inclinadas a certos grupos sociais, praticando uma exclusão por *não-reconhecimento* de seus pontos de vista?

Por fim, as conclusões remeterão, de forma sucinta, aos embates entre a linguagem das técnicas burocráticas informadas pela Reforma do Estado (entre elas, o planejamento) e o quadro de absorção pelo Estado de novas linguagens e atores a partir de 2003. Será

defendida a ideia de que a expansão das políticas públicas (com destaque para as sociais) como projeto de Estado pode conferir novos sentidos à prática do planejamento. Em circunstâncias em que a incorporação de vozes conferiria outros acentos avaliativos aos conceitos que estruturam os canais de decisão no âmbito do Estado.

Isto é, pode se dar um movimento inverso, pelo qual os agentes executores das políticas setoriais, com suas lógicas próprias, implicariam uma abertura das linguagens burocráticas, especialmente a do planejamento, por um processo em que uma espécie de *razão de ampliação de direitos sociais* injeta novas significações aos procedimentos estatais. A conclusão, portanto, aponta para possibilidades relativas ao planejamento no âmbito do Estado, derivadas de seu entrelaço com novas linguagens, introduzidas no Estado diante da expansão e criação de um conjunto de políticas públicas.

CAPÍTULO 1: A LUTA PELA LEGITIMIDADE DAS ASPIRAÇÕES UNIVERSAIS NO ESTADO

Este capítulo tem por objetivo construir o suporte teórico e metodológico à realização do trabalho. Para tanto, procurará combinar as perspectivas de uma série de autores, construindo um aparato conceitual que permita examinar como discursos se materializam nas práticas estatais, acumulando-se posições de valor nas regras do jogo e conceitos que definem o espaço de possibilidades da administração pública, com ênfase na *função planejamento*.

Nesse sentido, as reflexões conceituais servem como instrumento para investigar como o Estado é sempre disputado por discursos que procuram colonizar os significados da representação universal, criando associações automáticas com conteúdos concretos. Procuram, em outros termos, criar uma imagem sobre o interesse coletivo. A construção desse ângulo de análise nos permitirá, a partir do próximo capítulo, entender as diferentes formas que toma o Estado no Brasil, especialmente em relação ao planejamento, conectando-as com mudanças na ordem discursiva, criando novos regimes de associação entre conteúdos concretos e representação do interesse coletivo.

O ponto de partida da proposta metodológica e conceitual do trabalho é que a dimensão da linguagem é constitutiva da realidade socio-histórica dos objetos sociais. Não é apenas um reflexo de um “real” que o determina. Especificamente, tratando-se de um complexo institucional, como o Estado, os signos sociais, entre eles, a palavra, acumulam e produzem mudanças nas práticas sociais. Novas linguagens podem ser o caminho para ampliar o espaço de possibilidades para a intervenção estatal. É nesse sentido que é crucial examinar os regimes discursivos e as palavras que servem como índice de expressão das coisas do Estado.

... a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais, mesmo daquelas que apenas despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados e bem formados. A palavra constitui o meio no qual se produzem lentas acumulações quantitativas de mudanças que ainda não tiveram tempo de adquirir uma nova qualidade ideológica, que ainda não tiveram tempo de engendrar uma forma ideológica nova e acabada (Bakhtin, 2004, 41).

O que significa trabalhar com as relações entre Estado e discurso? As categorizações usuais a respeito de Estado e sociedade civil induzem a uma ideia de duas realidades institucionais distintas, mas relacionadas, cada qual com a sua lógica (singular!) própria. Para os nossos propósitos, lidar com o Estado como ordem discursiva é entendê-lo como uma realidade dinâmica, atravessada por diferentes vozes, num largo diálogo entre posições avaliativas posicionadas dentro e fora do Estado, em que enunciados estão sempre entrecruzados por outros, respondendo-lhes, atribuindo-lhes verdades e críticas.

É preciso, para tanto, reconstruir as condições em que se dão as trocas linguísticas entre diferentes atores sociais, procurando entender como cada segmento procura institucionalizar suas perspectivas e representações. Burocratas, grupos de pressão, políticos, segmentos ligados a causas específicas, mídia, especialistas, entre outros, dentro e fora do Estado, o tempo inteiro emitem mensagens que, por seu turno, são, explícita ou implicitamente, respondidas pelas vozes presentes.

Esse fluxo de mensagem indica uma troca linguística entre diferentes posições de valor, construindo imagens (por meio de signos como palavras e símbolos) que vão se acumulando nos conceitos e regras que definem o sentido da intervenção estatal. Logo, as categorias pelas quais o Estado atua recebem diferentes índices de valor, tecidos pelos fios que aproximam e opõem as diversas posições.

É nesse sentido que a linguagem tem uma função ativa na determinação das maneiras como o Estado concretizará o que se chama de interesse público. Há uma dimensão da legitimidade que todo Estado procura obter, que radica em sua capacidade de dar realidade às definições que organizam sua prática ao torná-las oficiais. Essa “realidade” das palavras estará expressa a partir do que se classifica como legítimo, preferível e, naturalmente, identificado com a *coisa pública* ou o interesse geral.

Fixando nosso ângulo de análise, vale dizer que estaremos buscando iluminar as condições sob as quais se constrói a interação e a luta entre diferentes posições avaliativas em torno do controle daquilo que o Estado enuncia como expressão do *interesse público*. O alvo do jogo social que se estabelece entre os diferentes enunciados implicados nesta luta, portanto, é o monopólio do *poder de nomear os conteúdos concretos do interesse coletivo*.

Nesse sentido, é preciso ir além de Weber em relação à caracterização do Estado moderno. Weber, em seu clássico *Economia e Sociedade* (2003), afirma que a especificidade do Estado Moderno reside na ordem administrativa e jurídica que se impõe ou modifica por estatutos, eficaz para uma extensão territorial específica. No lugar de dominações fundadas no carisma ou na tradição, a disposição a obedecer (fonte da legitimidade) é constituída de forma impessoal e legal. Entre os principais determinantes desta ordem, está a coação física legítima monopolizada pelo Estado.

A dominação que se estabelece pelo quadro administrativo da burocracia representa o tipo puro da dominação legal. Sobretudo porque, reproduzindo Weber, a burocracia se organiza como quadro administrativo próprio, dotado de atributos como a disciplina, o rigor e a confiabilidade em seus métodos técnicos. Estando, assim, autorizada por sua especialização a encarnar a dominação baseada, não no mando pessoal, mas no poder das regras formais. Nesse quadro, obedece-se às normas, ao que elas prescrevem, e não a pessoas ou a tradições.

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (Weber, 2003, 145).

O ponto é que tais normas não são impessoais. Sempre implicam uma visão de mundo, válida universalmente na medida em que é oficializada como um ponto de vista de Estado. Por essa razão, é preciso ir além do autor alemão, para quem o Estado moderno, caracterizado pela dominação racional-legal, assegurava em seu sistema de normas o poder exclusivo do Estado de exercer a violência física, condição de pacificação de uma sociedade na qual os atos violentos não podem irromper legitimamente da ordem civil. Todo o sistema de justiça e segurança está imerso no ordenamento legal.

Porém, como já adiantado, o Estado moderno exerce não apenas o monopólio da violência física, mas também o da violência simbólica. As regras estatuídas, que fundam a dominação baseada na obediência à lei, dão o *status* de oficiais a perspectivas particulares,

conferindo-lhes existência pelo simples ato de *instituição*. Em outros termos, o Estado, ao asseverar juridicamente determinados pontos de vista, transforma-os em atos oficiais, livrando-os da relatividade de qualquer perspectiva presente no jogo social, pois passam a ser válidos universalmente.

A construção do Estado se faz acompanhar pela construção de uma espécie de transcendental histórico comum que se torna imanente a todos os seus “sujeitos”, ao cabo de um longo processo de incorporação. Mediante o enquadramento imposto às práticas, o Estado institui e inculca formas simbólicas comuns de pensamento, contextos sociais da percepção, do entendimento ou da memória, formas estatais de classificação, ou melhor, esquemas práticos de percepção, apreciação e ação (Bourdieu, 2001, 213).

O Estado produz classificações e hierarquias sociais. Uma vez instituídos, os atos de Estado definem o que é legítimo fazer, indicam os que estão aptos a uma determinada ocupação, recortam o tecido social a partir de várias categorias, dão nome a fenômenos, instituem direitos, afirmam representações sobre situações sociais e sujeitos, criam políticas suportadas por tais representações, validam títulos de consagração, definem quem pode receber financiamentos, entre outros procedimentos.

Segundo Bourdieu (2004, 164), reproduzindo Cicourel, o discurso oficial se reveste de três funções: a realização de um diagnóstico, tendendo a estabelecer identidades, ao afirmar o que os agentes sociais são ou devem ser; de acordo com as identidades socialmente construídas, firma-se um sistema de compromissos, um *dever ser e fazer*, por meio das prescrições, ordens, termos de compromisso e responsabilidade; por fim, o relato do que realmente foi feito, por meio de relatórios, como os de polícia ou da justiça, que têm o poder de dizer o que se deu em acontecimentos específicos.

Mas é preciso não reificar o poder simbólico do Estado. Retomando o exposto no início do capítulo, seu poder de impor diagnósticos, identidades e a validade de relatos não é absoluto, como se pudesse ser efetuado pelos agentes estatais unilateralmente. É nesse sentido que se pode conceber o Estado como uma esfera discursiva atravessada por uma infinidade de discursos em *luta* pela apropriação dos sentidos atribuídos ao bem comum, formando redes (de interdiscurso) em que diferentes perspectivas se entrecruzam.

Ainda que, no limite⁴, tal luta seja travada sob condições de hegemonia quase absoluta de um discurso que se torna dominante, ao mesmo tempo, aparecem outros enunciados que carregam a posição avaliativa dominada sob a forma de negação e crítica. É nesse sentido que, para Bakhtin, os enunciados só existem como partes de elos no interior de um campo discursivo particular, repleto de ecos e ressonâncias.

Cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera de comunicação discursiva. Cada enunciado deve ser visto antes de tudo como uma *resposta* aos enunciados precedentes de um determinado campo (aqui concebemos a palavra “resposta” no sentido mais amplo): ela os rejeita, confirma, completa, baseia-se neles subentendendo-os como conhecidos, de certo modo os leva em conta (Bakhtin, 2003, 297).

A cadeia que conecta discursos, sem dúvida, é, quase sempre, de tipo assimétrico, já que determinadas vozes, posicionadas no espaço discursivo, detêm maior capacidade em relação a outras de definir ou influir sobre os pontos de vista oficiais e os índices avaliativos que este carrega. Por outro lado, em algum grau, aquilo que é definido como jurídica e oficialmente válido, será sempre o resultado da interação, ainda que não de forma horizontal, entre diversas posições socioavaliativas, materializando-se em índices de valor que irrompem na administração da coisa pública, nos conceitos com os quais lida o Estado, naquilo que ele passa a perseguir como expressão das aspirações universais. Portanto, os enunciados oficiais de Estado nunca são o produto mecânico da imposição de uma perspectiva, mas o deslocamento para o plano dos sentidos de relações entre complexos de forças, entre grupos e segmentos socialmente organizados.

Logo, voltando a Weber, nem mesmo as burocracias, como agentes especializados nos procedimentos técnicos das ações estatais, detêm a autoridade de impor a visão legítima do mundo social no interior da máquina pública. Explícita ou implicitamente, os limites para a definição de um espaço de possibilidades da intervenção estatal, fundado na construção da legitimidade de certos pontos de vista, incorporam (daí seu caráter interdiscursivo) uma variedade de posições de valor emitidas a partir de posições externas à máquina pública. Ainda que tal incorporação se dê como crítica a uma posição, funcionando como legitimação da perspectiva que lhe seja distinta.

⁴ Possível em determinadas circunstâncias históricas.

A rigor, sequer há uma homogeneidade no interior do Estado, diante de posições diversas e até contraditórias de frações da burocracia e dos fios que as conectam de modo diferenciado ao conjunto de perspectivas presentes nos campos discursivos. Diante do exposto, conclui-se que jamais o processo pelo qual uma perspectiva particular é cristalizada como posição de Estado se realiza de forma simples, definitiva, sem que as palavras e os conceitos oficiais acumulem o resultado ou a síntese dos conflitos em torno da apropriação dos sentidos que regem a atividade estatal.

Pode-se tomar, a título de exemplo, o papel que a burocracia da área econômica desempenhou nas últimas décadas no Estado brasileiro. Não é difícil perceber que seu poder deriva da combinação de duas fontes de autoridade: a técnica e a científica, construindo um sistema causal completo que classifica medidas estatais de acordo com sua compatibilidade frente à afirmação de um conjunto de imperativos econômicos, prevendo, inclusive, os impactos do distanciamento frente aos seus requisitos.

Tal sistema classificatório se reproduz por um conjunto de indicadores que mediria o grau de desenvolvimento dos países, hierarquizando-os e avaliando-os por uma mesma régua e difundindo princípios homogêneos de gestão da economia, excluindo uma série de dimensões, como aquelas relacionadas ao poder redistributivo do gasto público. De todo modo, ainda que o pensamento econômico tenha apropriado a condição de impor uma visão de mundo como legítima, não cessaram as lutas pela absorção de outros sentidos à ação estatal, introduzindo-lhe novas *racionalidades*.

Na luta pela produção e imposição da visão legítima do mundo social, os detentores de uma autoridade burocrática nunca obtêm um monopólio absoluto, mesmo quando aliam a autoridade da ciência, como os economistas estatais à autoridade burocrática. De fato, sempre existem, numa sociedade, conflitos entre poderes simbólicos que visam impor a visão das divisões legítimas, isto é, construir grupos (Bourdieu, 2004, 165).

A luta pela imposição da visão legítima do mundo social é uma espécie de *crédito* que detêm certos segmentos sociais para, não apenas definir os temas e problemas que integram a agenda do Estado, mas nomear seus sistemas causais. Sob a forma de regularidades do tipo “*se fizer X, então Y*”, fechando o Estado em um conjunto de possibilidades, além das quais se situa o que, no plano do discurso, passa a ser improferível, irresponsável, desconforme.

Criando-se, desse modo, *status* diferenciados entre grupos na medida em que a própria intervenção pública hierarquiza as questões de acordo com um interesse nacional, discursivamente construído. A estabilidade de um tema na agenda pública requer a consolidação de sua *imagem* enquanto um problema público, mas também a legitimação de modos pelos quais o Estado atua em relação ao tema. Em contrapartida, mudanças sociais, por vezes, decorrem de alterações nas próprias representações dos fenômenos, repercutindo sobre as instituições do Estado.

Pode-se constatar o quanto se modifica a realidade social de uma prática como o alcoolismo (podendo-se estender tal raciocínio ao aborto, ao consumo de drogas ou à eutanásia), conforme ela seja percebida e pensada como tara hereditária, decadência moral, tradição cultural, ou então, como uma conduta compensatória (Bourdieu, 2008, 118).

No Brasil, não faltam exemplos de mudanças sociais baseadas em novas formas de representação dos fenômenos sociais. Entre os exemplos mais evidentes, estão as mudanças na última década em relação ao sistema de proteção social. Vale explorar, particularmente, a criação do Bolsa Família. O Programa concede benefícios a famílias em função da situação de pobreza. Inclusive, para os mais pobres, não há condicionalidades⁵ para o recebimento do benefício básico, que, dessa forma, funciona como um recurso repassado para assegurar direitos básicos como o direito humano à alimentação adequada⁶ àqueles que se situam na faixa de renda especificada pelo Programa.

Mais do que os efeitos do Programa sobre a alimentação das famílias, o que se deseja assinalar é que em sua estrutura está contida uma representação da pobreza como fenômeno estrutural da sociedade brasileira, ligado a condicionantes que historicamente foram incapazes de absorver a todos no progresso econômico, sobretudo a base da pirâmide social, por meio de um padrão de cidadania que compreende a universalização de empregos formais e bem remunerados. Razão pela qual o Estado não pode deixar de criar condições diferenciadas de atendimento às famílias mais pobres, inserindo-as na rede de proteção social, ainda que as pessoas estejam em idade ativa para o trabalho. Assim, o

⁵ Condicionalidades são contrapartidas das famílias ao recebimento dos benefícios, como a frequência escolar dos filhos e o acompanhamento da saúde das crianças e gestantes.

⁶ Tal concepção se reforçaria caso o Programa fosse instituído juridicamente como um direito (no limite, constitucional) de todas as pessoas em situação de pobreza e obrigação do Estado, independente do governo eleito. De todo modo, os dispositivos pelos quais o Programa opera apontam nessa direção. Entre eles, o fato de que sua despesa é classificada como obrigatória, não sujeita a cortes orçamentários, e a determinação de que todas as famílias em extrema pobreza que não recebem o benefício sejam identificadas para inclusão no Programa.

Bolsa Família pretende materializar o princípio da garantia de renda, vinculada à cidadania, e não ao merecimento por critérios de desempenho e atividade laboral.

A mudança nas representações sobre a pobreza está na ideia de que ela não está ligada necessariamente às condições das pessoas para trabalhar. Mas às desigualdades históricas da sociedade brasileira, que jamais incorporou os pobres a seus ciclos de expansão da riqueza econômica, de forma que se institucionaliza um novo padrão de representação, que constrói a legitimidade para o sistema de proteção absorver mais de 50 milhões de pessoas especificamente pela condição de pobreza e, por conseguinte, independente de sua condição laboral ou qualquer outra. O dado mostra a materialidade do tema das representações na esfera estatal, dada pela expansão do alcance dos benefícios.

Assentado no princípio da solidariedade nacional, o PBF [Programa Bolsa Família] representa um avanço na proteção social e na seguridade social brasileira. Pela primeira vez, a nossa política social opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito. Na história da assistência social do país, a identificação do “pobre merecedor” sempre organizou as práticas de ajuda, seja ela pública ou privada. Por esse critério era identificada a população pobre “desobrigada” de cobrir suas necessidades pelo exercício do trabalho – crianças, deficientes, idosos ou mulheres com filhos – ou a população trabalhadora vítima de situações trágicas ou episódicas que legitimassem a oferta do benefício monetário – secas, morte, acidentes etc. O acesso convencional dos trabalhadores a benefícios monetários da seguridade social deveria se fazer pela previdência social, enquanto se mantinha para a parcela da população em idade ativa, mas sem trabalho estável ou remunerado que lhe desse acesso ao seguro social, a suspeita da corrupção moral – indigência, preguiça, indolência, ou irresponsabilidade –, justificando a ausência de qualquer proteção social garantida pelo Estado (Jaccoud, 2009, 13).

O índice mais claro da mudança é que, historicamente, o sistema de proteção social brasileiro vinculou benefícios às pessoas incapacitadas ao trabalho, àquelas que já não estariam mais em idade ativa ou ao desemprego involuntário. Situações que dão origem a benefícios de aposentadorias, auxílios assistenciais a pessoas idosas ou com deficiência, seguro-desemprego, entre outros.

É fundamental que o sistema de proteção social proteja os indivíduos contra riscos decorrentes da incapacidade laboral. Mais do que isso, a expansão dos benefícios não-contributivos a idosos e a pessoas com deficiência, com o advento da Constituição de

1988, foi decisiva para configurar um modelo de proteção com traços de redistributividade e solidariedade. Ainda assim, o que se quer frisar é como as previsões legais relativas ao bem-estar social inscrevem nas instituições de Estado o princípio segundo o qual garantias sociais devem estar associadas, majoritariamente, àqueles impossibilitados de ocupar uma vaga no mercado de trabalho. É esse viés que se altera com a inclusão do Bolsa Família no âmbito do sistema de proteção social, incorporando uma nova representação da pobreza.

Mudança de padrão que se reforça com decisão recente, de maio de 2012, de que o Bolsa Família pagará novos benefícios às famílias extremamente pobres e com presença de crianças. Seu valor será o necessário para retirá-las da condição de extrema pobreza⁷. Logo, o Programa passa a submeter o valor de seus benefícios ao complemento de renda para a saída das famílias da pobreza extrema, intensificando a mudança de representação em relação à pobreza no sistema de proteção social brasileiro, pela via da garantia da renda mínima.

O exemplo nos remete de volta à questão conceitual da relação entre discurso, Estado e práticas institucionais. Tomar a garantia de renda como epifenômeno da dinâmica econômica ou como dívida histórica de um país estruturalmente desigual, para mencionar duas possibilidades polares, muda completamente a natureza da questão. Altera-se, sobretudo, o estatuto da política social (e, especialmente, de renda) no interior do Estado, suas representações e, com isso, sua própria realidade institucional.

O que se dá, portanto, é que novas representações informam práticas que podem alterar a própria abrangência de sistemas de proteção social, criando legitimidade para a proteção contra novos riscos. Mas o que leva de um passo a outro (da representação à realidade)? Para travar esse debate, vale prosseguir com o exemplo. Em última instância, o que está em jogo na abrangência de um sistema de proteção social é o que se representa como *coesão social*. Do que decorre uma espécie de acordo, explícito ou tácito, sobre os riscos e vulnerabilidades contra os quais os cidadãos devem estar protegidos. À questão levantada, seguem as demais: as proteções são universais? Como se dá seu financiamento? Quais são de responsabilidade do Estado e quais estão abertas às relações de mercado? Entre outras

⁷ Definida legalmente por uma determinada linha de rendimento, assinalando, mais uma vez, o poder estatal de dar existência a perspectivas na medida em que as torna oficiais e as nomeia.

questões, constatando-se que existe uma diversidade de interpretações e posições em torno de cada questão.

Os modelos de proteção, portanto, são a materialização no âmbito do Estado de definições sobre o que é coesão social e quais os direitos que daí derivam, nomeando, evidentemente, os titulares de tal direito. O processo que está se tentando descrever, a partir do exemplo, é o de como o poder estatal constrói classificações cuja eficácia, em última instância, reside nos circuitos decisórios pelos quais o Estado toma decisões e processa as demandas sociais. No caso em tela, quais os direitos, sua extensão, os sujeitos do direito, a forma de financiamento, entre tantas, estão em discussão e são objetos de lutas e disputas entre grupos.

Diante do exposto, já há condições para lançar uma hipótese geral, decisiva ao trabalho. A construção da legitimidade de um ponto de vista só é eficaz quando se transmuda em circuitos decisórios no interior do Estado que dão materialidade às respectivas representações sociais ou a determinados ponto de vista. Sob a forma, por exemplo, de possibilidades legais, proibições, vetos, formação de carreiras burocráticas dotadas de determinadas disposições, competências e previsões institucionais.

Invertendo um ponto de vista usual e intuitivo, a validade – pode-se até dizer, a hegemonia – de uma tese (por exemplo, no âmbito de uma nação) não radica necessariamente no convencimento da maior parte de sua população. As ideias com maior força de organizar o tecido social são aquelas que estão cristalizadas em regras oficiais que induzem o agir dos indivíduos numa determinada direção. Sua naturalização dispensa debate e convencimento. São aceitas irrefletidamente ao se dissiparem ao longo do tecido social, por exemplo, sob a forma de hábito, cumprimento da lei ou inclinação a certos comportamentos.

Com isso, não se quer dizer que representações são imutáveis, mas que, quando convertidas em pontos de vista de Estado, constituem-se como padrões de classificação ou julgamento oficial. Têm o efeito de evidências que dispensam a comprovação. Por outro lado, do ponto de vista do Estado, os períodos de mudança social, de modo geral, são justamente aqueles nos quais as instituições públicas se abrem a novas perspectivas; o conteúdo concreto de suas missões e competências, sempre vinculadas a aspirações

universais, é disputado, sob a forma de ressignificações dos conceitos e palavras oficiais, gerando políticas diferenciadas. O período de mudanças produz certa instabilidade nos sentidos da ação estatal, criando probabilidade de absorção de significados e representações até então excluídos do espaço de possibilidades do Estado – definido como aquilo que é pensável ou proferível, abrindo-se mais ou menos a um conjunto de vozes e pontos de vista.

Enfim, o ponto a explorar é que os conceitos e definições associados a vozes sociais revertem em regras institucionalizadas. Logo, são alvo de lutas sociais, tanto em dimensões micro (frações de burocracia dentro de um subcampo ou função específica de Estado) como macro (constantemente, as lutas políticas são internalizadas para dentro do espaço burocrático). O efeito de instituição (sentido com a mesma objetividade de uma realidade física palpável) se exprime pelas palavras, pela gramática que, embora por vezes infinitesimal, torna determinado objeto matéria oficial de Estado, presente no ato legal, no texto que apresenta diretrizes públicas, no manual que traz as regras, na nomeação dos sujeitos de direito e assim por diante.

Especialmente em relação às palavras, o jogo social dos discursos se inscreve a partir de uma gramática particular, convertendo universais abstratos em sentidos concretos que resultam dos atos de nomeação. Nesses termos, o estudo do (inter)discurso no âmbito dos canais de decisão pressupõe a análise documental. Não para reproduzir acriticamente os textos com seus significados cristalizados. Mas interpretando-os como a contrapartida do cruzamento de enunciados de sujeitos fixados no interior do Estado (como a burocracia) e posições externas, transmutadas para a esfera estatal (como o discurso dos agentes da política ou da ciência, quando se convertem em base para políticas públicas). A análise documental, combinada à do discurso, permite que se identifique o jogo das vozes sociais transposto para o texto burocrático, gerando gramáticas oficiais⁸.

⁸ Vale assinalar que uma alternativa metodológica seria o uso de entrevistas e questionários para captar representações que os agentes sociais têm acerca do Estado. Moscovici associa o conceito de representação ao de organização de imagens e linguagens: “representação social é a organização de imagens e linguagem, porque ela realça e simboliza atos e situações que nos são e que nos tornam comuns ... a delicadeza de uma representação é, por conseguinte, comparada ao grau de definição e nitidez ótica de uma imagem. É nesse sentido que nos referimos, frequentemente, à representação (imagem) do espaço, da cidade, da mulher, da criança, da ciência, do cientista, e assim por diante” (Moscovici, 1978, 25). Conforme já dito, será usada a análise documental para compreender como o discurso, com suas definições e conceitos, ganha materialidade ao se converter em regras institucionais.

A proposta aqui apresentada requer que se empreenda uma espécie de engenharia reversa: partir dos conceitos dados no discurso oficial (sob a base empírica documental), retirar-lhes a aparência de neutralidade que o ato de nomeação oficial implica e identificar os sentidos que lhes são atribuídos, tomando os enunciados como índices sociais de valor. Afinal, em última instância, sob a perspectiva de Bakhtin, o jogo de vozes sociais é uma luta em função de diferentes e por vezes contraditórios acentos avaliativos, relativos a posições e a perspectivas no espaço social.

As relações dialógicas são, portanto, relações entre índices sociais de valor – que, como vimos – constituem no Círculo de Bakhtin, parte inerente de todo enunciado, entendido não mais como unidade da língua, mas como unidade da interação social; não como um complexo de relações entre palavras, mas como um complexo de relações entre pessoas socialmente organizadas (Faraco, 2010, 63).

Diante do exposto até aqui, é produtivo lançar mão do conceito de ordens do discurso. Estas podem ser consideradas como redes de práticas linguísticas que selecionam e excluem possibilidades de expressão, controlam os discursos, criam as proibições e os tabus, estabelecem regularidades e identidades entre enunciados. Criam, por fim, regularidades do ponto de vista dos sentidos, organizando objetos e as possibilidades das práticas sociais sob o ponto de vista da linguagem.

Logo, uma ordem do discurso é, antes de tudo, o controle da variação linguística, definindo objetos, classificando-os, pondo em prática os enunciados que estabelecem relações causais entre diferentes elementos. Fechando, portanto, as possibilidades enunciativas dos que a integram; estabelecendo o que se pode dizer e como; classificando os indivíduos de modo a distribuí-los pelos diferentes discursos; criando exigências para que os indivíduos acessem certas regiões dos discursos; delimitando tais regiões e, em função do acesso a elas, atribuindo *status* diferenciados aos indivíduos.

Deste modo, do ponto de vista do Estado, pode-se apreender ordens do discurso como realidades linguísticas no interior das quais se desenvolve a luta pelo poder de nomear o interesse coletivo ou universal. Em outros termos, luta-se pela apropriação das condições de definir a gramática que nomeia o bem público, selecionando possibilidades linguísticas e interditando tantas outras. Vale reproduzir o conceito de *ordem discursiva*, nos termos de Fairclough.

Uma ordem discursiva é uma rede de práticas sociais em seu aspecto linguístico. Os elementos da ordem discursiva não são coisas como nomes e sentenças (elementos de estruturas linguísticas), mas discursos, gêneros e estilos. Esses elementos selecionam certas possibilidades definidas pelas linguagens e excluem outras – eles controlam a variabilidade linguística para áreas particulares da vida social. Então, ordens discursivas podem ser vistas como a organização social e o controle da variação linguística (Fairclough, 2003, 24).

Fairclough é um dos fundadores e expoentes de uma corrente que se nomeia como Análise de Discurso Crítica – ADC. Evidentemente, seu conceito de ordem do discurso é influenciado por Foucault. No entanto, a ADC é textualmente orientada, procurando conexões entre relações de poder entre grupos sociais e a organização de textos ou eventos discursivos particulares. Isto é, a ADC terá como material empírico o texto em qualquer de seus formatos, como entrevistas, reportagens e narrativas. Para os nossos propósitos, as narrativas oficiais (de Estado) serão de especial interesse, salientando seus cruzamentos com um suporte institucional.

Eventos discursivos serão tomados pela ADC como um modo de interação entre grupos ou indivíduos, mas também de criar representações sobre atores, grupos ou fenômenos, bem como construir identidades sociais pelo texto. Nesse sentido, as questões cruciais da ADC serão dirigidas a esses três níveis de análise, procurando-se mapear como textos constroem modos de interação e ação (por exemplo, pelos gêneros textuais e pela intertextualidade⁹), representações sobre aspectos da realidade e construção de identidades sociais. Os três níveis implicam diferentes significados para os textos, combinando-se de forma a gerar ordens discursivas. As ordens do discurso não esgotam a realidade social, mas operam sobre ela; constituem um momento (semiótico) das práticas sociais. Assim, o discurso é uma intervenção sobre o mundo.

Nossa preocupação maior reside na indagação sobre como narrativas oficiais constroem identidades e representações sobre a realidade e grupos sociais. Nos termos apresentados anteriormente, mudanças nas representações têm o potencial de alterar os próprios fenômenos sociais, de modo que a linguagem constrói diferenciações e hierarquias sociais ao organizar o que pode ou não ser dito, bem como as formas e os indivíduos aptos a fazê-lo. Fairclough (2003) lembra que os três aspectos dos significados dos textos envolvem

⁹ Por intertextualidade estamos entendendo as relações dialógicas entre enunciados, nos termos já referidos de Bakhtin, quando transpostas para textos. Para maiores detalhes, ver Fiorin (2006).

relações de controle sobre coisas, relações com o outro e consigo próprio, níveis indissociáveis no plano da linguagem. Assim, articulam-se de modo que, por exemplo, determinados caminhos pelos quais se perfaz a intertextualidade (entendida como um modo de interação discursiva) podem implicar formas particulares de representação e identificação de atores sociais.

Em outros termos, uma vez que os indivíduos não acessam diretamente a realidade, constroem seus pontos de vista apenas nas relações com os outros discursos. Assim, não há conhecimento imediato sobre as coisas, de modo que o acesso ao real é mediado por outros discursos. Toda palavra só existe nas relações que estabelece com outras palavras. O conhecimento está imerso em redes simbólicas que posicionam enunciados e, em última instância, indivíduos e suas posições de valor. Na medida em que estas são assimétricas, dispostas hierarquicamente no espaço discursivo, as relações de sentido são também relações de força.

Em termos foucaultianos, linguagem é poder. Os procedimentos de controle do discurso mostram que este não é uma camada acima da qual se situam as estruturas de poder, mas é – ele próprio – alvo das lutas pelo poder. Foucault lembra, em seu livro *A Arqueologia do Saber* (2008a), que o discurso não é uma superfície de contato entre realidade e língua, antes apresentando suas próprias regras e regularidades, particularmente os princípios de dispersão e repartição dos enunciados. O que, para os nossos propósitos, significará, por exemplo, estabelecer a divisão dos agentes em função do controle dos enunciados e procedimentos que nomeiam o conteúdo do desenvolvimento e da modernização, em suas conexões com fenômenos como o crescimento econômico, a pobreza e a desigualdade.

Logo, os enunciados não são as palavras, não são também regras gramaticais, mas unidades de interação social. Indagar por suas regras é questionar quem são os sujeitos do enunciado, se o enunciador está autorizado a fazê-lo, quais as fontes desse poder, como se dá a relação com outros enunciados, em que campo enunciativo estão imersos, quais instituições dão suporte ao discurso. E, principalmente, quais os efeitos para as possibilidades estatais de uma determinada distribuição do saber-poder, pela qual atores sociais adquirem existência e são representados de determinados modos.

A pergunta “quem fala?” desdobra-se em muitas outras: qual o status do enunciador? Qual a sua competência? Em que campo de saber se insere? Qual seu lugar institucional? Como seu papel se constitui juridicamente? Como se relaciona hierarquicamente com outros poderes além do seu? Como é realizada sua relação com outros indivíduos no espaço ocupado por ele. Também cabe indagar sobre o lugar de onde fala, o lugar específico no interior de uma dada instituição, a fonte do discurso daquele falante, e sobre a sua efetiva posição de sujeito, suas ações concretas, basicamente como sujeito incitador e produtor de saberes” (Fischer, 2001, 208).

A ideia de que as ordens discursivas controlam a variação linguística é correlata à afirmação de Foucault de que toda sociedade produz dispositivos que buscam controlar, selecionar e organizar a produção do discurso, cuja função é dominar sua aleatoriedade, poderes e perigos (Foucault, 2011). Estas funções são exercidas por procedimentos de exclusão, dominando os poderes que têm os discursos; submissão do acontecimento e do acaso, organizando, classificando e distribuindo os discursos; e imposição aos indivíduos de certo número de regras, definindo as exigências a serem feitas aos que ingressam na ordem discursiva. Vale tecer alguns comentários acerca dos mecanismos de produção e controle do discurso.

Entre os de exclusão, o mais conhecido é a interdição. Não se fala o que quer, em qualquer circunstância, independente de quem enuncie. A interdição cria circunstâncias especiais, rituais, distinções entre sujeitos que falam. A sexualidade talvez seja o domínio onde as interdições tenham papel mais destacado, criando lutas que incidem sobre as exclusões da ordem discursiva, ressaltando-se sua não-neutralidade e as relações entre discurso, poder e desejo.

No segundo grupo de procedimentos, figuram, por exemplo, as disciplinas, com suas técnicas, proposições, regras, métodos e objetos. Estes se constituem de modo a construir os limites de uma disciplina, num jogo de identidade entre enunciados que lhe pertencem. As disciplinas limitam o acaso dos enunciados, por um jogo dinâmico de definição de seus elementos, em função da qual as proposições – tomadas como falsas ou verdadeiras – são admitidas no interior daquele domínio.

Uma disciplina como o direito ou a medicina não se constitui tão-somente pelas proposições tidas como verdadeiras, pois os erros cumprem função importante, de – junto a uma soma complexa de fatores – definir os limites da disciplina e expurgar as proposições

que não atendem a condições determinadas. Portanto, pertencer a uma disciplina não pressupõe que os enunciados sejam verdadeiros, mas, principalmente, que se dirijam a determinados objetos e que compreendam certo horizonte teórico e conceitual.

No terceiro grupo, estão os procedimentos que fecham regiões do discurso àqueles sujeitos que não satisfazem determinadas exigências. Os rituais, por exemplo, definem as expectativas em torno de um indivíduo, suas qualidades, gestos, tipos de enunciação e papéis. Os rituais fixam a eficácia das palavras, gerando efeitos sobre aqueles aos quais se dirigem. Enfim, neste último grupo, a ênfase recai sobre o sujeito dos enunciados, distribuindo-lhes pelos diferentes discursos, assim como assinalando a apropriação dos discursos por grupos de sujeitos.

Esta breve síntese dos dispositivos de produção, controle e organização do discurso serve para mostrar a não-neutralidade da linguagem. Os mecanismos que constroem uma ordem discursiva só têm existência na medida em que informam um quadro institucional, transfigurando-se em regras de controle linguístico que configuram um filtro pelo qual ganham realidade determinadas representações sociais.

Há um debate intenso sobre o estatuto das práticas não-discursivas nos trabalhos de Foucault. Para os nossos propósitos, é suficiente chamar atenção para as relações entre saber e poder na obra do autor francês. Nesse sentido, o discurso médico, por exemplo, é indissociável do nascimento da clínica, instituição que aplica saberes sobre os corpos. Da mesma forma, as prisões são indissociáveis de um discurso sobre a psicopatologia, classificando os delitos, seus tipos e graus. De certo modo, as instituições disciplinares produzem o delinquente, dando-lhe existência, nomeando-o, classificando-o.

Sobre esse ponto, vale reproduzir passagem de Fairclough, na qual interpreta o papel que na abordagem de Foucault tem a relação entre o discurso e as práticas não-discursivas.

As relações identificadas por Foucault, que foram adotadas no discurso psiquiátrico para propiciar a formação dos objetos a que se refere, podem ser interpretadas como relações entre elementos discursivos de diferentes escalas: planos de especificação e planos de caracterização psicológica são, no mínimo, parcialmente constituídos por vocabulários, enquanto o interrogatório judicial e o questionário médico são elementos discursivos de tipo genérico. Entretanto, note-se que não são apenas elementos discursivos. A investigação policial, o exame clínico, a reclusão

terapêutica e a prisão podem ter componentes discursivos, mas não são *per se* entidades discursivas. As descrições de Foucault ressaltam a imbricação mútua do discursivo e do não-discursivo nas condições estruturais da prática discursiva (Fairclough, 2001, 99).

Assim, o que se registra na passagem é a imbricação do discursivo e do não-discursivo na formação de objetos de conhecimento; dos objetos de que se pode falar numa ordem discursiva, organizada a partir de um conjunto de elementos: registros de situação, planos de especificação, modos de caracterização, instrumentos de classificação de comportamentos, práticas de seleção de indivíduos, estruturas de informação, sempre relacionados a instituições que fixam enunciados e seus sujeitos em posições do espaço discursivo. Assim, a formação de objetos não apenas implica relações de poder. Isto é, poder e saber não são concomitantes, eles formam um par articulado e indissociável, uma vez que os objetos do conhecimento já constituem *per se* um espaço fraturado no qual indivíduos se distribuem em função do que, como e sob qual perspectiva podem falar.

Para os nossos propósitos, a abordagem de Foucault é decisiva para compreender como a formação de objetos pelo discurso oficial de Estado autoriza a validade de determinados enunciados e, por conseguinte, de suas representações, conferindo *uma posição privilegiada* aos indivíduos que podem proferi-lo. O *status* da marca de oficial de Estado só existe na medida em que os enunciados se materializam em instituições, em suas práticas políticas, jurídicas e administrativas ou, em outros termos, nos procedimentos estatais, assinalando que representações de/sobre atores e fenômenos sociais só se dão no entrecruzamento entre o discursivo e o não-discursivo.

Vale lembrar passagem de Foucault em *A Arqueologia do Saber*, na qual o autor registra aquela que seria a primeira indagação para o entendimento de uma ordem discursiva: quem fala? Isto é, a questão é saber quem está investido da linguagem, de seus méritos. Enfim, quem tem boas razões para falar, enunciando desde um lugar que assegure sua representação como verdadeira e conferindo-lhe o respectivo *status*. O que não implica necessariamente um ponto de vista do mundo social achatado na linguagem, mas a compreensão de que a observância de uma série de relações, considerando elementos discursivos e não-discursivos, é condição de possibilidade para a formação dos objetos numa sociedade, com todos os seus efeitos de poder estendidos até as práticas e procedimentos institucionais.

Primeira questão: quem fala? Quem, no conjunto de todos os sujeitos falantes, tem boas razões para ter esta espécie de linguagem? Quem é seu titular? Quem recebe dela sua singularidade, seus encantos, e de quem, em troca, recebe, se não sua garantia, pelo menos a presunção de que é verdadeira? Qual é o status dos indivíduos que têm - e apenas eles - o direito regulamentar ou tradicional, juridicamente definido ou espontaneamente aceito, de proferir semelhante discurso? O status do médico compreende critérios de competência e de saber; instituições, sistemas, normas pedagógicas; condições legais que dão direito - não sem antes lhe fixar limites - à prática e à experimentação do saber. Compreende, também, um sistema de diferenciação e de relações (divisão das atribuições, subordinação hierárquica, complementaridade funcional, demanda, transmissão e troca de informações) com outros indivíduos ou outros grupos que têm eles próprios seu status (com o poder político e seus representantes, com o Poder Judiciário, com diferentes corpos profissionais, com os grupos religiosos e, se for o caso, com os sacerdotes) (Foucault, 2008a, 57).

A formação de objetos, portanto, envolve um processo de diferenciação dos indivíduos em relação ao *status* de enunciar o verdadeiro, posição que só se completa com o reconhecimento espontâneo ou jurídico de que as perspectivas portadas por classes de indivíduos são mais válidas do que outras. Além disso, formações de objeto em ordens sociais compreendem modos de funcionamento das instituições, em cujos procedimentos é inscrito um regime de verdade, que confere direitos de proferir certo discurso, mediante dispositivos e instâncias que separam o verdadeiro e o falso. Novamente, será útil reproduzir passagem de Foucault, tratando dos regimes de verdade.

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua "política geral" de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (Foucault, 2008b, 10).

Logo, a posição da qual o presente trabalho se valerá é que o discurso é um modo de agir sobre o mundo e, principalmente, de criar representações e identidades. É uma prática social em seu aspecto linguístico. Seus efeitos dependem do domínio social em que é investido e dos recursos sociais que os membros do domínio detêm. Suas instâncias de interação são distintas, assim como os procedimentos que inscrevem o discurso na materialidade das instituições. Para o presente trabalho, será decisivo questionar os procedimentos estatais como instâncias que encarnam discursos, examinando as vias pelas quais dão validade a representações,

convertendo-as em objetos de conhecimento oficiais e, em última instância, em práticas sobre as quais se pode dizer que representam o interesse geral.

A análise do discurso, focada na mudança discursiva e em suas relações complexas com as práticas sociais, pode ser feita em vários níveis. Fairclough (2003) fala em ordem do discurso societária e em ordens do discurso locais ou institucionais, a exemplo da escola. Para os objetivos desta tese, o planejamento governamental será tomado como uma ordem do discurso institucional, interna à esfera discursiva do Estado, mas se constituindo também a partir de relações mútuas com discursos fora do âmbito estatal e com práticas não-discursivas.

O enunciado de Estado é aquele que distribui os sujeitos em função do *status* da representação universal. Embora constituído por perspectivas particulares – como qualquer outro discurso – sua força reside em apropriar o bem comum, nomeá-lo, dar-lhe forma. Esta é sua potência: uma vez que se apresenta como universal, pressupõe o monopólio da nomeação, mas, por outro lado, divide, segmenta as posições entre oficiais e não-oficiais, legais ou não, admissíveis ou não, passíveis ou não da titulação. O regime de verdade do Estado, portanto, deve envolver um conjunto de mecanismos que selecionam o que é verdadeiro e o que não é, associando o primeiro polo ao reconhecimento inscrito em práticas estatais que, entre outros, autorizam sujeitos, com suas técnicas, saberes e procedimentos, a representar o bem comum.

Portanto, os efeitos de poder-saber no âmbito estatal dependem da capacidade de serem apreendidos como universais (realização da cidadania, do interesse de todos, entre outros). Os discursos de Estado – entre eles o planejamento – individualizam-se e relacionam-se a partir da luta para nomear o bem comum. Têm semânticas distintas, objetos e métodos diversos, mas procuram construir o *status* da representação universal.

As regras do discurso que o planejamento põe em prática dão existência a uma série de objetos que carregam suas hierarquias valorativas. Seus conceitos-chave (estratégia, desempenho, qualidade do gasto, resultado, gestão) induzem à produção e à consagração destas hierarquias na medida em que as institucionalizam como padrões no discurso estatal. Os padrões são regras incorporadas do que se pode fazer e o que está excluído, procedimentos para dar legalidade à determinada intenção de política pública, requisitos para qualquer intervenção e assim por diante.

Não são necessariamente estratégias deliberadas, palavras explícitas, mas a inscrição de pontos de vista no funcionamento ordinário do Estado. As palavras oficiais podem até compreender a alteridade (e deverão fazê-lo frequentemente), mas aqui a abordagem é da crença (ou posição valorativa) como coisa externa, padrão classificatório institucionalizado que tem existência na medida em que os sujeitos o praticam. A noção de hegemonia guarda relação com esse nível de crença, em que ninguém deve ser convencido, mas o próprio fazer põe em prática espontaneamente os efeitos de conhecimento e poder, relacionados, especialmente, à exclusão linguística das representações desautorizadas como pontos de vista oficiais de Estado.

Esta perspectiva tem importância acentuada nas condições socioculturais e ideológicas atuais, marcadas pelo multiculturalismo. Mais do que nunca, os mecanismos de censura dos discursos racistas, sexistas, contra os pobres, entre outros, operam, não como meios pelos quais é assegurado o respeito ao outro, mas como autocensura dos mecanismos de poder (Zizek, 2005). Tornar certos enunciados proibidos confere mais eficiência aos efeitos de poder-saber dos discursos. Procurar a inscrição da alteridade naquilo que o Estado enuncia, em suas diretrizes, nos objetivos estratégicos, levaria, possivelmente, ao resultado de que a gramática do Estado compreende o apoio e a inserção na vida social de quaisquer segmentos. Portanto, é decisivo abordar o discurso de Estado em seus procedimentos internalizados, nas regras do fazer a que as instituições induzem, nas questões presentes nos manuais, no que está vedado e assim por diante.

Assim, se a ADC procura realizar uma análise do discurso dirigida ao texto, no caso do Estado, é preciso entender seus eventos discursivos como as narrativas oficiais em seu entrecruzamento com os procedimentos legais e burocráticos e, enfim, com todo o maquinário de divisões estabelecido pelas práticas burocráticas. Este ângulo de análise é indissociável da pergunta sobre quais sujeitos portam os saberes de tais técnicas, assim como as linguagens que os autorizam a atuar como representantes do interesse universal.

Afinal, é aí que se encontram as hierarquias valorativas e a inscrição dos índices de valor na ordem estatal. Fechando o foco para entender o discurso do planejamento, a proposta é examinar em que extensão o espaço do burocraticamente pensável posto pelas categorias do planejamento absorve ou dá vazão a vozes sociais frequentemente excluídas dos regimes de

verdade estatais; como transcorrem as lutas pela imposição de significados no discurso do planejamento, em que a incidência sobre padrões institucionais pode implicar mudança de *status* de grupos sociais; como, por fim, novos padrões institucionais induzem à visibilidade institucional de segmentos historicamente excluídos das políticas públicas sob a perspectiva de seus direitos. Em última instância, até que ponto o encontro entre as técnicas burocráticas e aspirações de segmentos sociais ganham contorno de lutas pelo reconhecimento das perspectivas destes últimos, radicadas nos instrumentos de Estado.

Tal projeto retira sua importância de um contexto sociopolítico brasileiro no qual as políticas sociais se ampliaram decisivamente desde 2003, trazendo para o Estado, em âmbito federal, novas tarefas, áreas, perspectivas, atores e formas de deliberação. Novos espaços institucionais, tanto especificamente burocráticos como de diálogo entre governos ou entre governo e sociedade civil, emergiram na última década. Órgãos executivos, conselhos, conferências, pactos federativos, entre outros, trouxeram para dentro do Estado demandas associadas de segmentos que carregam novas linguagens, inovações nas gramáticas que, de alguma forma, implicariam ou requereriam mudanças nos procedimentos estatais.

Assim, é extremamente importante questionar como procedimentos estatais se abrem (ou não) a novas linguagens, reconhecendo-as em seus “regimes de verdade”. Ou, em outros termos, o ponto é colocar em suspenso a aparente neutralidade das técnicas burocráticas, questionando-as sobre em que grau deixam de fora do espaço institucional representações acerca do bem comum, desautorizando sua validade no espaço institucional.

Nesse sentido, desde já, é importante destacar o sentido atribuído à ideia de abertura do Estado a novas linguagens. Para os nossos propósitos, tal abertura se manifestará por meio da emergência ou inovações em políticas públicas, entendidas em termos simples, como um fluxo de decisões públicas visando a ações ou omissões, regidas por ideias e valores, de modo a produzir efeitos em algum domínio da vida social (Saravia, 2006). Políticas voltadas a domínios determinados serão classificadas como específicas ou setoriais, como aquelas voltadas a áreas como saúde, educação, cultura, energia, entre outras. Cada uma dessas políticas pode ser entendida como um campo dotado de uma história própria, no qual se relacionam diferentes posições, saberes e perspectivas, acumulando-se diálogos, lutas, resultados e dilemas em seu interior.

Ainda com maior especificidade, a ideia de abertura do Estado a novas perspectivas, num contexto de desigualdade como o brasileiro, será pensada como inovações em políticas públicas que provisionem direitos sociais a segmentos historicamente excluídos, sob a forma de garantias legais de acesso a bens e a serviços, bem como do reconhecimento institucionalizado de sua cidadania.

1.1. OS REGIMES DE VERDADE NO ÂMBITO DO ESTADO BRASILEIRO EM SUAS DIFERENTES CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS

Feitas até aqui considerações de ordem teórica, convém, a partir de agora, deter-se em questões mais específicas. Já foi elaborado, em termos conceituais, que o trabalho lidará com a transmutação de pontos de vista e representações sociais em instituições públicas e em canais decisórios de processamento de demandas no âmbito do Estado.

Como o dito até o momento se aplica ao campo discursivo do planejamento? Para responder a questão, é preciso reconstruir os elos que ligam os enunciados da esfera do planejamento, aplicando-lhe as questões típicas a uma formação discursiva. Como o planejamento constrói objetos e saberes que procuram apropriar parcela do poder de representar o interesse geral? Quem está autorizado a falar desde o lugar do planejamento? Que tipo de crédito os sujeitos do planejamento detêm sob a forma de autorização de seus enunciados? Como os enunciados ganham materialidade em práticas institucionais que sancionam a perspectiva ou o regime de verdade que o planejamento integra? Enfim, do ponto de vista do planejamento, quais os mecanismos de controle da variação linguística que buscam controlar, selecionar, organizar a produção de um discurso estatal?

Diante de nosso objetivo, todos esses pontos podem ser condensados na seguinte indagação: como a esfera do planejamento procura apropriar as condições para definir o conteúdo que preenche as aspirações universais associadas ao interesse coletivo? Nos termos apresentados, a resposta requer uma abordagem que transite dos pontos de vista aos canais decisórios. Em outros termos, é preciso apreender quais (e como) teses e representações têm eficácia social ao se materializarem em circuitos decisórios que processam demandas sociais.

Tais circuitos procuram criar um espaço de possíveis para a administração pública, inscrevendo em categorias e procedimentos burocráticos (aqueles pelos quais o Estado é posto

em funcionamento) sentidos determinados, mais ou menos inclinados a representações e a vozes sociais. Tal espaço de possibilidades, conforme já exposto, guarda relação com o controle da variação linguística que um campo discursivo põe em prática. E que, dessa maneira, cria o efeito de evidência pelo qual se cristalizam definições sobre o que representa, de fato, o interesse coletivo.

O trabalho procurará reconstruir o planejamento como esfera discursiva no Brasil desde 1930. Mas o fará com vistas a produzir uma perspectiva histórica, de modo que possa focalizar sua configuração mais recente, constituída a partir do fim dos anos 1990. Mais especificamente, em como ela compõe, junto a outras esferas, um circuito decisório que realiza representações sobre o papel do Estado diante dos desafios da sociedade brasileira. As teses e representações sobre a natureza da formação social brasileira criarão um imaginário de que as aspirações coletivas da nação se associam a projetos de modernização, criando-se uma espécie de pensamento por contrastes (Moreira, 1999, 199), no qual nossa realidade é apreendida a partir de suas diferenças estruturais em relação aos casos clássicos da modernidade ocidental, representados por países como Estados Unidos e Inglaterra.

Tais diferenças residem, sob uma chave de leitura weberiana, nas configurações sociais que emergem com as instituições modernas – Estado e mercado, principalmente. Sobretudo porque, ao se consolidarem, tais instituições pressupõem nexos entre indivíduos baseados numa racionalidade impessoal, que permita a associação para além dos círculos primários de socialização, como a família, e criaria uma ordem legal pela qual indivíduos se identifiquem a partir de categorias universais, representando-se como cidadãos, participantes da esfera pública ou agentes de mercado.

Estas relações fomentam o desenvolvimento de um Estado pós-tradicional, que construa o estatuto jurídico da igualdade. De modo que o corpo social não mais se organize por relações personalistas, que fixam indivíduos em redes estreitas de dependência pessoal. Favorecendo-se, ademais, a associação entre sujeitos para fins de longo prazo, por uma mentalidade baseada no cálculo, que informa a livre iniciativa e o desenvolvimento dos mercados. Nessa leitura, a expansão da riqueza e dos mercados se combinaria a um Estado baseado em regras universais, conformando as sociedades modernas.

As representações sobre a sociedade brasileira, frequentemente, assinalarão sua dupla configuração. Por um lado, deu-se o transplante das instituições modernas, impulsionadas com a vinda da Família Real no início do século XIX. Primeiro, pela abertura dos portos, criando condições para a expansão da circulação da riqueza sob a forma de capital comercial. Mas também pelas ações em favor da formação de um Estado centralizado política e administrativamente, sob o comando da Coroa, relativizando os poderes locais de senhores de terra. Ambas as tendências – relativas a Estado e a mercado – pressionam por mudanças das facetas coloniais, induzindo ao desenvolvimento de novas relações e comportamentos, em que indivíduos se submetem a forças impessoais, especialmente a obediência legal e os requisitos para assumir posições de mercado ou burocráticas, como a posse de conhecimento.

Por outro lado, diversos autores salientarão que a modernidade ocidental não se completa no Brasil, em função da permanência de formas sociais pré-modernas. Tendência expressa pelo fato de que nossas principais mudanças institucionais, como a Independência, não solaparam as bases escravistas e de dependência pessoal que figuravam na paisagem social brasileira.

Tampouco o desenvolvimento de um Estado moderno, com jurisdição em todo território nacional, teria efetuado a separação entre público e privado, típica das sociedades modernas. De forma que se instituiria uma espécie de dualidade brasileira, com a gênese e o desenvolvimento das instituições modernas e a permanência de comportamentos baseados, por exemplo, nas relações patrimoniais. Assim, o interesse público seguia comandado por forças particularistas, caracterizando a realidade institucional brasileira sob o par contrastante moderno e atrasado. Esta será uma leitura que se enraizará não apenas entre movimentos intelectuais de interpretação do Brasil, mas no próprio imaginário nacional.

Então, tradicionalmente, a história brasileira será contada por referência a um duplo, já que as mudanças sociais não teriam dissipado as relações e comportamentos próprios a formas sociais antigas ou pré-modernas. Diante da interpretação, a superação do atraso, que nos distingue do mundo moderno, constituirá o elemento retórico mais forte para legitimar projetos políticos, ratificando o que anteriormente foi chamado de *pensamento por contrastes*. O atraso é apreendido como aquilo que não nos deixa pôr os dois pés na modernidade ocidental. Diante do exposto, a modernidade brasileira terá sinal trocado, representado por

aquilo que a distingue, que é, justamente, seu elemento pré-moderno, expresso, seja pelo caráter patrimonial do Estado, seja pela validade seletiva (e não-universal) da lei, ou mesmo pela permanência de relações de dependência pessoal.

Nessas circunstâncias, o desenvolvimento será uma categoria-chave para compreender a linguagem sob a qual as vozes sociais procuram impor princípios legítimos de visão e divisão social, transferindo-as para o plano estatal sob a forma de categorias pelas quais o Estado persegue o bem público. Diante dessas circunstâncias, forma-se um regime de associação entre modernização, desenvolvimento e interesse coletivo, em que a aspiração universal à modernidade ganha contornos específicos. Em cada período da história brasileira, em função das lutas entre segmentos sociais pela capacidade de imposição de princípios de divisão, o desenvolvimento será preenchido por conteúdos distintos, mas, geralmente, radicados na ideia de superação do atraso.

O que se pretende mostrar na presente tese é que, no caso brasileiro, ao longo de todo o século XX, a legitimidade dos projetos político-estatais esteve fundada numa imagem sobre os conteúdos atribuídos ao desenvolvimento. Representação que ratificava ou criava a distribuição de poder no tecido social, na medida em que, em última instância, hierarquizava os próprios grupos e segmentos conforme o selo estatal do pertencimento ou não à gramática portada pelo desenvolvimento.

A abrangência da categoria do “desenvolvimento” se transfigura para o plano institucional, sob a forma de categorias burocráticas que definem o espaço de possibilidades da intervenção estatal. O planejamento compõe esse espaço do que é burocraticamente pensável, internalizando em seu microcosmo a aspiração ao desenvolvimento. Para tanto, ocupará na cadeia de posições burocráticas um ponto singular. Aquele que procura construir sua legitimidade atribuindo a si próprio o papel de racionalização e modernização da máquina pública, dotando-a de capacidade para promover o desenvolvimento e superar os fatores de atraso.

Nesse sentido, o planejamento configurará uma posição cujo prestígio adviria do fato de que induz a máquina pública à construção das condições para realizar projetos de desenvolvimento mirando outro futuro, de prazo mais ou menos largo. Diante do exposto, na esfera do planejamento, o interesse coletivo ganha a forma de organização das ações estatais

em torno de um futuro desejado, sempre vinculado à modernização. Esta, por seu turno, sempre será mobilizada a partir de uma gramática de superação do atraso, esteja ele localizado na própria estrutura estatal, esteja ele radicado no âmbito da sociedade civil ou do mercado¹⁰.

O planejamento se constitui como uma linguagem particular, que procura nomear o interesse coletivo, em associação com o conteúdo de projetos de desenvolvimento. O que vai caracterizar o planejamento como esfera discursiva singular não é a uniformidade de posições valorativas. Mas o fato de que cria um jogo de identidades entre enunciados, que se dirigem a objetos e a horizontes teóricos que, embora divergentes, ligam-se uns aos outros tendo como alvo, sobretudo, a construção de formas institucionais cuja missão seria conceber e dirigir a máquina pública a um futuro planejado.

O que nos leva às regras de pertencimento à esfera discursiva do planejamento. Expressa pelos objetos que deverão incorporar a perspectiva do projeto de Estado que leva ao futuro desejado, nomeado usualmente como desenvolvimento ou modernização. Nesse sentido, o planejamento abrirá uma fenda nas possibilidades burocráticas, dedicando-se ao presente sempre em relação ao devir, procurando se distinguir dos interesses e perspectivas de curto prazo.

O planejamento se estabiliza como um discurso cujo *status* deriva do reconhecimento de sua distinção. Os que pertencem à esfera do planejamento não serão executores das ações, mas indivíduos e instituições de *staff*, que não implementam ações, mas orientam executores a construir os melhores resultados, de forma que suas posições avaliativas se dedicam à pavimentação dos caminhos pelos quais o Estado induz ao desenvolvimento. O crédito do planejador, portanto, reside no reconhecimento de que está apto a racionalizar a atividade estatal, conferindo-lhe o poder de pôr em prática uma perspectiva avaliativa das condições de funcionamento estatal, operando por cima das competências exclusivamente reativas à execução das ações no tempo presente.

¹⁰ Ainda estamos num nível geral de análise, em que a principal preocupação é mostrar que, no Brasil, medidas políticas, burocráticas e institucionais ganharam legitimidade sob a forma de projetos de desenvolvimento, mobilizando o imaginário do atraso como característica da sociedade brasileira. Concretamente, ao longo do tempo, tais projetos ganharam sentidos específicos, associados a diferentes categorias, o que será visto a partir do próximo capítulo. De todo modo, é possível citar um conjunto de elementos que sintetizam a direção do desenvolvimento: industrialização, mecanização agrícola, ampliação mais ou menos restrita de direitos sociais, burocratização de procedimentos estatais, encolhimento das estruturas de Estado, entre outros.

A eficácia do discurso do planejamento deve repousar em canais institucionais e decisórios pelos quais sua linguagem se inscreve na máquina pública. Seu prestígio se consolidará apenas na medida em que a racionalidade do planejamento informe os canais estatais de processamento de decisões. Sob a forma, entre outras, de definição das categorias burocráticas que moldam as possibilidades da intervenção estatal, dos instrumentos de Estado associados à ideia de modernização, de hierarquização das atividades conforme sua adesão à lógica do planejamento e das divisões entre atividades pertencentes ou não aos projetos de desenvolvimento.

Todo esse quadro pressupõe uma ordem discursiva criando ou especificando seus próprios objetos, em torno dos quais se dispersarão seus agentes. Nesse sentido, o planejamento, em seu sentido mais usual, lidará, não com as políticas públicas tais como elas se apresentam aos grupos imersos em suas dinâmicas. Os indivíduos que falarão desde o ponto de vista do planejamento se dirigirão às estruturas ideais das políticas públicas, aos padrões formais que dariam margem às escolhas ótimas. Não às escolhas incrementais, mas àquelas que, pondo em suspenso o objeto imediato das políticas públicas, procuram examiná-las sob o ângulo de um *dever ser*, que as induziria a otimizar resultados, a produzir o desenvolvimento ou a tornar o Estado mais racional.

Entre outros efeitos, o planejador procurará apropriar o interesse coletivo, vinculando-o à racionalização do Estado. Para tanto, por vezes, descolar-se-á dos desafios do governo de momento, postulando para si um ponto legítimo no espaço em que observa as políticas desde como deveriam ser. Isto é, procurará criar uma cisão entre pontos de vista de governo, associado ao curto prazo e aos interesses políticos, e os de Estado, que sintetizariam a aspiração ao bem comum, realizado pela intervenção planejada, de longo alcance, com amplitude, portanto, para além dos tempos de governo.

A posição do planejador é indissociável do poder de dizer qual a direção correta das ações públicas, mais racional, aquela que constrói o futuro, para além do véu do tempo presente em que estariam presos, de modo geral, os agentes executores de políticas. Cria-se, então, um novo objeto dentro do Estado, tecido pela cisão entre as políticas públicas deslocadas para sua forma ideal, ligada a futuros desejados, e as posições efetivamente imersas nos diferentes temas com que lida o Estado em seus contornos presentes,

considerando os interesses, as perspectivas, os limites e potencialidades do sistema político, a legitimidade para operar mudanças, entre outros fatores que formatam o processo das políticas públicas.

A esse respeito, vale reproduzir passagem de Gomide, citando Lindblom, autor clássico do campo das políticas públicas para o qual não há como estabelecer julgamento sobre as políticas, baseando-se num cálculo de qual seria mais eficiente. Isso porque políticas públicas não se dão por avanços sequenciais e lógicos, mas constroem-se no interior das complexidades e ambiguidades das decisões políticas. Nesses termos, é evidente que o critério de racionalidade que o planejador inscreve no espaço político-institucional não é um atributo técnico, mas um poder simbólico de gerar um ponto de vista válido, por cima das demais perspectivas, que estariam enterradas no presente ou no curto prazo. Ou, nos termos de Foucault, o planejador procura dar forma a um regime de verdade, operando por uma espécie de visão panorâmica em relação ao arduo processo de construção de políticas públicas.

Como afirmou Lindblom (1981), processos políticos não levam para soluções ótimas que possam ser julgadas com base em padrões de racionalidade e eficiência, pois não avançam de forma sequenciada e lógica. Numa democracia, o processo político é, por natureza, complexo, desordenado, permeado por conflitos, ambigüidades e contradições; produz acordos, conciliações e ajustes, cuja avaliação com base na variedade de interesses em jogo é sempre inconclusa. A tarefa de formulação e discussão de políticas é laboriosa, difícil, exigente e de resultados incertos. Dadas estas limitações, segundo Lindblom, o julgamento democrático das políticas deve se referir mais aos processos que aos resultados (Gomide, 22, 2008).

O que nos interessa, fundamentalmente, é o entrecruzamento entre discurso do planejamento e procedimentos por meio dos quais o Estado processa decisões. Ou, de outro modo, os suportes institucionais da esfera discursiva do planejamento, criando dispositivos e disciplinas que não só constroem os objetos de que fala o planejamento, mas os disseminam no interior da teia político-institucional que organiza o Estado.

Este complexo institucional configurará não apenas o funcionamento burocrático-estatal, mas também atribuirá um conjunto de possibilidades e limites que se expressam como canais decisórios pelos quais as decisões são efetivamente tomadas. Tais decisões se ligarão a responsabilidades delegadas a áreas/agentes institucionais, que, em última instância,

organizarão as posições dos indivíduos, localizando-os não apenas a partir de uma missão institucional, mas também de uma região discursiva, entre elas, a do planejamento, estabelecendo *o que e quem* pode falar sob a sua perspectiva.

Tal mecanismo será visível, fundamentalmente, por duas pontas. A primeira se refere à formação de carreiras burocráticas que procurarão apropriar parcela do controle de decisões, na medida em que encarnariam o prestígio da área, levando o Estado a decisões que o permitam induzir o país a caminhos associados ao planejamento e ao desenvolvimento. O segundo é a própria organização dos processos decisórios, composta por uma série de estágios que procurarão ajustar perspectivas das atividades estatais a um conjunto de lógicas, dentre elas, a do planejamento.

Combinando-se formação de carreiras com organização de processos, o discurso do planejamento se transmutará em canais que processam decisões. Logo, encarna na máquina um discurso que se legitima com sua vontade de verdade, apreendida como a posse da técnica que leva o Estado a perseguir o desenvolvimento. Evidente que, associadas a tais práticas, estão os índices de valor que se tornarão perspectivas oficiais, validadas pelo poder simbólico estatal.

É a esse processo que o presente trabalho se dirigirá, visando a responder, concretamente, a questão de como ordens discursivas, ao se transfigurarem em circuitos de decisão dentro do Estado, ganham uma espécie de validade universal. E o fazem apropriando a defesa do interesse coletivo, que, conforme sugerido, estará sempre associado à modernização e ao desenvolvimento. Na medida em que o discurso se cristaliza como organização institucional, o ponto é perguntar quem apropria o poder de falar pelo bem comum ao enunciar desde o lugar do planejamento, em que circunstâncias pode fazê-lo, o que pode excluir da perspectiva de Estado, o que reconhece como objeto do desenvolvimento, entre outros.

O ponto crucial ao trabalho é discutir as representações sobre os atores sociais contidas nas maneiras pelas quais o desenvolvimento e a modernização informam as categorias burocráticas, especialmente as relativas ao planejamento. Tal perspectiva é importante, já que a relação entre poder e linguagem não se dá apenas pela capacidade de impor o ponto de vista legítimo, mas também pelos efeitos que a generalização deste ponto de vista tem sobre o reconhecimento de demandas sociais dos diferentes atores.

Em outros termos, a validade de um ponto de vista, quando instalado no tecido institucional do Estado, implica – é certo que de forma não explícita – a validade de princípios de classificação e divisão social mais ou menos inclinados a certos segmentos sociais. Princípios que serão mais eficazes quanto menos discutidos, isto é, jamais questionados, já que não funcionam como uma posição deliberada sobre um grupo social, mas como um padrão institucional que, ao ser praticado, já implica certas concepções e representações acerca dos grupos sociais, predispondo a determinadas decisões.

Será visto ao longo do trabalho que o planejamento funciona como uma espécie de filtro, inscrevendo-se no Estado de modo a dirigir suas categorias linguísticas aos temas de política pública, definindo requisitos aos quais têm que atender. Requisitos que, embora construídos pela racionalidade burocrática dos planejadores, não são neutros. Impõem sentidos aos temas, modificando seu campo de possibilidades.

É sob esse viés que se procurará abordar a configuração institucional do planejamento a partir das mudanças postas em prática a partir de 2000. Reforma que se dirigiu aos instrumentos criados pela Constituição de 1988: a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual - PPA. O texto da Constituição procurou criar um sistema em que as três peças se relacionem e harmonizem, de modo que o PPA traga objetivos, metas e diretrizes da administração pública para um período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as diretrizes para cada exercício, e a Lei do Orçamento, as autorizações para gasto neste mesmo exercício, dando materialidade ao previsto no PPA e nas diretrizes orçamentárias.

De modo sumário, em relação à reforma de 2000, é preciso assinalar que foi concebida no contexto de Reforma de Estado, em circunstâncias de fortalecimento de um discurso de aprofundamento das condições para a modernização brasileira, pensada, sobretudo, em sua dimensão econômica de aumento da produtividade e da eficiência em tempos de maior concorrência global. Será visto que este discurso mobilizou toda uma tradição do pensamento social brasileiro, focada na categoria do atraso (da qual emerge a modernização como projeto de desenvolvimento), especialmente do Estado, ainda marcado por práticas pré-modernas, clientelistas e patrimonialistas.

O que abre possibilidades para o reforço de um discurso de planejamento como técnica apolítica, desapaixonada, que daria às escolhas de Estado maior eficiência alocativa, posto que centrada na categoria de resultados. Se, por um lado, as técnicas de planejamento criam padrões de classificação transpostos para pontos de vista oficiais, por outro, constroem sua legitimidade pleiteando uma natureza apolítica, neutra em relação a fins.

O ponto é como tais princípios se inscrevem no cotidiano das instituições e dão materialidade a posições socioavaliativas relativas à modernização e ao desenvolvimento do Brasil. Tornadas legítimas na medida em que se classificam como técnicas, mas cuja eficácia adviria de seu conteúdo valorativo; do fato de que seus termos dão existência a princípios de divisão social (oficiais, buscando a representação universal) cujos acentos avaliativos ganham realidade ao serem nomeados como o ponto de vista de Estado. E o fazem em função das práticas a que induzem, do *status* que conferem a categorias sociais, do que tornam proibido, dos discursos interditados, daqueles que não têm visibilidade nos instrumentos de políticas, das relações causais que o discurso coloca hegemonicamente em prática (por exemplo, a relação espontânea entre qualidade do gasto público e redução das despesas estatais).

Nesse sentido, reconstruir o discurso do planejamento, mirando sua retomada a partir de 2000, envolve correlacionar a renovação de suas configurações, especialmente à luz de como institucionalizam padrões de julgamento e classificação na ordem estatal, com as circunstâncias acima referidas, referentes à modernização estatal. Esta perspectiva exige que não se tome a ordem discursiva do planejamento como uma disciplina à parte. Embora tenha seu sentido estrito produzido no âmbito do sistema criado pela Constituição e reformado em 2000, é preciso apreender o discurso do planejamento para além de seus sentidos dados na experiência cotidiana, como conjunto de enunciados, práticas e regras relacionadas às ações regulatórias do Estado, conformando categorias burocráticas que, por seu turno, delimitam um espaço de possibilidades às atividades estatais.

Este ângulo de análise requer que se trabalhe com o discurso burocrático, não como produto dado e explícito nas publicações oficiais, mas como linguagens que se inscrevem nas instituições e circuitos decisórios. De modo que não se pode tomar puramente as retóricas oficiais como objeto de análise, reproduzindo de forma acrítica enunciados de autoridades, relatórios e documentos.

Quando nos movemos do diálogo falado para, por exemplo, textos publicados, os problemas são complexos porque não mais temos os rumos da negociação dos significados no diálogo, o que ao menos nos dá alguma evidência de como as coisas estão sendo tencionadas e interpretadas ... fica claro pelo exemplo que o processo de fabricação dos significados depende não apenas do que está explícito no texto mas também do que está implícito (Fairclough, 2003, 11).

Aquilo que Fairclough classifica como implícito será, para os nossos propósitos, o conjunto de hierarquias que o Estado põe em prática, dividindo segmentos, causas ou temas, conforme se dê sua relação com o planejamento. E, particularmente, como as posições dominadas se tornam invisíveis, não sendo conduzidas à agenda pública como tema de interesse universal, não se fixando no espaço de possibilidades das categorias burocráticas. Aqui reside a fonte das desigualdades de ordem simbólica, originadas do não-reconhecimento de perspectivas pelos canais decisórios pelos quais são processadas demandas sociais.

As classificações oficiais são uma força de nomeação que recorta o tecido social, criando divisões que, quando convertidas em relações de sentido, são experimentadas como diferenciações autorizadas de *status*. Não como uma força explícita e deliberada, mas como processos institucionais que levam a decisões de Estado e põem em funcionamento categorias cujos sentidos excluem um conjunto de demandas sociais. Que, desse modo, pode-se qualificar como não-reconhecidas, gerando-se *status* diferenciados, cristalizados nos padrões institucionais do Estado.

... o não-reconhecimento é uma questão de impedimentos manifestos e publicamente verificáveis para que algumas pessoas sejam membros completos de uma sociedade. Superar o falso reconhecimento requer mudar instituições e normas que criam classes de pessoas desvalorizadas que estão impedidas da participação paritária (Fraser, 1996, 26).

A mudança de normas a que Fraser se refere não é de ordem exclusivamente legal, mas implica uma luta por reconhecimento e pela desnaturalização dos índices avaliativos cristalizados nos atos oficiais de instituição pelo Estado. Envolvem, portanto, um grau de desigualdade representado como assimetria das vozes sociais nas esferas de comunicação discursiva, numa luta pela capacidade (no limite, monopolista) de impor os princípios de nomeação e divisão sociais.

A perspectiva aqui apresentada se distingue da tendência segundo a qual a igualdade é fenômeno de ordem exclusivamente econômica. Nas circunstâncias brasileiras, especialmente, o fato de que nos constituímos com altos índices de pobreza e desigualdades econômicas leva a uma concepção de justiça pensada majoritariamente como crescimento econômico, queda da distância entre rendimentos de pobres e ricos e redução da pobreza.

É substantivo que, pela primeira vez, em sua história, o Brasil esteja combinando crescimento econômico e redução das desigualdades de renda. Porém, possivelmente, pela dificuldade histórica de combinar as dimensões econômica e social, o debate teórico seja conduzido para uma espécie de fetichismo econômico, valendo-se de uma teoria de desigualdade que exaure suas determinações em poder de consumo. O conceito de classe, nessa perspectiva, é reduzido à quantidade de dinheiro que cada qual leva no bolso.

Tudo acontece como se esses indivíduos essencialmente semelhantes apenas diferissem na renda que ganham e que o progresso econômico seria, portanto, o Deus ex machina ao qual caberia resolver problemas como desigualdade, marginalização e subcidadania. Existe entre nós uma crença “fetichista” no progresso econômico, que faz esperar da expansão do mercado a resolução de todos os nossos problemas sociais. O fato de que o Brasil tenha sido o país de maior crescimento econômico do globo entre 1930 e 1980, sem que as taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania jamais fossem alteradas radicalmente, deveria ser um indicativo mais do que evidente do engano dessa pressuposição (Souza, 2003, 51).

Para ilustrar, vale citar o exemplo de Neri, sobretudo porque mostra o tipo de pensamento que reduz classe à quantidade de dinheiro e, em acréscimo, supõe uma identidade econômica, mas também política, do que chama de classe média.

Os 94,9 milhões de brasileiros que estão na nova classe média correspondem a 50,5% da população. Isto significa que a nova classe média brasileira não só inclui o eleitor mediano tido como aquele que decide o segundo turno de uma eleição, mas que ela poderia decidir sozinha um pleito eleitoral. Complementarmente, esta também é a classe dominante do ponto de vista econômico, pois concentra mais de 46,24% do poder de compra dos brasileiros em 2009 ... (Neri, 2010, 14).

Nos termos propostos para este trabalho, as estratificações sociais também são resultado de padrões avaliativos e culturais que constroem o *status* de grupos sociais. Seguindo Fraser, é possível trabalhar com uma concepção estendida de justiça definida como participação paritária na vida social. Padrões socioavaliativos que desvalorizam

determinados grupos limitam sua participação na vida social, uma vez que torna suas demandas ilegítimas. O exemplo mais evidente é o da luta pela união homoafetiva, que significa estender o direito (aqui o sentido mais concreto da participação paritária) ao casamento civil às pessoas do mesmo sexo.

A luta de tais grupos é por reconhecimento, buscando ampliar o crédito social monopolizado por outras categorias. Mas, na abordagem em tela, não se trata necessariamente da construção de identidades de grupos específicos, mas de desconstruir a subordinação institucionalizada. O que traz algumas vantagens, dentre as quais não essencializar as identidades em função de sua especificidade. O que está em jogo não é uma reificação da cultura (como a outra face da reificação econômica acima aludida), mas uma espécie de topologia do espaço social no qual os grupos ocupam posições diferenciadas e assimétricas em função do acesso a bens, dentre eles os simbólicos (tal qual o *status* legitimamente diferenciado e institucionalizado).

Logo, o reconhecimento como fonte de lutas sociais não impõe uma culturalização da vida social. Fraser (1996) analiticamente estabelece uma segmentação entre demandas por distribuição de riqueza – de fundo econômico, portanto – e por reconhecimento. No espaço social, estas questões não necessariamente se segmentam. É preciso lidar com conflitos por reconhecimento, mas não excluindo a dimensão econômica das desigualdades (as demandas por redistribuição de riqueza), tampouco deixando de apreender o modo como se articulam.

Vale argumentar em torno de um caso concreto: as demandas das mulheres brasileiras pela autonomia econômica. Por um lado, o diferencial entre as taxas de participação de homens e mulheres no mercado de trabalho – embora venha se reduzindo – tem raízes no padrão cultural que associa as mulheres ao espaço doméstico, como cuidadoras naturais da família e do lar.

A luta das mulheres (por políticas públicas, medidas legais, entre outros) vem sendo a desinstitucionalização desse padrão cultural, revertendo hierarquias entre homens e mulheres no espaço doméstico. Para tanto, são necessárias políticas que criem condições objetivas à ida das mulheres ao mercado de trabalho, a exemplo dos equipamentos de educação infantil. São políticas cujo sentido predominante não é reverter padrões de

juízo que segmentam homens e mulheres, a despeito de sua relevância para a viabilização da ida das mulheres ao mercado de trabalho.

Por outro lado, devem existir as políticas deliberadamente voltadas a alterar padrões sexistas, incidindo sobre as representações que associam automaticamente as mulheres ao espaço doméstico. O que pode se dar, entre outras possibilidades, por estímulos às empresas nas quais homens e mulheres trabalhem sob condições de igualdade, em termos de ocupação de vagas em geral, postos de comando ou remuneração. São políticas, portanto, que visam a institucionalizar um padrão de igualdade entre homens e mulheres, cujo resultado mais expressivo é a inscrição no espaço político-institucional de uma imagem sobre a igualdade de gênero.

O exemplo citado é simples, mas funcional para ilustrar o argumento das lutas por representação concebidas como reversão de hierarquias simbólicas e culturais institucionalizadas. Portanto, convertidas em normas voltadas a enfrentar as posições assimétricas entre grupos sociais em função de *status* legitimamente distintos. O quadro completo de interpretação das demandas por igualdades das mulheres deve combinar, como dimensões apenas analiticamente distinguíveis, a luta contra o prestígio desigualmente distribuído e as questões de distribuição econômica, ambas legitimadas pelo modo de funcionamento das instituições estatais.

O gênero, em suma, é uma diferenciação social bidimensional. Combina uma dimensão similar à de classe social, que a situa no âmbito da redistribuição, com uma dimensão de *status*, que a inclui simultaneamente no âmbito do reconhecimento. Fica aberta a questão de se as dimensões têm uma ponderação igual. Não obstante, em todo caso, a reparação da injustiça de gênero exige mudanças tanto da estrutura econômica como a ordem de *status* da sociedade (Fraser, 2008, 93).

Para o presente trabalho, a abordagem de Fraser é promissora por posicionar o alvo da luta pelo reconhecimento nos padrões institucionalizados que regulam a interação entre grupos sociais. Os padrões podem ser políticas públicas, leis, códigos de conduta ou práticas profissionais que não necessariamente trazem explícitas as segmentações simbólicas, mas induzem a práticas que carregam consigo hierarquias valorativas.

Para os nossos propósitos, toda prática estatal produz, ratifica ou modifica formas de reconhecimento materializadas em circuitos institucionais. Não seria diferente para o

planejamento, atividade estatal historicamente ligada aos temas da modernização e do desenvolvimento nacional. Nesse particular, indagar pelos sentidos inscritos na prática do planejamento equivale a compreender que hierarquias suas regras põem em movimento ao inscrever no Estado, sob a forma de canais decisórios, uma linguagem ligada à racionalização da máquina pública e à promoção do desenvolvimento. Será visto que as categorias burocráticas que derivam da esfera discursiva do planejamento compõem um espaço de possibilidades para a intervenção estatal, que carrega teses sobre os requisitos à modernização brasileira e, portanto, classificações sociais originadas de tais interpretações.

Outros teóricos, como Honneth, apresentam diferenças em relação à ideia de que o Estado constrói classificações e divisões sociais. Sua ênfase está no reconhecimento como estima, e não como *status*. Para o autor (2003), o ponto de partida das lutas sociais são sempre os sentimentos morais de injustiça, originados intersubjetivamente.

As lutas se configurarão como sociais na medida em que experiências individuais de desrespeito podem se estender e tornar-se causas coletivas. Segundo o autor, o reconhecimento está ligado a três dimensões – o amor, a relação jurídica e a comunidade de valores. Apenas as duas últimas contêm em suas estruturas a possibilidade de generalizar situações de desrespeito (convertendo-as em sociais).

Segundo essa versão, historicamente, as rebeliões têm como fonte as quebras de expectativas resultantes da experiência do desrespeito. As condições pelas quais os sujeitos constroem – intersubjetivamente – a estima estão vinculadas à formação de sua identidade. Essa é a razão pela qual a não-realização das expectativas normativas incidem sobre o *self*. A partir daí, o desapontamento pessoal é a mola a partir da qual pode emergir um movimento social baseado numa gramática coletiva de luta pelo reconhecimento.

Honneth procura se diferenciar de Fraser, especialmente, por duas razões. Primeiro, para o autor, não se deve distinguir os domínios simbólico e material. Todo conflito social pressupõe uma gramática moral que articula indivíduo (particular) e grupo (geral). Não há conflito que não se estabeleça como uma questão de injustiça, de modo que mesmo lutas no domínio econômico estão vinculadas a conflitos por reconhecimento.

Sentimentos de desrespeito formam o cerne das experiências morais, inseridas na estrutura das interações sociais porque os sujeitos humanos

se deparam com expectativas de reconhecimento às quais se ligam as condições de sua integridade psíquica; esses sentimentos de injustiça podem levar a ações coletivas, na medida em que são experimentadas por um círculo inteiro de sujeitos como típicos da própria situação social (Honneth, 2003, 260).

Outro ponto de distinção é que, para Honneth, a fonte da luta, originalmente, sempre é o sentimento pessoal de desrespeito e seus efeitos psíquicos sobre a identidade, com possibilidades de vir a ser uma experiência coletiva. Portanto, as instituições nunca são um fator determinante na gramática dos conflitos sociais, antes recepcionando as expectativas normativas que derivam das interações.

O exposto até aqui não requer que se estabeleça o lado do debate que contém a verdade sobre a relação entre reconhecimento e lutas sociais. Processos de mudança social podem ter como fonte a identidade de grupos sociais, associada a experiências de desrespeito e de fratura da estima. Todavia, é preciso levar em conta que as instituições do Estado não apenas expressam a lógica moral das interações, mas também geram reconhecimento ao legitimar pontos de vista como oficiais e universalizar critérios de divisão que estabelecem *status* distintos a grupos sociais específicos.

Sobretudo para um país desigual como o Brasil, é preciso reconhecer as assimetrias não apenas econômicas, mas também ligadas à capacidade de grupos legitimarem seus pontos de vista e perspectivas. De modo que lutas por reconhecimento não podem ter como origem exclusivamente o sentimento de injustiça compartilhado por grupos cujas demandas são estruturalmente invisíveis. É preciso levar em conta as possibilidades de que os próprios padrões institucionais criem grupos ou sujeitos sociais, na medida em que os circuitos decisórios do Estado os reconheçam diferencialmente em suas técnicas, em suas leis, na nomeação dos sujeitos de direitos, nos códigos de conduta e expectativas em torno de carreiras burocráticas, nos requisitos para acesso a recursos, entre outros.

Aqui não se supõe estruturas sociais cuja existência independa dos sujeitos. Mas é preciso dialogar com a realidade das regras institucionalizadas inscritas no tecido social, elas próprias produzindo expectativas ajustadas aos *status* dos grupos sociais. Estas regras não são realidades dadas, pois, assim como produzem distinções no espaço social, também resultam das lutas entre os diversos grupos nele situados. Mas tais lutas não

necessariamente ganham a forma de uma comunidade de valores que, em sua interação, toma consciência do não-reconhecimento.

Mudanças sociais baseadas em políticas públicas ou de ordem legal, por exemplo, podem se originar de movimentos sociais organizados ou das articulações entre estes, burocracias e forças políticas de modo a alterar os padrões valorativos institucionalizados, com repercussões sobre a identidade dos grupos. É para este nível de luta (pela mudança dos padrões institucionalizados de julgamento) que é produtiva a combinação entre teoria do reconhecimento e análise do discurso.

Enfim, nossa tarefa é sair em busca das representações que as narrativas oficiais de Estado colocam em prática desde a década de 1990. Será defendido o argumento de que sua eficácia (no sentido de permanência) repousa na capacidade de se cristalizar como um sistema de procedimentos burocráticos e institucionalizados, dentre eles o planejamento, aos quais quaisquer perspectivas devem se ajustar. Do que resultaria, retomando Foucault, um regime de verdade, que transfigura a vocação estatal da representação universal em sentidos específicos, colocando em movimento uma versão explicativa do *atraso brasileiro*, transfigurada em um espaço de técnicas estatais. O ponto é reconstruir este espaço, mostrando como dá forma à intervenção estatal, fechando-a em linguagens que distribuem assimetricamente a legitimidade de aspirações e demandas sociais na medida em que se adaptam mais ou menos a seus requisitos.

CAPÍTULO 2: O DESENVOLVIMENTO DA ESFERA DISCURSIVA DO PLANEJAMENTO

Este capítulo procura tratar da gênese e desenvolvimento do planejamento governamental no Brasil. Apresenta seus momentos fundamentais ao longo do século XX, as formas institucionais que assumiu e suas principais transformações.

Interessa registrar como o planejamento se constitui como uma ordem discursiva, com suas regularidades, individualizando um sistema de enunciados numa esfera discursiva particular. Em sua dispersão, tais enunciados se identificam e estabelecem jogos pelas regras de nomeação de seus objetos, tipos enunciativos, elementos semânticos e espaço de possibilidades explanatórias sobre os fenômenos.

O que guia nosso olhar sobre o planejamento é o que se pôde dizer acerca do objeto, seus procedimentos institucionalizados, rituais, a dispersão dos sujeitos em torno do tema, o *status* conferido a seus enunciadores. Conjunto de questões que nos permite examinar a ordem do planejamento em suas duas pontas: os saberes que produz e seus efeitos de poder.

Para tanto, não é viável pressupor autonomia ao planejamento, como uma disciplina à parte. Será decisivo compreender as conexões entre planejamento governamental e os dilemas da formação econômica e social do Brasil. Sobretudo em função dos sentidos que a prática do planejamento incorpora numa modernidade periférica e seus dilemas, originados do fato de terem suas instituições – certamente o mercado, mas para efeitos do presente trabalho, especialmente o Estado – trajetórias radicalmente distintas em relação aos países centrais no capitalismo mundial. Essas distinções serão apresentadas a seguir, mas têm origem na transposição de relações de ordem pessoal que nos caracterizam historicamente para novos critérios impessoais da ordem competitiva moderna.

A natureza impessoal da ordem competitiva contrasta com as bases sobre as quais Estado e mercado se formaram historicamente no Brasil. Seja em referência à monocultura de exportação baseada em trabalho forçado, de todo um contingente de dependentes formalmente livres no campo e nas cidades, da emergência de um capitalismo sem industrialização e, portanto, sem formação de um mercado de trabalho amplo que rompesse com a dependência

pessoal para a obtenção de rendas, da força da família como instituição predominante, ou mesmo de um Estado estruturado sob práticas personalistas.

Diante do contraste, os caminhos para a institucionalização das práticas modernas de Estado e mercado trarão uma série de singularidades e se efetivarão, não como destino, mas como resultantes das lutas entre diversas aspirações. Estas serão informadas por projetos políticos que necessariamente disputam e criam embates em torno de configurações particulares para as instituições do Estado e mercado. Tais tensões estão sempre oscilando entre a originalidade dos caminhos (dado o conjunto de diferenças da modernidade periférica) e a influência das ideias de fora, vindas do mundo desenvolvido, que, no limite, implicam mimetismo.

Apenas nessas circunstâncias, é possível discutir as condições de possibilidade da emergência do planejamento como discurso central dentro das práticas de Estado. Isto é, como um momento particular dos conflitos pela definição dos caminhos a partir dos quais o Brasil vai se transformando numa modernidade periférica, num capitalismo singular no qual o poder secular de base pessoal vai se convertendo em princípios de dominação impessoal.

2.1. MODERNIDADE E ESTADO NO BRASIL

O conceito de modernidade guarda relação com a emergência de instituições – mercado, Estado e esfera pública – que carregam consigo novos requisitos psicossociais e hierarquias de valor. Maneiras inéditas de classificação ancoradas numa racionalidade que supõe um novo sujeito. Entre os índices de modernidade, vale citar o respeito universal às normas, as regras do Estado centralizado, a gramática de direitos dos cidadãos, a maior importância da associação impessoal, como aquela entre agentes de mercado, em detrimento dos círculos primários de socialização e dos critérios pessoais de julgamento.

Tais práticas se materializam, por exemplo, no Estado racional-legal, dando origem a uma dominação baseada em regras, e não no poder pessoal. O conceito de cidadania, por exemplo, pressupõe, em alguma medida, um horizonte de igualdade de direitos. Mas a ordem competitiva também envolve hierarquias valorativas, inscritas em suas instituições basilares. Com destaque para o princípio do desempenho, para as disciplinas modernas que geram sujeitos produtivos no âmbito do mercado e regulam seus comportamentos. As hierarquias da

vida moderna, embora opacas, selecionam os sujeitos, classificam-nos, produzem segmentações. Entre o produtivo e o não-produtivo, o que detém o conhecimento e o que não detém, o que está apto a ocupar uma posição e o que não está.

O conhecimento talvez seja o caso mais ilustrativo. A ocupação de posições no mercado de trabalho passa a depender da qualidade atribuída ao indivíduo, justificando o índice de acesso desigual a oportunidades. Por outro lado, o próprio Estado fixa critérios universais para reconhecimento dos sujeitos portadores de conhecimentos. A titulação chancelada pelo Estado é o dispositivo por meio do qual é reconhecida oficialmente determinada qualidade, como um pré-requisito para a ocupação de uma posição específica.

Ainda sobre o exemplo, na medida em que avançam os códigos impessoais, o decisivo não será mais (ou, ao menos, apenas) pertencer a uma rede de relações pessoais que assegure o trabalho. Também não é ter o prestígio baseado na experiência, mas portar um conhecimento baseado em formação que distingue um indivíduo do outro. Em outros termos, é preciso apreender a transição à modernidade não apenas em relação aos grandes eventos políticos ou econômicos, mas em termos de novos hábitos, culturas ou índices de prestígio, transitando para a esfera da impessoalidade.

Para dar concretude ao exemplo, em *Sobrados e Mucambos*, Gilberto Freyre relata tal transformação já no século XIX no Brasil, quando os filhos dos senhores de terra, diplomados no exterior ou nas nascentes faculdades de direito em Olinda e em São Paulo, passam a ocupar postos na burocracia e na igreja, tradicionalmente dispensados a seus próprios pais ou avós. O que Freyre está assinalando é o trânsito de critérios estritamente personalistas para a valorização do conhecimento como elemento-chave do acesso diferencial a oportunidades.

Com a ascensão social e política desses homens de vinte e trinta anos foi diminuindo o respeito pela velhice, que até aos princípios do século XIX fora um culto quase religioso, os avós de barba branca considerados os “numes da casa” ... Era o declínio do patriarcalismo. O desprestígio dos avós terríveis, suavizados agora em avós. O desprestígio dos “senhores pais” que começavam a ser simplesmente “pais” e até “papais”. Era o menino começando a se libertar da tirania do homem. O aluno começando a se libertar da tirania do mestre. O filho revoltando-se contra o pai. O neto contra o avô. Os moços assumindo lugares que se julgavam só dos velhos. Era o começo daquilo a que Joaquim Nabuco chamou de *neocracia*: “a abdicação dos pais nos filhos, da idade madura na adolescência ...”. Fenômeno que lhe apareceu “exclusivamente nosso”

quando parece caracterizar, com seus excessos, toda transição do patriarcalismo para o individualismo (Freyre, 200-201, 2006).

Vale o registro de que estamos lidando com o pressuposto de que os dilemas da formação brasileira devem ser interpretados, sobretudo, sob a ideia de que o poder personalista se converte processualmente em novos critérios de dominação impessoais, cujas práticas são ancoradas institucionalmente. Não se trata, portanto, da defesa de que os problemas nacionais advêm de uma não-modernidade, de uma insistência em relações pré-modernas, que travam o caminho da modernidade.

Para essa tese, frequente entre os intérpretes do Brasil, é como se o país se transformasse, num processo de emergência e desenvolvimento das instituições modernas, mas os sujeitos seguissem operando com práticas personalistas (Souza, 2006b). O que tem como pressuposto uma teoria social que dissocia estrutura (ou instituições) e indivíduo.

Sob outra perspectiva, é evidente que o acesso diferencial a relações sociais pode explicar determinados fenômenos, mas os dilemas brasileiros se originam do próprio tipo de trânsito à modernidade. Esta se associa a novos padrões de dominação, que se realizam no funcionamento cotidiano das instituições, sobretudo Estado, mercado e esfera pública.

Nesse sentido, tais dilemas são experimentados como um espaço de possibilidades para projetos em torno das transformações das instituições centrais da modernidade. Portanto, a questão a explicar é, admitindo que não há qualquer determinismo em torno da objetivação de padrões institucionais, como estes se constituem na construção de nossa modernidade. Especialmente, como a realidade das instituições hierarquiza os sujeitos e grupos diante dos requisitos que impõem. É sob esse aspecto que abordaremos o Estado que nasce em 1930, condutor do salto modernizador do Brasil, uma vez que tende a transformar em hegemônicos os interesses da indústria nacional, revolucionando a base econômica brasileira, mas também os códigos socioculturais e institucionais que organizam a vida nacional.

Assim, o Estado de 1930 é o condutor de um processo de transformação econômica¹¹, mas também de crescente diferenciação e complexificação no tecido social brasileiro, em função

¹¹ Transformação que envolvia a redução dos graus de dependência da dinâmica econômica nacional em relação à demanda internacional por produtos primários, conforme assinala Tavares: “O que nos interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, eram insuficientes para dar à

da substituição da agricultura de exportação como atividade principal do Brasil. O aparelho estatal, na sua condição de condutor do desenvolvimento, internalizará em suas estruturas os instrumentos para reconhecer o estatuto e as aspirações de segmentos sociais e econômicos para além das elites agrárias, como os industriais, mas também setores assalariados médios emergentes e até das classes populares urbanas, num contexto de agitação política crescente.

O Estado não apenas organizará as relações entre as classes e suas frações, como as próprias hierarquias entre elas. Desse modo, o projeto modernizante envolve a diversificação da produção e da representação política no âmbito do Estado, mas jamais hegemoniza os setores populares. Suas demandas serão conduzidas para o interior do Estado, mas sua atividade sindical será controlada. No campo, a reforma agrária não será realizada e tampouco se estenderão aos trabalhadores da terra os novos direitos trabalhistas. Enfim, embora a burguesia industrial não faça sozinha a Revolução burguesa no Brasil, o caráter pluriclassista do projeto de modernização, puxado pelo Estado, logo se reverterá em hegemonia dos industriais, cujos interesses serão generalizados e convertidos em nacionais.

Assim, ainda que mantenha relações antigas como o monopólio da terra, o projeto modernizador da década de 1930 abre para o Brasil um período de mudanças, colocando em outro patamar as transformações políticas, econômicas e socioculturais iniciadas em 1808, com a chegada da Côrte. O projeto de 1930 solapava as bases restritas dos interesses agrário-exportadores como limites à organização política, social e econômica, fundando outra relação entre Estado e sociedade civil, de modo a acolher – hierarquicamente, vale repetir – as aspirações de setores emergentes (desde que ligados às razões de Estado) e seus códigos socioculturais. Nesse sentido, não se pode explicar a modernização brasileira por aquilo que ela mantém como pré-moderno, como uma espécie de essência que bloqueia o caminho a uma verdadeira revolução burguesa, estabelecendo a livre iniciativa e a universalidade da lei. É fundamental, para os nossos propósitos, levar em conta que o processo modernizador brasileiro induz a transformações no âmbito do Estado, fazendo-o acolher novas demandas e requisitos para o seu funcionamento, relacionados à sua condução do próprio processo de transformação das bases políticas, sociais e econômicas e mediação dos interesses e relações

atividade interna um dinamismo próprio. Assim, o crescimento econômico ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dando o caráter eminentemente dependente e reflexo de nossas economias” (Tavares, 2010, 42).

entre classes e frações de classe. É nesse contexto que o planejamento emergirá no interior do Estado, conforme se verá a seguir.

Antes de passar adiante, vale fazer uma consideração. Em termos teóricos, a opção deste trabalho, conforme exposto anteriormente, é pela crítica às explicações sobre a formação brasileira baseadas num padrão dual (moderno x pré-moderno), como se a modernidade brasileira fosse às avessas, baseada na permanência de elementos arcaicos como a herança cultural oriunda do tipo de colonização ibérica. Todavia, é decisivo indagar pela eficácia social da tese da não-modernização, em função dos projetos políticos que informou. Não nos interessará a discussão minuciosa acerca dos escritos dos teóricos da formação brasileira, mas como teses a seu respeito são constitutivas do próprio imaginário brasileiro e, portanto, dos projetos políticos que informam perspectivas de mudanças sociais, buscando reformar o Estado, transformá-lo, dar maior dinâmica à sociedade civil, mais competitividade ao mercado e assim por diante. Este será um ponto decisivo, especialmente para o terceiro capítulo.

2.1. O ESTADO DE 1930 E SUA NOVA REALIDADE INSTITUCIONAL

Retomando o argumento, convém passar às interpretações de como se constituem as instituições modernas no Brasil, sobretudo a partir de 1930. É nesse período que o Estado muda de qualidade, renovando-se e transpondo para seu interior as contradições de uma base social em diversificação. O que se expressa, por exemplo, em ações deliberadas visando ao estímulo da produção industrial, assim como na institucionalização das primeiras ações sociais, em áreas como previdência, saúde e educação. O que os dois exemplos mostram é um Estado que começa a lidar com anseios e interesses de uma sociedade cujos papéis sociais se diversificam, e leva para dentro de suas estruturas perspectivas de setores como a burguesia industrial, camadas médias urbanas assalariadas e setores populares.

Até as primeiras décadas do século XX, a base da economia brasileira era agrário-exportadora. Mesmo com importantes movimentos políticos, notadamente a Independência, a proibição da escravidão e a derrocada do Império, a dinâmica econômica do Brasil seguia nas primeiras décadas do século XX marcada pela dependência dos ciclos de valorização dos produtos primários de exportação.

A partir do século XIX, a produção de café se espalhou por São Paulo. A queda da lucratividade de outros produtos – como algodão e açúcar – criou as possibilidades para um novo ciclo baseado no café. A consolidação do complexo cafeeiro no século XIX não significou tão-somente a ampliação do uso de terras para a monocultura e das exportações dos bens primários brasileiros. Mas também envolveu efeitos que transcenderam a economia do café, estabelecendo relações com a indústria, produtores de alimentos, bancos e o comércio.

Por exemplo, as divisas do café financiaram a acumulação de capital na indústria. Entre outras razões, porque a economia cafeeira não podia dispensar as atividades industriais, uma vez que esta compunha o setor responsável pela reprodução da força de trabalho, produzindo bens de consumo. O café também deu origem a uma série de atividades de suporte à exportação, como crédito e transporte. Evidente que os grandes agricultores detinham poderes quase absolutos numa sociedade cuja geração de divisas se dava, em boa medida, a partir da agricultura de larga escala. Por outro lado, o café proporcionou relativa diversificação social ao viabilizar o desenvolvimento de novas atividades e de setores a elas associados: industriais, proletariado, camadas médias urbanas, assalariados não-proletários.

A crise de 1930 teve repercussões profundas sobre a economia do café, posto que atingiu os volumes e preços de exportação. A menor rentabilidade da exportação incidiu sobre as atividades que giravam em torno do café. Nosso interesse não reside nas questões estritamente econômicas, mas em como a crise implicou novas possibilidades para a relação entre Estado e setores sociais constituídos pela dinâmica agrário-exportadora do café.

A hegemonia dos cafeicultores viabilizou a emergência de novos setores, conforme já tratado, mas também os limitou, na medida em que seguiam subordinados à agricultura monocultora. A crise abre uma perspectiva a esses novos setores, cujos interesses e ideias passam a constituir novas alternativas econômico-sociais para o Brasil. A revolução pós-1930 tem o sentido do desenvolvimento das frações burguesas, para além das elites agrário-exportadoras.

A forma liberal do antigo Estado era burguesa, e o mercado estava presidido pelo princípio da mercantilização sem limites de bens e de valores sociais. Mas o tipo de articulação do sistema agroexportador com o capital financeiro externo correspondia a uma dominação capitalista que abafava o desenvolvimento das demais frações burguesas, e isso,

como é claro, independente da consciência que tivessem desse processo (Vianna, 1989, 135).

As alternativas envolviam necessariamente a recepção no âmbito do Estado da ampliação das demandas em função da maior heterogeneidade social. Neste ponto é preciso salientar que não se presume qualquer determinismo econômico, que indicaria novas formas assumidas pelo Estado como subproduto das necessidades da acumulação de capital em tempos de crise.

Ao contrário, se a crise abre novas vias de desenvolvimento ao Brasil, é preciso indagar quais correlações de força permitem efetivar alternativas político-sociais. Especialmente, a questão é central para examinar a natureza do Estado que emerge com a crise. Quais as suas relações com setores, classes e frações de classe, como divide os interesses e os hierarquiza, aos quais atribui o índice de prioritários. Nossa resposta é que, diante da heterogeneidade e da multiplicidade de interesses de uma base social em diversificação, falta uma força social que dê a direção política ao Estado para fundar uma nova via de desenvolvimento a partir de 1930.

Diante dessas circunstâncias, ao Estado cumprirá reger as mudanças, em direção ao aprofundamento daquilo que Florestan Fernandes classifica como *ordem burguesa* ou *competitiva* (2006), tecida pela gramática do liberalismo, do desenvolvimento das relações de mercado, dos contratos e da diferenciação de papéis sociais e econômicos. Não como um demiurgo que paira acima de quaisquer setores, tampouco como mera síntese da soma das partes sociais. E sim como uma força relativamente autônoma, no sentido de não estar dirigida politicamente aos interesses de uma classe específica. Razão pela qual seu modo de atuar é, nos termos de Sonia Draibe, trazer para o âmbito do Estado a intervenção e a regulação dos conflitos sociais e econômicos em curso, estatizando-os, dando-lhes contornos institucionais e inscrevendo em seu funcionamento as vias pelas quais são convertidos em gerais, interesses particulares.

Trata-se, então, de uma forma de incorporação e integração objetiva dos *interesses econômicos* na máquina econômica do Estado, que passam, assim, por um processo de abstração e generalização. Os interesses deste ou daquele industrial, deste ou daquele agricultor – das empresas capitalistas – ganham expressão no aparelho econômico e se *generalizam* por meio de órgãos de intervenção como autarquias ou institutos de regulação, empresas ou comissões executivas – os órgãos da máquina burocrático-administrativa “moderna” que atuam discriminadamente sobre a “indústria” ou a “agricultura”, ramos de produção ou até mesmo produtos específicos (Draibe, 2004, 39).

A esse respeito, vale lembrar que Poulantzas argumenta em favor de uma visão do Estado que não o tome como um sujeito, dotado de racionalidade e acima das classes, nem como instrumento de uma classe particular, de natureza monolítica, constituindo linearmente a dominação. Evitando os dois extremos, para Poulantzas (1985, 148), o Estado é a “*condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe*”. Sua materialidade institucional inscreve-se em suas relações com a divisão social do trabalho e as relações de produção.

Esta tese é bastante apropriada para sustentar a ideia de que o Estado que emerge pós-1930 impulsiona o desenvolvimento da ordem burguesa no Brasil. E o faz trazendo para seu âmbito as relações entre classes e frações de classe. O que não pode ser entendido como a formação de uma base estável sob a qual o Estado simplesmente conduz a sociedade. Mas como uma nova via de desenvolvimento, na qual as relações entre Estado e sociedade se compõem e recompõem numa dinâmica conflituosa que constrói caminhos singulares que pavimentam a organização das instituições da ordem competitiva.

Nas circunstâncias concretas pós-1930, o Estado, ao condensar relações de força, *dá forma institucional* aos interesses e a suas expressões até então não (ou sub) representados na órbita do poder público. O Estado organiza a institucionalização dos pontos de vista da sociedade civil, criando o espaço de legitimidade para forças sociais mais amplas do que aquelas associadas à oligarquia cafeeira. Com isso, libera forças sociais imersas em relações de produção e políticas típicas de uma ordem moderna ou burguesa.

Em particular, o Estado toma a si próprio como objeto de reorganização, regido pelo objetivo da centralização política e administrativa. Esta, por seu turno, realiza-se por um novo estatuto jurídico e legal, mas também pela montagem de uma máquina burocrático-administrativa apta a realizar intervenções em domínios sociais e econômicos, modificando-lhes as estruturas.

Estas duas vias (jurídica e burocrática) são ilustradas por um farto rol de mudanças institucionais ocorridas no período. Entre elas, pode-se citar a emergência de novos códigos, como o de Água e o de Minas, manifestando o controle do Estado sobre recursos estratégicos à soberania nacional. Em julho de 1934, foram editados os Decretos estabelecendo os Códigos de Minas e Águas. A intervenção do Estado sobre um domínio até então pouco explorado

pelo poder público fica evidente num primeiro olhar para os Códigos. O Código de Águas, por exemplo, inicia com “considerandos” que equivalem a um diagnóstico da regulação do uso das águas.

O Decreto afirma que o uso das águas no Brasil contava com legislação obsoleta, inapta para as necessidades e interesse da coletividade nacional. Estabelece a necessidade de modificar esse estado de coisas, por meio de uma legislação adequada. Poder-se-ia dizer moderna, pois a intenção era permitir ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento das águas, com destaque – sempre nos termos do próprio Decreto – para as medidas que facilitem e garantam o aproveitamento racional da energia hidráulica. Por fim, o próprio Decreto assegura estar o Estado aparelhado a ministrar assistência técnica e material para que os objetivos do Decreto fossem alcançados, dada a reforma pela qual passara o Ministério da Agricultura.

O Decreto apresenta todos os elementos que caracterizam o Estado varguista. Primeiro, sua ordem jurídica impõe a centralização e a unificação dos procedimentos acerca do uso das águas, de modo que os poderes executivos – em especial, a União – passam a autorizá-lo, concedê-lo e fiscalizá-lo, mediante um conjunto de regras que o Decreto nomeia como de interesse coletivo. Embora crie uma semântica generalizante em que se dirija aos interesses da nação, estabelece normas bastante específicas, classificando os tipos de água, as possibilidades de seu aproveitamento econômico, as competências administrativas do poder público, as divisões de competência com o setor privado, entre outros. De modo que organiza, no âmbito do Estado, as vias institucionais, legais e burocráticas para o funcionamento do setor de águas, numa perspectiva de modernização do país. Tanto em termos de controle do território nacional, central à soberania, como de demarcação das competências em um setor estratégico à industrialização, por exemplo, em função de seu aproveitamento energético. A divisão de competência entre poder público, capital nacional e capital estrangeiro será a base sobre a qual se assentará o avanço da industrialização em sua fase mais pesada, no segundo governo de Getúlio Vargas e no governo de Juscelino Kubitschek.

Ainda no campo dos exemplos, momento crucial da formação do Estado varguista foi a Consolidação das Leis do Trabalho, pela qual se deu a mediação estatal das relações entre capital e trabalho no Brasil, regulando suas contradições e possibilidades. Outro domínio que

também ilustra o acréscimo de tarefas estatais para organizar a vida social foi a criação do Instituto Nacional de Estatística (posteriormente, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), avançando no controle sobre a população no território nacional, sob o ponto de vista de conhecer sua distribuição, as variáveis demográficas, entre outras que se constituem como pré-condição para a elaboração de políticas no âmbito nacional.

Outro exemplo interessante se refere à obrigatoriedade, estabelecida por lei ordinária em 1936, de que estabelecimentos de ensino e associações de fins educativos executem o canto do Hino Nacional, sob pena de terem seu funcionamento proibido por autoridade competente. O que revela que o movimento de centralização pelo Estado também envolveu a dimensão simbólica, no caso, estabelecendo procedimento uniforme para todas as entidades educacionais do país sobre um símbolo de sua identidade. Dispositivo cuja importância só é plenamente captada se levada em conta a fragmentação política e a força dos poderes locais no Brasil até 1930.

Enfim, o que está subjacente à nova base jurídica e administrativa é que os pontos de vista sob luta devem ser filtrados como interesses de Estado. Nesse processo, são generalizados, deslocados de seu caráter imediatista e convertidos em técnica burocrática e em leis universalmente válidas, portando o atributo da impessoalidade.

Aqui reside o núcleo da modernização, nos termos em que a exploramos: o Estado moderno é aquele que se dirige ao cidadão, ao povo, que postula, por conseguinte, a representação universal. E, ao fazê-lo, nas condições periféricas, comanda o trânsito à ordem burguesa, trazendo para o Estado, *de forma hierarquizada*, os interesses de uma base social que se diversificara, para além das elites agrário-exportadoras: burguesia industrial, capital comercial e financeiro, plebe, camadas médias assalariadas.

Embora postulando a representação universal, o Estado se “departamentaliza” e especializa sua máquina, criando estruturas para a intervenção em domínios específicos da vida social e econômica. É assim, por exemplo, que nascerão órgãos com atribuições voltadas exclusivamente a produtos primários, como o Departamento Nacional do Café, o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool e o Instituto Nacional do Sal. Ou mesmo Comissões encarregadas de construir soluções concretas a setores específicos, como a siderurgia, combustíveis e lubrificantes e a indústria têxtil.

O comando estatal da modernização revela situação distinta, por exemplo, da emergência da sociedade burguesa na Inglaterra, produzida no âmbito da própria sociedade civil. O modo de produção capitalista se fará presente no caso inglês, ainda que a burguesia industrial tenha levado tempo para dirigir politicamente o Estado. Formas de propriedade antigas, ligadas à aristocracia, não constituirão um obstáculo à emergência da ordem burguesa, que é uma revolução, predominantemente, no âmbito da sociedade civil¹².

Já no caso brasileiro, a crise de 1929 implicou a redução dos lucros da economia cafeeira, mas as elites agrário-exportadoras, dado seu poderio econômico, ainda eram centrais na correlação de forças sociais, também em função da ausência de um setor que a modificasse a partir de uma revolução no âmbito da sociedade civil. Portanto, a via da modernização, conforme já dito, implicava a condução de um Estado que lidasse com a permanência de elementos da velha ordem (condensados na importância do latifúndio exportador), não mais sob a forma do apoio absoluto às exportações de bens primários, mas à sua capitalização, de modo que se modernizasse e ingressasse em relações propriamente capitalistas.

A direção do movimento pós-1930 era a mudança da estrutura de poder, com hegemonia das classes industriais. Entretanto, esta hegemonia não é construída a partir de uma mudança em todo o tecido social, mas a partir de condições econômicas externas desfavoráveis, que impactavam as possibilidades de crescimento. Assim, as transformações em curso não excluía(m) de todo as possibilidades de ganhos econômicos dos proprietários rurais, tampouco implicariam alterações substantivas nas regras que regiam as relações de produção e trabalhistas no campo.

Seu sentido político mais profundo é o de mudar definitivamente a estrutura do poder, passando as novas classes burguesas empresárias industriais à posição de hegemonia. No entanto, o processo se dá sob condições externas geralmente adversas — mesmo quando os preços de exportação estão em alta — e, portanto, um dos seus requisitos estruturais é o de manter as condições de reprodução das atividades agrícolas, não excluindo, portanto, totalmente, as classes proprietárias rurais nem da estrutura do poder nem dos ganhos da expansão do sistema. Como

¹² A esse respeito, vale reproduzir análise de Poulantzas, que assinala a dominação econômica da burguesia na Inglaterra pós-Revolução de 1640, ainda que sem o controle político: “A dominação econômica da burguesia – não só da burguesia comercial mas também dos proprietários de renda fundiária – desenvolveu-se, no início, sob a dominação política da nobreza agrária, tal como, deste ponto de vista, aconteceu na França antes da Revolução. Em consequência, e segundo diversas etapas e viragem, a burguesia – comercial e de renda fundiária – ascende ao poder sob a hegemonia da nobreza; depois, após o *Reform act* de 1832, ascende à hegemonia do bloco no poder (Poulantzas, 1977, 166-167).

contrapartida, a legislação trabalhista não afetará as relações de produção agrária, preservando um modo de "acumulação primitiva" extremamente adequado para a expansão global (Oliveira, 2012, 36).

Dado o caráter conservador da modernização, a agricultura mudaria seus métodos de produção, a partir de uma série de novos instrumentos estatais, mas seria mantido o monopólio da terra e, de modo geral, as condições de reprodução das atividades agrícolas¹³. Por outro lado, este mesmo Estado devia produzir os estímulos à produção para um mercado interno em crescimento, atender aos industriais, às demandas populares e aos anseios dos assalariados. E, por fim, levar a questão social para o interior das instituições públicas.

É sob essas bases que se darão os estímulos econômicos ao desenvolvimento da indústria, agora não mais limitada pela atividade agrário-exportadora. Assim, o Estado leva para o seu funcionamento elementos que intervêm e regulam a própria dinâmica da acumulação capitalista, induzindo-a a novas bases.

Em termos legais, por exemplo, as operações de câmbio serão essenciais para estimular as atividades econômicas requeridas para a industrialização, como a importação de máquinas e equipamentos. Portanto, a constituição de uma autoridade central em matéria cambial (assim como da moeda e da política fiscal) é condição de possibilidade para que o Estado possa induzir as atividades econômicas vinculadas à industrialização. O Decreto 23.258, de 1933, estabeleceu as operações de câmbio consideradas ilegítimas, cujo critério era não transitarem por bancos habilitados, mediante autorização da fiscalização bancária, papel atribuído ao Banco do Brasil.

O ato mostra claramente a hierarquização de interesses passando por dentro do Estado. Conferir ao Banco do Brasil o poder de centralizar a habilitação dos bancos autorizados a realizar operações de câmbio equivalia a fazer com que o Estado concentrasse um recurso essencial ao direcionamento de atividades econômicas.

Vale remeter a outro fato histórico, que serve como ilustração, agora, sob o ponto de vista das instituições de Estado: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tratou-

¹³ Vale, contudo, observar que, nos termos de Velho (2009, 140), não é suficiente assinalar que permanência das relações agrícolas e mudança urbano-industrial formavam uma unidade contraditória, devendo-se chamar atenção para o fato de que o próprio Presidente Vargas procurava tratar da interiorização (a marcha para o Oeste) como uma possibilidade do desenvolvimento de uma nova agricultura, que tivesse características diferentes do latifúndio. O que, ainda segundo Velho, pôde-se observar em alguns casos, embora a retórica fosse mais forte do que as ações governamentais visando a esse objetivo.

se do primeiro momento de desenvolvimento de um aparato burocrático e institucional dedicado a regulamentar as relações entre capital e trabalho no Brasil. Entre outras medidas, foi regulada a jornada de trabalho de alguns segmentos, instituída a carteira profissional, criada a Comissão de Conciliação, projeto embrionário que originaria posteriormente a Justiça do Trabalho (1940), e constituídos os instrumentos para a tutela das organizações sindicais pelo Estado. Entre eles, o imposto sindical, que, de caráter compulsório, removia a exigência da contribuição voluntária pelos associados e permitia o aparecimento de uma base sindical atrelada ao governo, sem raízes sociais, nos movimentos de trabalhadores.

Esse rol de medidas indica que o Estado funda um campo normativo e institucional pelo qual se desenvolvem as relações entre capital e trabalho, em mais uma expressão concreta da *estatização da luta de classes*, pela qual a autoridade central cria os caminhos para seu desenvolvimento. Vianna (1989) sublinha que, ao fazer fluir para o Estado toda a organização sindical, a nova ordem reduz os graus de liberdades da sociedade civil. Sobretudo porque os canais de participação das camadas populares e médias nos temas relevantes na cena pública são controlados pelo Estado.

Sob nossa perspectiva, não há discordâncias em relação ao fato de que as novas configurações trabalhistas e a montagem de um aparato voltado às questões sociais refletem a posição subordinada dos interesses populares no novo Estado. Fruto, sem dúvidas, de uma correlação de forças que lhes era desfavorável. Contudo, não se pode desprezar que se tratava de alguma inserção de tais setores no domínio estatal.

Em suma, envolvia o *reconhecimento* das políticas sociais como questão de Estado. É sob esse viés que são gestadas dentro do Estado políticas sociais de porte nacional. O que remete, novamente, ao Estado condutor da modernização, lidando com os interesses gerais, de toda a nação e seu povo, mas regulando e intervindo em setores específicos. De modo a prever direitos em áreas determinadas de políticas sociais, nomear os sujeitos de tais direitos, estabelecer diretrizes nacionais, impulsionar reformas em serviços sociais, entre outros, que marcam a construção de um aparelho de Estado voltado à questão social no Brasil.

É dessa forma que, já em 1930, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, sucedido de uma série de inovações que teve por finalidade construir diretrizes nacionais para o ensino. A própria Constituição de 1934 estabelecia a competência privativa da União em

elaborar as diretrizes nacionais da educação. Também determinava competir à União fixar o plano nacional de educação, estendendo-se a todos os graus e ramos de ensino, coordenando e fiscalizando a sua execução, para todo o País.

Posteriormente, foram editadas leis orgânicas de ensino. Por exemplo, em 1942, é editado o Decreto-Lei 4.073, a Lei Orgânica do ensino industrial. Em 1946, foi a vez da Lei Orgânica do ensino agrícola. De forma genérica, estas leis estabeleciam as bases de organização dos respectivos ensinos, pretendendo criar relativa homogeneidade na oferta dos serviços. Faziam-no por meio da disposição dos princípios gerais do ensino, suas finalidades, ciclos, cursos, tipos de estabelecimento, entre outros.

A constituição de um aparelho estatal para as políticas sociais não guardava tão-somente o sentido da construção de políticas e bases jurídicas de âmbito nacional, ratificando o papel centralizador e unificador do Estado. Também envolvia expansões de oferta e de direitos, sob a lógica já levantada, de inscrição no aparelho do Estado dos interesses heterogêneos, abrangendo o das classes populares, embora de forma precária. Os anseios por educação numa sociedade em processo de urbanização e expansão de seu mercado de trabalho eram respondidos, por exemplo, com a determinação da Constituição de 1934 de que o ensino primário integral era gratuito e de frequência obrigatória.

Por outro lado, a inscrição dos segmentos populares na materialidade do Estado (Ministérios, departamentos) e em seus instrumentos legais se faz de forma subordinada, apontando para um padrão de cidadania incompleta e de hierarquização entre grupos sociais. Ainda na educação, ao mesmo tempo em que o ensino primário seguia gratuito e obrigatório, a Carta de 1937 estabelecia uma diferenciação entre a educação para os setores não-populares e populares, associando a estes o ensino pré-vocacional e profissional. O que cria um padrão oficial – legitimado pelo Estado – de dualidade de sistemas de ensino, ratificando as próprias estratificações de classe.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (BRASIL, 1937).

Vale examinar outras áreas de política social, evitando eventuais singularidades do campo educacional. De modo que se possa, com maior amplitude, lançar um olhar para a constituição de um aparelho de Estado voltado à questão social em 1930 a partir das duas dimensões acima estabelecidas: por um lado, a nova qualidade do aparato burocrático-legal do Estado de 1930, expresso sob a forma de intervenções na questão social, inéditas em função da forma, extensão ou objeto; e, por outro, o padrão subordinado da inscrição dos segmentos populares na ossatura material e na ordem jurídica do novo Estado, seja pela não-cobertura, seja pela hierarquização de padrões de atendimento.

Sob a orientação acima exposta, vamos seguir ilustrando o argumento com as políticas previdenciárias. Usualmente, aponta-se como marco inicial da previdência no Brasil a promulgação da Lei Eloy Chaves, de 1923, que criava uma Caixa de Aposentadorias e Pensão para os empregados de cada empresa de estrada de ferro.

O Estado varguista mudaria substancialmente o estatuto da previdência, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Os IAPs alteram o modelo de Caixa por empresa, organizando-se por categoria profissional. Valendo-se das categorias já apresentadas, sua emergência dá mais um passo para consolidar na estrutura de Estado as vias de desenvolvimento da questão social, já que os IAPs são autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho. Nesse sentido, dão outra qualidade à questão previdenciária, já que as Caixas não tinham participação do Estado, embora fossem por ele instituídas.

A filiação aos IAPs passa a ser compulsória, criando, portanto, as vias obrigatórias pelas quais os trabalhadores se vinculam às estruturas de Estado, sob a forma de instituição de direitos previdenciários. Porém, esta absorção pelo Estado da questão previdenciária, tal como ilustrado pela política de educação, cria e ratifica hierarquizações entre grupos de sujeitos.

Primeiro, porque seu regime é de capitalização, recolhendo contribuições que reverterão em benefícios proporcionais à capacidade contributiva de cada um. Os indivíduos são classificados pelo pertencimento a categorias profissionais que, de acordo com seus salários e contribuição prévia, terão direitos desigualmente distribuídos.

O Estado, por conseguinte, regula a cesta de benefícios e direitos consignados aos indivíduos, estratificando-os por categorias profissionais legalmente reconhecidas. Além

disso, a segmentação mais acentuada se dá entre as categorias profissionais vinculadas ao aparelho social de Estado e aquelas não contempladas: trabalhadores rurais, trabalhadores por conta própria, empregados domésticos, entre outros. Não-cidadãos para os quais o Estado não estava disponível enquanto mecanismo de reconhecimento de suas relações de trabalho e de proteção social contra riscos como a perda da saúde e da capacidade laboral e a própria morte.

Vale assinalar a materialidade de tal reconhecimento. Embora cada IAP assegurasse seu próprio rol de direitos, sendo mais ou menos abrangente, é possível citar alguns entre os mais frequentes, conforme os Decretos de criação dos IAPs. São eles a aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, pensão, assistência médico-hospitalar, entre outros.

Enfim, o exposto até aqui não tem a intenção de explicitar minuciosamente cada estrutura associada ao aparelho do Estado pós-1930. Mas mostrar seu sentido modernizante, expresso, especialmente, pelos seguintes elementos: indução das ações de uma burguesia industrial incapaz de mobilizar por si só o tecido produtivo; modernização da velha agricultura das elites agrário-exportadoras, sobretudo por meio dos instrumentos de apoio estatal, com a criação de órgãos burocráticos voltados a apoiar culturas específicas e o desenvolvimento de carteiras de crédito agrícola, sem, contudo, alterar a concentração de terra; criação de uma ordem jurídica reguladora das relações de assalariamento; e reconhecimento da questão social como matéria oficial de Estado.

Esse conjunto de elementos se condensa num Estado que dirige a modernização, transpondo para o seu domínio a heterogeneidade de forças sociais incapazes de *hegemonizar* os processos sociais de mudança. Dessa correlação de forças se origina sua autonomia relativa, fechada a uma direção política uniforme, como a das elites agrário-exportadoras, mas também exposta a seus limites, configurados pelo seu conteúdo politicamente determinado. Este último guardava relação com o próprio equilíbrio de forças sociais, que conferia ao Estado limites em sua intervenção.

O poder de ação desse novo Estado reside na armação de um aparelho centralizado, pelo qual têm que passar quaisquer interesses, convertendo-se em instituições de Estado, e em suas políticas legitimadas como representantes universais do bem comum ou da coletividade. Esse processo de transmutação das lutas sociais e políticas em pontos de vista de Estado se conformou com a montagem de uma máquina burocrático-administrativa e de uma nova

ordem jurídica que conferiram ao Estado o poder de intervir, com suas políticas, planos e instituições, em áreas específicas da vida social e econômica. Foi assim que o Estado promoveu a industrialização, a modernização agrícola, formas reguladas das relações de assalariamento, o controle de recursos naturais estratégicos, entre outros, de acordo com a já referida hierarquização de interesses.

A seção seguinte lida especificamente com o planejamento governamental, mostrando que sua emergência se dá nas circunstâncias do novo aparelho do Estado pós-1930. Será visto que, no âmbito do conjunto de modificações institucionais em curso a partir de 1930, o sentido da emergência do planejamento é a postulação de instituições, dentro do aparelho estatal, que *coordenem e racionalizem* sua intervenção nos domínios estratégicos, sobretudo para a efetivação do papel do Estado no processo de modernização.

2.2. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO PRODUTO DA NOVA ORDEM

O Estado condutor da modernização estende suas intervenções aos domínios como os econômicos e de infraestrutura associados à industrialização, à regulação das relações de trabalho e à questão social. Ao incorporar os interesses dos diversos grupos em sua estrutura, o Estado constrói a força institucional necessária à intervenção e à regulação de diversos setores.

Não se trata apenas de acomodar no interior do Estado novas tarefas. Mas da consolidação de uma via de desenvolvimento de um *capitalismo periférico* dirigida pelo Estado. Via que expressa relações entre classes e frações de classe, mas que os transcende em suas especificidades, em seus interesses mais imediatos, na medida em que mobiliza um projeto modernizador para o futuro.

De modo que altera a própria correlação de forças que lhe dá origem, sob a forma da montagem de um aparelho regulador e interventor que opera mudanças econômicas e sociais profundas. Sobretudo no sentido de consolidar, de forma *hierarquizada*, a diferenciação social em curso desde a República Velha (naquele momento, de forma molecular, uma vez nucleada pelos interesses agrário-exportadores), inscrevendo no aparelho do Estado formas de

regulação e intervenção associadas a interesses mais amplos, como os da burguesia industrial, do proletariado e das camadas médias urbanas emergentes.

Assim, a atividade do Estado passa a abranger um espectro inédito de questões, até então inexploradas pelo poder público. Para tanto, conforme os exemplos já apresentados, expande sua máquina burocrático-administrativa, multiplicando departamentos, órgãos e comissões dotados de saberes especializados nas questões estratégicas às suas políticas. A amplitude do Estado implica maior grau de complexidade em suas atividades. Suas intervenções – sob a forma de políticas, planos, marcos jurídicos, entre outros – criam soluções de conflitos entre interesses distintos, assim como, explícita ou implicitamente, projetam percursos para o desenvolvimento dos setores alinhados com a modernização em curso.

Quando, por exemplo, constrói caminhos para impulsionar setores econômicos vinculados à industrialização, tem de fixar políticas tarifárias, cambiais, fiscais e monetárias. O Estado o faz por um rol variado de instituições dedicadas a lidar com cada uma dessas áreas. Ocorre que tais questões não são estanques, de modo que medidas em uma área implicam necessariamente efeitos sobre as outras.

Portanto, a ampliação do aparelho interventor e regulador do Estado impõe um desafio a seu funcionamento: as medidas estatais passam a ter maior grau de complexidade e de interpenetração. O desafio gira em torno de como coordená-las e implantá-las em conjunto, criando um espaço no interior da máquina para um discurso sobre a racionalização e o planejamento das ações de Estado.

A emergência de um discurso sobre planejamento no Estado se estabelece, por conseguinte, a partir de duas determinações: primeiro, um Estado promotor da industrialização e da modernização em curso no país a partir de 1930, estendendo suas ações a um amplo rol de domínios; segundo, uma brecha institucional em que órgãos da máquina estatal dão soluções especializadas a questões de Estado, mas, frequentemente, os problemas com que lidam remetem a outras dimensões, que transcendem sua atividade específica.

A coordenação de ações é um tema que abrange as relações técnico-burocráticas. O discurso do planejamento vem acompanhado da discussão sobre o agente da coordenação das ações no interior das relações burocráticas. A questão é bastante complexa. Para analisá-la,

convém retomar nosso argumento sobre o aparelho estatal. O Estado varguista internaliza nas estruturas burocráticas os encaminhamentos para os conflitos entre classes e frações de classe. Ao fazê-lo, transfigura para a linguagem técnica conflitos de ordem político-social, dando origem a um quadro em que o Estado amplia suas competências e cria as regras do jogo para intervenção em uma gama variada de questões.

Sua ação – ainda que procurando apropriar a legitimidade do interesse coletivo – materializa-se em órgãos e em regulações dirigidas a questões bastante concretas. A exemplo de setores específicos da economia, dimensões particulares da questão social, produtos primários e recursos estratégicos determinados.

Dessa configuração jamais poderia nascer uma burocracia uniforme, como uma espécie de autômato que meramente instrumentalizasse as decisões políticas. As lutas pelo controle de posições são também verificadas na estrutura burocrática, que se configura como um espaço institucional relativamente independente. Por outro lado, tais lutas são inassimiláveis fora das relações com o movimento de fundo, constituído pelo conteúdo político das relações de classe (e, portanto, não apenas partidário) e suas interações com o Estado condutor da modernização.

Retomando o ponto do planejamento, não haveria, sob as circunstâncias expostas, como ascender espontaneamente uma burocracia dedicada à racionalização das ações, por cima dos setores burocráticos especializados. Enfim, há uma dupla e contraditória determinação do espaço de possibilidades de uma prática institucional sobre o planejamento.

Por um lado, trata-se de uma vindicação que brota quase naturalmente da conjunção entre ampliação do domínio de intervenção do Estado e aumento do grau de complexidade e interpenetração de suas áreas. Por outro, sua consolidação e eficácia como prática institucional requer a concentração de recursos e poderes burocráticos para coordenar. Tanto os políticos, a exemplo da delegação presidencial para a coordenação da máquina administrativa, mas também os de ordem simbólica e institucional, sob a forma de uma burocracia investida da legitimidade e das competências para a racionalização de ações.

Ainda que para fins analíticos, é preciso distinguir claramente a questão da unidade de ação do Estado em termos de suas dimensões técnica e política. Não para estabelecer a (falsa) disjuntiva entre técnico (neutro) e político como polos opostos de uma relação. Mas, ao

contrário, para distinguir conceitualmente as lutas que se dão entre blocos de poder buscando conferir direção política à intervenção estatal e aquelas entre diferentes burocracias, cujo alvo é a legitimidade dentro do Estado para apropriar poderes de intervenção, regulação e fiscalização. A burocracia é dotada de diferentes entes, com tipos e graus de especialização diferenciados, comando de processos mais ou menos importantes, monopolizando técnicas que lhes oferecem um espaço de possibilidades para interagir com as decisões políticas.

A razão principal pela qual as burocracias não configuram uma categoria para a qual a luta política é uma realidade estranha é que as assim-chamadas áreas técnicas de governo são a forma por excelência da busca pelo monopólio da representação do interesse coletivo. Nos termos do primeiro capítulo, o Estado é o domínio social que tem o poder da representação oficial. Converte, portanto, pontos de vista singulares em representações universais, *instituídas oficialmente*, investidas da capacidade de nomear, de dar existência às coisas e aos fenômenos na medida em que os classifica, segmenta e divide (Bourdieu, 2004).

Paradoxalmente, tais posições burocráticas só se realizam na medida em que se justificam como técnicas, como os meios de representação do interesse coletivo, no limite, em oposição ao domínio dos interesses políticos. A burocracia, por conseguinte, postula um agir desinteressado, neutro e impessoal, que funciona como uma espécie de capital diferencial, que conferiria ao corpo técnico o *status* de realizar, por dominar as propriedades dos objetos da intervenção estatal, o *bem comum*. E, no limite, de forma monopolista.

Retomando as circunstâncias político-sociais do Estado varguista, a coordenação das ações governamentais abre, no espaço de possibilidades da burocracia, os anseios para a emergência do planejamento como técnica. Todavia, a multiplicidade dos órgãos dentro do aparelho de Estado, e suas diferentes especializações, constituem um obstáculo à efetivação do planejamento como área de governo.

Se as burocracias lutam para monopolizar o interesse coletivo pela *distinção* legitimada e posse de um capital técnico, a área de planejamento procurará constituir-se como aquela que porta a *competência* para integrar políticas, conferindo racionalidade ao Estado. Uma espécie de *racionalidade acima das racionalidades especializadas*, posicionando-se de forma a ter visão de conjunto do aparelho estatal. O planejamento pleiteia, portanto, o comando ou a influência em processos que lhe deem os recursos para a coordenação administrativa.

Evidente que as formas que toma a área de planejamento desde Getúlio Vargas variam em função de uma série de fatores. Entre as possibilidades, o planejamento pode se configurar como área central, praticando (ou reivindicando) um planejamento global, coordenando administrativamente o conjunto de governo. Mas emerge também como planejamentos setoriais, versando sobre uma política pública. Pode também se objetivar sob várias maneiras: planos globais, correspondendo ao intento de coordenação geral; planos setoriais, de natureza específica; pode até não se configurar como um plano explícito, isto é, como um documento em que fica exposta sua concepção.

Portanto, não há qualquer determinismo nas formas pelas quais o planejamento figura como prática burocrático-administrativa. Por outro lado, retomado o conceito de ordem discursiva de Fairclough (2003), de controle da variação linguística, o planejamento se constrói por um conjunto de disjuntivas, que, em sua dispersão, fixam pontos de abertura de possibilidades enunciativas, circulando entre os pares *concepção x execução*; *coordenação x especialização setorial*; *intervenção visando ao tempo presente x construção do futuro*; *planejamento x orçamento*; *atividades-fim (execução de políticas) x atividades-meio (coordenação, administração, planejamento, orçamento)*; *política x técnica*; *ação estruturante para construir o futuro x projetos de curto prazo, ligados a interesse de governo e de natureza emergencial*. Vale explorar com mais precisão esses pares.

As ordens discursivas não consistem apenas de elementos da linguagem, mas também de quadros institucionais que dão suporte ao controle do discurso (e, por conseguinte, à sua variação linguística). De modo que é preciso questionar, a partir do entrecruzamento de *linguagem e instituições*, os dispositivos que regulam as ordens discursivas e constituem os objetos de que fala o planejamento.

Os pares anteriormente mencionados demarcam caminhos aos objetos do planejamento, com seus métodos e horizontes teóricos. Seu papel é, pois, fazer as posições no interior do discurso do planejamento respeitarem limites, fora dos quais não são reconhecidos. Fora dos quais, pois, são desclassificados, deslegitimados como não-pertencentes ao planejamento. É claro que tais limites são móveis, jamais definidos de uma vez por todas, mas ainda assim são fronteiras, fruto de lutas que combinam ou opõem em blocos de poder forças políticas,

econômicas e burocráticas, cuja resultante é a configuração institucional no interior do Estado de uma área (e um discurso) com competências relativas ao planejamento.

Para o enunciado que circula no interior da ordem do planejamento, é preciso observar as fronteiras postas pelas dualidades entre *conceber e executar, coordenar e especializar-se em um domínio de política*, ter como alvo do jogo burocrático a projeção do *futuro*, e não apenas as questões do tempo *presente*. Apenas levar em conta as questões imediatas de um campo de políticas públicas, relativas à sua execução, não habilita um enunciado a entrar no discurso do planejamento. De modo que o *saber* do planejamento, conforme já assinalado, organiza-se sob a forma de limites, além dos quais o enunciado já não o integra.

O que remete a outro procedimento do controle do discurso: as regras postas aos indivíduos que enunciam no interior da ordem discursiva. Só se entra na ordem do discurso se respeitadas determinadas regras enunciativas, o que gera como efeito a seleção dos indivíduos que podem fazê-lo e que estão qualificados para tanto. No planejamento, são os sujeitos cuja técnica lhes permite projetar o futuro, olhar para além do presente e por cima das diferentes especializações e dos diferentes grupos sociais.

É nesse sentido que o planejamento organiza uma região do discurso, que não se pode ingressar a não ser que se verifiquem suas condições de aparecimento. Tais condições ligam os sujeitos a formas determinadas de enunciação, produtoras de diferenciações. Os indivíduos do planejamento constroem um discurso de racionalização administrativa, predicado à perspectiva de resultados de médio e longo alcances e à defesa de ações que classificam como *estruturantes*, contra interesses (também ordenados como) mais imediatos. É por essa via que os enunciados do planejamento experimentam seu pertencimento à ordem como *diferenciação*, na medida em que perseguem o *status* de organizar monopolisticamente, mediante suas técnicas, a racionalização administrativa e o olhar para o futuro.

O pleito da institucionalização do planejamento se estruturou durante a década de 1940, inicialmente a partir de uma publicação organizada pelo Departamento de Administração e Serviço Público: a Revista do Serviço Público. Uma pesquisa histórica das edições da Revista permite que se apreenda claramente a reivindicação da internalização na administração brasileira do planejamento como técnica especializada em projetar os objetivos do Estado, visando, particularmente, à consecução de fins ligados ao interesse nacional. É interessante

notar que, embora com muitas variações ao longo da história, o pleito será permanente. As vozes do planejamento procuram cristalizar uma identidade para a área, representando-a como prática desinteressada, construída como a via para racionalizar o Estado e levar o país ao desenvolvimento e à modernização.

Sob o ângulo aqui exposto, vale examinar passagens da Revista do Serviço Público. É ilustrativo que, em 1946, a Revista trouxesse artigo de Person, consultor norte-americano em Economia Industrial e Organização, recomendando-lhe como obra apta a esclarecer a natureza do planejamento como função de governo. O autor abrirá seu trabalho já definindo o planejamento como esfera capaz de desvelar os objetivos de uma organização, do que derivaria uma formulação de políticas visando a fins atingíveis com precisão. É, pois, uma atividade inclinada à formulação, e não à execução, dirigida pela primeira, de pretensões racionalizantes, dotando as organizações de eficiência em meios e de efetividade nos fins.

No meu entender, o planejamento consiste em definir o objetivo de uma empresa; em formular as políticas que presidirão a realização do objetivo definido; em projetar um sistema de processos pelos quais se possa atingir o fim colimado com precisão e com o mínimo de desperdício; e, com frequência, em dirigir inicialmente a execução, o que virtualmente equivale a executar ...

O princípio, a base, o “sine qua non” do planejamento eficiente reside na especificação clara e completa do objetivo, pela administração superior da empresa. O desconhecido não pode ser planejado, e o que não foi bem compreendido não pode ser bem planejado. A eficiência do planejamento varia na razão direta da clareza e extensão da ideia que se tem do seu objetivo. O bom planejamento geral principia pela clara definição do objetivo e dela depende em toda a sua extensão. Só pode haver um bom planejamento dos meios se houver, como sistema diretor, um bom planejamento dos fins (Person, outubro e novembro de 1946, 34-35).

Vale perceber que o (bom) planejamento, nos termos em que é definido, apresenta-se como a atividade que possa conferir clareza aos objetivos finais, particularmente, das organizações públicas. Disso dependeria o próprio emprego eficiente dos meios. O planejamento, portanto, constituiria a técnica que habilitaria qualquer organização a uma racionalidade entre meios e fins, como um coeficiente técnico. Portar essa racionalidade no interior do Estado equivaleria a legitimar-se sob a forma da posse de um capital técnico, especialmente num domínio em que predomina a política, cuja lógica não induz ao uso eficiente dos recursos.

O planejamento se constrói como profissionalização da administração, posicionando-se no espaço de posições da burocracia como técnica dedicada a organizar a intervenção do Estado para que o mesmo obtenha melhores resultados. Por essa razão, só se define em relação aos órgãos de execução das diferentes políticas, detendo saberes e dispositivos que lhe confeririam o prestígio de organizar a intervenção pública desse conjunto de áreas. Nesse sentido, equivale à defesa de um tipo particular de organização, classificando-a como pertencente à área-meio, domínio que se distingue das burocracias dedicadas a questões específicas – saúde, educação, energia, transportes, entre outros – e reclama para si a competência de organizar aspectos da gestão moderna que demandam visão de conjunto.

Enfim, retomando os pares que estruturam o discurso do planejamento, a área se organizará por diferenciação em relação aos executores de política, criando uma cisão entre os pertencentes às áreas-meio e às áreas finalísticas. Sua diferenciação já define o *outro* (órgãos executores de políticas específicas), pois reivindica um capital particular – a visão de conjunto, que políticas específicas não portam. Novamente, vale fazer referência ao debate no âmbito da Revista do Serviço Público. A passagem abaixo é de um técnico do DASP, lendo o papel que cabia ao DASP a partir do par área-meio x área-fim.

Já vai se tornando clássico o binômio de WILL-OUGHBY – atividades-fins e atividades-meio. Aqui no Brasil, em geral, temos para as primeiras, os ministérios; e para as segundas, o D.A.S.P., o Ministério da Fazenda, e outros órgãos menores, que vão servindo como órgãos institucionais, de administração doméstica de HOUSEKEEPING – como chamou o referido autor (Silva, 1946, 24).

A passagem sinaliza a construção discursiva de um objeto e seu suporte institucional, estabelecendo diferenciações, novas divisões como a entre meio e fim, classificando as organizações de acordo com esse par, vinculando a cada uma seus atributos, bem como as condições para o sujeito que pretenda entrar em sua ordem discursiva. Por exemplo, será estabelecida uma divisão entre órgãos executores, os que prestam serviços auxiliares e os de *staff* na administração. Enquanto os primeiros executam políticas, os auxiliares lidam com tarefas mais operacionais. Por seu turno, os órgãos de *staff* põem em prática saberes associados à coordenação e ao planejamento. A passagem abaixo, também extraída da Revista do Serviço Público, em 1946, é explícita em relação à construção de um objeto próprio, diferenciado, relativo aos órgãos de *staff*. Órgãos nomeados como de estado-maior, distinguindo-se em relação a outros pela especialização que detêm.

Frequentemente, chama-se a tais serviços de “*staff*”, ou de linha, confusão que, segundo WHITE, se deve evitar, através de uma terminologia que escape a confusões. Daí propor aquele autor a expressão serviços auxiliares, muito adotada em países do continente europeu. Mas ainda um novo tipo de especialização está se afirmando nas grandes organizações, denominado propriamente de “*staff*” (estado-maior), surgido primeiramente no Exército prussiano, introduzido na organização do exército americano pelo Ministro da Guerra, Elihu Root, em 1903, e que se vem tornando imprescindível no seio das organizações civis (inclusive na administração de empresas mercantis de grande porte), constituindo-se em órgão especial, um “*staff*”, um órgão de aconselhamento, postado junto a um funcionário responsável, e desprovido de poderes de ação para o resto da estrutura (Silva, 1946, 25).

Ao construir-se como domínio próprio, o planejamento procura apropriar a representação universal, sendo peça essencial na estrutura do Estado moderno para a realização do interesse público. Mas o faz definindo-se sempre de modo relacional, a partir das propriedades e capitais que o *outro* – órgãos que não são de *staff* e, portanto, não carregam a capacidade da visão de conjunto – não porta, como a capacidade de coordenação administrativa. Mais uma razão pela qual o discurso do planejamento só se realiza na relação com o *outro* (materializado na visão dos órgãos executores de políticas específicas, geralmente presos em visões de curto prazo e em seus objetos específicos, e não em categorias mais amplas como o desenvolvimento, que supõe articulação de várias ações) é que, uma vez definidas as áreas-meio, seus resultados pressupõem a apropriação de sua lógica pelos órgãos tidos como *finalísticos*, já que estes, em última instância, são os responsáveis pela execução dos recursos públicos.

Assim, a eficácia do planejamento pressupõe instrumentos nas mãos de um órgão coordenador de políticas públicas (*staff*) para que executores de políticas públicas se ajustem à sua perspectiva. O que é ilustrado, por exemplo, pela luta constante desde a década de 1940 para submeter a elaboração do orçamento ao planejamento (o que também será tratado a seguir).

Portanto, o planejamento jamais se define por si próprio; nasce sob divisões entre elaboração e execução (que podem ser mais ou menos rígidas), diferenciando-se em relação a órgãos executores de políticas públicas, mas, paradoxalmente, suas regras só se realizam nas políticas que estes implementam. Logo, o planejamento pode ser compreendido como uma linguagem cujos sentidos só têm eficácia caso se estendam ao conjunto das políticas setoriais.

Se a prática de planejamento se define como racionalização para que sejam revelados e alcançados eficientemente os objetivos da ação pública, suas prescrições equivalem a *filtros* que legitimam (ou não) as políticas públicas e seus dispositivos. O que – repetindo – é válido apenas na medida em que instrumentos institucionais asseguram a capacidade do planejamento exercer sua relação com órgãos executores de política pública a quem, segundo a representação do planejador, falta a racionalidade que o planejamento inscreve na máquina administrativa, sob a forma de um filtro.

Vale deter-se nesse ponto. A figura do filtro é pertinente porque indica que o planejamento pretende operar como uma espécie de “selo” dotado de dispositivos para classificar uma ação pública como planejada. Para tanto, os enunciados do planejamento procurarão categorizar suas etapas, estabelecer momentos de sua prática, prescrevendo requisitos a serem preenchidos pelas políticas públicas para que sejam validadas como planejadas.

Voltando a Person e a seu texto publicado na Revista do Serviço Público, a nota editorial que o precede recomenda o autor em função de sua clareza e espírito de síntese. É interessante notar que tais atributos se devem a seu caráter normativo, indicando as regras a serem seguidas para se classificar uma organização como planejada. Para tanto, o autor procurará estabelecer as etapas do planejamento, iniciando pela fase de clarificação dos objetivos e dos meios e passando à especificação dos fluxos e dos processos de trabalho. Afirma Person sobre esta última etapa.

Desta síntese resultam especificações do fluxo de trabalho e dos processos de trabalho. Aos processos de trabalho dão-se características qualitativas e de tempo. Este é o setor do planejamento identificado na literatura especializada pelo termo padronização (*standardization*). Do procedimento descrito resultam objetivos integrantes padronizados; instrumentos padronizados para produzi-los; processos padronizados de manipulação, tudo com qualidades padronizadas, em quantidades padronizadas e tempos padronizados (Person, 1946, 36).

A padronização abre um espaço ainda mais amplo para compreender a figura do *filtro*. As políticas públicas, a despeito de suas diferenças estruturais, passam, nos termos de Person, a ser padronizadas em fluxos e processos de trabalho, que definem atividades pelas quais devem ser responsabilizados os atores da política pública. Criar um padrão não equivale apenas a estabelecer meios axiologicamente neutros para alcançar objetivos, mas implica um fechamento da linguagem sob a qual organizações trabalham, potencialmente achatando

diferenças substantivas em fluxos de trabalho que eliminam variadas dimensões dos objetos de ação.

Ademais, tais fluxos criarão novos objetos, em tornos dos quais será construída uma perspectiva de *resultados e desempenhos*, a serem medidos pelo planejador. Novamente, o achatamento das organizações em fluxos de trabalho implicará a criação de medidas a partir das quais serão avaliados os esforços das organizações. Vale continuar acompanhando o argumento de Person, estabelecendo a sucessão de etapas racionalizantes pelas quais se pretende organizar os procedimentos estatais.

Finalmente, o planejamento deve prover os meios de mensuração das operações e publicação dos resultados – unidade por unidade, seção por seção ... Na administração planejada, se os padrões estabelecidos forem razoáveis e justos, e as medidas objetivas, ver-se-á que o orgulho individual de realização tomará o lugar da velha técnica de pressão dos capatazes ... (Person, 1946, 36).

A passagem de Person tem parte de seu conteúdo historicamente datado, relatando a superação do uso da força voltada ao aumento da produtividade, representada pelo papel do capataz nos processos produtivos, pelas técnicas modernas de administração. Por outro lado, o texto manifesta uma constante na área de planejamento, a saber: a função na administração planejada que terá a mensuração de resultados, o que, inclusive, ganha importância nas últimas décadas, conforme se verá adiante.

O discurso do planejamento põe em práticas saberes sobre padrões e medidas objetivas, mas estes se movimentam já inscritos em esquemas conceituais determinados. Ao definir os processos de trabalho e suas formas de mensuração, o discurso do planejamento atua sobre um rol de objetos, inscrevendo-lhes pontos de vista, definindo etapas que devem seguir, e que, ao fazê-lo, ganham a marca oficial de “planejados”. Assim, tais pontos de vista passam a fazer parte do próprio objeto das políticas públicas.

A maneira como cada política é recortada, examinada e avaliada; como as *regras do jogo* do planejamento procuram padronizar objetos diferenciados; como cada aspecto desses objetos é valorado, salientado ou “silenciado”; como os pontos de vista oficiais que daí derivam funcionam como instância de reconhecimento da validade de objetos de política; enfim, todo esse jogo de interação se dá a partir do entrecruzamento do discurso do

planejamento e das políticas públicas específicas (ou, nos termos do planejamento, áreas finalísticas).

É um jogo que envolve práticas e saberes, mas também o poder de objetivar índices sociais de valor ao aplicar às práticas e objetos de políticas públicas as classificações da administração planejada. Nesse sentido, é possível perceber a tensão entre técnica e política no discurso do planejamento, que se posiciona no espaço burocrático como prática moderna, apta a levar a administração à melhor relação entre meios e fins, mas, ao mesmo tempo, afigura-se, irremediavelmente, como política, no sentido de produzir e institucionalizar significados no âmbito da administração pública. Nesse sentido, é essencial questionar sua “vontade de verdade”, aquilo que seus padrões absorvem e o que fica de fora.

Diante do exposto até aqui, vale elaborar a seguinte indagação: quando nasce, no interior das posições de Estado, uma instituição dedicada a coordenar e racionalizar ações públicas, pleiteando as competências institucionais próprias a um órgão de *staff*, conforme definido anteriormente? O Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP talvez seja o primeiro órgão, no âmbito do Estado, a (pretender) controlar legalmente um rol de tarefas de grande extensão dedicadas à organização e à racionalização da máquina administrativa.

O que mais chama atenção é que em torno da emergência e evolução do DASP é possível verificar os procedimentos de controle da variação linguística já anunciados. O DASP não é um órgão do campo específico do planejamento, mas a justificativa de sua existência reside na necessidade de racionalização administrativa. O órgão internaliza uma gramática institucional, na qual vão estar presentes os termos que criam o espaço de possibilidades para um discurso de planejamento, deslizando sobre camadas constituídas pela série já apresentada de pares duais.

O DASP foi criado pela Constituição de 1937, tendo, entre suas atribuições, estudar pormenorizadamente os órgãos do setor público e propor modificações visando à economia e à eficiência, organizar a proposta orçamentária anual e fiscalizar a execução do orçamento. A primeira atribuição ilumina o tipo de abertura no Estado a uma instituição ordenadora do conjunto da máquina. Vale reproduzir a Constituição na íntegra para captar este aspecto.

... o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da

economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público (BRASIL, 1937).

O DASP é, antes de tudo, expressão da disposição política de modernização da administração. Fazia-o por uma perspectiva weberiana, inspiradora de uma burocracia organizada por critérios impessoais e neutros, baseada na difusão do mérito e do conhecimento técnico como critérios para um Estado eficiente e racional, em substituição a um contexto de administração caracterizada pelo personalismo e pelo patrimonialismo.

Outra atribuição do DASP era a relativa à elaboração e à fiscalização do orçamento. Esta será uma constante no discurso dos órgãos de *staff*. Sob a intenção de conferir racionalidade à máquina pública, procurarão apropriar a legitimidade para organizar o conjunto de Estado, reunindo, para tanto, funções de governo como administração de pessoal, planejamento e orçamento. Especialmente em relação ao orçamento, a demanda dos órgãos de *staff* será por uma concepção qualificada como moderna, correlata à complexidade do Estado intervencionista, de que o orçamento não pode ser apenas um classificador de despesas, devendo materializar, pela previsão de gastos, os objetivos perseguidos pelo Estado. Dessa forma, associar-se-ia a peça orçamentária anual ao próprio projeto de nação, combinando, portanto, presente e futuro.

Por fim, a autorização para o DASP exercer o controle institui uma relação de poder entre ele e os demais órgãos estatais, não apenas porque um fiscaliza as ações do outro, mas porque a competência para fazê-lo supõe uma *medida*; requer, em outros termos, criar as regras do jogo pelas quais se classifica um gasto como legítimo, legal, em conformidade com determinados princípios. A medida, por conseguinte, jamais é neutra. Expressa uma visão particular, convertida em regra institucionalizada. Esta será uma fonte de tensão permanente entre órgãos de planejamento e executores de política, lutando em torno do poder de definir as medidas que representam a avaliação das atividades de Estado.

Assim, o DASP constituirá a primeira expressão institucional de um projeto para apropriação das competências de racionalização da máquina pública. Para tanto, procurará materializá-la com o controle de competências que lhe dariam o poder efetivo de coordenação da máquina pública. Está inscrita na própria concepção do DASP uma visão de como deve

funcionar o Estado, a partir de uma racionalidade totalizante, que compreende toda a máquina estatal, subordinando-a, no limite, a um órgão de *staff* ou núcleo de governo que comanda atividades administrativas estruturantes – planejamento, orçamento, administração de pessoal, entre outros. Este será o pleito do planejamento em sua forma “pura” ou tradicional, postulando para si o poder e as competências necessárias para fazer convergir todos os atores em direção a uma racionalidade dada, geralmente, regida por categorias como o desenvolvimento ou a modernização.

Um ponto que ainda não foi abordado é a relação entre o conteúdo político dirigente do Estado e as frações burocráticas. De modo geral, a existência das áreas de coordenação e planejamento pressupõe um comando sobre as decisões dos diferentes órgãos. A via simples para efetivar tal comando é o mandato do governante para exercê-lo. O que se dá, por exemplo, sob a forma de uma transferência do capital político, pela qual o *staff* passa a estar apoderado para coordenar e imprimir sua racionalidade ao conjunto das políticas. Para tanto, procurará concentrar instrumentos pelos quais possa submeter o conjunto de governo.

É precisamente nesse sentido que o planejamento procura se impor em meio a uma luta de perspectivas. Ao fazê-lo, busca lastro institucional sob a forma de controle de processos estatais, materializando o princípio de uma *racionalidade acima das racionalidades*. A institucionalização do planejamento, por conseguinte, requer a transferência de capital político das forças dirigentes do Estado, mas também certo arranjo institucional entre frações burocráticas. De modo que seu espaço de posições só é compreensível na interseção entre as lutas pelo comando de processos burocráticos e aquelas que envolvem forças partidárias e organizações de classes ou grupos, das quais deriva o conteúdo político das decisões estatais.

Em relação às últimas, é preciso lembrar, no caso do DASP, que a Constituição de 1937 é redigida sob a ditadura do Estado Novo. Do ponto de vista das disputas político-ideológicas, a oposição a Getúlio Vargas, de cunho liberal, procurará estabelecer uma associação entre planificação, ditadura e falta de liberdades individuais. Atuação que caracterizava, sobretudo, os integrantes da União Democrática Nacional – UDN. Por exemplo, por ocasião da Constituinte instituída após a queda do Estado Novo, diversos deputados apresentaram propostas de extinção ou redução das atribuições do DASP, que julgavam de inspiração

ditatorial. O que exemplifica a relação entre as possibilidades do planejamento e os debates políticos, partidários e ideológicos.

Apesar da relação estabelecida pela oposição a Getúlio Vargas entre ditadura e planejamento centralizado, é preciso dizer que, em boa medida, as propostas de redução das atribuições do DASP se dirigiam à questão orçamentária. Afinal, o DASP não chegou a construir o planejamento de intervenções do Estado em setores econômicos, antes ficando responsável por peças de natureza orçamentária. Em 1939, coordenou a elaboração do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, de vigência quinquenal (1939-1943), sucedido do Plano de Obras e Equipamentos. A rigor, tais planos consignavam dotações orçamentárias a projetos de infraestrutura e de defesa nacional. Nesse sentido, mais do que a centralização administrativa da máquina pública para organizar a intervenção estatal visando a um conjunto de transformações, tais peças têm natureza orçamentária.

Aqui nasce outra dualidade que marcará o discurso do planejamento. Conforme exposto, o orçamento será peça decisiva na concentração de recursos do órgão planejador e/ou coordenador, mas o par planejamento-orçamento faz com que as práticas que lhe correspondem se dispersem em torno de dois polos: a construção de visões de futuro como elementos estratégicos para organizar o Estado e racionalizar sua intervenção com vistas a atingir um ponto de chegada projetado para algum período do futuro; e a natureza orçamentária, sempre inscrita no presente e lidando com o curto prazo.

Nos próprios debates da Assembleia Constituinte de 1946, políticos do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e setores da burocracia, especialmente o DASP, defendiam o ponto de vista segundo o qual a Constituição devia prever instituição não-setorial que concentrasse e integrasse as atividades de *planejamento* e *orçamento*. É o que se expressa na passagem abaixo, também retirada da Revista do Serviço Público, na qual o autor salienta as relações entre planejamento e orçamento.

Como se vê, a administração dos programas de governo, através do planejamento, encontra a necessária suplementação nas funções orçamentárias. Planejamento e técnica orçamentária são duas faces complementares de um mesmo processo, valores de um mesmo binômio. Deste modo, o que na prática se observa é que os resultados dos esforços dos planejadores são bem caros aos responsáveis pela elaboração orçamentária. (Martins, 1946, 110).

Continua o texto sob a mesma linha, procurando o autor aprofundar o argumento, por meio da vinculação plano-orçamento-racionalização. Na medida em que o orçamento se sustentasse num bom planejamento, e que naquele momento significava que ambos fossem tomados na identidade que mantêm entre si, o planejamento renderia frutos sob a forma de racionalização de empreendimentos gerais de governo.

Em conclusão, sabe-se agora que os próprios planejadores já não têm dúvidas sobre o caráter de plano do orçamento e não ignoram que para se obter um orçamento aceitável é preciso que este se alicerce em um bom planejamento. No dia em que não se registrar mais controvérsias sobre as atividades e funções eminentemente governamentais dos órgãos planejadores autônomos, e que se tiver certeza de que somente o aspecto mais amplo e mais genérico de suas tarefas o distingue das funções e processo orçamentários, a sua vitalidade e o seu prestígio se projetarão acarretando benefícios incalculáveis à racionalização dos empreendimentos gerais do governo (Martins, 1946, 110).

A reunião de competências de planejamento e orçamento em apenas um órgão seria uma exigência das técnicas modernas de gestão, que possibilitariam ao Estado pôr em prática princípios de administração, buscando resultados mais consistentes. O que superaria a ideia consolidada de orçamento como mera lei de meios, isto é, que tão-somente expressasse quantidades de recursos previstos para o funcionamento de áreas de governo. Tratava-se de uma tentativa de harmonizar as duas peças, criando identidades entre suas naturezas.

Segue abaixo reprodução do discurso do Deputado Eusébio da Rocha, do PTB, transcrito na Revista do Serviço Público, em favor de sua Emenda 189 à Constituição de 1946, que estabelecia a existência de um órgão coordenador do conjunto de instrumentos que levasse o Brasil a atingir objetivos econômicos e sociais. Em especial, o Deputado chamava atenção para o papel do orçamento como peça de planejamento.

Na interseção ou conjugação de ambas as modalidades de ação assistência ou de “*staff*”, acha-se o organismo com o encargo de elaborar para o Presidente da República a proposta orçamentária, o qual tende, cada vez mais, de um lado, a se ligar às outras atividades de administração geral, para que possa analisar as despesas em termos de pessoal, material, obras etc., facultando assim uma apreciação judiciosa da economia e eficiência dos serviços, e, de outro lado, a assumir a feição de elemento planejador, para bem hierarquizar os trabalhos governamentais, aplicando os recursos de acordo com a política de administração mais conveniente ao país (Rocha, 1946, 156).

A atuação do DASP na Constituinte de 1946 indicava com clareza as alianças entre setores da burocracia e da política. Os técnicos do DASP salientavam os argumentos de Eusébio da Rocha, chamando atenção para o fato de que o Deputado estava “solidamente abalisado na experiência nacional e alienígena” (DASP, 1946, 156), pois insistia que a existência de um órgão centralizador de atividades como planejamento, orçamento e administração era prática adotada pelas nações mais modernas e desenvolvidas, como os Estados Unidos, com seu *Bureau* de Orçamento, que concentrava parte das referidas atividades.

Aqui é importante compreender não apenas o centro da ideia da articulação entre plano e orçamento, que residia na orientação do orçamento pelo plano. Mas, em especial, a construção discursiva da legitimidade do argumento, que conectava o planejamento aos imperativos de uma ordem moderna à qual o Brasil aderiria. Um tempo em que ao Estado caberia coordenar o trânsito a uma sociedade mais complexa, diferenciada, com uma multiplicidade de interesses e com desafios crescentes, ligados à industrialização e à urbanização, principalmente. Formase, assim, um regime de associação entre planejamento e a modernização nos enunciados que o situam como uma prática racionalizadora da gestão pública.

Este é um ponto decisivo para os nossos propósitos. É preciso ter claro que a legitimidade do planejamento como órgão ordenador da máquina pública será construída, conforme já dito, em meio às lutas que envolviam setores da burocracia, da política e de segmentos econômicos. Os argumentos a seu favor serão produzidos de modo a associar planejamento à modernização, entendida, sobretudo, como mudanças da base econômica, que deveriam ser conduzidas por um aparelho estatal racionalizado para fazer o conjunto da máquina convergir em direção às condições para a industrialização. Nesse sentido, ainda que o planejamento só se afirme no âmbito de lutas políticas e burocráticas, procurará construir-se como a síntese desinteressada do interesse coletivo, lida como o projeto intervencionista de modernização nacional.

Outro ponto da construção discursiva do planejamento era sua relação com a democracia nas sociedades modernas. Especialmente para o projeto de fortalecimento institucional do DASP, era central reverter sua associação com a ditadura varguista. A passagem abaixo mostra como os técnicos do DASP reconheciam o acúmulo de atribuições da instituição em

função da “fase excepcional” da vida política no Brasil, mas colocavam-se como “contrapeso democrático do regime ditatorial”.

Enquanto não funcionava o Congresso, recaía, como recaía, ainda, temporariamente, até que seja promulgada a nova Constituição, no Presidente da República, a exclusiva responsabilidade pela superintendência dos negócios administrativos do país. Nessa fase excepcional da vida política do Brasil, o D.A.S.P, como “*staff*” administrativo do Presidente, não pôde fugir ao destino de ver suas atribuições atrofiadas. Aliás, se isto lhe prejudicou, em parte, a eficiência técnica, como órgão constante e involuntariamente chamado a sobrepor-se às precípuas funções adjetivas de administração geral, por outro lado, enriqueceu-o com a experiência de transformar-se, paradoxalmente, pela sua imparcial, objetiva e vigilante observância dos princípios da boa administração, num contrapeso democrático do regime ditatorial (DASP, 1946, 4).

Em outra passagem, editorial da Revista do Serviço Público, assinado pelos técnicos do DASP, criticava a visão de que o órgão era típico de regimes totalitários. A rigor, o texto era explicitamente voltado a desfazer a visão de que o DASP era um órgão antidemocrático. Seja porque em sociedades liberais como a inglesa, havia órgãos com atribuições similares, seja porque o DASP era marcado pela pluralidade de visões de seus técnicos.

Das acusações feitas ao Departamento, uma deve merecer consideração especial. Se é verdade que tínhamos mais atribuições que as de um órgão de natureza do nosso em um regime essencialmente democrático, não nos cabe, todavia, a pecha de antidemocráticos, primeiro porque em países universalmente reconhecidos como liberais, há organismos administrativos com princípios e estruturas parecidos com os nossos; segundo porque o contato com os servidores do D.A.S.P fará com que qualquer pessoa verifique, entre nós, a existência de partidários de todas as idéias, o que, evidentemente, contradiz os princípios postos em ação nos países totalitaristas (DASP, 1946, 4).

A associação planejamento-democracia tinha lastro teórico nos trabalhos de Karl Mannheim, professor da London School of Economics. Mannheim escreveu no entre e pós-guerra, traduzindo o dilema da época sob a forma de questionamento do grau de controle do Estado sobre os indivíduos. Enquanto o excesso levava a regimes totalitários, a falta de quaisquer controles, típica do liberalismo extremista, induziria ao caos. O planejamento e a coordenação das instituições constituiriam, para Mannheim, um caminho intermediário que poderia evitar os dois extremos.

Nesse sentido, o autor defendia um planejamento sujeito ao controle democrático, cuja função seria coordenar os instrumentos de controle social, longe dos excessos dos regimes totalitários ou do liberalismo em que as vontades individuais superam a coletiva. O argumento de Mannheim era similar àquele utilizado pelos defensores do planejamento na era pós-Getúlio Vargas. Para legitimá-lo como técnica de Estado, procuravam institucionalizá-lo e criar uma associação entre planificação, modernidade da gestão pública e democracia. Esse era um ponto central na medida em que o país saía do regime ditatorial do Estado Novo. Mannheim chegou a escrever, em dezembro de 1946, artigo para a Revista do Serviço Público, no qual apontava para a importância do planejamento democrático nas sociedades modernas.

Importa salientar que a legitimação do planejamento estará historicamente predicada à defesa de suas virtudes na condução de um Estado e uma sociedade modernos. Sua tática, em diferentes momentos do tempo, configurará uma luta para institucionalização do planejamento, sob duas formas básicas de previsão legal que se complementarão: a instituição de fluxos de trabalho na máquina estatal, relativos ao planejamento, pelos quais têm de passar as diferentes áreas de política pública; e a previsão de órgãos e funcionários especializados nas técnicas de planejamento e em sua prática para o conjunto do Estado.

Vale também lembrar que os conflitos em torno do planejamento reunirão forças políticas heterogêneas, criando alianças instáveis em torno de propostas específicas. Portanto, não são passíveis de explicação apenas em função de dualidades simplistas, como política x burocracia. Por um lado, o conflito podia ganhar a forma de defesa de projetos de desenvolvimento baseados no Estado condutor da economia. Por outro, envolvia tensões entre burocracias, com a área de planejamento procurando concentrar recursos de comando no interior do Estado. Ilustradas, por exemplo, quando, ainda no Governo Getúlio Vargas, o Ministro da Fazenda, Souza Costa, procurou recuperar a função de elaboração do orçamento para sua pasta, retirando do DASP esta atribuição.

Do ponto de vista político, as lutas em torno do planejamento envolviam também representações de segmentos econômicos. O melhor exemplo são os embates clássicos entre Eugênio Gudim, famoso intelectual, e Roberto Simonsen, líder industrial, na década de 1940. Este último, representando os interesses da burguesia nacional, chamava a atenção para a

debilidade de nossas atividades econômicas, tanto primárias como industriais. Para resolver tais debilidades, impunha-se a necessidade da planificação econômica, dotando o país de meios pelos quais pudesse ampliar a produção e criar uma estrutura econômica e social forte.

Simonsen defendia o planejamento como técnica, e não como uma forma de governo. Em sua visão, planejar significava criar meios para combater a pobreza, ampliar a renda nacional, desenvolver forças econômicas, implantar a democracia econômica e obter a justiça social. É importante chamar atenção para dois elementos presentes na defesa de Gudín. Primeiro, o planejamento, conforme já visto, sempre terá sua defesa associada ao fato de ser uma técnica desinteressada. Além disso, tal técnica estaria a serviço dos objetivos da modernização, fossem econômicos, sociais ou políticos. Era, pois, um veículo apto a levar o Brasil a novos patamares de bem-estar.

Aqui reside um exemplo de como, no debate público, os atores procurarão mobilizar argumentos para criar um regime de associação entre plano e realização de objetivos universais (poder-se-ia dizer não-ideológicos), perseguidos independentemente do regime político, num registro de defesa da sua consonância com o bem coletivo. A soma de objetivos articulados ao planejamento será condensada sob a meta da promoção do *desenvolvimento*. Este, por seu turno, medido pela distância em relação às economias modernas. É interessante perceber, inclusive, que, no caso de Simonsen, a justificativa do planejamento era construída por referência a uma figura de linguagem: o ciclo de vida da adolescência, que bem representaria o caso brasileiro. Referência que mostra a força da gramática da modernização, pensada como intervenção do Estado para amadurecimento do país em sua base industrial. A figura era emprestada dos estudos da Missão Cooke, de 1942, parceria entre Brasil e Estados Unidos, que procurava delinear diagnóstico da situação econômica brasileira.

A motivação do parecer apresentado por Roberto Simonsen (agosto/1944) ao CNPIC foi: a evolução econômica do País já permite esperar que o fortalecimento de nossa economia ocorra naturalmente? Para responder a essa colocação, Simonsen parte do relatório da Missão Cooke (segundo semestre de 1942), que diz estar o Brasil “como nação industrial, ainda na adolescência”, embora com grande potencial (Velloso, 2010, 14).

Gudín, por seu turno, expressava posição liberal, contra a planificação. Afirmava que a planificação era um resquício do New Deal de Roosevelt, dos fascismos alemão e italiano e dos Planos Quinquenais da União Soviética. O autor defendia que o Brasil se concentrasse

nas atividades economicamente mais produtivas, que eram as agrícolas. O planejamento implicava a intervenção em setores econômicos específicos, estimulando artificialmente sua capacidade de ampliar a renda sob a forma, por exemplo, de tarifas aduaneiras, subsídios e proteções cambiais.

Tais debates foram feitos, sobretudo, por meio de órgãos colegiados dedicados a debater os temas de planejamento econômico, mais voltados à formulação do que à implementação. Tais órgãos vão ganhando vida desde Getúlio Vargas, a exemplo do Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE, de 1934, cujas funções foram expandidas em 1938 e 1939, de modo que tivesse mais claramente atribuições de coordenação econômica. Parte das mudanças foi feita pelo Decreto-Lei 1.163/1939, que, entre outros, dava ao Conselho a missão de desempenhar as funções de coordenação e fomento da produção nacional. O CFCE extrapolou suas atribuições ligadas a comércio exterior, elaborando, por exemplo, estudos voltados a setores econômicos estratégicos. A entidade procurava suprir a lacuna deixada pela não-implementação do Conselho de Economia Nacional, previsto pela Carta de 1937. O CFCE constituiu, pois, uma tentativa de institucionalizar um órgão de coordenação econômica, embora não detivesse recursos e instrumentos para submeter atores de política pública e pôr em prática medidas derivadas de sua coordenação.

A composição do Conselho contemplava representantes das organizações de classe da indústria, comércio e agricultura. O que revela que o pleito por órgãos de coordenação e planejamento não envolvia apenas a discussão sobre o papel do Estado para induzir a industrialização, mas um mecanismo de interação entre agentes estatais e representantes de setores econômicos. Tendência que crescerá durante a década de 1950, registrando as articulações entre Estado desenvolvimentista e setores econômicos associados à industrialização, cujos interesses, igualados aos da nação, serão concretizados no interior do aparelho estatal.

Outro exemplo é o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – CNPIC. O Conselho nasceu em 1943 e começou a operar em 1944, nos termos do Decreto 16.578. Tal como o CFCE, abrigava em sua composição membros dos setores econômicos. Entre suas competências, estavam o planejamento, a indicação e o estudo de medidas para o fomento das atividades industriais e comerciais do país e providências para a defesa de atividades

existentes e estímulo a novas. As discussões do Conselho se objetivariam em pareceres ou resoluções, de modo que, em 1944, Roberto Simonsen apresentou parecer defendendo a planificação econômica como meio de industrialização e desenvolvimento econômico e social do país. A proposta de Simonsen caminhava no sentido de ser o próprio Conselho o órgão central de planejamento, vinculado à Presidência da República e indutor das medidas pró-industrialização, executadas por uma Junta que reunisse vários ministérios.

O Parecer foi examinado pela Comissão de Planejamento Econômico, criada pelo Decreto-Lei 6476/1944, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional. A resposta, redigida pelo Professor Eugênio Gudin, tem teor anti-intervencionista, de caráter liberal e contrário à presença do Estado na condução da industrialização, suscitando o famoso debate Gudin x Simonsen na década de 1940.

Enfim, foram aqui tratados exemplos emblemáticos das lutas pela constituição de órgãos centrais de planejamento e coordenação governamentais. A intenção foi mostrar que os embates em torno do planejamento envolveram frações das burocracias, representantes dos setores econômicos e forças político-partidárias. As forças favoráveis ao planejamento disputaram não apenas sua consolidação institucional no Estado, mas sua própria representação enquanto síntese do interesse nacional, do ponto de vista da organização da máquina pública dirigida à modernização social e econômica.

Sob o ponto de vista formal, vale destacar que a Constituição de 1946 não repercutiu quaisquer das posições acima enunciadas. Não extinguiu o DASP, tampouco previu o órgão de coordenação que concentraria as atividades de planejamento e orçamento. Na prática, desde o governo Dutra, o DASP havia perdido parte de suas atribuições, tendo, entre as principais tarefas do período, coordenado a elaboração do Plano SALTE, pelo qual o governo Dutra procurava pactuar compromissos do Estado em um conjunto de áreas.

No caso dos órgãos colegiados, a Constituição previu a existência do Conselho Nacional de Economia. Mas não deu a ele o papel de centralização da intervenção estatal para impulsionar a industrialização. O órgão fora criado com o intuito de estudar a vida econômica do País e sugerir ao Poder competente as medidas que considerasse necessárias. Suas atribuições se limitaram, portanto, ao estudo das questões econômicas, sem que o órgão detivesse recursos para induzir as medidas industrializantes.

A solução (ou não-solução) de ambos os casos – as atribuições do DASP e o Conselho Nacional de Economia – aponta para a coalizão de forças que sustentou o governo Dutra, reunindo grupos bastante diversos politicamente. Nesse contexto, não se deu a institucionalização do planejamento centralizado – seja sob a forma de burocracias apoderadas para exercê-lo, seja pela formalização de procedimentos que subordinavam decisões de política pública ao órgão de planejamento. De forma que nem se consolidou seu fortalecimento sob a perspectiva de um órgão que apropriasse diversos recursos para planificar a economia, nem foram extintas as referências legais de planejamento na esfera estatal. O que pode ser verificado pela permanência do DASP na paisagem institucional do Estado brasileiro, bem como pela previsão constitucional do Conselho Nacional de Economia.

Para efeito de construção dos argumentos até aqui utilizados, foi escolhido o período pós-1945, com o fim da ditadura de Getúlio Vargas, e início do governo Dutra. Isso porque períodos de mudança legal, especialmente em se tratando de uma nova Constituição para o país, revelam com maior intensidade a fonte dos conflitos políticos, econômicos e sociais em curso, assim como a localização das diversas vozes sociais em relação a tais conflitos. Mais do que isso, nestes momentos, os espaços de poder se reconfiguram, de modo que as diferentes forças sociais buscam a hegemonia de seus projetos políticos, sob a intenção de institucionalizar suas perspectivas, atribuindo-lhes a marca oficial de Estado.

Interessa-nos, nesse cenário, examinar como se organizaram as forças e vozes sociais em torno da defesa da institucionalização do planejamento na Constituição. Foi visto que há pelo menos dois sentidos que mobilizaram atores sociais nas questões atinentes ao planejamento. Primeiro, o seguimento do projeto de industrialização do Brasil, do qual a planificação econômica seria um meio, controlando variáveis centrais ao projeto como o câmbio, a moeda, a política fiscal e a própria intervenção estatal no domínio da produção.

O outro sentido é a construção de uma administração moderna, contando com setores de *staff*, que nem fossem auxiliares de serviços operacionais, nem executores de políticas públicas. Mas áreas que concentrassem processos como orçamento, administração e o próprio planejamento, de modo a dar ao Estado maior racionalidade, estruturando-o para buscar maior efetividade em suas intervenções.

Foi visto que os dois sentidos se interpenetram, bem como os atores que lhes dão sustentação, combinando representantes de segmentos econômicos, forças político-partidárias e setores da burocracia. Sua articulação se explicitava, por exemplo, quando a Revista do Serviço Público, conforme mostrado, defendida a proposta de Emenda Constitucional do Deputado Eusébio da Rocha, de previsão na Constituição de um órgão central de planejamento. Foi também visto que a correlação de forças do governo Dutra, extremamente heterogênea, provavelmente explica a ausência de bases políticas para efetivar propostas de extinção do planejamento como prática de Estado, assim como de criação de um órgão com a missão de comandar recursos para prosseguimento do projeto de industrialização.

Na década de 1950, a institucionalização de um discurso sobre o planejamento ganharia novo fôlego. Especialmente pelas narrativas de governos que reforçariam a intervenção estatal no domínio econômico como meio para acelerar a industrialização. No entanto, a ampliação da intervenção estatal, por uma série de razões, não se daria conforme o modelo clássico do planejamento, que preconiza o comando das decisões por um órgão central. É o que se verá a seguir.

2.3. A INTENSIFICAÇÃO DO DISCURSO DO PLANEJAMENTO E A RETOMADA O DESENVOLVIMENTISMO NA DÉCADA DE 1950

Apenas com a volta de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, as medidas de planificação econômica ganhariam novo impulso. Assim, o Brasil entraria numa fase de industrialização pesada, de setores mais complexos, exigindo um papel ainda mais ativo do Estado. Este papel seria aprofundado ao longo da década de 1950 pelo governo de Juscelino Kubitschek. É o que passamos a abordar.

O retorno de Getúlio Vargas ao poder, portanto, não pode ser devidamente apreendido nos mesmos termos do Estado de 1930. Isso porque, àquela altura, já era colocada nova ordem de questões, ligadas ao suporte estatal para uma acumulação capitalista de escala jamais atingida. O que era expresso pela natureza de novas instituições requeridas para o desenvolvimento capitalista no Brasil, a exemplo daquelas criadas para o financiamento de longo prazo dos projetos, assim como pelo grau de coordenação da intervenção estatal em setores como indústrias de base e infraestrutura.

No caso da infraestrutura, foram encaminhados ao Congresso Nacional diversos planos. Por exemplo, na área de energia, nasceram o Plano Nacional de Eletrificação, o Programa de Petróleo Nacional e o Plano de Carvão Nacional. Tais planos foram construídos a partir da projeção da demanda pelos respectivos produtos, em comparação com a oferta estimada em certo período de tempo, associando-se, pois, um volume de recursos à previsão de expansão da oferta.

Da mesma forma, o governo Getúlio Vargas apresentou uma perspectiva de planejamento no setor de transporte baseada em diagnósticos sobre suas deficiências, como a sua capacidade de realizar a integração física do abrangente território nacional e, portanto, do mercado consumidor interno. Nesse sentido, foram previstos, por exemplo, investimentos prioritários em ferrovias e em portos.

No segundo governo Getúlio Vargas, a ideia de coordenação das atividades de governo ganha um sentido bastante concreto de dar racionalidade às intervenções em setores mais complexos da indústria. Nesse sentido, os investimentos em infraestrutura não apenas respondiam à ampliação de sua procura, mas eram voltados à viabilização das indústrias de base (material elétrico, equipamentos de transporte, indústria naval e outras). De modo que fossem removidos os obstáculos ao crescimento econômico e fomentada a produção nacional. Em outros termos, coordenar significava gerar sinergia entre blocos de investimento em infraestrutura e a indústria. O que, por seu turno, estava articulado à criação de estruturas públicas de financiamento dos investimentos de longo prazo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, em 1952.

A novidade do período, portanto, estava associada a uma visão global sobre o projeto econômico de continuidade da industrialização. É evidente que, desde 1930, ainda que com discontinuidades, o Estado vinha avançando na centralização administrativa e na expansão de sua capacidade de regulação e intervenção. Porém, até a década de 1950, não o fazia por uma visão de conjunto da economia, combinando diferentes blocos de investimentos e financiamento de longo prazo, de forma a alterar a estrutura produtiva, ampliar a renda nacional e remover as barreiras para o crescimento econômico.

Para seguir em nossa linha interpretativa, é importante questionar como o Estado se organizou para cumprir as tarefas que pressupunham a ampliação de sua capacidade de

intervenção e regulação no segundo governo Getúlio Vargas. Especialmente, como o Estado lidou com a coordenação da intervenção pública, retomando o debate feito até aqui sobre planejamento e centralização administrativa.

Primeiro, é preciso assinalar que a organização do Estado no período em questão não se expressa por um Plano Nacional, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, o Plano SALTE ou o Plano de Metas. Este fato ilustra o equívoco das visões tradicionais que examinam a intervenção planejada fundamentalmente pela natureza de Planos oficialmente instituídos e dos documentos que estabelecem diretrizes ou projetos necessários ao desenvolvimento econômico.

É o caso, por exemplo, do trabalho de Pagnussat (2007), que procura historicizar o planejamento governamental no Brasil. Sua ênfase reside nos Planos, enquanto documentos formais, ou na identificação entre planejamento e estudos ou diagnósticos sobre o desenvolvimento da economia brasileira. Mas não leva em conta o quadro institucional pelo qual o Estado coordenou o bloco de investimentos previstos; pelo qual, portanto, o Estado criou canais para ampliar sua capacidade de realizar a indução dos setores econômicos.

É certo que o formalismo dessas abordagens está inscrito nas próprias disjuntivas que organizam o discurso do planejamento, em especial aquela entre concepção e implementação. Tradicionalmente, o planejamento organiza uma região do discurso na qual a ênfase é dirigida à concepção de estratégias, como primeiro momento para planejar a economia rumo a um projeto de longo prazo. Sua linguagem estrutura, portanto, uma dicotomia entre planejar e executar. Ainda que o quadro institucional para a implementação de investimentos seja um momento das análises sobre planejamento, ele constitui, ao menos nas versões mais tradicionais, um produto dos diagnósticos sobre setores estratégicos ou visões de conjunto.

É verdade que o governo Getúlio Vargas contou com uma série de estudos preparatórios de carteiras de projetos para setores da economia. Para tanto, valeu-se dos diagnósticos produzidos no âmbito de parcerias entre Brasil e Estados Unidos desde a década de 1940. Por exemplo, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos realizou estudos acerca de projetos nas áreas de transportes e energia.

Outra face do projeto varguista foi a criação de uma engenharia institucional voltada ao financiamento dos investimentos. Criou, para tanto, o Programa de Reparcelamento Econômico, que consistia na geração de recursos por tributação e endividamento público para financiamento de projetos de infraestrutura. Já o BNDE, foi criado para executar o Programa de Reparcelamento e constituir um agente do tesouro para as operações financeiras. Mais associados às questões regionais, foram criados o Banco do Nordeste e o Banco de Crédito do Amazonas.

Outra parte da expansão da máquina sob Getúlio Vargas foi a intensificação do uso da empresa pública como fórmula para a intervenção direta do Estado na economia. Os casos mais conhecidos são a Petrobras e a Eletrobrás. As empresas não eram uma novidade na administração, diante da existência de, por exemplo, da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional. Porém, as novas empresas representariam um passo adicional para aprofundar o poder de intervenção na economia, superando barreiras administrativas e burocráticas de outros órgãos, como os departamentos até então existentes.

Foi também uma inovação institucional a criação de Comissões dedicadas a criar políticas a setores econômicos. São de 1951 a Comissão de Desenvolvimento Industrial e a Comissão Nacional de Política Agrária, por exemplo. Foram também criados órgãos, com vistas a ampliar a capacidade do Estado, não apenas para conceber políticas, mas para coordená-las e executá-las. São desse período a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, a Comissão Executiva do Carvão Nacional, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado de Nível Superior e a Comissão Federal de Abastecimento e Preços.

As Comissões inaugurariam também nova forma de interação entre setores da burocracia e empresariais, em torno de projetos estatais específicos, para os quais era necessária participação da iniciativa privada. Ainda que conviva com outras formas de representação de interesse mais gerais, esta fórmula foi o germe para o papel que no governo posterior teriam os grupos de trabalho, engenharias institucionais que aumentariam significativamente as relações entre setores público e privado, regidas pelo projeto de industrialização.

De modo geral, são estes os elementos que organizariam a coordenação governamental para a implementação de uma visão de conjunto sobre o desenvolvimento econômico, baseada na ampliação da capacidade estatal de intervenção e regulação. Ainda que com uma série de

limites e falhas em alcançar parte das metas enunciadas para o período, os instrumentos institucionais (empresas, estruturas de financiamento, comissões e instâncias de coordenação e elaboração de diagnósticos, grupos de discussão sobre projetos) utilizados por Getúlio Vargas indicam inovações motivadas pela necessidade de aumentar o grau de coordenação dos agentes econômicos. Expansão projetada em correspondência com as tarefas de uma nova fase de industrialização, associada a setores pesados, como a indústria de base e de bens de produção e a implantação de infraestruturas necessárias ao crescimento.

O projeto não se desdobrou sob a forma de um plano, oficialmente instituído e documentado pelo governo Getúlio Vargas. Ademais, a criação de instituições voltadas a ampliar a capacidade do Estado de coordenar blocos de investimento não se deu sob a forma da antiga demanda de centralizar em um órgão de planejamento os instrumentos de direção da economia.

É verdade que o governo Getúlio Vargas teve a intenção de realizar uma Reforma Administrativa, encaminhada ao Congresso Nacional em 1952. Buscava-se, com a Reforma, ampliar a capacidade da administração em coordenar e executar, diminuindo duplicidades e dando mais agilidade à administração para que o Estado pudesse cumprir os objetivos que o mundo moderno e as condições peculiares do Brasil como país jovem impunham. Era o que declarava o Presidente Getúlio Vargas, em Mensagem ao Congresso Nacional.

A reforma administrativa, que o governo se propõe executar, tem por objetivo principal fornecer os elementos estruturais e dinâmicos necessários à realização dos fins do Estado brasileiro. A instrumentalidade presente está obsoleta e inservível: foi superada pelos acontecimentos, pelas necessidades e pelo progresso do país, no campo econômico, social e intelectual. Cumpre-nos ajustá-la aos imperativos da situação em mudança (BRASIL, 1952, *apud* Silva, 1957, 11).

Entre outros pontos, a proposta de reforma administrativa do governo voltava à questão da previsão legal de um órgão central que fizesse a coordenação de governo. O órgão teria a atribuição de construir planos que orientariam a intervenção do Estado brasileiro. Apesar das intenções do governo, a proposta não foi aprovada, tendo sido examinada por Comissão na Câmara dos Deputados de caráter pluripartidário.

Mais uma vez, o Estado brasileiro esbarraria em limites políticos para contar com um órgão centralizador da administração. A comissão que analisou a proposta na Câmara

concordava com vários de seus pontos (entre eles, a descentralização administrativa e a desburocratização dos procedimentos do Estado), mas não com a existência de um órgão de coordenação e planejamento, afirmando que, para o domínio econômico, já havia atribuições similares para o Conselho Nacional de Economia. Todavia, já foi visto aqui que o conselho tinha uma missão mais modesta, que não a atuação como órgão coordenador de governo e de planejamento de suas ações.

Enfim, mais uma vez, o discurso do planejamento se organizava de modo a posicionar setores técnicos, intelectuais e políticos em torno de duas questões: o conteúdo político do bloco de poder que conduzia o Estado, determinando o grau e a forma de intervenção do Estado na economia para impulsionar a industrialização; e a ideia de uma administração moderna, que contasse com mecanismos coordenadores diante das complexidades das tarefas do Estado, momento no qual fica saliente seu aspecto de *racionalidade acima das racionalidades*. Tais dimensões só são distinguíveis analiticamente, uma vez que se entrecruzam nos discursos dos atores posicionados, sobretudo, na burocracia, na política partidária e nas representações dos segmentos econômicos.

A região do discurso do planejamento segue, durante a década de 1950, estruturando-se a partir de um sistema de enunciados que se dirigem a objetos dispersos entre o grau aceitável e desejável de intervenção do Estado na economia para a promoção do desenvolvimento e as conexões entre *modernidade*, democracia e racionalidade da *gestão pública*. É decisivo compreender que os dilemas do planejamento não são de fundo especificamente escolástico, de modo que, diante de suas inúmeras determinações, vão se construindo arranjos no interior do Estado que lhe dão novas formas institucionais.

Logo, a ampliação da capacidade administrativa, coordenadora e de planejamento do Estado, ainda que com uma série de falhas, fez-se por meio de mecanismos que não aqueles presentes no discurso do planejamento, pelo menos sob a forma que caracterizamos como pura. Forma que procura ordenar etapas para a racionalização da administração, iniciando pela elaboração de diagnósticos, planos e estratégias, sucedida da coordenação por um órgão centralizador que detenha os mecanismos de alinhamento da máquina para a execução de um conjunto articulado de ações.

Há, portanto, uma combinação de fatores, como os modos de representação dos segmentos econômicos dentro do Estado, dispersos em uma série de departamentos e comissões, as lutas burocráticas e os limites políticos para a ação do governo, a explicar o fato de que o planejamento não se efetiva institucionalmente sob a forma que denominamos *pura*. Mais do que fruto de uma visão de organização racional da máquina pública, a realização do planejamento em sua forma tradicional, como método de convergência de diferentes áreas de governo em torno de objetivos comuns, seria o produto de condições políticas e institucionais particulares, que só se verificariam no regime militar.

No segundo governo Getúlio Vargas, emergem dispositivos institucionais utilizados para ampliar a capacidade de coordenação e execução do Estado, como as empresas públicas, as comissões executivas e as instituições financeiras dedicadas ao financiamento dos projetos de infraestrutura de longo prazo. Isso significa que as noções de coordenação e planejamento passam a guardar relação mais forte com os requisitos da industrialização do que com a ideia de estabelecer procedimentos burocráticos pelos quais as ações de Estado ficam subordinadas a uma técnica que, aplicada a políticas públicas específicas, assegurem sua qualidade e racionalidade em todos os setores.

Isto é, a ideia de planejamento como racionalidade acima das racionalidades não se institucionaliza na administração, seja pela ausência de procedimentos burocráticos que vinculem as diferentes instâncias da administração a uma agência centralizadora, seja pela própria falta de órgão que cumprisse tal missão. Logo, não havia na administração órgão que materializasse o planejamento centralizado, coordenando a elaboração de um plano, com suas estratégias e projetos, e controlando dispositivos para fazer funcionar o plano (do qual o mais óbvio seria o orçamento). Versão “clássica” sob a qual a área de planejamento procurou construir tradicionalmente seu espaço dentro da administração.

O modelo do segundo governo Getúlio Vargas, menos por concepção deliberada e mais pelas possibilidades técnicas e políticas de sua administração, constituirá certa divisão do trabalho entre órgãos de planejamentos setoriais, de elaboração de diagnósticos, de intervenção direta em setores econômicos e de concepção e financiamento de projetos. Conforme já relatado, mobilizará, para esse rol de tarefas, principalmente, empresas públicas, comissões, comissões executivas, grupos de trabalho e parcerias com outros países

(especialmente, os Estados Unidos), alcançando certo grau de coordenação das ações, embora com inúmeras lacunas.

Essa será também a tônica do governo Juscelino Kubitschek, que passamos a abordar. O Estado, a partir de 1956, aprofundará a estratégia posta em curso por Getúlio Vargas em relação à administração e à coordenação do projeto de avanço na industrialização. Uma diferença relevante entre Getúlio Vargas e Kubitschek é que o primeiro apoiava-se na ideia da proeminência do capital nacional como base da industrialização. O governo Juscelino Kubitschek, por seu turno, ampliou o papel do capital estrangeiro, em articulação com o nacional – estatal e privado – dando-lhe condições de financiamento e entrada em setores estratégicos para estruturar a produção interna.

O capital nacional tinha base tecnológica e capacidade de financiamento de empreendimentos baixos. Logo, não preenchia os requisitos para liderar o avanço industrial para setores mais pesados. O arranjo construído a partir de 1956 envolvia a comunhão de interesses entre capital nacional e estrangeiro, da qual surgia a primeira noção concreta de coordenação governamental, já que tal arranjo havia de ser induzido pelo Estado.

A previsão de novos blocos de investimentos, dando passos na industrialização puxada pelo Estado, envolveria certa divisão de trabalho entre capital nacional – público e privado – e estrangeiro. Ao Estado cabia lançar mão de um *mix* de incentivos para trazer os capitais estrangeiros, visando à produção das condições de obtenção de determinadas taxas de lucro, sem deixar de reservar um papel ao capital nacional. Desta forma, o Estado atuava de modo a trazer novos investimentos e, com eles, novas tecnologias, lançando as bases para mais uma etapa de industrialização fundada na integração entre capitais.

Com isso, o Estado brasileiro seguiu avançando em relação a novas etapas da industrialização, internalizando na estrutura produtiva setores inteiramente novos e ampliando a capacidade de produção de outros. Desse modo, o governo de Juscelino Kubitschek realizou uma intervenção estatal sobre a economia num grau inédito, criando as regras e os estímulos para uma integração solidária entre capitais.

Importante notar que, para ampliar suas possibilidades de coordenação de blocos de investimentos, o governo Juscelino Kubitschek não chegou a realizar qualquer reforma

administrativa. Não se valeu, portanto, da linguagem de racionalização da administração e de proposição de alterações em sua composição, em direção à criação de estruturas formais de planejamento, centralização e coordenação das ações.

Vale lembrar que o governo de Juscelino Kubitschek foi marcado por adversidades políticas, sobretudo porque as forças tradicionais de direita (especialmente, a União Democrática Nacional) apontavam que Kubitschek representava a continuidade de Getúlio Vargas, procurando desestabilizá-lo. Juscelino Kubitschek procurou construir o apoio popular a seu governo, propondo que em cinco anos de seu governo realizaria cinquenta anos de desenvolvimento. Promessa consubstanciada no Programa de Metas.

A fórmula de cinquenta anos em cinco dialogava claramente com a ideia de desenvolvimento como meta para a superação de problemas crônicos de uma economia periférica. Partia de um diagnóstico de que havia pontos de estrangulamento da economia, que, uma vez atacados pela ação planejada do Estado, viabilizariam a atividade econômica substitutiva de importações. Razão pela qual o Programa de Metas previa a implantação ou o desenvolvimento de infraestruturas, indústrias de bases e produtora de bens de capital para substituição de importações e redução da dependência externa. O Programa tinha trinta metas, distribuídas nos grupos de energia, transportes, agricultura e alimentação, indústrias de base e educação, além da meta da construção de Brasília. Os setores com maior previsão de investimento eram energia, transportes e indústrias de base.

Para implementar o Programa, o governo Juscelino Kubitschek, sobretudo em função das restrições políticas já mencionadas, não contou com uma reforma ampla da administração, que, entre outras condições, pleiteasse uma área central de planejamento. Ao contrário, criou estruturas paralelas e à margem da burocracia tradicional, para que pudessem dar maior agilidade à execução das decisões, controlá-las e coordená-las.

Em 1956, duas foram as alternativas apresentadas, uma pela CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) que propunha prosseguir nas tentativas, iniciadas em 1953, de uma reforma total da administração e outra simbolizada pela criação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), que propunha, implicitamente, a criação de órgãos paralelos à administração normal que seriam os encarregados da implementação do plano. Juscelino Kubitschek acabou optando pela segunda alternativa, recordando-se, sem dúvida, das

dificuldades até então encontradas para a reforma administrativa total ... (Lafer, 1975, 41).

Especificamente, vale chamar atenção para o Conselho de Desenvolvimento Econômico, com as atribuições típicas de uma instância coordenadora de política econômica. Seu ato de instituição dava-lhe as seguintes atribuições: estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao desenvolvimento econômico; elaborar planos e programas que visem aumentar a eficiência das atividades governamentais, bem como fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas relativos à evolução dos diferentes setores da economia do País, com o propósito de integrá-los na formação da produção nacional; estudar e preparar anteprojetos de leis, decretos ou atos administrativos julgados necessários à consecução dos objetivos supramencionados; acompanhar e assistir a implementação, pelos Ministérios e Bancos Oficiais competentes, de medidas e providências concretas cuja adoção houvesse recomendado.

Também cabe destacar que algumas estruturas herdadas do governo Getúlio Vargas foram relevantes para a ampliação da capacidade estatal de promover o desenvolvimento econômico. Entre elas, está o Grupo Misto Cepal/BNDE, instituído em 1952 para que as duas organizações, por meio de acordo de cooperação, pudessem realizar estudos sobre a economia brasileira, realizar capacitação técnica e traçar programas de desenvolvimento para um período de dez anos. Os trabalhos do Grupo Cepal/BNDE constituiriam uma das bases do Programa de Metas e ilustram como estruturas alternativas às posições burocráticas tradicionais foram utilizadas para que o Estado aumentasse a massa de conhecimento disponível para planejar a intervenção e a regulação econômicas.

Outra forma institucional, apenas sugerida no governo Getúlio Vargas, mas largamente utilizada no período subsequente foram os grupos executivos. Tratava-se de uma fórmula de relacionamento oficial entre governo e iniciativa privada. Os grupos executivos permitiram maior agilidade na tomada de decisões e na coordenação de medidas econômicas articuladas entre os setores público e privado. O mais importante entre eles foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística - GEIA.

Examinar seu ato de criação (Decreto 39.412, de junho de 1956) ajuda a revelar a intenção do governo de que os grupos executivos constituíssem uma inovação na administração, de modo a dar-lhe, a um só tempo, uma via de relação direta entre Estado e iniciativa privada e

novas instâncias de articulação de medidas econômicas. Intenção conduzida pelo caminho de menor resistência política, sem propor reformas administrativas estruturantes ou órgãos que centralizassem as decisões de política econômica.

O ato legal classificava como “da mais alta essencialidade para o desenvolvimento econômico do País” os equipamentos utilizados na indústria automobilística brasileira, se respeitadas as suas definições. O Decreto procurava reger e disciplinar a implantação da indústria automobilística no Brasil, criando estímulos desde que respeitadas as “razões de Estado”.

O Decreto criava, pois, as regras pelas quais o interesse privado passaria necessariamente por dentro do Estado. De algum modo, portanto, tratava-se do alcance de um grau adicional da fórmula iniciada com Getúlio Vargas que previa a institucionalização estatal dos interesses econômicos em departamentos, órgãos, grupos e comissões. Assim, ainda nos termos do Decreto, eram compreendidos como fabricantes de veículos automóveis as entidades industriais que, entre outros, tivessem seus projetos globais de produção aprovados pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA).

Esta era a fórmula pela qual o GEIA retinha poder de decisão e coordenação sobre a indústria. É claro que o referido poder pressupunha estímulos aos industriais. Desse modo, ficava instituído pelo Decreto que “aos fabricantes de veículos automóveis, cujos projetos tenham sido aprovados pelo GEIA, será facultado - segundo o grau de interesse econômico dos respectivos produtos automobilísticos - acesso razoável a importações de partes complementares da produção nacional”.

A seguir, o Decreto regularia as formas de acesso facilitado à importação de componentes não produzidos no Brasil. Todavia, uma vez internalizados na estrutura produtiva, o Decreto estabelecia a necessidade de rever o tratamento favorável à importação: “na medida em que se forem desenvolvendo os programas de fabricação de veículos e suas peças no país, os órgãos competentes promoverão revisões do tratamento reservado aos respectivos produtos, para estabelecimento de condições menos favoráveis à sua importação, revogando inclusive as facilidades já concedidas às atividades de montagem de tais veículos” (BRASIL, 1956). Estímulos à importação que, nos termos do Decreto, cessariam na medida em que se alcançasse estágio mais desenvolvido da produção.

Outro ponto relevante se refere às atribuições do GEIA. Entre as principais, constam: a elaboração e a submissão ao Presidente da República de Planos Nacionais Automobilísticos para as diversas linhas de fabricação de autoveículos; a aprovação dos projetos referentes à indústria automobilística, encaminhando-os, se aprovados, aos órgãos do controle de comércio e de câmbio, para eventuais providências; a supervisão da execução das diretrizes e projetos relativos à indústria de material automobilístico; e a recomendação de projetos automobilísticos às entidades oficiais incumbidas de prover créditos para empreendimentos.

O rol de atribuições listado mostra que, de fato, a existência do GEIA indicava uma via mais ágil, fora da burocracia tradicional, para planejar e regular a implantação da indústria automobilística no Brasil. Tinha, para tanto, canais de relação direta com o Presidente, a quem submetia os Planos Nacionais Automobilísticos. Além disso, concentrava recursos para aprovar projetos e estabelecer articulações com outras agências, a exemplo das provedoras de crédito, num exercício típico de coordenação de ações.

O GEIA era assistido por Conselho Consultivo composto por representantes de Institutos Oficiais de Tecnologia e dos órgãos de classe dos subcontratadores da indústria automobilística, dos fabricantes de veículos automotores, dos produtores de aço e do comércio de veículos automóveis. Combinando competências legais com sua composição, é possível ilustrar com maior clareza, não apenas a via mais ágil de coordenação e implementação de projetos representada pelos grupos executivos, mas também o padrão de relação entre agentes do Estado e do mercado que ganha impulso no governo Juscelino Kubitschek. Diante das restrições políticas à existência na administração de um órgão centralizador das decisões econômicas, os grupos executivos não deixaram de ser uma solução mais viável, com menor grau de resistência, sobretudo porque, ao trazer para o Estado os interesses de segmentos econômicos em torno de projetos específicos, torna-os partícipes da decisão.

Sob esses arranjos, o Programa de Metas teve relativo sucesso em sua execução, sobretudo nos setores prioritários, ampliando o efeito do processo de substituição de importações no Brasil. Entre 1957 e 1962, o PIB teve expansão média anual de 7%, assim como a renda real *per capita* subiu 3,9%. Importante ressaltar que tais resultados dependeram do avanço na própria administração em coordenar medidas e regular a economia. O governo Juscelino

Kubitschek, conforme visto, procurou fazê-lo a partir da criação de instituições fora da administração direta e da ampliação do alcance daquelas criadas por Getúlio Vargas, como o BNDE e os grupos executivos.

Além disso, a parcela do Programa referente ao setor público, em boa medida, ficava sob a responsabilidade das autarquias ou sociedades de economia mista. O que reforça uma construção institucional voltada a superar, ainda que informalmente, sem reformas estruturais, problemas relativos à capacidade de execução e intervenção do Estado. Diante do reduzido papel de estruturas burocráticas da administração direta, o Congresso Nacional também possuía baixo poder de controle do Programa.

Diante do exposto, o Brasil chega à década de 1960 com uma capacidade notável de internalizar, nas estruturas de Estado, os requisitos para o desenvolvimento do processo de substituição de importações. Em boa medida, sua sustentação popular dependia da capacidade de manter o crescimento econômico e do emprego. Por outro lado, não o fez sob a forma tradicional postulada pelo discurso do planejamento, por meio da padronização de uma linguagem que abrangeria toda a administração. O que, por seu turno, requeria um órgão que centralizasse o diagnóstico e as medidas de coordenação da economia, dotado de instrumentos para submeter os diversos órgãos da administração a um Plano de desenvolvimento.

Vale dizer que o discurso do planejamento, nessa perspectiva tradicional, realizar-se-ia sob a forma de uma pirâmide em cujo ápice estão as proposições mais importantes de um plano de desenvolvimento (sua visão de futuro, ponto de chegada, objetivos estratégicos). Caminhando em direção à sua base, encontrar-se-iam as medidas que concorrem para os objetivos do Plano e devem ser coordenadas pelo órgão central. Portanto, a reivindicação de um órgão de planejamento será uma apropriação, dentro da administração, do capital de legitimidade para inscrever na máquina pública um projeto político, sob a forma de um plano. O que implica uma relação de poder sob o ponto de vista das forças políticas e econômicas que controlam seus termos, bem como das burocracias que se legitimariam como o *staff* para a coordenação de medidas que levariam ao êxito do Plano e, em última instância, à realização de uma visão que o estrutura.

É preciso ficar claro que, ainda que entre idas e vindas, de forma pouco linear, entre as décadas de 1930 e 1950, o Estado brasileiro institucionalizou posições relativas ao planejamento, associando-o rigorosamente ao desenvolvimento e à industrialização, alçados à condição de interesse nacional. Sobretudo a partir da década de 1950, enunciar na ordem discursiva do planejamento pressupunha dirigir-se aos desafios da modernização da estrutura produtiva e industrial brasileira. Portanto, é em torno dessa linguagem que será construído o espaço de possibilidade para o planejamento.

Espaço de possibilidades que se realizou, no governo Juscelino Kubitschek, sob a forma de uma divisão de trabalho entre diferentes instâncias de coordenação, a estruturas mais ágeis em relação à intervenção estatal – como as empresas públicas e os bancos de financiamento – e a formas de relacionamento com o setor privado, como os grupos executivos. Este arranjo ampliou a capacidade interventora do Estado sem que a administração se valesse de uma instância de coordenação central.

Nem mesmo, em alguns momentos, como o segundo governo Getúlio Vargas, houve a elaboração de um plano nacional responsável pela definição e coordenação das principais medidas adotadas no período. O que se manteve desde 1930, conforme dito, foi uma ideia de planejamento associada ao desenvolvimento econômico, em que o Estado devia ampliar sua capacidade de coordenação, intervenção e regulação para avançar na substituição de importações e estruturação de setores produtivos. Para tanto, lançaria mão de uma variada gama de arranjos institucionais, que dera ao Estado maior potência para realizar diagnósticos e a regulação da economia, sem implementar, contudo, a centralidade administrativa requerida pelo discurso do planejamento.

A ampliação da capacidade interventora do Estado não foi uma questão apenas de ordem administrativa. Mas uma internalização na estrutura da administração da meta da indução pelo Estado do crescimento econômico e da industrialização. Diferente do governo Getúlio Vargas, no Programa de Metas era construída uma via de menor resistência, admitindo-se o papel do capital estrangeiro. Em ambos os casos, a industrialização era o símbolo do interesse nacional. De modo que o planejamento se legitimava como prática pela qual se alocava recursos, mas também valores, hierarquizados segundo sua contribuição ao desenvolvimento. O planejamento consistiu, portanto, de uma prática administrativa, alternativa às formas

tradicionais de alocar recursos, como o sistema político clientelista. Não é demais repetir que sua existência canalizava para dentro do Estado os anseios das camadas proprietárias e assalariadas, reforçando o pacto político nacional-desenvolvimentista.

O que se construiu entre as décadas de 1930 e de 1950 no Brasil foi a ampliação da capacidade do Estado para a concepção, coordenação e implementação de blocos de investimentos, levando o país a uma industrialização acelerada. O Estado organizou em sua estrutura os interesses econômicos da indústria, associando-os à aspiração nacional ao desenvolvimento e retirando legitimidade frente às classes populares da dinâmica econômica do modelo, com crescimento e larga geração de postos de trabalho.

Nesse sentido, a linguagem do projeto nacional-desenvolvimentista articulava intervenção estatal e realização do bem comum, circunscrevendo-a fundamentalmente às questões econômicas da industrialização. Nessas circunstâncias, a demanda por planejamento teria o significado de um Estado dotado de variados canais decisórios – jamais realizando o pleito centralizador do planejamento, portanto – pelos quais fluiriam as medidas que, combinadas, gerariam um parque industrial moderno. De modo que se criava um regime de associação em que planejamento, desenvolvimento e modernização se sobrepujam, excluindo da extensão do interesse coletivo as perspectivas que não as ligadas à questão econômica.

Esta não é uma dimensão apenas associada à retórica dos governantes, na qual pode constar, de modo geral, a referência a temas da economia. Mas envolve as concepções naturalizadas de desenvolvimento, compreendendo as maneiras de representá-lo. A ideia de bem-estar ligada à produção, de medida da riqueza expressa pelo Produto Interno Bruto, de classificação dos países em função do volume de produção, entre outros. Nesses termos, o desenvolvimentismo será uma linguagem dominada pela dimensão econômica, reduzindo o interesse nacional à expansão da riqueza sob a forma de indústria.

Durante as décadas subsequentes, os países foram classificados por indicadores de desenvolvimento, em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e países em desenvolvimento. O grau de industrialização era quase sinônimo do grau de desenvolvimento. Esses termos tentavam descrever principalmente o *status* econômico de cada país e suscitavam expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspirara a velha ideia de progresso (Heidemann, 2009, 26).

No período seguinte, dos governos militares, permaneceria a vocação do planejador para lidar predominantemente com as questões econômicas, ainda que combinadas com o projeto de Brasil potência, discursivamente articuladas ao interesse da nação e ao desenvolvimento. Contudo, o planejamento avançaria para a sua forma clássica, como um sistema racional, organizando o Estado de cima a baixo e concentrando suas decisões sob a lógica de planos de desenvolvimento. Estes são os temas para a próxima seção.

2.4. A PASSAGEM DO PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA PARA OS GOVERNOS MILITARES

Com a chegada de João Goulart ao poder, foi realizada uma tentativa de aprofundamento dos esforços de planejamento, especialmente pela criação do cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento – ocupado por Celso Furtado – e a elaboração do Plano Trienal. O Plano procurava combinar crescimento econômico, redução das desigualdades e estabilidade monetária, em circunstâncias em que a inflação vinha se elevando.

Diante de uma série de restrições, como a ineficácia de medidas voltadas a controlar os preços e a turbulência política do período, o Plano não se realizou. Com a derrubada de João Goulart e o golpe militar de 1964, o quadro institucional brasileiro se alteraria drasticamente. Particularmente, o planejamento governamental passaria por uma série de modificações que passarão a ser abordadas.

Antes, contudo, é preciso chamar atenção para um efeito, em especial, das práticas de planejamento na década de 1950. Já foi feita referência à variada gama de arranjos criados no interior do Estado, associados a temas como a coordenação de ações, a elaboração de projetos, planos e diagnósticos sobre setores da economia. Esses novos espaços apontaram para uma disseminação (ainda que limitada) do papel do planejamento enquanto prática nas posições dentro do Estado, que, contudo, conviveram com uma burocracia tradicional, incapaz de cumprir os requisitos técnicos compatíveis com as tarefas do Estado regulador. Sobretudo porque, conforme já explorado, os governos da década de 1950 impulsionaram a capacidade regulatória e interventora do Estado, sem valer-se, entretanto, de amplas reformas administrativas.

Fernando Henrique Cardoso chama atenção para a importância dessa difusão do planejamento nas posições de Estado. Esta difusão se dá num quadro de baixa qualidade técnica dos funcionários públicos, de modo que o planejamento, na ausência de reformas administrativas profundas, procurará construir-se a partir de ilhas de racionalidade, inicialmente circunscritas a pequenas frações da burguesia.

Neste sentido, a valorização do Plano Trienal, a quase mística da SUDENE, o próprio Plano de Ação e a enorme tarefa de difusão das técnicas de planejamento e da necessidade de planejar através dos cursos da CEPAL e do ILPES, foram criando os referidos “círculos de interessados” no planejamento, que penetraram amiúde, pelo mesmo processo de cooptação e contaminação da cúpula administrativa nos órgãos estaduais, regionais e nacionais de decisão econômica, de ação econômica direta e de administração, formando o que Hirschman chamou de “ilhas de racionalidade” (Cardoso, 1972, 98).

O governo militar, de certo modo, reforçaria o papel do plano ou das técnicas de planejamento como legitimadoras das decisões políticas. Mas não se tratava de mera continuidade da ampliação da intervenção econômica na década de 1950, no período nacional-desenvolvimentista. Isso porque, em condições ditatoriais, ganhariam peso as decisões políticas de corte autoritário, apoiadas numa tecnocracia comandando instrumentos estatais de planificação, numa espécie de submissão da política à força dos planos.

Os militares tomaram o poder sob um quadro de inflação e piora nas contas externas da economia, implicando restrições ao crescimento econômico. Para fazer frente a esse quadro, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, primeiro plano entre vários que os militares procurariam pôr em prática.

O Plano teve relativo sucesso em seu principal objetivo – o controle da inflação, já que houve diminuição dos preços, mas não foi retomado o crescimento econômico. Não será feita aqui uma retrospectiva detalhada da gestão de cada Presidente do período ditatorial. O ponto mais relevante é que os militares iniciaram uma série de reformas institucionais que repercutiriam sobre o planejamento. Importa assinalar a direção dessas mudanças, registrando seus momentos estruturantes, especialmente sob o foco de nossas preocupações até aqui: as formas de institucionalização do discurso do planejamento.

O sentido predominante das alterações realizadas pelos militares foi a busca da centralização administrativa como submissão do jogo de posições sociais, dentro do Estado e

na sociedade civil, à postura tecnocrática e racionalizante dos instrumentos de planejamento. Gradualmente, o regime ditatorial realizou reformas organizacionais cujo alvo era a existência de um órgão de planejamento centralizador das decisões administrativas e elaborador de Planos que reunissem as ações e medidas estruturantes para o desenvolvimento, especialmente o econômico. As funções que o regime acrescentaria ao Ministério do Planejamento, criado no período anterior ao golpe, são um bom caminho para examinar a questão.

Já em 1964, o Ministério do Planejamento computava em sua gama de competências a coordenação econômica, por meio de Decreto que definia suas atribuições. Entre elas, destacam-se: dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por diversos órgãos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico.

Portanto, o regime militar realiza aquilo que denominamos a versão clássica do planejamento, caracterizada pela existência de um órgão central com competência de coordenação, de instrumentos pelos quais este órgão vincula as diferentes áreas da administração e de Planos que sintetizam as medidas estruturantes para o período de sua vigência. Dando visão de conjunto a esses elementos, trata-se de uma composição institucional pela qual se verifiquem as condições de uma administração sob a *racionalidade piramidal*, construindo visões de futuro e objetivos que darão origem às ações e medidas específicas, integradas sob a linguagem das estratégias do topo. O próprio orçamento passa a se vincular ao topo da pirâmide, constituindo a forma de financiamento dos projetos associados à realização de uma visão estratégica.

O que estava sugerido, já em 1964, era a redefinição de posições no interior da administração, de modo a fundar novo quadro institucional que pudesse conferir abertura à subordinação das frações estatais ao que dispõem os planos. É evidente que aqui não se pretende argumentar que a visão convencional de planejamento (plano, órgão central, visão em pirâmide) só é compatível com regimes ditatoriais.

Por outro lado, é importante notar que o regime militar se caracterizará pelo aparelhamento do Estado para uma tomada de decisões baseada no autoritarismo e na técnica burocrática.

Nesse sentido, a força do Estado ditatorial, associada à falta de canais pelos quais a sociedade civil pudesse incidir sobre as políticas públicas, construirá as condições para que impere uma racionalidade tecnocrática pura que facilitará a centralização administrativa requerida para a execução dos planos de desenvolvimento.

Um ponto crítico para efetivar o papel destinado ao planejamento seria a concentração no órgão central de um rol de instrumentos pelo qual pudesse efetivar a visão de conjunto para todo o governo. Interpretação reforçada pelo fato de que, em 1967, com a edição do Decreto-Lei 200, o órgão central de planejamento passava a ter o nome de **Ministério do Planejamento e Coordenação Geral**.

O sentido das alterações até aqui referidas aponta para a recomposição dos centros de decisão no governo militar, rompendo os arranjos políticos e institucionais do período nacional-desenvolvimentista, tão bem expressos, por exemplo, pelos grupos executivos, mas também pelo apoio das representações dos trabalhadores. No regime militar, a própria política passaria a estar a serviço do *plano*, compreendido como um imperativo técnico; como uma racionalização da administração com vistas a realizar os objetivos para o desenvolvimento nacional.

O que está sendo abordado até aqui é justamente a construção de instrumentos na estrutura de Estado para reconstruir os canais de circulação de poder de modo a transferi-los ao órgão central de planificação. E assim se institucionalizará o circuito do planejamento, não apenas como órgão dotado de atribuições relativas à planificação, mas como sistema voltado a coordenar todo o governo e imprimir uma racionalidade ao conjunto das ações. O que, por seu turno, pressupunha o controle pela burocracia de planejamento das práticas que assegurassem seu poder de coordenação, vinculando planos, projetos e o orçamento a uma visão de conjunto tecnocraticamente elaborada.

Vale retomar o olhar para a construção e institucionalização do planejamento como sistema. Em 1969, são editados dois Atos Complementares (43 e 76) pelos quais o Poder Executivo fica obrigado a elaborar os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND. Os atos estabeleciam a correspondência entre o PND e os orçamentos plurianuais de investimentos. Estes teriam a vigência de três anos e seriam relativos exclusivamente às despesas de capital.

Em 1974, o regime edita Lei em que transforma o Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento, de *status* ministerial. Passava o órgão à estrutura da Presidência da República, dando mais um passo em direção à ideia de um órgão centralizador, operando com uma visão – acima dos demais órgãos – de integração em torno do Plano.

Suas atribuições eram as seguintes: coordenar o sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento; coordenar as medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social; coordenar a política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros; coordenar assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Enfim, as competências da nova Secretaria, com *status* ministerial e vinculada à Presidência, indicam que a prática do planejamento se consolidaria como sistema compreendendo as matérias sobre desenvolvimento econômico e social, planejamento, administração, orçamento e quaisquer assuntos relativos a mais de um órgão. Materializava-se, na estrutura de Estado, a ideia de uma *racionalidade acima das racionalidades*, com a transferência ao órgão de planejamento das competências e instrumentos pelos quais as ações de governo se articulariam num sistema que compreenderia desde os objetivos mais elevados até a definição de projetos e de dotações orçamentárias.

Nesse sistema, o plano estabelecia as diretrizes e as prioridades a serem obedecidas, o orçamento atribuía os recursos em conformidade com tais prioridades e cabia aos ministérios de cada área supervisionar as ações situadas na respectiva esfera de competência. A existência em cada ministério de um órgão setorial de planejamento e orçamento, composto por uma equipe técnica qualificada, encarregava-se de manter a articulação dos componentes desse sistema (Rezende, 15, 2010).

É preciso destacar uma tendência já verificada no período nacional-desenvolvimentista, que é a crescente formação de um corpo técnico voltado às questões do planejamento. Ainda que o sistema de planejamento atinja o ápice de sua institucionalização apenas no governo Geisel, desde o seu início, o governo militar tomou para si a tarefa de construção de planos. A maior parte deles não se converteu em ações concretas, como o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período 1967-1976. Porém, sua construção resultou num acréscimo de conhecimento sobre questões da economia brasileira e na maior capacidade de elaboração de diagnósticos. A coordenação da elaboração do Plano Decenal

ficou sob a responsabilidade do recém-criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se converteria em Instituto a partir de 1967, com tarefas tipicamente voltadas ao *staff* de governo, ratificando a tendência de crescimento da área.

Outro fato institucional ilustra as vias pelas quais segmentos mais expressivos da burocracia estatal passam a lidar com as tarefas de *staff*, para retomar a linguagem dos tempos do DASP. Trata-se da edição de Decreto, em 1972, criando o Programa de Acompanhamento. O Programa teria por finalidade avaliar, executar, revisar, complementar e aperfeiçoar os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O rol de peças legais indicadas criava o próprio objeto do planejamento, a saber, os planos, os instrumentos de sua execução, seu acompanhamento e possíveis reparos, bem como as próprias instituições que detinham as atribuições ligadas a esses processos. Mais do que cada etapa em separado, o planejamento constitui uma cadeia lógica pela qual o Plano de Desenvolvimento se desdobrava na elaboração e execução orçamentárias. Tanto no Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI como no Plano Geral de Aplicações, também previsto por Decreto, cuja função era consolidar o orçamento de todas as esferas da União, permitindo uma visão global do gasto. Reunidos, tais instrumentos ofereciam elementos ao Programa de Acompanhamento.

Nesse sentido, a condição de possibilidade da eficácia do planejamento é o controle dos processos decisórios, filtrados pela racionalidade dos planos que dão a direção e os objetivos da intervenção estatal. O controle dos canais de decisão pela burocracia do planejamento é uma relação de poder no interior do Estado, pela qual se assegura que quaisquer demandas apenas ganharão legitimidade na medida em que ajustem à linguagem dos planos. Estes, por seu turno, serão representados como expressão do interesse da nação.

Vale destacar que a tendência de crescimento da experiência de parcela dos funcionários de Estado com o planejamento não indica apenas continuidade em relação à década de 1950. Isso porque a difusão do planejamento como saber e prática de Estado, nos governos militares, conforme visto, apresentou-se sob a forma de sistema. Mais precisamente, como uma cadeia lógica não apenas voltada a organizar a si própria (seus objetos, horizonte teórico, estilo), mas as demais áreas de política, na medida em que lhes impunha certos processos e dinâmicas.

Aqui reside um ponto essencial no desenvolvimento das formas institucionais do planejamento. Já não eram mais, nos termos de Hirschman, as ilhas de racionalidade dentro de uma estrutura atrasada frente aos desafios expostos nos planos de desenvolvimento. Mas se tratava das pretensões de inscrever a dimensão do planejamento nos próprios órgãos setoriais, responsáveis pela execução das políticas. Nesse sentido, a esfera do planejamento se estenderia aos órgãos governamentais, estabelecendo um canal direto para sua aplicação ao conjunto de políticas e ações.

Ponto alto desse processo de difusão do planejamento foi a edição do Decreto 71.353, de 1972, que criava o sistema de planejamento. Suas atribuições eram: coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; acompanhar a execução desses planos e programas; assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais; modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo; e estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

A conclusão que se pode tirar do elenco das atribuições do novo sistema é, principalmente, o reforço da linguagem de uma racionalidade técnica expressa sob a forma de planos que centralizam ações de governo. Além da previsão de coordenação atribuída ao órgão central de planejamento, destaca-se a competência para o uso do orçamento como instrumento de aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais. Aqui fica explícita a natureza do planejamento enquanto *linguagem* carregada de uma visão eficaz apenas na medida em que se aplica ao vasto campo de políticas públicas setoriais.

Linguagem que funcionaria potencialmente, conforme exposto anteriormente, como *filtro*. E cuja função seria regular as atividades governamentais, aplicando critérios de classificação, avaliando sua correspondência com os planos em curso, seu grau de prioridade, entre outros. Na medida em que impõe uma linguagem que reconstrói e classifica os diferentes objetos de política pública, o planejamento não pode ser compreendido tão-somente como veículo (ou

meio) que leva a certos objetivos, mas como a construção de um mundo e suas variáveis, uma visão, uma vez que dá nome às coisas e as institui oficialmente como pontos de vista do Estado.

O planejamento não pode ser, portanto, apreendido como uma técnica neutra pela qual se realizam da melhor forma os objetivos governamentais. Paradoxalmente, retira sua legitimidade justo dessa visão em que representa a si próprio como o canal para perseguir o interesse nacional. O Decreto do sistema de planejamento manifesta e reforça essa leitura, uma vez que os critérios que o planejamento aplica às políticas públicas para atribuição de prioridades são classificados como “técnicos, econômicos e administrativos”. Critérios que levariam ao objetivo, também registrado sob a forma de atribuição legal, de modernização das estruturas e procedimentos da Administração Federal, buscando seu aperfeiçoamento e maior eficiência.

Lidas em conjunto, as atribuições revelam os termos em que é disposto o discurso sobre o planejamento, associando-o não apenas ao interesse nacional, mas à própria modernização do Estado. De modo que o discurso só funciona na medida em que já está dado; já está implicado na própria distribuição de posições e *status* no espaço social, a um só tempo diferenciados e diferenciantes. Essa posição é a do *planejador*, cuja eficácia resulta da construção de um ponto dentro da administração só existente na medida em que se distingue de outros, produzindo – discursivamente – as conexões entre planejamento, eficiência e modernização.

Essas conexões não funcionam soltas no espaço social. São índices de valor (na medida em que impõem pontos de vista) que se institucionalizam na administração, por meio de competências, controle de processos, instrumentos para alocação de recursos e definições sobre políticas públicas. A forma como o planejamento se inscreve nas estruturas de Estado, durante a década de 1970, é a de sistema, nos termos já apresentados, definindo não apenas um *locus* que aproprie certo capital técnico de racionalidade administrativa (o órgão central), mas também o estendendo a todos os órgãos da administração.

Nesse sentido, o Decreto 71.353 institui que são integrantes do Sistema de Planejamento todos os órgãos da administração federal incumbidos de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. E que, especificamente, a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é o órgão central do Sistema de

Planejamento e as Secretarias Gerais dos Ministérios Civis, e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares, seus setoriais. A fórmula, a um só tempo, vinculava todos os órgãos da administração ao planejamento, assim como instituía uma hierarquia fundada no par órgão central x órgãos setoriais.

Com isso, a burocracia do planejamento passa a ser ator determinante no processo de alocação de recursos e definição de prioridades governamentais. E, assim, conforme já exposto, os militares redefinem os circuitos de poder no interior do Estado, canalizando as decisões concentradas em pequenos círculos de técnicos e políticos para os planos, que passavam a representar o interesse nacional a perseguir.

No Brasil, [...] os planos foram definidos por grupos restritos de técnicos e políticos e foram aprovados pelo sistema político tradicional, embora sua justificativa mais geral tenha sido apresentada, quase sempre, em nome dos que não estão participando do progresso econômico e dele devem vir a beneficiar-se por imperativos ético-políticos e para assegurar o crescimento nacional (Cardoso, 1972, 92).

No microcosmo burocrático, conforme visto até aqui, a reorganização institucional implica a hierarquia da linguagem dos planejadores sobre as diferentes áreas de política e a imposição daquilo que estamos chamando de *racionalidade piramidal* ao conjunto do governo. Esse sistema decisório jamais é “inundado” pela diversidade de vozes sociais presentes na sociedade civil. Em outros termos, o Plano não se define pelo entrechoque de perspectivas, que, certamente, apontaria para a contestação a soluções políticas e econômicas definidas nos círculos estreitos de decisão. Implicariam também a ressignificação de conceitos como *racionalidade*, *eficiência* e *modernização*, aos quais seriam atribuídos sentidos mais amplos, incorporando perspectivas de segmentos sociais excluídos do sistema de participação e usufruto dessa modernização.

Porém, examinando a questão sob o ângulo macrossocial, seria inverossímil tomar os planos militares como pura imposição tecnocrática à sociedade. Ainda que num regime ditatorial, é preciso indagar pela fonte de legitimidade dos planos e, de modo mais amplo, do projeto político em vigor. Sem esgotar a questão, que é complexa e não consiste em nosso objeto central, é preciso dizer que Cardoso oferece, na passagem citada anteriormente, uma indicação relevante. O autor lembra que os planos militares, em geral, encontraram sua justificativa justamente naqueles que não se beneficiavam do progresso econômico – as

classes populares. Entre as estratégias do II PND, estava aquela voltada ao desenvolvimento social ...

... orientada no sentido de: (1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda; (2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente, na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos. De um lado, procurar-se-á assegurar um mínimo de nível de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique de fora do processo de integração e expansão (BRASIL, 1974, 20).

Pode-se perceber uma operação pela qual a opção intervencionista, sob a forma do plano de desenvolvimento, é significada como a representante do interesse nacional, como a via para realizar o projeto de Brasil potência. No entanto, sua postulação de universalidade deve ser experimentada como pertencimento de todos à nação, especialmente pelo caráter desigual da sociedade brasileira, reforçado pelo crescimento econômico excludente do período anterior (o chamado milagre econômico). Assim, a estratégia de desenvolvimento social cumpria a função de, no plano discursivo, integrar os pobres aos benefícios universais da trinca intervenção-planejamento-crescimento econômico. No entanto, a racionalidade intervencionista, conduzida pelo regime ditatorial, seguiria bloqueando o espaço estatal a perspectivas e aspirações das frações sociais jamais plenamente incorporadas ao desenvolvimento, de modo que a gramática da modernização, quando convertida em instrumentos de intervenção pelo Estado, permaneceria controlada pela tecnoburocracia do planejamento¹⁴.

O II PND representou não apenas o ápice do planejamento como linguagem burocrática ordenadora das ações de governo, mas também da capacidade estatal de definir, induzir e implementar blocos de investimento que alterariam pesadamente a estrutura produtiva da economia brasileira¹⁵. A primeira parte do Plano já indicava de onde ele procurava retirar sua legitimidade. Seu título era “Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como Potência Emergente”. O capítulo inicial da seção era “O Sentido da Tarefa Nacional”.

A tarefa à qual se refere o capítulo era a aspiração ao desenvolvimento e à grandeza nacionais. O projeto devia ter a magnitude necessária para realizar o interesse da nação,

¹⁴ Lessa (1978) fala no “Estado príncipe” que “anuncia à sociedade o destino”.

¹⁵ Segundo a tese clássica de Castro, (2004), tal programa de investimento teve entre seus êxitos a redução, já na década de 1980, das importações de um conjunto de produtos, como siderúrgicos, fertilizantes e papel/celulose.

postulante à condição de potência. Realizar tal projeto requeria um Estado forte, com capacidade de planejar, coordenar e executar as políticas necessárias para acelerar o desenvolvimento.

O texto do Plano fazia referência ao binômio desenvolvimento e segurança, que devia ser observado para se realizar a modernização brasileira. Especialmente em sua dimensão econômica, o Plano procuraria superar as restrições ao crescimento impostas pela economia mundial, como a escalada do preço do petróleo e a baixa oferta interna de um conjunto de bens de produção e insumos industriais. Com isso, propunha-se manter o crescimento acelerado, baseado em pesados investimentos na indústria de equipamentos, em insumos básicos e em infraestrutura, especialmente a energética. Também tinham destaque os investimentos voltados a realizar a ocupação do território nacional e sua integração física e corrigir desequilíbrios regionais.

Para realizar sua obra, o PND postulava equilibrar os papéis do Estado, dos capitais nacionais e estrangeiros. A base de tal equilíbrio eram os investimentos previstos no plano. Nesses termos, previa-se uma industrialização induzida pelo Estado, valendo-se dos capitais nacionais, mas estimulando a presença dos capitais externos em funções e setores necessários para a ampliação da capacidade industrial. O texto do Plano firmava o compromisso de não aplicar qualquer legislação restritiva aos capitais estrangeiros, mas dirigi-los aos setores de interesse nacional.

Pode-se indagar se o forte conteúdo intervencionista do PND não ocasionava oposição dos setores mais conservadores. Ainda que houvesse críticas pontuais, a intervenção era justificada a partir do papel do planejamento na racionalização da administração e da modernização do país. O que devia ser feito de forma pragmática, expressão usada pelo regime militar. Naquelas circunstâncias, pragmatismo tinha o significado de, por meio da intervenção e indução do aparelho estatal, fazer a economia crescer e completar seu parque industrial. E, ao fazê-lo, abrir mercados à exploração de capitais nacionais e estrangeiros, considerando a nova divisão mundial do trabalho, que implicava internacionalização das corporações e das decisões empresariais. Mas também proporcionar certa mobilidade social pela ampliação da base de emprego privado e público, sobretudo para setores assalariados médios.

É possível afirmar que os setores médios assalariados aderiram ao projeto de um Estado forte, de decisões autocráticas, ainda que não tivessem participação nas decisões políticas. E o fizeram na medida em que dispunham de uma mobilidade social baseada no dinamismo econômico. Este mesmo dinamismo viabiliza a empresa estrangeira, abrindo-lhe mercados.

Eram esses os setores mais diretamente integrados ao progresso econômico proporcionado pelas altas taxas de crescimento do período militar. O regime tomará o dinamismo econômico, todavia, como sendo de interesse nacional, ainda que ele não compreendesse parcelas mais vulneráveis da população. Que, além do mais, estavam alijadas de qualquer representação política.

No próprio texto do II PND, era reconhecido que, comparando os dados dos Censos de 60 e 70, a renda dos mais ricos havia subido em níveis superiores à dos mais pobres. O que implica aumento das desigualdades econômicas, embora todas as classes houvessem experimentado ampliação de seus rendimentos. Ainda segundo o texto do Plano, a causa residia no forte crescimento da indústria, que paga salários mais altos, mas também mais desiguais. Sem entrar no debate estritamente econômico, vale notar que o próprio documento oficial apontava para as propriedades do modelo de desenvolvimento em curso, baseado na ampliação das oportunidades econômicas, distribuídas, todavia, desigualmente entre as classes, embora fosse enunciada como síntese do interesse geral.

Assim, a experiência dos governos militares aprofundaria uma linguagem oficial de Estado que procurava justificar o intervencionismo como ferramenta para o desenvolvimento e a modernização, apreeendidos, sobretudo, como consolidação do parque industrial e concretização de um projeto de Brasil potência. Do ponto de vista econômico, os instrumentos de intervenção proporcionaram um dinamismo em termos de renda e emprego, mas sempre restrito às oportunidades de valorização de capitais e mobilidade dos setores médios assalariados. Assim, a universalidade do interesse nacional, materializada pela racionalidade dos planos, convertia-se em um tecido social profundamente desigual, não apenas do ponto de vista econômico, mas também em termos da capacidade de segmentos sociais definirem a gramática do bem comum, vinculando a elas suas aspirações.

Enfim, nossa intenção não foi realizar um diagnóstico do PND, tampouco reproduzir o debate estritamente econômico sobre o crescimento na década de 1970. O foco do olhar sobre

o período militar foi a institucionalização do sistema de planejamento, reconfigurando as relações do microcosmo burocrático a partir do movimento de centralização administrativa. Procurou-se abordar a questão, apoiando-se no conjunto de leis e decretos do período, não para sustentar argumentos jurídicos, mas para reconstruir a linguagem do planejamento em sua instituição como perspectiva oficial. A efetividade da posição do planejamento pressupõe o controle das vias institucionais pelas quais se aplica ao outro, ao rol de órgãos e políticas públicas, que se pretende organizar a partir dos planos ou dos critérios construídos pelo planejamento, centralizando os percursos decisórios.

Para completar a análise, foram mobilizados elementos de uma perspectiva macrosocial, procurando a legitimidade da intervenção estatal baseada em círculos de decisão estreitos na adesão de grupos ao modelo em função de seu dinamismo econômico e de sua estabilidade social e política. É nesse cenário que o *planejamento* é reconhecido por segmentos sociais dentro e fora do Estado como instrumento para a *modernização* e o *desenvolvimento*, com os quais constitui um regime de associação. Sua força advém da imposição de sentido, experimentada como uma causalidade espontânea, seja na retórica oficial do regime, seja no controle pelo planejamento dos instrumentos – em especial, a formulação dos planos – pelos quais são eleitas as prioridades representadas como de interesse geral da nação.

Com a chegada da década de 1980, uma série de fatores desmobilizará a correlação de forças anteriormente indicada. Algumas das bases de sustentação do regime militar ruirão, entre elas, o próprio dinamismo econômico, restringido por mais um choque do petróleo, pela escalada da inflação e pela capacidade estatal de financiamento e indução dos investimentos. Novamente, a proposta não é ater-se ao debate econômico sobre o fim de um padrão de crescimento puxado pelo Estado. Mas apontar seus efeitos para o microcosmo do planejamento, chamando atenção para a desconstituição das fontes de legitimidade do planejamento como prática de centralização administrativa e para suas novas formas de institucionalização, conforme se verá a seguir.

CAPÍTULO 3: DA DEMOCRATIZAÇÃO AO GERENCIALISMO: OU COMO ACHATAR O INTERESSE PÚBLICO EM EFICÁCIA INSTRUMENTAL

Com a escalada da inflação, o planejamento sairia da agenda oficial dos governos. Entre outras razões, pelo fato de que o regime discursivo do planejamento aponta para a construção do futuro, enquanto a subida dos preços indica necessidades – no limite – diárias para o controle inflacionário. Sobretudo porque o recrudescimento da inflação corrói a base de contratos da economia e o poder real dos salários. Assim, as décadas de 1980 e 1990 conhecerão uma série de planos, mas todos voltados à contenção dos preços, a exemplo dos Planos Cruzado I e II, Collor e Bresser. Em 1990, por exemplo, a inflação era de 80% ao mês, registrando a gravidade da questão dos preços.

Nessas circunstâncias, desmontou-se a estrutura de planejamento construída ao longo dos governos militares. O governo Collor realizou um enxugamento da estrutura do governo federal, extinguindo órgãos, reduzindo o número de servidores e promovendo a fusão de ministérios. Assim, o Ministério do Planejamento é extinto e passa a ser uma secretaria interna ao Ministério da Economia. O governo Collor procurou também criar um clima ideológico contrário ao serviço público, desqualificando-o, associando-o a privilégios e à ineficiência. Este é um fato que também pesou no desmonte das estruturas burocráticas construídas, em especial a de planejamento.

É no governo de Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Melo, que se inicia a estabilização dos preços da economia. O Plano Real seria lançado em 1993, com êxitos no controle dos preços. Seus mecanismos prosseguiram no governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso. O Plano havia sido bem sucedido, impactando rapidamente as altas taxas de inflação, valendo-se de um engenhoso esquema que quebrasse a memória inflacionária, tomada como a causa central pela qual a inflação de hoje era carregada para o período seguinte. Isto é, havia inflação hoje porque tinha havido no passado e os agentes possuíam expectativas de que ela prosseguiria, razão pela qual remarjavam preços em seus contratos.

Passada a primeira etapa, com a circulação da nova moeda, a questão era como não deixá-la exposta a um retorno da memória inflacionária. Nesse sentido, seu sucesso impunha o

desafio de construir um rol de medidas que mantivesse em baixa as expectativas de inflação, de forma que o tema da estabilização de preços, ainda que os índices de inflação tivessem respondido às medidas do Plano Real, seguia como ponto central da pauta política do governo FHC.

Mas aqui reside um ponto essencial. O Plano Real não era voltado apenas a estancar a indexação da economia, em função de questões de ordem conjuntural. Suas pretensões eram a de um plano voltado a realizar reformas estruturais no Brasil, pois as causas da inflação tinham raízes profundas em nossa estrutura socioeconômica. A inflação constituía, inclusive, elemento de explicação do abismo social que separava ricos e pobres. O que pode ser ilustrado pela Exposição de Motivos da Medida Provisória que lançou o Real, assinada pelo Ministro da Fazenda, Rubens Ricúpero.

O Governo de Vossa Excelência aponta, dessa forma, para realizações que vão muito além da superação das vicissitudes da conjuntura atual. Estabelece bases sólidas sobre as quais a sociedade poderá resgatar, não apenas a trajetória de crescimento sustentado, mas também erradicar a crônica indisciplina fiscal e monetária e eliminar, de forma consistente, o vexatório abismo social que caracteriza o país.

A implementação firme e segura do Programa de Estabilização Econômica lança, assim, os pilares de uma sociedade mais equânime, capaz de conciliar, nos marcos do regime democrático, os legítimos anseios de desenvolvimento e justiça social (BRASIL, 1994).

As forças políticas que conduziam o Estado passavam a mobilizar a visão segundo a qual o velho anseio da modernização seria preenchido por outro conteúdo, associado à ideia de que o Estado era o vilão do desenvolvimento, sob a forma de um regime de indisciplina fiscal que estava na base da inflação. Logo, o tema da modernização ganharia outros contornos, significando, não mais a indução estatal à industrialização, mas, sob certo sentido, o seu oposto.

Criar-se-ia um imaginário de que seria preciso reverter a realidade institucional do Estado interventor brasileiro, anacrônico diante dos novos tempos. Recorrendo novamente às manifestações dos agentes políticos, vale reproduzir passagem do Presidente Fernando Henrique Cardoso, salientando sua visão sobre o Estado e nação brasileiros, em diálogo, em 1998, com Mário Soares.

A ideia de nação continua muito forte no meu pensamento. Só que, nas

condições atuais, o empecilho é que o Estado virou burocrático e clientelista. Você hoje tem a presença do setor privado dentro do Estado, a privatização do Estado (Cardoso, 2010, 135).

A importância da passagem reside não apenas no fato de ser proferida pelo Presidente da República, mas por um intelectual que chegara à Presidência, e que desde a década de 1960 vinha discutindo o tema das possibilidades de desenvolvimento da periferia do capitalismo em circunstâncias de dependência. Em sua reflexão, Fernando Henrique procura associar as visões sobre a formação brasileira e as tarefas políticas de seu governo. Nesse sentido, o discurso do Presidente apontará para um sentido predominante de sua ação política, qual seja, a quebra de circuitos decisórios historicamente baseados no poder estatal, que organizam seletivamente seus “sócios” na sociedade civil.

Completando a passagem anterior, Fernando Henrique procurará se distinguir do que chama “esquerda tradicional”, favorável, segundo ele, a uma burguesia de Estado. Segundo o próprio autor, a expressão era intencionalmente contraditória, no entanto capaz de apreender a realidade de um Estado apropriado por forças privadas, filtrando o acesso mais plural ao interesse público.

A expressão “burguesia de Estado” é uma contradição nos termos. Usei-a para mostrar que o Estado perdera a sua capacidade de defender o bem comum, de ser universal, passou a ser apropriado por um setor de classe, o funcionalismo, que tem a ver com as empresas estatais e que se alia ao setor produtivo local. Sempre fui contra isso e a favor da sociedade civil, a favor dos movimentos sociais (Cardoso, 2010, 136).

A passagem é precisa ao vincular interpretação do Brasil e a criação de um sentido de missão civilizatória, em busca de universais perdidos (o bem-estar, o desenvolvimento, a impessoalidade do Estado, entre outros). Repor o Estado no rumo da realização do interesse coletivo impunha a tarefa de quebrar arranjos institucionais e administrativos que associavam em círculos estreitos de interesse grupos de políticos, empresários e burocratas, dando-lhes o poder de comando das decisões sobre aquilo que o Estado nomeia como estratégico. Nesse contexto, a missão civilizatória, que nos legaria a reapropriação de um Estado voltado ao bem comum, implicaria lidar com a desarticulação dos canais pelos quais os burocratas, concertados com segmentos econômicos específicos, tomam decisões sobre os rumos da sociedade e definem o conteúdo do interesse coletivo.

É sob essa diretriz que será construído um discurso sobre a reforma necessária ao Estado

brasileiro. O discurso reformista se estruturará por dois elementos: a) a interpretação do Brasil que informava o movimento em curso na década de 1990, cujas linhas gerais estão dadas na passagem de Fernando Henrique, e que descende de uma tradição do pensamento social brasileiro, no centro da qual residem as categorias do *atraso* e da *modernização*; b) a visão crítica em relação ao Estado brasileiro será justificada por um argumento fatalista, que toma a globalização como fato econômico inexorável ao qual as nações devem se ajustar, legitimando reformas do Estado.

Será visto que as duas questões são centrais para iluminar os sentidos das narrativas convertidas em ponto de vista de Estado na condução das reformas da década de 1990, internalizando valores nas práticas burocráticas, dentre as quais, o planejamento. A seguir, vale discutir com mais detalhes as duas fontes de legitimação de um discurso da Reforma do Estado.

3.1. INTERPRETAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO BRASILEIRA COMO FONTE CONCEITUAL PARA A REFORMA DO ESTADO

Sobre o primeiro ponto, a pretensão não é esgotar o debate em torno dos intérpretes do Brasil em toda a sua riqueza. Mas mostrar, ainda que em linhas gerais, as relações entre tradições que se constituem na interpretação da formação social brasileira e programas políticos de reforma do Estado ou das interações entre Estado e sociedade civil. A ideia é assinalar que categorias analíticas contidas nos esquemas conceituais dos intérpretes sobre o Brasil informam as perspectivas de reforma do Estado. Debates em torno do Estado não versam apenas sobre as melhores técnicas de gestão e regulação, mas carregam interpretações do Brasil das quais derivam indicações normativas sobre os canais de decisão e construção das burocracias estatais.

Em outros termos, é preciso evitar a compreensão limitada de que dissensos sobre a formação brasileira são de ordem exclusiva ou prioritariamente teórica. Entre os economistas, por exemplo, é comum que os dilemas acerca da intervenção do Estado sejam interpretados como diferenças conceituais entre neoclássicos e keynesianos ou entre monetaristas e desenvolvimentistas.

Porém, as ideias são parte dos objetos sociais ou, de outro modo, mudanças nas

representações dos fenômenos sociais podem significar transformações no próprio objeto. O tipo de relação entre objetos e representações no domínio social é de dependência recíproca. De modo que, particularmente, interpretações da natureza das relações entre Estado e sociedade estão contidas na própria institucionalização de canais de decisão política, de representação de interesses e do exercício de poder no interior do Estado.

As características da formação do Estado regulador brasileiro, antes de se apresentarem relacionadas a disputas entre economistas neoclássicos e economistas keynesianos, estariam vinculadas a disputas entre interpretações do Brasil que tomam como foco de análise a dinâmica política da relação entre Estado e sociedade (Mattos, 2006, 140).

As interpretações sobre a formação brasileira nas ciências sociais se constituíram, geralmente, a partir da tentativa de explicação das singularidades nacionais. Para tanto, valeram-se, principalmente, de Marx e Weber para explicar o Brasil. Não sob a forma de exegese de suas obras, mas utilizando-os para apreender os problemas e desafios relativos a uma sociedade cujos padrões se distinguem daqueles encontrados nos países desenvolvidos ou nos modelos originais de capitalismo.

Em Marx, por exemplo, buscou-se o suporte para pensar a mundialização da ordem do capital, à qual estariam acopladas as possibilidades de desenvolvimento de um país como o Brasil. Aqui se enquadram as diferentes versões da teoria da dependência, cujo debate gira em torno das formas históricas e peculiares que o capitalismo assume na periferia do sistema mundial. E, especialmente, sobre o tipo de desenvolvimento possível aos países periféricos diante das condições de dependência estrutural.

Assim, a leitura de Marx permitiria compreender a realidade singular e periférica brasileira, cujas possibilidades estavam ligadas às ondas de expansão e à divisão do trabalho no âmbito do sistema mundial capitalista. A interpretação reconhecia que a dinâmica mundial do capital reproduz um espaço fraturado, desuniforme, no qual os países periféricos ingressam pela via subordinada, com feições nada clássicas, expressas pela convivência entre pares duais, dentre os quais o mais conhecido era o que reunia liberalismo e escravidão, dando contornos bastante específicos ao capitalismo brasileiro.

Weber foi outro autor mobilizado para explicar as singularidades brasileiras, sempre contrastadas com o tipo de racionalidade presente na modernidade ocidental, informando

comportamentos sociais. Tal contraste é estruturante da obra de um dos maiores representantes do pensamento social brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda (2003), com sua categoria de *homem cordial*. Só é possível conferir inteligibilidade ao conceito de homem cordial pelo cotejo com o protestantismo ascético que, para Weber, esteve na base da formação do capitalismo.

Para Weber, o que há de específico no protestantismo ascético é uma racionalidade que favorece o cálculo de longo prazo e o associativismo horizontal, para além das relações compreendidas nos círculos primários de socialização, que privilegiam critérios emocionais, como a família. O associativismo horizontal, pois, fomenta vínculos racionais, advindos de um *ethos* que impõe ao sujeito, como uma força interior, comportamentos baseados em disciplina e em autocontrole. Imperativos éticos compatíveis com a hierarquia valorativa das instituições modernas como Estado e mercado, de corte impessoal e baseadas na superação dos critérios emocionais e familistas de ação.

Pode-se interpretar os valores subjacentes ao protestantismo ascético como opostos àqueles originados da cultura ibérica. A democracia e o mercado pressupõem uma mentalidade que informe a ação consequente diante do mundo externo (uma espécie, segundo Weber, de dominação do mundo), com o controle dos afetos e das emoções. O homem cordial se caracteriza exatamente pelo oposto, por uma flexibilidade e plasticidade dos juízos. Enfim, por uma capacidade de acomodar-se diante dos fatores emocionais, em contraposição às esferas impessoais da política e da economia, vinculadas a critérios como a autodisciplina e a racionalidade instrumental.

Razão pela qual o arcabouço social brasileiro é interpretado, regularmente, sob o par personalismo/patrimonialismo. A força do personalismo levaria a uma suspensão da separação entre interesse público e privado, o que impediria o pleno desenvolvimento de um Estado democrático, que supõe o distanciamento frente a afetos e a questões pessoais. Afinal, a norma, para realizar seu estatuto universal, não pode praticar distinções entre conhecidos e desconhecidos, entre amigos e inimigos, requerendo a impessoalidade. Diante do exposto, a interpretação da modernização brasileira se faz por um sentido de *falta*, originada do fato de que as instituições modernas no Brasil não se fizeram acompanhar de um modelo de ação que impusesse uma racionalidade baseada na aplicação da lei a todos.

Os dilemas da formação brasileira se associariam, sobretudo, ao transplante das instituições do mundo moderno para uma cultura que se organizava em outros termos. Dilema do qual se origina uma das mais famosas passagens de Sérgio Buarque, de que “somos uns desterrados em nossa terra”.

A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem (Holanda, 2003, 31).

Raízes do Brasil foi publicado em 1936 e se constituiu em um clássico do pensamento social e das ideias acerca da formação brasileira. Um índice de sua importância é o volume e qualidade de intérpretes que já lhe dedicaram comentários. Nosso debate não é, de modo algum, ingressar num campo de interpretações possíveis da obra a partir de uma leitura mais aprofundada de Sérgio Buarque. Ao contrário, para os propósitos do presente trabalho, importa chamar a atenção para a importância da obra, transbordando seus efeitos para além de si própria e constituindo um elemento a mais na formação da própria identidade nacional. Veloso e Madeira (2000) assinalam a força dos textos dos intérpretes da nação na construção de uma autorrepresentação sobre o que é ser brasileiro.

Muito da autorrepresentação que os brasileiros construíram, sobre eles próprios e sobre o Brasil, se deve a essas ideias e imagens que se tornam as verdadeiras ficções, sobre as quais repousa o nosso sentimento de pertencimento (Veloso e Madeira, 2000, 164).

A ideia, em *Raízes do Brasil*, de um modo de ser brasileiro, não pode ser entendida como uma espécie de ontologia rígida, imutável, pela qual o sentido de construção nacional estará para sempre associado a uma negatividade, a uma falta dos requisitos básicos para a promoção de uma nação moderna. No último capítulo de *Raízes do Brasil*, por exemplo, Sérgio Buarque afirma que não se pode afiançar nossa incompatibilidade absoluta com os ideais democráticos. O autor descreve algumas razões para tanto, entre elas, a repulsa a qualquer organização que não respeite a autonomia do indivíduo e o desenvolvimento da vida

urbana, forças que poderiam induzir a outros códigos socioculturais, ligados à impessoalidade e à superação de um *ethos* emocional, que divide o mundo entre amigos e inimigos.

Os caminhos do desenvolvimento nacional estavam abertos, sem qualquer determinismo acerca da estabilidade dos valores ibéricos que nos constituíram. E, também, sem a atribuição fixa de um índice plenamente negativo das tradições culturais brasileiras em relação ao mundo desenvolvido. Todavia, conforme já dito, para os nossos propósitos, é mais importante captar a penetração das ideias no imaginário social do que realizar leituras profundas e exegéticas da obra original.

Nesse sentido, é possível dizer que a ideia de que valores ibéricos conformam nossas raízes cria uma imagem associada a um *mal de origem* da formação nacional. O patrimonialismo, a baixa disposição à associação fora dos círculos emocionais, a dificuldade em separar o público e o privado, as lacunas da autodisciplina e de uma ética do esforço, entre outros, são usualmente representados como índices de atraso da nação e de sua pré-modernidade. A distância que guardamos frente ao mundo desenvolvido acaba por fundar uma espécie de *inautenticidade* do caminho brasileiro (Souza, 2003), integrando nossa própria identidade coletiva e nos representando como um tipo social homogêneo, constituído por traços comportamentais de uma cultura pré-moderna.

O imaginário social dominante no Brasil interpreta “o brasileiro” como um tipo social homogêneo, como no “homem cordial” de Sérgio Buarque, possuindo as mesmas características, quase sempre associadas à emocionalidade, ao personalismo, ao “jeitinho”, independentemente de sua classe ou pertencimento social (Souza, 2003, 51).

Por outro lado, por vezes, as singularidades do tipo social brasileiro também penetrarão na identidade nacional como compensação. Ao mundo em que os sujeitos estão aptos ao cálculo racional, desvinculado das questões afetivas, opor-se-á um indivíduo mais amável e caloroso. Representação que servirá como base ideológica para afirmar a solidariedade social no Brasil, típica de sujeitos flexíveis, transcendendo desigualdades de classes, de raça e de posição social. De novo, tais traços das identidades individuais se misturam ao pensamento social quando autores seminais constroem uma perspectiva positiva de nossas singularidades.

Para um autor como Gilberto Freyre, outro clássico do pensamento social escrevendo a partir da década de 1930, as singularidades brasileiras constituiriam uma vantagem frente a

mentalidades inclinadas à impessoalidade e ao cálculo racional. Nesse sentido, a plasticidade do colonizador português marcaria a vida colonial brasileira, com sua capacidade de se misturar e a falta de ideais rígidos e de preconceitos absolutos.

Desse enquadramento, derivaria a avaliação de que a escravidão brasileira teria sido mais dócil, posto que nela conviveriam valores despóticos, típicos da relação senhor-escravo, e uma maior disposição ao encontro de diferentes. A passagem abaixo é ilustrativa do argumento de Freyre, mostrando que, para o autor, a colonização portuguesa, influenciada pelo sistema maometano, teria legado ao Brasil uma escravidão relativamente mais dócil.

fiquei impressionado pelo fato de que o parentesco sociológico entre os sistemas português e maometano de escravidão parece responsável por certas características do sistema brasileiro. Características que não são encontradas em nenhuma outra região da América onde existiu a escravidão. O fato de que a escravidão, no Brasil, foi, evidentemente, menos cruel do que na América inglesa, e mesmo do que nas Américas francesa e espanhola, já me parece documentado de forma idônea (Freyre, 1969, 180).

No quadro interpretativo de Freyre, o português é o elemento central. Sua plasticidade e falta de ideais absolutos explicarão sua capacidade de absorver traços culturais africanos, ainda que sob relações despóticas de senhor/escravo. Daí nasceria o que Freyre designa como uma “escravidão menos cruel” no Brasil colônia em relação à América Inglesa.

Mas o português é precisamente a figura do contemporizador por excelência e é exatamente nesse traço da predisposição ao compromisso que ele se diferencia do colonizador espanhol e, especialmente, do anglo-saxão nas Américas. É o português o portador da característica mais importante da vida colonial brasileira: o elemento da “plasticidade”, do homem “sem ideais absolutos nem preconceitos inflexíveis”. É essa plasticidade que irá propiciar a extraordinária influência negra da cultura nos costumes, língua, religião e, especialmente, em uma forma de sociabilidade entre desiguais que mistura “cordialidade”, sedução, afeto, inveja, ódio reprimido e praticamente todas as nuances da emoção humana (Souza, 2001, 292-293).

Guardadas as diferenças muitas vezes substantivas entre os intérpretes do Brasil no pensamento social, o que se pretende aqui é chamar atenção para a continuidade entre as teses para as quais a matéria social de que é feita a formação social brasileira aponta, predominantemente, para traços socioculturais pré-modernos. E, em acréscimo, salientar as relações entre a predominância dessa linha interpretativa e a formação de uma identidade nacional, estruturada por um *modo de ser brasileiro*, constituído a partir de suas diferenças em

relação ao *ethos* informado pelo protestantismo ascético.

Enfim, o que está sendo pontuado aqui é o modo de pensar a sociedade brasileira, por oposição às nações ditas modernas. O que dá origem a avaliações diferentes e, por vezes, contrastantes sobre nossa formação brasileira, mas sempre reunidas pelo sentimento de singularidade radicada nos requisitos sociais faltantes para completar a modernidade ocidental típica.

A rigor, trata-se de uma maneira de pensar que conduz sempre a analisar o país pelo contraste com a modernidade ocidental, seja para vê-lo diminuído em relação a ela, seja para considerá-lo dotado de potencialidades originais que o permitiram superá-la em suas dificuldades. Esse tipo de comparação faz parte de um quadro mais amplo que permeia o pensamento brasileiro desde o século XIX e permanece presente ainda hoje (Moreira, 1999, 199).

O traço acima referido não é, evidentemente, próprio apenas aos autores citados. Avançando no tempo, pode-se encontrar, por exemplo, em Roberto DaMatta, com seu *Carnavais, Malandros e Heróis* (1997), uma linha de continuidade com a tese da dualidade que configura os caminhos sociais da modernidade no Brasil. DaMatta sinaliza para o dilema de que, no Brasil, a impessoalidade tem validade formal, organizando um sistema de leis de extensão universal e, portanto, dirigido a todos os indivíduos. Porém, em função do acesso desigual ao capital social de relações pessoais, as leis, a rigor, são seletivas. Não se aplicam a todos, mas apenas aos que não portam o *diferencial* das relações pessoais.

Num livro que escrevi – *Carnavais, Malandros e Heróis* –, lancei a tese de que o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Haveria assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre as duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao pólo tradicional do sistema). (DaMatta, 1999, 95-97).

A gramática de DaMatta salienta a convivência de um polo tradicional e um moderno, em um país que não adere de todo à modernidade. A mensagem hierárquica produz um sentido de pertencimento a um espaço social que classifica os sujeitos por critérios personalistas, ao mesmo tempo em que o requisito da lei é a igualdade dos indivíduos. O pensamento por

contraste às nações centrais fica explícito quando DaMatta tece comparações entre o Brasil e países como os Estados Unidos, França e Inglaterra, onde “as regras ou são obedecidas ou não existem” (DaMatta, 1999, 97). Nesses países, o sistema social seria mais homogêneo, sem a vigência de hierarquias baseadas na disjuntiva entre pessoa e indivíduo.

Pode-se perceber, na tese de DaMatta, a explicitação da interpretação do Brasil como uma formação moderna de sinal contrário, cujo traço mais saliente é, na verdade, a ausência de requisitos que universalizem o padrão impessoal de conduta. Apreende-se, por conseguinte, a natureza das relações sociais no Brasil sob um critério de *falta*, que nos mantém presos à hierarquia como regra de percepção e experimentação dos vínculos sociais, em oposição à igualdade pressuposta pelo Estado moderno.

Um ponto decisivo é sobre como as teses da dualidade brasileira informam práticas políticas dirigidas à reforma de suas instituições. Novamente, não há, nesse terreno, qualquer determinismo na interação entre teses e conteúdos de práticas políticas. Ademais, as diferenças entre interpretações, ainda que reunidas sob o modo de pensar o Brasil por contraste em relação à modernidade ocidental, vão criar ângulos distintos em termos do lócus institucional da pré-modernidade e, com isso, apontarão para caminhos diferentes em relação às necessidades de reformas modernizantes.

Sob esse aspecto, Vianna (1999) destacará a existência de dois blocos de interpretação sobre o Brasil, influenciados pela sociologia de Weber como suporte para a construção de teorias explicativas do *atraso*. Para um deles, a pré-modernidade brasileira estaria localizada na sociedade civil, organizada por relações que negariam a cidadania universal. Um bom exemplo é o trabalho de Carvalho Franco (1997), uma pesquisa a respeito dos dependentes formalmente livres, que, se não se constituíam como escravos, eram, por outro lado, despossuídos cujas possibilidades de existência se vinculavam a ocupações marginais, existindo em torno de pequenas oportunidades econômicas. As relações de dependência atualizavam um padrão subordinado e personalista de dominação, fundado no caráter dispensável do dependente, com quem os senhores de terra mantinham vínculos hierárquicos e verticais.

O outro bloco a que Viana se refere é o daqueles autores para os quais o traço de atraso da formação brasileira se situa no Estado, e não na sociedade civil. Retomando o argumento da

tradição cultural ibérica, esses autores irão salientar o reforço da herança patrimonial com o transplante, para solo americano, do Estado português. O legado principal da vinda da monarquia teria sido a consolidação, ao longo do tempo, de um Estado independente da sociedade civil.

Estado que, com seu poder de arbítrio, dissiparia os interesses privados e vedaria o desenvolvimento da livre iniciativa. Se o projeto da modernidade ocidental pressupunha indivíduos autônomos perseguindo seu interesse, no caso brasileiro, esse *ethos* seria abafado por um Estado que arbitraria os caminhos sociais. E, com isso, conferiria peso à racionalidade burocrática como fator de organização dos vínculos sociais, maior do que à livre iniciativa.

Diante do exposto, o Estado era também fonte de controle das riquezas, posto que a esfera econômica se submetia às razões de Estado. Nesse sistema, não havia separação clara entre o público e o privado. De modo que as ações de Estado colocariam em movimento, não o bem comum, mas seus próprios interesses, encarnados numa classe dirigente autônoma da sociedade civil. E a administração pública passa a ser representada como patrimônio ou uma fonte de riqueza privada, endereçado ao grupo dirigente.

Percebe-se, pois, que os dilemas brasileiros, novamente, residem no caráter patrimonial da modernidade brasileira. Os vínculos hierárquicos, agora situados num Estado estruturalmente forte, não representam a pluralidade dos interesses da sociedade civil. Ao regime de representação das classes, seria sobreposto o de cooptação, pelo qual interesses privados só se legitimam se mediados pela razão burocrática-patrimonial, que arbitrava as regras de distribuição de riqueza e prebendas.

Mesmo em momentos específicos da história, usualmente classificados como ruptura com as estruturas vigentes, esse quadro não teria mudado, tendo até se intensificado. É o caso da Revolução de 1930, na interpretação de Raymundo Faoro, segundo o qual as tendências de dominação burocrática foram ampliadas sob a forma de um capitalismo politicamente orientado, que subsumia o capitalismo de feições clássicas, fundado nas liberdades individuais.

De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo –,

centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de base industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente (Faoro, 2000, 819).

Nessa visão, as mudanças políticas, sociais e econômicas ao longo da formação social brasileira carregariam uma espécie de viagem redonda, mostrando a persistência do caráter patrimonial-burocrático do capitalismo brasileiro. Diferente do que pensavam diversas correntes teóricas, não se tratava de uma fase transitória rumo ao capitalismo clássico, tampouco de um eixo pré-moderno da sociedade avançada. O patrimonialismo teria o poder de se amoldar ao capitalismo, construindo estruturas duradouras pelas quais o comando político da produção e distribuição de riquezas convivia com as máquinas, com as técnicas produtivas desenvolvidas e com a indústria.

A tese do Estado patrimonial influenciaria outros autores, como Simon Schwartzman, em seu livro *As Bases do Autoritarismo Brasileiro* (2007). O elemento que mais se destaca em sua tese é a tentativa de mostrar que, diante de um capitalismo politicamente orientado, expressava-se uma dualidade entre dois tipos de política. A tradicional, operada pela classe política de quase todo o país, pela qual a ocupação dos cargos públicos era, por si própria, um negócio (a rigor, o negócio), e a dos paulistas, para os quais a política serviria como base para suas iniciativas econômicas. A tese do autor dá novos contornos ao dualismo da modernidade brasileira, renovado pela divisão geográfica entre São Paulo (espaço da afirmação dos interesses econômicos autônomos em busca de um sistema político mais aberto) e o resto do país, especialmente o eixo Rio de Janeiro-Brasília, em que a política serve como base para o controle da riqueza e a formação de clientelas.

O que é notável neste texto é a clareza com que distingue dois tipos de política que existiam nos países. Um, "o alvo e ambição de quase todos os homens públicos do país", são os "cargos de nomear", de estabelecer clientelas pela distribuição de empregos. Neste tipo de política o cargo público era algo para ter e gerir, para aumentar os prestígio e a riqueza dos políticos - uma espécie de patrimônio pessoal. O que os paulistas queriam, nos entando, era outra coisa. Eles tinham seus próprios patrimônios, e estavam interessados em controlar os mecanismos de decisão, em poder influenciar as ações governamentais no sentido de facilitar e ajudar na consecução de seus objetivos econômicos próprios e privados. Para os paulistas, a política era uma forma de melhorar seus

negócios; para quase todos os outros, a política era o seu negócio. E é nisto que reside a diferença e, em última análise, a marginalidade política daquele estado (Schwartzman, 2007, 197).

As fraturas da democracia brasileira, nessa versão, guardam relação com as derrotas de São Paulo. Por exemplo, a ditadura varguista seria a atualização do enorme peso do Estado e da dominação administrativa na estrutura social brasileira, incorporando à sua clientela os interesses urbanos emergentes. O varguismo, pois, constituiria nova volta à Ibéria, pela qual o Estado demiurgo define o interesse nacional e escolhe as posições da sociedade civil a ele vinculadas, distribuindo-lhes seletivamente direitos.

A versão seria corroborada por José Murilo de Carvalho, para quem os direitos sociais no Brasil foram distribuídos pelo Estado como contrapartida da tutela sobre a esfera privada, efetuada, não raras vezes, por governos ditatoriais. A força do Estado é reforçada pela percepção dos indivíduos de que seus direitos são uma concessão estatal e, portanto, a ação política que otimiza seus interesses é aproximar-se do Estado (o que equivale à cooptação), e não induzi-lo a representações igualitárias dos interesses privados.

O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente ... Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores (Carvalho, 2001, 221).

Enfim, para a versão que ora apresentamos do pensamento social brasileiro, representada por autores como Faoro e Schwartzman, o atraso nacional reside na permanência de um capitalismo politicamente orientado. Forma social na qual os ganhos econômicos são controlados por uma burocracia estatal, que subordina indivíduos desprovidos de poder de ação e aos quais são distribuídos direitos como concessões estatais.

O pressuposto da interpretação é que a sociedade civil é o espaço das liberdades individuais e de um empreendedorismo em que sujeitos cooperam com base em interesses de longo prazo, em cálculo racional e em razões impessoais. Espaço, portanto, não-fraturado, em que não há margens a uma divisão do mundo entre amigos e inimigos ou, como DaMatta, entre os que devem respeitar as leis e os que não devem.

Todavia, o Estado patrimonial solapa as bases da sociedade civil, ao subordiná-la à

metafísica dos interesses nacionais, que paira acima dos interesses dos indivíduos. E o faz a partir da identificação entre Estado e nação, pela qual o primeiro passa a ser o árbitro e o intérprete das expectativas da sociedade. Logo, as patologias dessa modernidade periférica dizem respeito ao Estado. A sociedade civil não é uma categoria que mereça análises mais detidas. Sob a leitura weberiana posta em circulação pela tese do Estado patrimonialista, a sociedade civil seria uma instituição que, exercendo suas potencialidades, levaria o país a superar seus males de origens, vinculados à cultura ibérica.

Nossa desigualdade abissal tem origem num Estado que não concede ampla liberdade ao interesse individual, cooptando-o seletivamente e efetivando uma confusão entre público e privado a partir da qual grupos restritos controlam a produção e a distribuição da riqueza. Portanto, qualquer projeto político dedicado a produzir igualdade deve lidar com a liberdade das ações privadas. Esta é uma dimensão dada nas sociedades modernas, importando deter-se, analiticamente, nos fatores que bloqueavam seu desenvolvimento, condensados na fórmula do Estado patrimonial.

Logo, do ponto de vista das reformas que tal posição informa, toda ênfase é dada à mudança do Estado. Afinal, é em suas instituições que reside o patrimonialismo. A marca das patologias pré-modernas do Brasil é o impedimento à livre iniciativa, cooptada pelas frações burocráticas. Nesse sentido, jamais entram em questão as hierarquias e desigualdades que brotam das próprias instituições modernas, tendo como fonte, por exemplo, culturas e linguagens hegemônicas na sociedade civil e o poderio econômico assimétrico de agentes de mercado. Apreendem-se as determinações das instituições modernas pelo que elas carregariam de pré-moderno ou de *atrasado*. Em consequência, tais teses, quando informam reformas institucionais no Brasil, necessariamente indicam que o caminho da solução dos nossos problemas seria o projeto de completar nossa modernidade, tomando-a acriticamente, pelo olhar do que falta para ela se consolidar. E a falta, para a versão que ora discutimos, reside no Estado, de natureza patrimonial.

Diante do diagnóstico, a ação reformista deveria se dirigir ao Brasil legal (ao Estado). Modernização, nesses termos, equivaleria a dissipar a autonomia da cúpula administrativa, abrindo o Estado à pluralidade dos interesses e substituindo o sistema de cooptação pelo de representação. De forma que a reforma seria política, mas não de ordem social. Sua direção

apontaria para o deslocamento da dimensão patrimonial-burocrática como eixo do capitalismo brasileiro, liberando as forças privadas da tutela estatal.

Em outras palavras, dado o enquadramento teórico, a ação reformista focaria as instituições políticas com vistas a remover seu resíduo pré-moderno. Valendo ressaltar que a ênfase da discussão sobre a natureza da modernidade em si própria fica em suspenso, subsumindo-se à ideia de fazer a nação ingressar com os dois pés na ordem moderna e romper com o atraso.

Essa breve síntese da influência do tema do atraso sobre autores do pensamento social brasileiro foi útil para mostrar suas relações com o sentido da reforma do Estado na década de 1990. Nem de longe pretendeu esgotar a complexidade contida nas obras dos principais intérpretes do Brasil. Conforme passagem citada de Moreira, a ideia foi explicitar a presença, entre intérpretes tão heterogêneos, de uma leitura em que a realidade brasileira é apreendida apenas por contraste em relação ao pleno desenvolvimento das instituições modernas nas nações desenvolvidas.

De modo que, no lugar de uma discussão sobre os elementos que organizam essa modernidade, salientando-se seus dilemas, o foco incide sobre a ruptura necessária com elementos pré-modernos para que o Brasil adira integralmente ao mundo desenvolvido. É a permanência do passado no presente que explicaria os principais problemas nacionais, como a desigualdade e a falta de democracia¹⁶.

Entre essa longa e diversa tradição de pensar o Brasil por contrastes em relação ao mundo desenvolvido, destaca-se, para os nossos propósitos, aqueles autores que localizam o atraso no Estado patrimonial-burocrático, herdado da tradição ibérica. No plano do Estado residiriam as fontes da desigualdade, associadas ao controle da produção e distribuição da riqueza econômica pelas elites administrativas. Mas também o baixo apreço pela democracia, num país em que o sistema político de cooptação historicamente se sobrepôs ao de representação política plural dos interesses dos diferentes grupos que compõem a sociedade.

Nossa tese é que essa interpretação informa a Reforma do Estado conduzida pelo governo Fernando Henrique. O próprio Presidente, nas passagens aqui já reproduzidas, procura expor a categoria intencionalmente paradoxal de “burguesia de Estado”, visando a expressar os fios

¹⁶ A não ser em autores que ajuízam positivamente nossas singularidades culturais, caso, conforme já exposto, de Gilberto Freyre.

que ligavam segmentos privados a setores do funcionalismo. Tais vínculos renovavam a função do Estado como lócus de produção e reprodução dos interesses patrimoniais.

A mensagem que a Reforma carregava era a da revisão das instituições de Estado, dirigindo-o à realização do bem comum. Inspirada pela tese da permanência do passado ibérico burocrático-patrimonial, resistente às intensas transformações econômicas e sociais do século XX, a Reforma põe em prática um discurso de ruptura com o passado pré-moderno. De modo a instalar um regime verdadeiramente democrático, em que as forças privadas se associam impessoalmente, sem a intermediação patrimonial e burocrática, e o Estado se abre à pluralidade da sociedade civil.

É nesse sentido que se deu a famosa comunicação do Presidente FHC de que seu governo representaria o fim da Era Vargas. O Estado já não seria o demiurgo dos caminhos nacionais, a opinião pública seria livre e não haveria tutela estatal. O velho ideal de uma modernidade ocidental se instauraria, rompendo com a herança secular do patrimonialismo. A proposta, explicitamente ou não, carregava uma espécie de filosofia da história, interpretando o percurso da construção nacional a partir de uma série de transformações que, por um lado, modificavam as estruturas sociais brasileiras, mas, por outro, reatualizavam o comando patrimonial-burocrático do capitalismo brasileiro.

A leitura do movimento de longo prazo conferia ao governo FHC uma espécie de missão histórica, que significava naquele momento a ruptura com o elemento passadista. Projeto que se consolidaria pela emergência de instituições públicas que liberariam as forças privadas, interrompendo, assim, o regime de cooptação, para exercer suas potencialidades, já não mais solapadas pelo Estado patrimonial.

Estes eram os termos da Reforma do Estado, sobretudo de sua dimensão voltada a incidir sobre o aparelho administrativo estatal, levada a efeito pelo Presidente FHC, conforme será visto a seguir. A elaboração de uma proposta de modernização administrativa partiu de uma visão etapista, pela qual o Estado patrimonial e burocrático seria superado por uma nova administração pública, não mais centrada sob si própria, mas modernizada para atender às demandas dos cidadãos, indivíduos a quem finalmente o Estado asseguraria as condições de exercer a livre iniciativa. Conforme lembra Vianna, a chave da interpretação implícita na Reforma do Estado é a ideia de desfrute de um liberalismo político cuja conquista não guarda

relação com as lutas das forças populares e democráticas. Mas com “um mero arremate do longo processo de imposição da hegemonia da ordem privada” (Vianna, 2006, 29).

Ainda sobre o ponto, não é intenção do presente trabalho apreender as relações entre a leitura dos dilemas brasileiros que informou a concepção da Reforma do Estado e a própria evolução da obra do intelectual Fernando Henrique Cardoso. Contudo, é possível sugerir que, em diversos momentos de sua produção, o tema do Estado patrimonial comparece como elemento a partir do qual se condensa os desafios para o desenvolvimento brasileiro.

Há autores que divergem sobre a importância do tema do patrimonialismo na obra de Fernando Henrique Cardoso. Por exemplo, para Tavolaro, Cardoso é um dos representantes mais importantes da teoria da dependência, para a qual é o sistema mundial de dominação capitalista que explica o tipo de formação social periférica, e não sua herança cultural.

Fernando Henrique Cardoso (1972, 1980; Cardoso e Faletto, 1979) também refuta a tese segundo a qual tendências culturais profundas teriam aprisionado a sociedade brasileira em formas de sociabilidade de tipo patrimonial. Para ele, as principais estruturas da sociedade brasileira contemporânea deveriam ser compreendidas como decorrentes do reaparecimento do sistema externo de dominação capitalista em práticas nacionais de grupos e classes sociais (Tavolaro, 2005, 9).

Todavia, percorrendo as principais obras de Cardoso, não é possível descartar o peso que teve a questão da herança cultural ibérica na formação de suas teses sobre o Brasil. Por exemplo, em texto publicado em 1977, o autor assinala a singularidade brasileira, mesmo em relação aos países da América Latina, em função do deslocamento para cá do Estado monarquista português e de sua herança.

É que o Estado nacional independente no Brasil nasceu depois da transferência do Estado imperial português para este país. Foi a única situação na América Latina em que o Estado da Metrópole se deslocou, com D. João VI e toda a sua burocracia, para uma colônia. Por isso, o aparelho estatal brasileiro é extremamente complexo desde o século XIX. E quando se efetua o processo da independência o Estado nacional herda esse aparelho estatal do Império português (Cardoso, 1977, 84).

Em outros artigos, essa herança aparecerá como fator crucial da explicação dos problemas brasileiros. Certamente, de forma transfigurada, reconhecendo-se que a tradição patrimonial ganha novas feições ao combinar-se com as mudanças socioeconômicas; especialmente, as da fase de industrialização, na qual os governos fundavam sua legitimidade do crescimento e do

dinamismo econômico. Para tanto, conforme já exposto, valeram-se da ampliação da burocracia e do fortalecimento institucional em áreas como o planejamento, de modo que o Estado pudesse cumprir sua função de condutor do desenvolvimento.

Em condições de debilidade da sociedade civil, Cardoso salienta que o novo Estado acomodará os tradicionais interesses clientelistas, articulando-os ao agir da burocracia. Em outros termos, na medida em que a racionalidade técnico-burocrática não se baseava na representação de interesses da sociedade civil (partidos, classes, sindicatos, entre outros), os “fundamentos técnicos” de sua intervenção eram capturados por interesses privados, organizados dentro do próprio Estado. Procurando conceituar essa rede de interesses pela qual a cooptação substituíra a representação e o Estado organizava a sociedade, vinculando burocratas e agentes privados, Fernando Henrique criou o conceito de anéis burocráticos.

A “burocracia” funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente, como vimos, partidos de classes, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos etc. (Cardoso, 1972, 99-100).

Esse sistema se intensificaria após o golpe militar de 1964 e, mais precisamente, a partir de 1968, quando o Poder Executivo governaria dissolvendo qualquer critério de representatividade lastreado na sociedade civil como forma de legitimação das políticas públicas. Os anéis restringiam a igualdade e a diversidade dos interesses privados, selecionando, em bases estreitas e arbitrárias, aqueles que se associariam à ação estatal. Diante da ausência de canais que materializassem no âmbito estatal os interesses da base social brasileira, os anéis burocráticos servirão como modalidades alternativas, focadas em questões específicas como a implantação de um projeto de infraestrutura ou de uma planta produtiva, sem, portanto, mobilizar amplas questões classistas.

Percebe-se, portanto, nessa breve referência ao conceito de anéis burocráticos, o papel que o Estado patrimonial guarda na produção teórica de Fernando Henrique. Sem dúvida, o tema das possibilidades de desenvolvimento dos países periféricos à luz de novas formas de dependência ocupa papel de destaque em sua sociologia. Essas novas formas estarão associadas ao impulso à internacionalização do capitalismo a partir da década de 1950,

reposicionando as condicionalidades ao desenvolvimento de sua periferia, conforme será analisado a seguir.

Porém, combinado à determinação externa em suas novas formas, persistirá a questão do Estado patrimonial como fenômeno integrante do complexo de desafios ao desenvolvimento brasileiro. É o que fica expresso na categoria dos anéis burocráticos, modo atualizado pelo qual a indissociação entre público e privado segue figurando na paisagem social brasileira. Não como uma estrutura cultural imutável herdada dos tempos coloniais, mas ressignificada a partir de novos contornos institucionais em que os canais de decisão política, embora fundados tecnicamente, são apropriados por redes de interesses privados.

Essa é a razão pela qual Fernando Henrique, na condição de Presidente, afirmará que o desafio de seu governo será recuperar o caráter universal do Estado, dissolvendo os canais de cooptação pelos quais interesses privados aprisionam o bem público. Para um país estruturalmente desigual, o *atraso* residia no Estado e em sua baixa porosidade em relação aos interesses da sociedade civil. A igualdade e a democracia, típicas das sociedades modernas, pressupunham um projeto político voltado a romper com o passado patrimonialista, não de ordem societal, mas legal, sob a forma de uma Reforma do Estado.

O país legal, uma vez reformado, induziria à modernização socioeconômica. Sem dúvida, as bases interpretativas de Fernando Henrique se constituem por uma leitura de autores como Raymundo Faoro, Simon Schwartzman e Sérgio Buarque. Não para ratificar a tese de um vício imutável herdado da cultura ibérica, mas para pôr em movimento uma interpretação dualista renovada, em que o elemento pré-moderno (patrimonial, avesso ao respeito universal às leis) devia ser removido, viabilizando uma ordem democrática.

A referência abaixo, bastante ilustrativa do tema, foi extraída de discurso oficial do Presidente Fernando Henrique, a propósito do centenário de nascimento de Sérgio Buarque. Vale a reprodução da passagem, na qual se misturam as posições de Presidente e intérprete de *Raízes do Brasil*, mobilizando a obra como base para a interpretação de que o caminho da democracia e da cidadania requer o desenvolvimento de uma nova cultura, que constanja o peso ainda existente do desapego à universalidade da lei, subvertida em nome do comportamento personalista.

E, talvez a maior incompreensão, na análise do Sérgio, seja exatamente a questão do famoso homem cordial, onde, realmente, - já foi ressaltado aqui - a ideia não era de louvar o homem cordial, nem de ficar com um culturalismo, assim de pouco alcance, mas era de mostrar, precisamente, as limitações que esse tipo de relacionamento, vindo do personalismo, do patrimonialismo e dessa mentalidade cordial, impunha a uma ordem verdadeiramente democrática.

Na verdade, o homem cordial é visto de um ângulo crítico. Esse emocionalismo, essa transformação de tudo em uma questão pessoal, que pode ter esse lado assim, sentimental, e até mesmo da cordialidade, ele atrapalha a formação de uma sociedade onde o exercício da cidadania e da democracia sejam, realmente, os valores fundamentais. Na verdade, a cordialidade é inimiga das normas. Ela é refratária ao império da lei, porque ela discrimina. Se eu gosto da pessoa, a lei não vale. Se eu tenho um certo sentimento. A ideia de que a maior igualdade para um maior número de pessoas, que vem de Bentham, que é fundamental a democracia, não se coaduna com a questão da cordialidade (Cardoso, 2012, 113).

Portanto, a Reforma do Estado deve ser apreendida a partir do esquema interpretativo pelo qual a chegada a uma ordem moderna requer a revisão das instituições do Estado, visando a superar seu caráter patrimonial. Por outro lado, a Reforma era enunciada como uma espécie de necessidade histórica oriunda das determinações da ordem capitalista mundial. É o que passamos a tratar.

3.2. O DISCURSO DA GLOBALIZAÇÃO COMO FONTE CONCEITUAL PARA A REFORMA DO ESTADO

Vale, a partir daqui, discutir os sentidos atribuídos à globalização nos enunciados oficiais e o papel que a categoria desempenha na legitimação da Reforma do Estado no governo FHC. À crítica de um Estado estamental, apropriado pela aliança entre empresários e funcionários públicos, será acrescentado, entre as razões para a Reforma do Estado, o fato de que o sistema mundial capitalista entrara em nova fase. A essa nova fase, que teria se iniciado na segunda metade da década de 1950, seria dado o nome de *globalização*, marcada pela mudança nas relações entre economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Até então, a industrialização era associada à obra de governos nacionalistas, que impunham políticas de incentivo à nascente indústria local, buscando alterar estruturas produtivas baseadas na exportação de produtos primários. Economias dependentes das

compras do exterior tinham dinâmica reflexa, baseada quase exclusivamente nas decisões de fora, de modo que não havia autonomia nacional para tomar decisões que promovessem o desenvolvimento econômico. Daí nasceria a associação entre subdesenvolvimento e dependência externa, presente em argumentações clássicas como a de Furtado (2005)¹⁷.

A história econômica brasileira entre 1930 e 1980 pode ser entendida como a busca de um sistema econômico com maior grau de autonomia, no sentido da tentativa de construção de uma dinâmica de acumulação endógena, ainda que relacionada à economia mundial.

Neste caso, se poderia dizer, inclusive, que foi um interregno desenvolvimentista – entre 1930 e 1980 – que despertou as esperanças e criou a expectativa de que já tivessem se fortalecido e autonomizado, durante esse período, “centros internos de poder” dispostos a completar e operar um “sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se” (Fiori, 2000, 3).

Nesse sentido, a industrialização era experimentada como política voltada a nacionalizar o centro das decisões políticas e econômicas, numa luta que parcela das esquerdas classificava como anti-imperialista, posto que implicava conflitos com capitais estrangeiros contrários à industrialização dos países periféricos.

A partir de 1950, porém, as relações entre centro e periferia se alterariam qualitativamente. Já não seriam os países pobres meras economias baseadas em recursos agrícolas exportados para economias desenvolvidas. Mas passariam a constituir um espaço de valorização do capital industrial estrangeiro. Isto é, os capitais internacionais passaram a migrar para países pobres, onde localizavam seus investimentos. De modo que a industrialização se vinculava à entrada de capitais internacionais, que transferiram tecnologia e recursos para financiamento da produção aos países em desenvolvimento, modificando drasticamente as relações entre centro e periferia do capitalismo. Alterava-se, a rigor, a forma de dependência externa, que passava a ser tecnológica e financeira.

As novas circunstâncias seriam assinaladas pelas diferentes versões da teoria da dependência. Por exemplo, Santos (2000), um dos expoentes da referida corrente, chamava

¹⁷ A rigor, na explicação de Furtado, para a análise das sociedades periféricas e do subdesenvolvimento, também seria preciso levar em conta que a internalização pelas elites de padrões de consumo dos países do centro exigiria a concentração de renda. O padrão de consumo das elites reforça a dependência externa, não consolidando centros internos de decisão e não internalizando o progresso técnico de modo a gerar excedentes e maior homogeneidade social. “Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração da renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cênicos” (Furtado, 1974, 45).

atenção para o novo contexto da ordem global.

Busquei também mostrar que o avanço do setor industrial demandava a necessidade de estabelecer uma nova política diante do capital internacional. Este vinha substituir o capital nacional no processo de industrialização, trazendo tecnologias, financiamento e padrões de competitividade de economias que já tinham produtos tecnologicamente maduros (Santos, 2000, 92).

Uma versão da teoria foi apresentada por Fernando Henrique Cardoso, em conjunto com Enzo Falleto (Cardoso e Falleto, 1970). Para os autores, as mudanças na forma de dependência manifestavam a possibilidade de desenvolvimento dos países periféricos, ainda que sob uma forma associada ao capital estrangeiro. Os países da periferia não ficariam necessariamente estagnados diante de sua dependência frente ao centro do sistema, posto que este passara a deslocar seus capitais, tecnologia e recursos a outras partes do mundo, descentralizando sua distribuição.

Entre os efeitos dessa internalização, estaria a mudança do perfil das classes médias. Antes limitadas, em alguma medida, à posição de profissionais liberais que vendiam serviços às classes abastadas, as classes médias passam a ocupar postos técnicos assalariados nas grandes empresas, ampliando sua renda e mobilidade social. Logo, a tese era que a estagnação não era um fato inexorável para as economias dependentes, que podiam se desenvolver baseadas nos capitais estrangeiros.

Essa interpretação terá forte viés normativo, pois, contra as forças tradicionais de esquerda, criticava a tese de que a entrada de capitais estrangeiros implicaria uma naturalização da condição de subdesenvolvimento. Ainda que associado ao capital estrangeiro, Cardoso previa a possibilidade de desenvolvimento para os países periféricos, indicando uma via de ampliação da produção e incorporação de tecnologia pela maior integração entre centro e periferia.

A tese da ampliação das relações econômicas internacionais é a base para o olhar que Fernando Henrique Cardoso lançará sobre a globalização na década de 1990. Em sua visão, a globalização veio a indicar um grau inédito de integração capitalista, de escala planetária, tanto na esfera produtiva como na financeira. Como as decisões de governo se circunscrevem ao espaço nacional, o Estado precisa se adaptar às novas condições e reconhecer que perde graus de autonomia para escolhas político-econômicas.

Assim, o Estado nacional-desenvolvimentista, de caráter protecionista e dirigente da economia, tornava-se disfuncional, pois dependia de espaços nacionais relativamente fechados, fora dos quais suas decisões não teriam eficácia. A reforma do Estado implicava adaptá-lo às novas circunstâncias mundiais, reconhecendo que ele já não podia dirigir a economia, tendo sua tarefa se deslocado para a indução da eficiência na produção por forças privadas num ambiente internacionalizado e competitivo.

Do ponto de vista social, o estímulo à competitividade funcionava como o contraponto ao clientelismo oriundo dos canais pouco plurais de decisão política, monopolizados por burocratas e empresários articulados. Assim, o Estado deslocaria as decisões de investimento e produção ao mercado, regulando-o, sob regras claras e neutras, superando o clientelismo. Devia, ademais, abrir-se à diversidade de sua base social, desenvolvendo instituições em função das quais seria mais poroso, permeável a interesse difusos, não-organizados. Nesse sentido, mercado e democracia caminhariam juntos, realizando um projeto que, em última instância, produziria maior equidade social.

Realizadas essas tarefas, a globalização poderia trazer resultados positivos ao país, em linha com a ideia de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Indagado por Roberto Pompeu de Toledo se a globalização levaria à exclusão, Fernando Henrique seria taxativo ao dizer que não, indicando a via que seu governo procuraria construir: o desenvolvimento associado ao capitalismo internacional.

- A globalização não reforça a exclusão?

- Não necessariamente. Hoje há uma espécie de refrão: globalização é igual a exclusão. Por quê? Depende do Estado, do governo, da sociedade, da capacidade interna de organizar as variáveis em jogo (Cardoso, 2010, 132).

Essa capacidade de organizar as variáveis do jogo é representada justamente pelo rol de reformas em direção aos requisitos da nova ordem econômica mundial. Ainda que o discurso de Fernando Henrique remeta às escolhas políticas de governos para lidar com a globalização, esta ganha um tom de inexorabilidade. Diante da qual aos governos locais só resta o ajuste às condições mundiais impostas, sob pena de não se apropriar os ganhos sociais e econômicos permitidos pela globalização. Sobre o ponto, novamente vale citar Fernando Henrique, expressamente fatalista em relação ao fenômeno da globalização.

A esquerda, ou essa parte da esquerda, confunde processo histórico com escolhas políticas. A globalização não é algo para você ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente (Cardoso, 2010, 143).

A globalização não seria uma escolha política, mas um fato, em relação ao qual, por conseguinte, não fazia sentido ser contra ou a favor. Era uma realidade inexorável, com a qual se devia lidar. Era preciso ajustar-se aos novos tempos, que, conforme já visto, exigiam um Estado mais eficiente e enxuto, ciente de seus limites diante de uma ordem global cujas decisões estratégicas escapavam ao espaço nacional.

Para além do caráter irreversível da globalização expresso no pensamento de Fernando Henrique, há de se salientar seu determinismo econômico. A globalização será fundamentalmente uma questão atinente à internacionalização dos capitais, produtivos e financeiros, com efeitos sobre a sociedade. Nesse sentido, equivaleria a uma espécie de marxismo vulgar, cuja fórmula clássica é a vindicação de que a infraestrutura econômica determina a superestrutura (as ideias, a cultura, as relações sociais, a condução do Estado, entre outros). Todavia, um materialismo simplista de sinal contrário, posto que voltado a justificar a absoluta adesão à ordem. Para tanto, mobilizava um argumento de uma determinação econômica irresistível, que exauria as possibilidades, inclusive, da relação entre Estado e sociedade.

De forma que o novo Estado – não-intervencionista - seria uma decorrência das novas relações econômicas, substituindo o modelo centralizador emergente em 1930, em que o poder estatal dirigia a economia e impunha os caminhos para a industrialização. E aqui – vale a ênfase - não estaríamos no campo das escolhas ou das preferências políticas, mas da incorporação de um fato, de um ajuste necessário às novas condições reais de funcionamento dos mercados. Uma vez que, nos termos de Fernando Henrique, a globalização “simplesmente existe”.

No pensamento de Fernando Henrique, as dimensões não-econômicas da internacionalização jamais terão destaque, a exemplo das trocas culturais, das linguagens emergentes, os estilos de vida, os novos circuitos de trocas simbólicas, entre outros. Indicando que tais aspectos não cumprem função relevante para a explicação de novas relações sociais e, especialmente, não são incorporados como elementos determinantes para mudanças institucionais. De modo que haveria uma espécie de prioridade econômica na explicação da

emergência de novas relações sociais, sob a forma da apreensão de forças internacionalistas cujas leis levariam a uma perda de autonomia por parte dos governos nacionais e à maior competitividade das economias, obrigando o Estado a reformas que aumentassem sua eficiência e reduzissem seu tamanho.

O argumento da globalização como estágio do desenvolvimento do capitalismo procura legitimar as escolhas de política sob a forma de ajuste a novas condições de um capitalismo global. O sentido predominante das reformas seria abrir o Estado à integração com o mundo, sob a perspectiva estritamente econômica, induzindo, pela concorrência, à modernização das estruturas econômicas.

Essa tese é complementada pelo anterior, vinculado à interpretação da formação brasileira. Se, no caso da globalização, o projeto político seria sintetizado pela fórmula da integração do país às condições internacionais, para a tese do poder estatal como árbitro das classes, as reformas indicariam o caminho da integração interna, retratada como abertura do Estado à pluralidade de interesses. Com ênfase para aqueles desorganizados, excluídos historicamente dos anéis que ligavam burocracias a segmentos da economia.

Somados os argumentos externo e interno, criava-se uma narrativa oficial pela qual a intervenção do Estado entre 1930 e 1980 havia forjado uma economia protegida da competição internacional e dominada por interesses organizados de grupos específicos que definiram os rumos de uma industrialização induzida pelo Estado, demiurgo da modernização. A mensagem contida no discurso oficial, a partir da década de 1990, era que o Estado passaria a servir à sociedade civil, invertendo a balança de poder em favor de suas frações mais desorganizadas. Conforme já exposto, mercado e democracia formariam um par que condensaria parte substantiva da reforma.

Mas é importante lembrar o conteúdo economicista do argumento, que lia a sociedade civil predominantemente a partir de relações de consumo e de acesso a bens e serviços. Nesse sentido, a defesa da sociedade civil resolvia-se no estímulo à competitividade e abertura da economia ao resto do mundo. O que implicaria fim da proteção a setores industriais nacionais e, portanto, à quebra da relação de clientela entre burocratas e segmentos do mercado. Em acréscimo, os consumidores passariam a consumir bens e mercadorias até então inacessíveis em função dos monopólios públicos e da ineficiência dos setores protegidos.

De modo que o projeto se realizaria, fundamentalmente, pela diminuição do tamanho do Estado, pela sua retirada de uma série de domínios, especialmente da produção de bens e serviços, pela contenção do gasto público e pelo aumento na eficiência pública da provisão de bens e serviços. Muitos dos quais passariam a ser responsabilidade de setores privados e não-estatais, como se verá adiante.

Todas essas medidas estavam vinculadas ao imaginário de uma modernização pensada como abertura do país a relações de competitividade e às condições capitalistas internacionais. O que é central para o nosso argumento, por conseguinte, é a emergência de índices de valor que preenchiam o conteúdo dos universais vazios, típicos da experiência brasileira, sob a forma de relação entre *modernização* e o *desenvolvimento*. O ponto aqui é sobre quais e como novas representações ganham o *status* de oficiais; e, ao fazê-lo, monopolizam e apropriam o interesse coletivo, dando-lhe significados específicos inscritos em formas institucionais.

Reconstruir esse movimento é decisivo para compreender as novas formas assumidas pelo discurso do planejamento, quando este já não tem a âncora da industrialização como síntese do interesse nacional. Nesse quadro, quais valores ele realiza, que linguagens procura institucionalizar no interior da administração, como lida com outras racionalidades, já que, conforme visto, caracteriza-se por existir sempre em relação ao outro, representado pelo vasto campo das políticas públicas.

Tal como no capítulo anterior, a proposta é que seja possível articular as tendências macrossociais da esfera do poder ao microcosmo do planejamento, tomando-o como uma formação discursiva relativamente independente, mas cujos elementos – objetos, horizonte teórico, estilo, distribuição de posições entre as vozes que falam, entre outros – só são compreensíveis nas relações que estabelecem para fora de suas fronteiras. A questão, portanto, é como se internalizam nas práticas burocráticas os índices de valor associados aos projetos de reforma das instituições brasileiras.

Enfim, convém avançar no argumento, em direção ao exame de como se alteram práticas institucionais na medida em que elas são legitimadas por uma nova gramática oficial, que associa desenvolvimento, Estado enxuto e em busca de eficiência e abertura de mercados. Estes são os novos sentidos atribuídos ao interesse geral, eficazes apenas na medida em que inscrevem na ordem institucional e estatal um padrão valorativo segundo o qual o Estado

intervencionista privatiza o interesse comum, seja porque põe em funcionamento relações de clientela baseadas na desigualdade de acesso aos círculos políticos de decisão, seja porque expõe um desajuste frente aos requisitos (inexoráveis) da globalização.

O passo seguinte é examinar os termos concretos da Reforma de Estado durante o governo Fernando Henrique. Especificamente, será salientada a parte da proposta que lida com a modernização do aparelho de Estado. É preciso fazê-lo, procurando articular as novas maneiras de organizar a máquina pública e os índices de valor postos em movimento pelo discurso oficial de Estado. Para tanto, serão utilizados, especialmente, documentos oficiais do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, órgão do governo federal responsável pela condução da reforma da administração.

3.3. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: PONDO EM PRÁTICA AS TESES SOBRE O BRASIL

Vale lembrar que, tal como Fernando Henrique Cardoso, o titular da pasta, Bresser-Pereira, inscreve-se no debate sob dupla condição. Para além de um ator político, Bresser é um pensador das questões brasileiras, especialmente aquelas ligadas ao Estado e à administração pública. Possivelmente pela dupla condição de Bresser, o MARE, sob seu comando, procurou sistematicamente racionalizar sua intervenção, procurando interpretar o movimento histórico de constituição do Estado, em suas relações com questões políticas e econômicas da formação brasileira, mas também do sistema capitalista mundial.

Vale iniciar pela referência a documento do MARE, de 1997, voltado a produzir uma perspectiva oficial sobre o caráter imperativo de uma reforma ou reconstrução estatal na década de 1990.

A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (Bresser-Pereira, 1997, 7).

A passagem procura estabelecer conexões causais decisivas para justificar a reforma do Estado. Nos termos da passagem, este havia sido um “fator de desenvolvimento econômico e social” entre as décadas de 1930 e 1960. A partir daí, contudo, teria se convertido na **razão principal** para o baixo crescimento econômico e elevação do desemprego e da inflação, sobretudo pelo crescimento distorcido de suas funções entre 1930 e 1980, posicionando-se como árbitro do desenvolvimento. O crescimento de suas funções teria levado, entre outros, a um elevado padrão de gastos públicos para sustentar a máquina administrativa.

O aparelho do Estado se estruturou a partir de 1930, como resposta ao modelo anterior, em que a desregulamentação do mercado levou à crise, à queda da atividade produtiva e ao desemprego. O novo modelo, nos países desenvolvidos, ganhou a forma do Estado do Bem-Estar, enquanto nos países periféricos constituiu-se como um Estado promotor e indutor da industrialização.

Para realizar suas novas tarefas, o Estado internalizou em suas estruturas interesses econômicos e sociais diversos, ampliando seu papel como regulador das relações econômicas, tomando como de interesse público o avanço na industrialização. Desse modo, promoveu uma associação entre o interesse público e o privado, sob as formas já vistas no capítulo anterior, apoiando setores específicos da indústria. A ampliação do papel do Estado pressupôs o crescimento da carga tributária, bem como da burocracia, diante de seu papel no modelo baseado em intervenção estatal.

Para Bresser-Pereira, essa ampliação, na década de 1980, implicou uma crise fiscal, ficando o Estado impossibilitado de fazer frente a tantos desafios. Em outros termos, a solução gestada desde 1930 para um novo modelo de regulação do capitalismo no Brasil teria levado a um excesso de Estado na provisão das soluções e, por conseguinte, a uma participação distorcida da burocracia nos domínios sociais e econômicos. Portanto, não se tratava apenas de uma questão fiscal, mas de uma crise na administração burocrática do Estado e em seu modo de intervenção.

O Estado passava a ser apreendido como *negatividade*, instância social impeditiva de um desenvolvimento de tipo novo, ajustado às condições do capitalismo pós-década de 1970. Estas condições são condensadas sob o feixe da *globalização*. Na segunda metade do século XX, ocorreram profundas mudanças no sistema econômico mundial, especialmente a redução

dos custos de transporte e comunicação. Com isso, a economia mundial se tornou mais integrada, acirrando a competição capitalista, com efeitos sobre os governos nacionais.

Diante do fato de que o centro das decisões econômicas passava a ser um espaço econômico mundial e integrado, os governos nacionais já não dispunham de elevado grau de autonomia para realizar suas escolhas. Tornava-se, portanto, disfuncional o aparelho estatal construído em cinquenta anos de política desenvolvimentista no Brasil, indutor da industrialização e dotado de instrumentos para impulsionar a decisão de produção que se associava aos planos e a suas prioridades.

No lugar de absorver o interesse industrial, dando-lhe o caráter de interesse nacional, era preciso que o Estado preparasse a atividade econômica à concorrência internacional. O novo papel do Estado passava por outro arranjo político-institucional. Já não teriam os instrumentos de intervenção estatal a incumbência de centralização da alocação de recursos e valores, definindo, por uma racionalidade tecnocrática, as atividades econômicas e segmentos que seriam classificados como prioritários. O centro das decisões de alocação teria de se deslocar em direção aos agentes do mercado, expostos à concorrência internacional.

A interpretação dos novos tempos, enquanto diagnóstico, podia ser apropriada por forças políticas e ideológicas associadas à defesa do livre mercado. Segundo Bresser, esse não era o ponto de vista oficial na década de 1990. Em oposição à ideia de que, sob as novas circunstâncias, o Estado cumpria funções minimalistas (daí a expressão “Estado mínimo), a pauta da reestruturação do setor público partia do pressuposto de que ele tinha uma função central a desempenhar.

Aos poucos foi se tornando claro que o objetivo da intervenção deixara de ser a proteção contra a concorrência, para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada. Estado e mercado não mais podiam ser vistos como alternativas polares para se transformarem em fatores complementares de coordenação econômica (Bresser-Pereira, 1997, 11).

Assim, a proposta compreendia reformas voltadas às duas instituições básicas das sociedades modernas – o mercado e o Estado. Ambos pressupunham um ajuste às novas condições do capitalismo mundial. Em relação ao mercado, os métodos de produção tinham de se modernizar diante de uma crescente concorrência internacional. Ao Estado era imposta a redefinição de sua forma de atuação, de modo que, estabelecendo complementaridades com o

mercado, pudesse induzir a uma maior *eficiência* na provisão de bens e serviços.

Sob o novo modelo de regulação social que se insinuava, pode-se perceber novas formas pelas quais o discurso oficial transformava perspectivas singulares em síntese do interesse coletivo. Tratava-se, agora, não mais de praticar uma simbiose entre interesse industrial e nacional, justificando o funcionamento de instrumentos de intervenção estatal, especialmente os planos, que pudessem direcionar o mercado para a industrialização, identificando-a com a modernização nacional.

Ao contrário, as mudanças em curso envolviam mobilizar o imaginário social da modernização, mas agora o preenchendo com outro índice valorativo. *Modernizar-se* passava a corresponder a um projeto político cuja meta era superar o atraso contido no Estado e que se expressava ao menos de três formas: a institucionalização de interesses personalistas, associados a segmentos dotados de maior capacidade de se articular aos agentes estatais; a intervenção excessiva do Estado na vida econômica e social, que significou elevação do gasto público e da carga tributária, a subtração de recursos do setor privado e o endividamento estatal, gerando uma crise fiscal que lhe retirara a capacidade de investimento e gerou inflação; por fim, a burocratização em função da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado, baseada em controles administrativos e procedimentos legais ineficientes.

Diante dos pontos acima elencados, Bresser-Pereira conceberia o novo Estado como constituído a partir de quatro componentes: (a) delimitação de seu papel, por processos como a privatização, a publicização¹⁸ e a terceirização, que transfeririam competências do Estado a entidades não-estatais e ao mercado; (b) a desregulação, diminuindo a interferência estatal no mercado; (c) o aumento da governança, com uma administração mais ágil, dotada de menos controles legais, flexibilizados para o alcance de resultados; e (d) ampliação da governabilidade, compreendida como poder político necessário aos governos democráticos.

Em nossa interpretação, a reforma do Estado seria a tradução para a administração pública de uma visão de Brasil estruturada pelo dualismo entre *modernidade* e *atraso*. A construção desse braço operativo se vale de uma periodização de formas de Estado capitalista. Primeiro, o Estado social liberal, caracterizado por pouca intervenção na economia. O livre jogo das

¹⁸ Publicização é a transferência da responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos a organizações não-estatais.

forças de mercado teria levado à crise de 1929, cuja manifestação no Brasil foi a superprodução de café (que não era causada apenas pelos problemas do mercado externo, mas também pelos estímulos à produção interna).

A interpretação da crise das primeiras décadas do século XX como sendo originada de certo déficit de intervenção estatal para regulação do mercado induziu à formação de um Estado forte, ao qual Bresser dá o nome de social-burocrático. Nos países em desenvolvimento, a partir de 1930, esse Estado ganharia a forma de indutor da industrialização e da questão social, estruturando-se de forma a ditar seus rumos, regulando segmentos econômicos e sociais que se associariam ao projeto de industrialização. Este, por seu turno, seria o novo índice do interesse coletivo, configurando uma identidade entre setores da indústria nacional, Estado e bem-estar.

O Estado social-burocrático teria nascido também como resposta aos interesses particularistas que dominavam as sociedades pré-modernas. Aquelas nas quais o espaço público e o privado ainda não se distinguiam. De modo que, por exemplo, os cargos públicos não eram distribuídos de acordo com princípios meritocráticos, mas baseados em concessões do poder político, valendo-se de critérios personalistas.

O Estado social-burocrático construiria princípios impessoais para a administração pública. Processo que ganhara impulso com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A criação do DASP foi a expressão mais evidente desse processo. Até ali, os cargos públicos eram preenchidos por apadrinhamento, por relações pessoais que explicavam o acesso diferencial a postos públicos. O DASP procurou organizar processos seletivos de funcionários públicos, bem como cursos de aperfeiçoamento, disseminando conhecimento na administração pública, incorporando princípios técnicos e procedimentos universais ao trabalho dentro do Estado. Era parte do projeto varguista de criar uma nova cultura para a administração, conduzida por funcionários especializados em técnicas que racionalizariam a atividade estatal mediante a aplicação de normas e procedimentos universais.

Enfim, tratar-se-ia da introdução no Brasil de uma burocracia inspirada nos termos descritos por Weber, em que ela se posiciona como instrumento para a dominação racional-legal.

A criação do DASP tem sido apontada como a implantação de uma burocracia de tipo weberiana no Brasil. Weber finalmente chegaria ao Brasil através do DASP. A implantação de uma burocracia racional, moderna, justificava-se dentro do espírito revolucionário de conduzir o país a um nível de desenvolvimento até então nunca empreendido (Pinho, 1998, 60).

No entanto, conforme Lafer (1975), em 1958, estimava-se que, na melhor das hipóteses, apenas 12% do funcionalismo público teriam entrado no serviço público pela via do mérito. O que mostrava a persistência das práticas patrimoniais, ainda que já houvesse duas décadas de implantação de dispositivos burocráticos no interior do Estado brasileiro. Desse modo, a avaliação era que o Estado social-burocrático internalizara controles administrativos visando à legalidade e à impessoalidade de procedimentos estatais, mas o Estado brasileiro se configurava como um híbrido, composto de traços burocráticos ou racionais-legais e patrimonialistas.

Híbrido que jamais dera aos governos a capacidade de implementar seus planos e estratégias. De modo que, ao longo do século XX, os governos se valeram do expediente de criar na estrutura do Estado novas instituições, arranjos paralelos que jamais afrontavam a velha lógica. É desse modo que os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek fundaram organizações como bancos, empresas e grupos executivos, coexistindo com a estrutura administrativa então existente.

Do mesmo modo, os militares editariam o Decreto-Lei 200/1967, que organizava a administração indireta, dotada de mecanismos mais ágeis e flexíveis para a implementação de políticas. Era uma estratégia de criar uma administração mais moderna, convivendo, todavia, com a burocracia tradicional. Por um lado, havia fundações, autarquias e empresas com menos controles administrativos e maior poder de decisão e cujos funcionários – de perfil quase empresarial – eram mais bem qualificados e remunerados. O advento do Decreto-Lei 200 aprofundaria as distinções entre a burocracia convencional e setores modernos do Estado, marcando uma tensão entre as duas esferas, justapostas na estrutura de Estado.

Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas – superpostas por sedimentação passiva –, acabaram por alimentar a formação de uma *macrocefálica bifrontalidade*: ligadas aos múltiplos interesses societários por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, a outra patrimonialista – iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente em clima de recíproca competição e

hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando a coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal (Nogueira, 1998, 93).

O paradoxo é que mesmo os setores avançados da administração não ficariam imunes ao patrimonialismo. O avanço do Estado militar como dirigente da industrialização, em condições ditatoriais, criaria novos laços de articulação entre segmentos econômicos e burocratas, combinando de modo inédito interesses públicos e privados. Por uma rede de relações, interesses específicos ligavam-se a frações do Estado, distinguindo-se pela maior capacidade de acesso a setores da burocracia. Na falta de canais de representação democráticos, diante do Estado ditatorial, essas redes constituiriam o modo por excelência de relação entre funcionários públicos e empresários, operando sob a forma de filtros seletivos mais ou menos abertos de acordo com o grau de acesso dos agentes privados ao Estado.

A resposta ao hibridismo estatal se configuraria, na década de 1990, a partir de uma Reforma do Estado. O Estado dos novos tempos deveria, entre outros: dissolver os arranjos voltados a proteger a indústria nacional, diante da ampliação da competição internacional (globalização); realizar um ajuste fiscal, economizando recursos públicos e recuperando sua capacidade de investimento; promover as privatizações, retirando o Estado de setores não-essenciais nos quais o mercado seria mais eficiente; criar instrumentos para ampliar a qualidade dos serviços públicos, reformando seu modo de organização.

Seu sentido predominante era a busca da *eficiência*, tanto para o Estado como para o mercado. De modo que, estimulando sistematicamente relações sociais e econômicas pautadas em maior produtividade, o Estado pudesse atender aos resultados esperados pela população, convertendo-se em *coisa pública*. Mas a partir de uma estrutura enxuta e de responsabilidades descentralizadas e delegadas para esferas de poder e entidades privadas e não-estatais. Assim, o Estado não cresceria de forma disfuncional, pressionando a carga tributária e, é claro, a competitividade da economia. Desse modo, a Reforma superaria a “bifrontalidade” burocrática e patrimonialista, assim como ajustaria o Estado às condições impostas pela globalização.

Uma parte da Reforma do Estado se dirigia à reconstrução de seu aparelho. Isto é, envolvia o modo de organização do Estado. Em correspondência com o exposto anteriormente, a Reforma do Aparelho do Estado procuraria fundar uma administração pública que superasse o

patrimonialismo, mas também os controles dos meios, puramente burocráticos, voltados a garantir a impessoalidade dos atos de Estado. Era preciso dirigir a administração à busca por resultados, ampliando o comprometimento do Estado com controles *a posteriori*, baseados no desempenho, e não na legalidade de seus atos.

Inspirado por essa ideia, o governo encaminhou ao Congresso Nacional, em 1995, um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.

Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, 13).

O Plano Diretor procuraria guiar uma reforma gerencial no âmbito do Estado. Na melhor das hipóteses, a forma burocrática de Estado estabeleceria controles legais ou administrativos ao Estado. Seu êxito, portanto, seria instituir a impessoalidade como regra de Estado. Ao controle dos meios, contudo, o Plano oporia o controle de fins ou uma *administração por resultados*. Essa seria a forma por excelência pela qual o Estado brasileiro daria o salto para tornar-se, não mais um árbitro da sociedade, determinando seus rumos, mas um ente a ela subordinado, perseguindo, transparente e eficientemente, o alcance de resultados.

A administração gerencial não era uma ideia originalmente brasileira. Entre tantas ideias importadas dos países desenvolvidos, a reforma gerencial seria mais uma. Suas origens remontam à década de 1980, tendo sido aplicada a países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. Embora, por vezes, associada aos dogmas ultraliberais e críticos de qualquer intervenção do Estado, seus defensores salientam que ela não se identifica automaticamente com o que se convencionou chamar de neoliberalismo, posição político-ideológica que nega ao Estado qualquer função ativa no bem-estar social, a não ser na manutenção da ordem e garantia da propriedade.

Podemos ter – e realmente temos – alguns autores que adotam uma visão ultraliberal ao mesmo tempo que apoiam a reforma da gestão pública. Mas são minoria. Os reformadores acreditam na possibilidade da ação eficiente do Estado. Quando certos autores tentam equiparar administração de empresas e administração pública sob o nome de reforma da gestão pública, cometem o erro conservador de não distinguir as diferentes lógicas que, nas organizações, regem as esferas privada e

pública (Bresser-Pereira, 2009, 360).

Vale sumarizar as posições principais contidas no Plano Diretor. Primeiro, será feita apenas a descrição dos principais conceitos do Plano, para, logo em seguida, apreender seu conteúdo à luz da interpretação do Brasil que põe em funcionamento através das proposições elaboradas. Ou, em outros termos, das visões e índices de valor que inscrevem nas instituições ao guiar a implementação de uma reforma do aparelho do Estado.

O Plano realiza uma distinção do Estado em quatro setores: o estratégico, no qual as decisões estruturais são tomadas, compreendendo os atores governamentais mais elevados na hierarquia; as atividades exclusivas, consistindo dos serviços só prestados pelo Estado, a exemplo do poder de polícia e da fiscalização de impostos; os serviços não-exclusivos, nos quais o Estado atua com o setor privado e organizações não-estatais; e a produção de bens e serviços para o mercado, composto pelas atividades econômicas pelas quais o Estado ainda seja responsável.

A divisão em setores é combinada com o reconhecimento de três formas de propriedade: a estatal, a privada e a pública não-estatal. A articulação das duas categorias – formas de propriedade e setores – constrói uma hierarquia em cujo topo estão os setores estratégicos, ligados exclusivamente à propriedade estatal. São atividades não compartilhadas com o mercado, e seus funcionários, que lidam com decisões estratégicas e formulação de políticas públicas, devem pertencer a carreiras de Estado.

Ainda para as atividades exclusivas, há as agências reguladoras e executivas. As primeiras emergem da concepção de que o Estado não deve intervir diretamente no domínio da produção, mas abri-lo aos mercados e regulá-los por meio de regras transparentes. As agências reguladoras devem contar com autonomia política, necessária para que não sejam formados canais de favor entre reguladores e forças de mercado.

As agências executivas realizam serviços próprios ao Estado como o pagamento de benefícios e a fiscalização e gozam de autonomia administrativa. De modo geral, não nascem como agências executivas, uma vez que originalmente são órgãos que se condicionam às regras burocráticas. A rigor, no Brasil, a conversão de órgãos em agências executivas jamais se consolidou. De todo modo, em 1998, foram estabelecidas, pela Lei 9.649, as condições para que o Poder Executivo qualificasse como agência executiva uma autarquia ou fundação.

A Lei definia que os requisitos seriam a existência de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional e a celebração de um contrato de gestão. Cumpridas essas condições, às agências seria assegurada autonomia de gestão e disponibilidade de recursos para o cumprimento de objetivos e metas do contrato de gestão.

Agências e núcleo estratégico compõem os segmentos da administração voltados a serviços específicos de Estado. Diferenciam-se, contudo, por uma divisão categórica das instituições que formulam, avaliam e gerenciam (núcleo estratégico), por um lado, e aquelas que apenas executam políticas.

Livre das atividades executivas, o núcleo estratégico estará em melhores condições para se dedicar a suas atividades gerenciais, que envolvem a formulação e a avaliação de políticas públicas e o acompanhamento ou controle das instituições descentralizadas sob sua supervisão. Desse modo, os funcionários do núcleo estratégico terão mais tempo para tomar decisões governamentais e gerenciais (Bresser-Pereira, 2009, 328).

Os setores não-exclusivos de Estado não se associam necessariamente à propriedade estatal. Também não se trata de privatizar serviços públicos, mas de induzir à formação de instituições públicas não-estatais, favorecendo a parceria entre Estado e sociedade. As organizações com essa natureza disporiam de maior autonomia administrativa, de forma que seus dirigentes poderiam ser cobrados por resultados. Isto é, pela eficiência no gerenciamento de recursos públicos, buscando o alcance de resultados.

A Lei 9.637, de 1998, autoriza o Poder Executivo a qualificar entidades como organizações sociais sem fins lucrativos, nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Entre seus requisitos, constava a existência de conselho de administração composto por membros do poder público e da sociedade civil. A fórmula daria concretude à ideia de entidades que articulassem membros do Estado e da sociedade civil.

Pela lei, as organizações estavam autorizadas a firmar contrato de gestão com o Estado. Podiam também receber recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do disposto no contrato de gestão. Fora da órbita burocrático-estatal, as organizações teriam maior autonomia para a execução de suas tarefas, contando, inclusive, com regras mais flexíveis para a contratação de funcionários do que aquelas que regem o serviço público. Embora privadas, as entidades, garantidas as regras de impessoalidade, cumpririam funções

públicas. Mas o fariam com maior eficiência, sob o registro de uma administração por resultados. É o que esperava Bresser-Pereira, em 1995 e, portanto, três anos antes da edição da Lei, em artigo na Folha de São Paulo.

Um dos projetos mais importantes do governo Fernando Henrique é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, ou seja, a suas universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa, de forma que possam realizar com muito maior eficiência sua missão. Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das "organizações sociais" e do programa de "publicização", através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não-estatais (Bresser-Pereira, Folha de São Paulo, 1995).

A proposta das organizações sociais expressava com clareza a visão de que uma mescla de patrimonialismo e Estado burocrático caracterizava a administração pública no Brasil. As organizações sociais seriam parte de um projeto de instituição de uma administração pública voltada a produzir resultados, em oposição às duas formas acima referidas. Por exemplo, quando a Lei obriga as organizações a terem conselho administrativo de composição mista, a ideia era materializar a parceria em bases transparentes entre Estado e sociedade, superando a política de favores, fruto de uma burocracia forte e de uma sociedade civil apática.

Por outro lado, a proposta procurava contornar os controles burocráticos para que as instituições perseguissem com eficiência sua missão. Desse modo, supunha-se que as organizações sociais superariam os controles legais do Estado burocrático, mas também as relações de clientela entre Estado e sociedade típicas do patrimonialismo.

Enfim, a síntese do Plano Diretor mostra que seu núcleo consistiu da proposição de um conjunto de relações entre formas de administração (patrimonial, burocrática e gerencial), segmentos do Estado (do estratégico ao mercado, passando por atividades executivas não-exclusivas de Estado) e tipos de propriedade. Passa-se agora a uma série de comentários críticos cuja função é mostrar a afirmação anteriormente feita: a Reforma do Estado (e, em seu interior, do aparelho de Estado) é o veículo pelo qual se inscreve nos procedimentos estatais um esquema interpretativo do Brasil, contendo uma visão sobre os fatores de nosso atraso que informa os sentidos possíveis para as ações do Estado e sua organização administrativa.

Nesse sentido, a Reforma funcionaria como uma extensão de teses sobre o Brasil às práticas institucionais de Estado, atribuindo ao interesse coletivo novos significados e posições socioavaliativas. Nesse caso, o que estava em jogo era uma luta pela capacidade de imposição de um discurso oficial sobre as condições para realizar o interesse coletivo. Esta luta se dará, em boa medida, a partir da tentativa de conceituar as categorias da *modernização* e do *desenvolvimento*, procurando conferir conteúdos concretos a elas.

A tese do Estado híbrido é, a rigor, a defesa de que a própria formação social brasileira é dual. Por um lado, desde o século XIX, o fim da fase colonial deu início ao longo processo de concentração de poderes no âmbito do Estado-nação e de desenvolvimento das trocas econômicas. Ambos instaurando um arcabouço social que favorecia a superação de relações baseadas nos grupos primários, como a família, em discricionariedades pessoais e traços emocionais.

Porém, nossa entrada na modernidade, seguindo a versão explicativa em análise, teria sido incompleta. No caso do Estado, a centralização administrativa, se tomadas as tendências associadas a uma ordem moderna baseada na universalidade da lei, apontaria para a dissolução dos poderes locais de agentes políticos e econômicos. Este, porém, não seria o percurso da modernização brasileira, diante de suas singularidades. A emergência do Estado se deu com a transplantação da Coroa para o Brasil, com todos os seus traços socioculturais. Entre eles, o hábito de gerir o Estado como *coisa privada*, a serviço do enriquecimento da Coroa e daqueles que estavam no seu entorno.

Logo, a emergência do Estado-nação no Brasil se deu sem a separação entre coisa pública e coisa privada. Diante da herança institucional e cultural, os ganhos econômicos se dão em função da proximidade do poder político patrimonial. O que distanciaria o Brasil do caminho anglo-saxão: o desenvolvimento de um *ethos* que induz os agentes à livre iniciativa perseguindo seus interesses particulares. Haveria, portanto, um canal conduzindo a dimensão patrimonial do Estado à sociedade civil, estruturalmente apática diante do Estado regulador dos ganhos sociais e econômicos.

Nessa explicação, o atraso brasileiro se dá em função dos traços patrimoniais que o distanciam do modelo clássico de nascimento do capitalismo. Em consequência, não se verificaria no Brasil o desenvolvimento de uma racionalidade que favorece a livre iniciativa.

Em contraposição, nos casos tradicionais, como Inglaterra e Estados Unidos, o Estado jamais transcenderia a sociedade como árbitro dos interesses. Nesse sentido, é no plano da sociedade civil, entendida como o reino da liberdade no qual os indivíduos podem perseguir seus interesses particulares, que se dão as grandes realizações sociais. Não seria o Estado o ente a arbitrar caminhos para o desenvolvimento.

A historicização das formas de Estado constante do Plano Diretor traz implícita a noção de um Estado que sempre esteve acima da sociedade civil. Tanto em sua versão patrimonial, na qual os ganhos econômicos orbitam em torno dos poderes políticos, mas também sob a forma de implementação dos procedimentos burocráticos, na qual a administração não está voltada aos cidadãos, mas à própria legalidade e impessoalidade dos processos. Forma que, a rigor, jamais teria se desenvolvido plenamente, diante da recalcitrância do patrimonialismo e do personalismo. A combinação de Estado patrimonial e burocrático teria nos legado uma burocracia forte, com o monopólio da solução técnica dos problemas nacionais, seletivamente permeável a interesses privados, diante da capacidade de empresários inscreverem seus interesses no aparelho de Estado.

Dois pontos principais afluíam diante desse estado de coisas. O primeiro é que os ganhos econômicos seguiam dependentes da proximidade em relação aos poderes políticos, constituindo-se um capitalismo de Estado cujas desigualdades se explicam pelos canais decisórios, fechados aos interesses desorganizados. O segundo, intimamente relacionado ao anterior, é que o Estado, ligado a frações da sociedade civil por redes clientelistas de interesses, não voltava seus esforços ao atendimento dessa parcela desorganizada da sociedade civil, sobretudo dos mais pobres, os excluídos, os consumidores que arcavam com os altos custos da ineficiência dos monopólios públicos e da proteção à indústria nacional, entre outros.

O atraso, portanto, era estrutural e se atualizava e mantinha nas diferentes modificações administrativas realizadas desde as primeiras décadas do século XX. O Estado, a um só tempo, produzia e reproduzia o atraso. Produzia na medida em que era o lócus pelo qual se realizava a política de favores entre burocracias e setores selecionados da sociedade civil. Por outro, sua pequena abertura ou porosidade à diversidade da base social reproduzia uma

sociedade civil congenitamente fraca, dependente do Estado. De modo que o interesse coletivo era constantemente apropriado pelos arranjos personalistas.

Até mesmo os críticos da Reforma do Estado reafirmavam a tese do patrimonialismo como característica estrutural do Estado brasileiro. Por exemplo, Pinho (1998) sustenta que as mudanças institucionais defendidas por Bresser-Pereira são voluntaristas, pois desconsideram a força e a persistência da cultura patrimonial.

Aqui parece residir o pressuposto equivocado do argumento [de Bresser-Pereira] que pode comprometer a proposta. Com toda a carga patrimonialista presente na sociedade brasileira, fica difícil aceitar essa “rejeição universal” aos valores patrimonialistas ... O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes da sociedade brasileira e se amoldar à nova situação (Pinho, 1998, 72).

Assim, mesmo o avanço para formas modernas e burocráticas de Estado carregava consigo o traço congênito da formação social brasileira. O que dava origem a um Estado híbrido, como produtor e resultante, a um só tempo, da própria dualidade social de um país constituído por traços modernos e pré-modernos. Estes últimos davam os contornos do atraso, medido pela distância que guardávamos em relação às sociedades em que havia separação clara entre as esferas econômica e política; aquelas nas quais as práticas institucionais induziam a um *ethos* empreendedor, à universalidade da lei e à mobilização de uma sociedade civil ativa, não subordinada ao Estado demiurgo.

Diante desse estado de coisas, a proposta era produzir um choque que removesse os determinantes do atraso – o clientelismo, a passividade da sociedade civil e a falta de canais institucionais pelos quais ela pudesse representar seus interesses no âmbito do Estado. A síntese do atraso e de seu rol de determinantes era uma estrutura estatal forte, autorreferenciada, que distribuía “direitos” na medida em que os definia como de interesse geral. Se os direitos apenas eram concedidos na medida em que o Estado os distribuía, a livre iniciativa jamais se desenvolveria plenamente, mantendo-se dependente do poder político e discricionário. Logo, o que se chamava de Estado desenvolvimentista, era, sob essa explicação, um bloqueio à verdadeira modernização, na medida em que elegia seletivamente os sócios do desenvolvimento, conforme suas próprias definições, e impedia o estatuto universal da lei e do Estado.

Inverter a balança de forças entre Estado e sociedade significava superar o Estado a um só tempo burocrático e patrimonialista, expressão maior de uma *ideologia do atraso* como versão explanatória da formação brasileira e de seus problemas. Para combatê-los, seria preciso alterar o aparelho de Estado, programando uma reforma gerencial, focada em produzir um Estado eficiente para atender a demandas sociais jamais realizadas. Nos termos da reforma do aparelho do Estado, tratava-se de resolver o problema da *governança*.

Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. (BRASIL, 1995, 13).

Vale assinalar o que, em tese, seria secundário na passagem. É interessante que o texto, representando uma perspectiva oficial, assinale que o governo não apresenta problemas em relação ao que chama de governabilidade. Teria, portanto, apoio suficiente da sociedade civil para governar. Mas vale indagar: governar a partir de que direção política? O apoio social se estenderia, por exemplo, a medidas redistributivas do ponto de vista material e simbólico, isto é, a políticas que envolvam redistribuição de riqueza, de oportunidades e *status*, em favor de segmentos sociais historicamente excluídos?

Tais questões – de ordem ético-política – jamais são enfrentadas explicitamente no debate da Reforma do Aparelho do Estado. O corolário é que a Reforma vislumbrava possibilidades de direcionar o aparelho do Estado aos segmentos mais desorganizados da sociedade civil (nos termos do discurso oficial sobre as finalidades da Reforma do Estado) a partir do acréscimo de eficiência às políticas públicas. E não sob a construção de uma nova legitimidade para a intervenção estatal, baseada na representação de interesses, posições de valor e perspectivas até então excluídas da esfera estatal.

Não é por outra razão que o foco da Reforma residiria na governança, compreendida como capacidade do Estado de implementar políticas. E sua categoria central seria a *eficiência*, a ser obtida mediante implantação do engenhoso esquema da Reforma, com vistas a delegar e descentralizar atividades de Estado a agências executivas, a organizações não-estatais e mesmo ao mercado. Entidades que, mediante contratos de gestão (as públicas estatais e não-

estatais) ou práticas regulatórias (as de mercado), finalmente profissionalizariam os serviços públicos, tornando-os disponíveis com qualidade e baixo custo.

A faceta política da Reforma se limitaria aos embates com os segmentos contrários à Reforma. Entre eles, os que apropriavam os privilégios gerados pelo modelo societário brasileiro e representavam os próprios interesses clientelistas e corporativos. Ou aqueles que os consideravam suficientemente fortes, não tomando como críveis as intenções dos reformadores. É o que comenta Bresser-Pereira na passagem abaixo, acerca da aprovação da Reforma, já fora do governo e de volta à condição de estudioso.

Esta aprovação [da Reforma] ocorreu contra todas as apostas daqueles que, quando ela foi proposta, em janeiro de 1995, não acreditaram que pudesse ter êxito. A reação inicial à reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que se viram diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas ideias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram por demais fortes (Bresser-Pereira, 2000, 14).

Enfim, para além da oposição à sua concepção, segundo Bresser, não havia na reforma qualquer dimensão associada a uma nova direção política do Estado. Tudo se passa como se o projeto de submeter o Estado à sociedade fosse derivado de um coeficiente técnico; de um grau de eficiência a ser alcançado pela introdução de mudanças legais que dessem maior agilidade à execução das políticas pelo Estado. Não havia, especialmente, qualquer manifestação sobre como novos padrões institucionais do Estado absorveriam representações de segmentos sociais até então invisíveis às políticas públicas.

Se a Reforma lidasse com esse tema, teria de discutir a abertura do Estado a outras linguagens, legitimando significados até então excluídos do rol de questões reconhecidas como de interesse público, embora estejam predicados a posições de valor existentes na sociedade civil. Significados que, se incorporados, informariam novas políticas públicas e institucionalizariam arranjos inéditos de formulação e implementação de políticas, diante da inscrição no Estado de padrões morais que refazem a hierarquia dos desafios estatais e dos problemas elencados com de interesse geral.

Ao contrário, a segmentação entre governança e governabilidade mostrava que, na concepção dos reformadores, o foco das medidas era a eficiência do Estado, categoria esvaziada de qualquer conteúdo político. Diante do exposto, a reforma gerencial colocaria em prática uma gramática segundo a qual o Estado devia representar cidadãos como *clientes*. A cidadania seria ressignificada sob a analogia com uma posição estrita de mercado.

Ser um sujeito de direitos passaria a equivaler a ser um cliente, a quem o Estado – uma vez realizada a reforma gerencial – seria capaz de prestar serviços com qualidade. O Estado gerencial, superando as formas patrimonialistas e burocráticas, atenderia às necessidades do cidadão-cliente, estabelecendo controles por resultados.

Para os nossos propósitos, é relevante salientar a despolitização dos instrumentos de Estado presente na proposta, atestada pelo foco na categoria de “resultado”, sem jamais entrar em discussão os significados atribuídos a ela. Afinal, para cidadãos-clientes, era suficiente que o Estado fosse dotado das técnicas produtoras de resultados. É como se a discussão se deslocasse dos fins, socialmente construídos e representando uma síntese ou uma correlação de forças entre pontos de vista determinados, para os meios, isto é, para a constituição de um padrão administrativo que elevasse a eficiência dos serviços públicos.

Porém, conceitos como *resultado* e *eficiência* carregam consigo disposições específicas. São modos de dividir e dar nome à realidade social, marcando hierarquias. Portanto, não são categorias neutras, posto que regulam o comportamento de agentes sociais, guiado pelas definições e hierarquias contidas nos conceitos.

Qualquer Estado é gerencial, uma vez que sempre constrói arranjos administrativos visando a determinados resultados. O Estado a que Bresser dá o nome de social-burocrático, por exemplo, produziu no Brasil uma acelerada montagem de um parque industrial, feito de envergadura considerável para um país que entrara no século XX com perfil fundamentalmente agrário. Para tanto, definiu como de interesse nacional o estímulo a setores industriais a serem apoiados pelos instrumentos intervencionistas como os planos de desenvolvimento. Logo, voltando ao período 1930-1980, pode-se dizer que o Estado conferiu à modernização o conteúdo concreto da industrialização, operando uma identificação entre bem comum e interesses industriais, internalizados na estrutura do Estado. Assim, a ideia de

um Estado por resultados existia, embora submetida ao valor, convertido em universal, da transformação da estrutura econômica.

De modo geral, pode-se dizer que governos se valem do monopólio da geração do ponto de vista oficial para vincular posições de valor específicas ao interesse nacional. E procuram chegar a resultados, inteligíveis apenas no interior dos esquemas conceituais que eles próprios geram. Conforme visto, o período nacional-desenvolvimentista o fez por uma gramática que pôs em movimento uma equivalência entre indústria, desenvolvimento e elevação do bem-estar da população.

Do ponto de vista dessa luta política e simbólica, cuja vitória se associa ao monopólio da definição do interesse nacional, a década de 1990 é marcada pela desconstrução da posição de valor intervencionista e industrializante. Tal desconstrução envolveu a criação de um imaginário de que a superação do atraso requeria a dissolução das posições intervencionistas que, nos termos de seus críticos, privatizavam o bem comum em função de interesses clientelistas.

A Reforma do Aparelho do Estado seria a resposta a esse estado de coisas. Mas o que a distinguia é que o projeto de um Estado voltado a assegurar direitos aos cidadãos não se configuraria por um conteúdo político específico. Mas pela ideia de uma máquina gerencial, que representaria cidadãos como clientes. De modo que o desequilíbrio de forças e os conflitos de visões no âmbito da sociedade civil estariam suspensos diante do achatamento de sua diversidade e desigualdade na categoria do cidadão-cliente.

Os próprios defensores da reforma partem da ideia de que o desequilíbrio de forças entre interesses organizados e desorganizados tinha raízes no controle político do Estado por anéis de interesses que vinculavam burocratas e forças privadas. Diante do diagnóstico, seria razoável que a luta política estivesse no centro de uma proposta voltada, entre outros pontos, para a democratização do Estado; uma luta pela construção de canais para a representação de interesses até então excluídos das decisões de Estado.

Mas a proposta procurava reverter o estrutural desequilíbrio de forças na sociedade brasileira pela administração gerencial. Isto é, a administração desapaixonada da coisa pública, mediante delegação de serviços a organizações eficientes, levaria a uma mudança na

relação entre Estado e sociedade. A reapropriação do interesse coletivo pelo Estado se faria por uma racionalidade instrumental pura, dedicada a produzir um Estado cujos controles fossem voltados a resultados. Nesse sentido, tratar-se-ia de uma racionalidade neutra, posto que baseada nos melhores meios para o alcance de resultados desejados.

Diante do exposto, o que singulariza a Reforma do Estado não é uma economia discursiva voltada a conferir ao interesse geral conteúdos concretos. Esta é uma constante nos processos de legitimação do poder estatal. No caso brasileiro, foi visto que se manifesta, frequentemente, sob a forma de conteúdos atribuídos ao desenvolvimento e à modernização, diante do imaginário do país atrasado. Então, o que torna a Reforma do Estado um caso específico diante das demais formas históricas de Estado no Brasil é que seu próprio conteúdo político e concreto estará denegado, sob a forma da vindicação de uma administração por resultados, que “simplesmente” atenda aos cidadãos mediante padrões eficientes de provisão de serviços. Seu conteúdo não se associará à defesa da industrialização, ao projeto do Brasil potência ou a qualquer outro, mas apenas à superação do par patrimonialismo-burocracia, para que os cidadãos possam de fato se servir do Estado como patrimônio público. Arrematando o argumento, a passagem ao Estado por resultado se apoiará numa ordem mundial inexorável, dando à Reforma o caráter de ajuste (não há posição de valor, portanto), e não de escolha. Enfim, o interesse coletivo, em momento algum, associar-se-ia à defesa de uma direção política determinada.

O sucesso da posição de valor da Reforma é sua negação enquanto tal. No mundo da administração desapaixonada dos temas públicos, não é o conflito de versões que constrói soluções para a democratização do Estado, mas a sua negação ou a suspensão de qualquer posição socioavaliativa. Nesse sentido, a crítica a ela dirigida tem a missão de explicitar o que ela deixa em suspenso, as interpretações que põe em prática, a ordem social que ela naturaliza, o que conceitos como resultado e desempenho compreendem e que aspirações e perspectivas não internalizam no Estado.

A versão pós-patrimonialista e burocrática de administração pública emergiria a partir das mudanças institucionais voltadas a profissionalizar o Estado, dotando-o da capacidade de atender aos cidadãos com qualidade e a baixo custo. Supõe-se, por conseguinte, uma solução axiologicamente neutra, que constrói uma espécie de Estado ótimo, de tamanho reduzido, mas

eficaz, na medida em que delega e descentraliza competências a tipos de organizações mais eficientes para realizar diferentes modalidades de serviços públicos.

E o faz procurando suprimir um dilema entre eficiência e democratização, pois as leis que regem as agências executivas e as organizações sociais preveem uma série de dispositivos para que, por um lado, as organizações não sejam cooptadas pelo Estado. A exemplo das regras para a composição do Conselho de Administração das organizações sociais, que deve ter pelo menos metade dos membros da sociedade civil. E, por outro, para que a flexibilidade e a autonomia com que contam agências executivas e organizações sociais não reforçassem o viés patrimonialista do Estado. Para tanto, essas instituições, como pré-requisito para captar recursos públicos, tinham que contar com um plano de gestão, no qual publicizariam suas metas, objetivos e indicadores de desempenho.

Os instrumentos da reforma novamente colocam em movimento uma concepção de que a relação entre Estado e sociedade civil se esgota nas questões gerenciais. As organizações não-estatais reforçariam o papel da sociedade civil no desenvolvimento brasileiro ao atribuir-lhes a responsabilidade pela execução de recursos públicos. Ademais, com vistas a fundar uma relação entre Estado e sociedade transparente, não sujeita aos vícios patrimonialistas, impunha-se a necessidade de lançar mão de instrumentos como o contrato de gestão, voltado a controles por resultados objetivamente medidos por metas e indicadores.

A democratização do Estado era reduzida a um padrão de desempenho na execução de políticas, objetivamente mensurável, nos termos da própria lei que rege as organizações. Reforça-se, assim, a imposição de uma gramática de neutralidade axiológica, em que a gestão substitui a política; em que, em outros termos, a centralidade reside nos instrumentos de que o Estado passa a dispor para assegurar a eficiência de suas políticas, mas jamais na institucionalização de novos valores que deem legitimidade a políticas voltadas aos segmentos sociais excluídos da racionalidade estatal.

Pode-se colocar a questão por outro ângulo. O esforço do presente capítulo é o de mostrar a economia discursiva que estrutura a Reforma do Estado, levada a efeito no governo FHC. Seu discurso é organizado por conceitos como desempenho, resultado, eficiência, eficácia e metas, signos de uma administração moderna, desidratada de valores e focada em constituir o Estado inclinado a atender ao cidadão-cliente.

Todavia, tais conceitos não podem existir fora de posições de valor que definam os objetos de que se fala. A racionalidade instrumental pressuposta pelo Estado gerencial não dispõe de uma posição acima das perspectivas valorativas e esquemas conceituais que atribuem sentido às coisas e formam os objetos. Especialmente, o “padrão objetivamente mensurável de desempenho” só pode existir imerso numa rede de significados que impõe relações de sentido a grupos sociais que orbitam em torno da política, legitimando comportamentos, inclusões, exclusões, prêmios, sanções e assim por diante.

Em termos mais categóricos, não é possível medir objetivamente desempenho, mas apenas impor sentidos às coisas, subordinando-as a linguagens específicas. As formas de medição só se dão no interior de definições arbitrárias sobre os objetos a que se aplicam, suas relações, recortes, classificações, entre outros. Rigorosamente, por vezes, formas de medição reforçam esquemas conceituais que lhes dão origem, numa operação tautológica. Essas operações jamais são neutras, inclinando a pontos de vista mais ou menos favoráveis a grupos sociais, sejam operadores ou sujeitos de direito daquela política. De modo que não são apenas relações de conhecimento, mas do entrecruzamento entre saber e poder. Por exemplo, formas de medir desempenho podem legitimar grupos sociais, na medida em que premiam seu agir, em detrimento de modos alternativos associados a outros grupos sociais.

Isto é, as maneiras de medição não são axiologicamente neutras, já que, junto a outros fatores, incidem sobre as representações do que é bom gasto ou a ação estatal correta. No entanto, desde a queda do positivismo como posição dominante no campo da filosofia da ciência, é largamente compartilhada a ideia de que verificações empíricas são estruturadas por esquemas interpretativos. Assim, o ponto não é defender a eficácia instrumental como critério de legitimação, mas indagar que valores ela pressupõe e realiza. O argumento se estende até o padrão de administração do Estado, que supõe se reger por critérios exclusivos de eficiência. É preciso pôr em suspenso a reivindicação da neutralidade da administração gerencial, inclusive de seus padrões de medição de desempenho, que, não necessariamente de forma explícita, realizam nos procedimentos estatais um conjunto de posições de valor.

As instituições materializam pontos de vista em regras do jogo. E estas são experimentadas pelos agentes do jogo social, quase nunca de forma reflexiva, mas como uma verdade espontânea traduzida em hábito ou norma. Aqui vale lembrar Zizek (2005), para quem toda

ideologia carrega consigo o momento não-ideológico de aspiração universal. Para que uma ideia tenha hegemonia no tecido social, o sentido que ela impõe tem que ser automaticamente tomado como uma aspiração universal, ainda que seja uma perspectiva particular.

O presente trabalho vem abordando mudanças nos modos pelos quais diferentes blocos políticos constroem regimes cognitivos que associam desenvolvimento, modernização e interesse público. Associação pela qual o interesse coletivo ganha conteúdo político particular. Mas, nesse quesito, a Reforma do Estado da década de 1990 é peculiar. Pois o conteúdo com o qual preenche o imaginário do interesse coletivo é uma *não-política*, é a ideia da gestão, do desempenho e do resultado, como elementos abstratos, sem que jamais se diga resultado para quem, desempenho visando a quê, medição de desempenho obedecendo a que esquemas conceituais.

Nesse sentido, seria a operação ideológica por excelência, em que conceitos bastante próximos à nossa experiência cotidiana, por uma cisão constitutiva, passam a representar o bem comum. Afinal, quem é contrário a ter resultados? Quem poderia não apoiar o Estado baseado em desempenho?

Essa distorção específica – um conteúdo particular que é declarado como “típico” da noção universal – é o elemento de fantasia, o pano de fundo (*background*) ou suporte fantasmático da noção ideológica universal. Em termos kantianos, cumpre o papel de “esquematismo transcendental”, que traduz o conceito universal vazio em uma noção que se relaciona diretamente com nossa “experiência concreta” e a ela se aplica. Como tal, esta especificação fantasmática não é, de modo algum, uma ilustração ou exemplo insignificante: é nesse nível que as batalhas ideológicas são ganhas ou perdidas (Zizek, 2005, 12).

Todavia, conforme já apresentado, é essa mesma Reforma que põe em movimento uma visão sobre o Brasil e um conjunto de definições e posições avaliativas sobre a formação e o desenvolvimento nacionais. Visões baseadas num índice absoluto de atraso, tendo o Estado forte e árbitro das classes como âncora dos problemas sociais e bloqueio do desenvolvimento de uma sociedade civil ativa de cujo agir autônomo possa florescer as condições do desenvolvimento.

Em acréscimo, a reforma do Estado busca sua legitimidade numa interpretação dos tempos presentes, baseando-se na ideia de um capitalismo globalizado que impõe aos Estados nacionais formas únicas de existência. Retomando passagem de Fernando Henrique, não se

trata de escolha, mas de um processo histórico, arrematando a posição de valor contida na reforma. A tarefa seria a construção de um projeto nacional, inexoravelmente imerso nas relações econômicas globalizadas, produtor da modernização na medida em que visa a desenvolver uma economia de mercado de alta competitividade, aliada a um poder estatal não-intervencionista.

De modo que, como lembra Costa (2010), o gerencialismo corresponderia à ideia de fim da história da administração pública, metro a que necessariamente as sociedades devem se adaptar, homogeneizando-as diante dos imperativos da globalização e da economia de mercado transcendente aos espaços nacionais. A administração gerencial é construída a partir de uma visão etapista que institui uma espécie de *teleologia* em que o patrimonialismo e o Estado burocrático seriam superados por uma forma estatal moderna, baseada em controles por resultados voltados aos cidadãos-clientes. Discurso ratificado pela sensação de falta de alternativas no cenário socioideológico da época.

A escassez de criatividade no campo progressista estimula os adeptos do *mainstream* a sustentarem a ideia de que não existem alternativas ao paradigma gerencialista. A *new public management* apresenta-se, assim, como o fim da história da administração pública. Economia de mercado, sufrágio universal, Estado regulador e nova gerência pública são partes complementares de um todo indissociável – a sociedade (autônoma e competitiva) do mundo globalizado (Costa, 2010, 206).

Enfim, o que se quer apresentar aqui é a ideia de que o caráter apolítico e gerencial da Reforma do Estado naturaliza as escolhas feitas em torno da direção política do Estado, tomando-as como um epifenômeno. Como algo que tão-somente decorre de um processo histórico de duas pontas: a globalização que, em função de determinantes tecnológicos, reduz a soberania dos Estados e os leva a reformas inevitáveis; e o paradigma gerencialista, emergindo como resultado de uma crise do Estado e das suas duas formas tradicionais de administração, o patrimonialismo e o Estado burocrático.

Em outros termos, ao se apresentar como uma fórmula para conferir eficiência ao Estado diante das condições socioeconômicas vigentes, a Reforma cristaliza – sem jamais problematizar – esse tempo. Mas as posições de valor acerca das relações que organizam a vida social também compõem essa sociedade. Não são sua derivação mecânica e têm função ativa de formar objetos, consolidar e produzir relações de poder pela imposição de princípios de nomeação dos fenômenos que induzem a hierarquias sociais.

Logo, nomear a Reforma do Estado a partir de sua eficácia instrumental implica deixar irrefletidos os conflitos, as diferentes posições de valor e as hierarquias que se constituem nesse mundo novo, pós-Estado burocrático e patrimonialista. Diante do exposto, é interessante trazer passagem de Fiori, na qual o autor critica a representação da globalização como fenômeno irreversível, resultante de processos impessoais e tecnológicos de âmbito mundial. A passagem pode ser estendida à ideia de Reforma do Aparelho do Estado, concebida como consequência do conjunto de determinantes dos novos tempos.

Para nós, o fenômeno da globalização econômica é inseparável das transformações políticas e ideológicas e das consequências sociais deste período. Ela não é uma imposição tecnológica, nem tampouco apenas um fenômeno puramente econômico, envolvendo novas formas de dominação social e política que resultaram de conflitos, estratégias e imposição vitoriosa de determinados interesses, tanto no plano internacional quanto no espaço interno dos Estados nacionais (Fiori, 2000, 25).

Admitida a concepção aqui exposta, a Reforma passa a ser representada como momento ativo, no plano das ideias e das instituições, do complexo de forças que implicou as mudanças pelas quais o mundo capitalista e, em particular, o Brasil passaram desde as últimas décadas do século XX. Não como uma resultante inevitável de poderes impessoais, mas como legitimação e inscrição no plano institucional de novos princípios de representação, convertidos em pontos de vista oficiais de funcionamento do Estado.

Sua validade, evidentemente, não reside em ser o autômato de uma verdade sobre os novos tempos, mas de oficializar uma posição de valor, especialmente sobre a formação e os dilemas brasileiros e o estágio presente do capitalismo – nomeado como globalização, *como se* fosse produto necessário de um processo que corre para além das vontades de governantes. Produto expresso como forma estatal que, superando velhos dilemas ideológicos, constrói dispositivos que impõem a si própria o princípio da *eficácia instrumental*, voltando-se ao cidadão-cliente, em substituição a modelos nos quais o Estado girava em torno de si próprio ou de interesses privados.

Assim, uma nova gramática recobre o aparelho estatal, derivando sua legitimidade da conversão de *escolhas políticas e valorativas* em princípios de ajuste a uma realidade dada. Ajustes que promovem um Estado por resultados e suspendem conflitos valorativos no âmbito da sociedade sobre os princípios que devem regular a atividade estatal. Afinal, o que se opõe a

uma administração por resultados é algo *sem resultados*. Diante do exposto, o normativo transmuta-se em positivo, o singular se torna universal, configurando o poder da Reforma para impor sentidos à administração pública e gerar conceitos e proposições.

A expressão mais evidente desse quadro não reside propriamente no rol de mudanças institucionais induzidas pela Reforma do Estado, como as privatizações e a criação de agências regulatórias e executivas. Mas no fato de que, ao *converter o normativo em positivo*, transforma uma representação singular sobre o Estado em imperativo da realidade, tornando *sem sentido* qualquer ideia que lhe seja oposta. Conforme dito anteriormente, sob certo sentido, não há oposição possível à administração por resultados, ao desmonte de interesses clientelistas, entre outros. Semanticamente, seus opostos levam à ineficiência e ao clientelismo, mostrando que o aspecto decisivo da Reforma é sua economia discursiva, realizando posições de valor sob a forma de aspirações universais e não-ideológicas incriticáveis.

Cristalizava-se, assim, a imagem de que o novo Estado seria simplesmente a medida certa diante do tempo que se impunha. É o que se expressa na Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 2002, versando sobre suas realizações e desafios.

A reforma da administração pública brasileira é uma empreitada que passa pela superação de dilemas obsoletos, como o estatismo *versus* livre mercado, ou a falsa identificação entre o público e o estatal. O objetivo não é o Estado-mínimo nem máximo, mas o Estado necessário (BRASIL, 2002, 503).

Até aqui, a ideia foi apresentar o discurso oficial da Reforma, procurando explicitar as posições de valor a que está vinculada. Foi visto, principalmente, que há duas pontas que se articulam para constituir os argumentos em favor de um projeto de modernização do Estado: a globalização e a interpretação do processo histórico de construção das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

Deste último, deriva-se a imagem de uma sociedade civil estruturalmente fraca, não representada em sua pluralidade nas escolhas do Estado, dirigente dos processos econômicos e sociais. Estado em cujas estruturas se localizam as fontes de controle do poder político e econômico, razão pela qual seus canais de decisão são apropriados por redes clientelistas de interesse que unem forças privadas a burocracias estatais.

Esse seria o quadro aprofundado pelo período nacional-desenvolvimentista, entre 1930 e 1960, e, posteriormente, na modernização autoritária da ditadura militar. A ele se contrapunha a reforma do Estado da década de 1990, procurando quebrar as fontes de controle dos circuitos decisórios, fechados aos interesses estruturalmente desorganizados (os pobres, os consumidores, entre outros). Nesse sentido, na gramática do projeto de modernização induzido pela Reforma do Estado, democratizar o poder estatal significava reduzir seu grau de intervenção; dirigir o Estado aos interesses da sociedade civil e quebrar os círculos de clientelismo pressupunha transferir ao mercado parte das decisões controladas pela burocracia, de modo a executá-las mais eficientemente; a eficiência se convertia em critério de legitimação das escolhas políticas, razão pela qual, dentro da Reforma do Estado, defendia-se a reformulação de seu aparelho, dotando-o das instituições e de uma cultura voltada a produzir resultados.

Para fechar a série de equivalências semânticas, cidadãos se convertiam em público-alvo e clientes das políticas públicas, pressupondo uma visão da relação entre Estado e sociedade civil achatada na eficácia instrumental, isto é, na eficiência, qualidade e custo dos serviços. De modo que a força da posição de valor sobre o desenvolvimento brasileiro acima exposta constituía-se por uma cisão fundamental, pela qual a luta política para ressignificação do interesse coletivo se afigurava como uma *não-política*, fundada na dimensão da eficiência que a todos beneficiaria.

Essa conversão discursiva de política em técnica¹⁹ era reforçada pela representação da inexorabilidade da reforma do Estado frente à globalização, concebida, sobretudo, em seus traços econômicos. Em razão de suas determinações, já traçadas anteriormente, o Estado se deslocava no espaço social, político e econômico, deixando de ser o responsável direto pela promoção do desenvolvimento, o que teria produzido disfunções como a ineficiência dos serviços, a baixa competitividade, o crescimento excessivo do Estado, a crise fiscal e o controle pela burocracia dos canais de decisão, induzindo ao clientelismo.

¹⁹ Conforme exposto anteriormente, a conversão de universais abstratos em conteúdos políticos concretos é uma constante no processo de legitimação dos discursos oficiais de Estado. No entanto, em alguma medida, ainda que transfigurados em síntese do bem comum, os conteúdos concretos mobilizam explicitamente os agentes sociais: o projeto de nação potência, a industrialização ou qualquer outro. No caso da Reforma, é como se houvesse uma denegação dupla. O conteúdo concreto que ela transforma em universal abstrato é a postulação desinteressada da eficiência, é uma não-política que, todavia, naturaliza uma concepção sobre o que é a ordem social e como os agentes devem agir em seu interior.

No lugar do Estado intervencionista, emergiria uma forma estatal moderna, mediante a transferência da provisão de bens e serviços a organizações mais eficientes, privadas ou não-estatais, baseadas em contratos de gestão e em regras impessoais de regulação de setores e mercados. Arranjo institucional compatível com os requisitos da economia de mercado, competitiva e globalizada.

Logo, o que se cristalizava era a imagem acerca das propriedades da sociedade moderna, ao deixá-la intocada, sob a forma de um parâmetro constituído, num curto-circuito entre *ser* e *dever-ser* ou entre *fato* e *valor*. Conversão viabilizada pelo fato de que o foco da mudança, tal como enunciado pelos titulares da Reforma, era a eficiência do novo arranjo para fazer frente a um real dado, mas nunca as diferentes direções a que a prática política poderia induzir esse real. Especialmente em relação a seus efeitos de redistribuição dos poderes, como a produção de uma nova hegemonia acerca das tarefas do Estado, construída a partir de sua abertura a posições de valor distintas daquelas que orientaram a Reforma do Estado.

O ponto aqui é sobre quais vozes estão presentes nos debates sobre a Reforma do Estado. Procurou-se mostrar que o discurso oficial a seu respeito cristalizou uma imagem sobre os requisitos da nova ordem social. Posição que implicava tomar essa ordem acriticamente, como absoluta e única, fechando os canais pelos quais o Estado absorveria pontos de vista alternativos. Diante desse quadro, à sociedade civil resta a imersão gerencial no novo mundo, sem contestá-lo ou alterar suas relações de força. A despolitização do conceito de sociedade civil implica vê-la como campo neutro, no qual organizações não-estatais contribuem benemeritamente ou mesmo responsabilizam-se por ações sociais.

Essa ideia também encontra um desdobramento de ordem mais “prática”. É que a linguagem do planejamento e da gestão incorporou a tese da participação, redefinindo-a em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas. A sociedade civil – locus privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente “neutro”, ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais “privadas” e sem fins lucrativos dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate à questão social (Nogueira, 2003, 192-93).

A eficácia das representações sobre o interesse coletivo não é um tema puramente conceitual, próprio ao debate de ideias. Tais representações, na medida em que se transmutam em pontos de vista oficiais, ganham existência nas formas institucionais do Estado,

inscrevendo-se em seus procedimentos operacionais, nos manuais, nas divisões de competências, no sistema de sanções, controles e prudências que guiam a atividade burocrática, nos conteúdos dos processos de seleção e dos cursos de formação e aperfeiçoamento de funcionários e carreiras públicas.

Logo, o modelo de análise social do qual se parte não é o que presume um diálogo entre consciências livres que disputam interpretações e saberes e, ao fazê-lo, influenciam ou tomam decisões estratégicas. Mas o que procura apreender a crença como estado de coisas externo, como índice de valor espontaneamente incorporado aos procedimentos práticos. Estes, portanto, na observância da objetividade e dos princípios associados ao interesse coletivo, carregam a crença como *hábito* e naturalizam representações, não por convencimento, mas por serem oficiais, traduzidas em leis que formatam procedimentos e práticas.

Nos termos aqui vistos, a força da Reforma do Estado reside na sua validação como possibilidade exclusiva, gestada, não como práxis política intencional, mas como ajuste necessário e inevitável das ideias e instituições ao mundo dado, diante do qual toda crítica se dissolve. E que, em especial, transforma a sociedade civil em espaço gerencial. A eficácia da Reforma pressupõe, paradoxalmente, certo *desconhecimento* em relação a suas definições, já que não são, em boa medida, incorporadas pelo convencimento, mas experimentadas nos atos ordinários, regidos pela neutralidade da eficiência.

Parte de seu poder é retirada do fato de que “inunda” as rotinas institucionais com seu imaginário, transmutando em técnica e em disposições burocráticas suas representações. Seus princípios se incorporam como requisitos à atividade da burocracia, fora dos quais os funcionários estarão desclassificados, não-reconhecidos em sua excelência técnica. Enfim, embora constante das falas e intenções oficiais, só se pode compreender a extensão da Reforma se devidamente apreendidas as operações pelas quais seu espírito é materializado nas rotinas e disciplinas de Estado, convertendo-a em corpo de ideias experimentado pelos agentes.

É o que se passará a fazer no próximo capítulo, no qual será enfrentada a questão da reconstrução dos canais de decisão para processamento de demandas sociais dentro do Estado após a Reforma. Será defendida a tese de que a recomposição desses canais corresponde à inscrição na máquina pública do espírito contido na Reforma do Estado e de seus índices de

valor convertidos em novas categorias que definem o espaço de possibilidades da burocracia estatal. É nesse cenário que reencontraremos a prática do planejamento, ressignificada de modo a atribuir a si própria um novo papel no mundo em que as posições de valor se achatam em eficácia instrumental.

CAPÍTULO 4: O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A REFORMA DO ESTADO: QUAIS AS CONEXÕES?

É possível dizer que a Reforma do Aparelho do Estado, conduzida por Bresser-Pereira, apenas parcialmente obteve êxito em guiar o funcionamento da máquina pública por princípios gerenciais. Em relação à conversão de seus princípios em lei, seu ponto mais alto foi a aprovação da Emenda Constitucional 19. Entre outras determinações, a Emenda instituiu a possibilidade de um regime de contratação mais flexível, relativizando o critério burocrático da estabilidade do servidor. Também introduzia, no plano dos princípios, a eficiência como valor a ser perseguido pelo Estado.

Embora tal determinação não tenha repercussão prática imediata, a introdução do critério da eficiência na Constituição, ao lado dos princípios clássicos, como a equidade e a impessoalidade, sinalizava para a eficácia instrumental como norma que informaria o funcionamento estatal. Portanto, a modificação constitucional legitimaria, do ponto de vista legal, inovações que alçassem o princípio da eficiência como síntese do bem comum.

Conforme visto na seção anterior, a previsão legal de organizações públicas não-estatais e das agências executivas procurava pôr em prática um Estado mais eficiente, regido por contratos de gestão que orientariam o setor público ao alcance de resultados. Para tanto, transformaria parte de seus departamentos burocráticos em agências executivas e reduziria suas funções, delegando uma fração de suas atividades a organizações sociais.

Todavia, a transformação de partes do setor público em agências e a habilitação de organizações sociais para captar recursos públicos não se consolidaram. Há, atualmente, uma agência executiva – o Instituto Nacional de Metrologia – e seis organizações sociais.

As principais mudanças institucionais do período FHC foram as privatizações, transferindo atividades e patrimônio estatal à iniciativa privada. Todavia, estas sequer estavam sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, a quem cabia, conforme visto, a parte mais específica, relativa à Reforma do Aparelho do Estado, em boa medida representada pelas questões administrativas, como a introdução das agências executivas e organizações sociais.

Sob essas circunstâncias, pelo menos duas posições avaliativas da Reforma são possíveis. A primeira, própria aos defensores da Reforma, afirma que qualquer reforma administrativa é lenta, iniciando-se pela fase institucional e legal, avançando para a transformação cultural ao longo do tempo.

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional. A ideia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso (Bresser, 2000, 56).

Os críticos assinalarão o fracasso da prática reformista, em função dos dados anteriormente citados. Isto é, usarão evidências para assinalar que a Reforma não modificou estruturalmente os procedimentos de Estado, haja vista a prevalência das práticas patrimoniais e burocráticas. Nem mesmo teria efetivado as mudanças institucionais, que deveriam induzir o surgimento de agências executivas e organizações sociais, operando na lógica concebida pela Reforma.

Do ponto de vista do Plano Diretor, essas grandes diretrizes se traduziam na mudança institucional introduzida pela Emenda Constitucional 19 e em três projetos básicos: avaliação estrutural (racionalização), agências executivas (flexibilização) e organizações sociais (publicização). A emenda foi promulgada em junho de 1998, a avaliação estrutural nunca foi realizada pelo governo Fernando Henrique, o projeto de agências executivas resultou na qualificação de um único organismo (Inmetro) e a proposta de publicização resultou no estímulo à criação de apenas cinco organizações sociais (Costa, 2008, 868).

Nosso ponto de vista é alternativo a ambas as posições. A tese do Estado como negatividade, da qual parte a Reforma, informaria uma nova racionalidade administrativa. Conforme visto no capítulo anterior, a lógica a que a Reforma conduziria o Estado implicava uma revisão de seus papéis. Resultando numa organização enxuta, coerente com uma estrutura menos onerosa, descentralizando e delegando atividades.

A chave da proposta era segmentar o Estado em camadas, vinculando-as aos diferentes tipos de propriedade. De modo que se fortalecesse um núcleo estratégico, responsável, sobretudo, por tarefas de elaboração, controle e avaliação de políticas, exclusivas ao Estado e, por essa razão, no qual estariam presentes funcionários de carreiras públicas. Atividades de execução seriam transferidas a órgãos públicos, convertidos em agências executivas regidas por contratos de gestão (quando se responsabilizassem por tarefas exclusivas de Estado), e a

organizações sociais, às quais o Estado delegaria funções, via pela qual se introduz a ideia de um setor público não-estatal, mais eficiente para a entrega de bens e serviços, posto que não submetido a critérios burocráticos.

Acrescentando-se as dimensões mais amplas da Reforma, a redução da estrutura de Estado se completaria com processos de privatização e a terceirização de serviços. Do ponto de vista estrito da reforma administrativa, o mais relevante seria a reorganização do setor público, considerando, principalmente, três inovações: a) a delimitação do papel do Estado; b) o impulso a um setor público não-estatal, desinflando a estrutura de Estado; c) e a disseminação de uma cultura gerencial, socializando a administração pública em conceitos como desempenho, resultados, gerenciamento, avaliação, entre outros.

O próprio Bresser-Pereira salienta o último ponto, assinalando o papel da reforma administrativa em introduzir nos processos de formação dos servidores novos conceitos com os quais deveriam lidar.

as novas idéias e expressões, que foram introduzidas ou enfatizadas pela reforma - tais como "reforma gerencial", "atividades exclusivas do Estado", "núcleo estratégico do governo", "agências executivas", "organizações sociais", "contratos de gestão", "indicadores de desempenho" - entraram no vocabulário dos altos funcionários de Brasília e tornaram-se um importante tema nas escolas de governo e de administração pública brasileiras (Bresser-Pereira, 1999, 9).

Esta é a questão decisiva para os nossos propósitos. Embora não tenha materializado completamente suas ideias a partir de uma reorganização efetiva do Estado, a Reforma constituiu o braço operacional para definir os novos termos a que o Estado associaria o interesse coletivo e os direitos de cidadania.

Estes [os direitos republicanos], que defini como sendo o direito de cada cidadão de que o patrimônio público seja utilizado para o interesse público ao invés de ser capturado por grupos de interesse, tornam-se a peça central fundamentando a reforma (Bresser-Pereira, 1999, 16).

Nesses termos, não se pode exaurir a avaliação da Reforma do Estado pela análise de quantas instituições se ajustaram ou nasceram sob sua lógica. É preciso estender o olhar até seu poder simbólico de construir associações entre aspirações universais e sentidos concretos, naturalizando no cotidiano dos agentes sociais (destinatários de políticos, cidadãos, mídia,

funcionários públicos e políticos) representações sobre o que é o bem comum e como o Estado atua para persegui-los.

Assim, os direitos republicanos passavam a ser identificados com o princípio da eficiência da máquina pública. Esta, por seu turno, dava origem a uma economia discursiva povoada por categorias como *resultado* e *desempenho*. Termos que depositam os problemas do Estado na sua capacidade de prestar serviços, mas não abrem o espaço de possibilidades da intervenção estatal ao debate sobre o que deve ser feito ou à absorção de novas vozes sociais, que redefiniriam consensos sobre o papel do Estado na geração de uma nova ordem social, dirigindo-se a desafios estruturais, em especial os ligados às históricas desigualdades sociais.

Ao contrário, o regime discursivo introduz novos sentidos à realização do interesse coletivo, circunscrevendo-o ao domínio dos *meios* para que o Estado possa atender com qualidade aos cidadãos-clientes. O sucesso da Reforma, portanto, é traduzi-la como uma questão apolítica, criando as evidências de que o ponto não é remover barreiras político-cognitivas para legitimar intervenções voltadas aos sujeitos aos quais foi negado o estatuto efetivo da igualdade. Nessas circunstâncias, o foco é a organização da máquina pública, superando formas patrimoniais e puramente burocráticas e introduzindo os princípios gerenciais no Estado. E não o conteúdo político das ideias e as vozes que informavam a intervenção estatal.

É como se as razões que regem a prática estatal estejam fora de questionamento, assim como a realidade sobre a qual intervém. Os dilemas para se alcançar um Estado moderno não passariam por quaisquer critérios políticos, como as linguagens e interesses que conflitam em torno do papel do Estado como elemento ativo na construção da ordem social. O ponto não é *o que fazer*, mas *como fazer de modo eficiente*. De forma que a administração gerencial se consolidaria exclusivamente pela inovação de instrumentos, constituindo os meios adequados a realizar finalidades dadas, suspendendo-se qualquer luta pelo poder da definição das formas pelas quais o Estado persegue o interesse coletivo.

É nesse sentido que o espírito da Reforma se espalhou pela máquina pública como uma evidência sobre um *dever ser e fazer* dirigido ao Estado. A Reforma passava a funcionar como uma adaptação às propriedades da nova sociedade, que exigia uma espécie de Estado neutro, diante, sobretudo, da dinâmica econômica cujas determinações estavam fora do

controle estatal. Sob o nosso ponto de vista, a eficácia da Reforma não repousa na indução a mudanças de operação no Estado pelas instituições que cria, mas na imagem de um Estado que, diante das condições presentes, não seria a solução para os problemas estruturais da sociedade brasileira, mas sua causa. Assim, refundar o Estado pressupunha admitir que sua faceta intervencionista era um obstáculo ao desenvolvimento, manifestando-se como crescimento excessivo de suas funções ao longo das décadas, explosão da crise fiscal e de sua incapacidade de atender aos interesses dos cidadãos.

Ao afirmar-se como uma tese sobre os dilemas brasileiros, a Reforma deposita na paisagem social o valor do Estado como negatividade, associando-o à ineficiência. Em consequência, deslocará toda a luta pela imposição de uma direção política e simbólica ao Estado para o plano gerencial. A leitura do presente, de seus dilemas e necessidades não absorve demandas de transformações da ordem social, mas apenas o desafio de direcionar o Estado às demandas sociais, o que pressupõe um choque que altere seus modos de entregar bens e prestar serviços. A difusão da cultura de que o setor público deve ser regido por controles de resultado carrega consigo a ideia de um Estado ineficiente, atrasado face às necessidades contemporâneas e às demandas do país.

Razão pela qual instrumentalizar o Estado para o alcance de resultados corresponderia a ingressar numa ordem verdadeiramente moderna, compatível com os requisitos dos tempos globais. Tempos nos quais a globalização impõe a meta da competitividade como princípio fundante das sociedades, a começar pelo Estado, que deve não apenas obter resultados, mas fazê-lo pelo menor custo.

O que pretendemos mostrar é que, diante das circunstâncias, a imagem do Estado informada pela Reforma dissipou-se como um valor que passou a organizar de forma opaca um conjunto de práticas e procedimentos burocráticos. A absorção da tese do Estado como negatividade se transfigura para as práticas legais e institucionais, que passam a incorporar um sentido de interesse coletivo como superação do atraso depositado num Estado incapaz de prestar serviços com qualidade aos cidadãos. Diante do exposto, a Reforma acaba bloqueando posições de valor que resignificariam as tarefas estatais, na medida em que, naturalizada a relação Estado-ineficiência, produzir-se-á a evidência de que recuperar a função pública do Estado é dotá-lo de eficácia instrumental, com melhor gerenciamento de recursos públicos.

Nesse contexto, a Reforma não transfere aos procedimentos estatais apenas uma tese sobre a natureza do Estado. Ela também interdita a representação do desafio estatal como mudança política de um país estruturalmente desigual, que associaria ao déficit estatal, não a ineficiência, mas a exclusão de perspectivas ligadas a segmentos cujos direitos são historicamente não-reconhecidos. Em termos mais simples, do ponto de vista do Estado, o projeto de uma nação mais igualitária não requereria novas hierarquias que redistribuam *status* entre grupos sociais.

É importante reforçar o exposto no parágrafo anterior. Não estamos afirmando que qualquer agente político ou intelectual que lide com a Reforma do Estado conceba a questão desse modo. Tampouco que a Reforma equivalha a uma ideologia que obscureça a versão verdadeira acerca do Estado. O cerne da Reforma não reside no que ela assinala, mas no que traz como um *plus*, a saber, o veto ao reconhecimento de novos direitos como função do Estado. Os agentes institucionais estarão diante do Estado agindo *como se*, para gerar uma ordem mais igualitária, as questões de redistribuição de poder e reconhecimento de direitos não estejam envolvidas, acreditem eles ou não. O que se dá na medida em que se dilui no aparelho estatal o imaginário que o decisivo é fazer o choque gerencial, indissociável da associação do Estado com a ineficiência. Os agentes, então, praticam esse regime associativo, como uma evidência que jamais é posta em questão.

Aqui vale retomar o debate de Foucault, explicitado no primeiro capítulo, acerca das condições para emergência de um objeto do discurso, daquilo sobre o quê seja possível dizer algo. Os regimes de verdade vetam o aparecimento do novo; de novas relações e objetos, que, no caso em análise, abram o Estado a uma gramática de novos direitos. Estes estarão interditados pela associação entre interesse geral e choque de gestão, relação que monopoliza o sentido da reforma administrativa, canalizando-a para o universo puramente gerencial, blindando o Estado dos debates acerca de novas direções políticas para a sua intervenção. Ou de outro modo, tornando-as invisíveis, ideológicas, atrasadas, na medida em que perspectivas de um novo sentido para a intervenção estatal, baseado em políticas de reconhecimento de segmentos específicos, são interdidadas. São aquilo sobre o quê nada se pode dizer, posto que está fora do campo discursivo que associa objetos determinados ao interesse geral.

As condições para que apareça um objeto de discurso, as condições históricas para que dele se possa "dizer alguma coisa" e para que dele

várias pessoas possam dizer coisas diferentes, as condições para que ele se inscreva em um domínio de parentesco com outros objetos, para que possa estabelecer com eles relações de semelhança, de vizinhança, de afastamento, de diferença, de transformação - essas condições, como se vê, são numerosas e importantes. Isto significa que não se pode falar de qualquer coisa em qualquer época; não é fácil dizer alguma coisa nova; não basta abrir os olhos, prestar atenção, ou tomar consciência, para que novos objetos logo se iluminem e, na superfície do solo, lancem sua primeira claridade (Foucault, 2008a, 50).

A Reforma do Estado, portanto, carrega uma teleologia. A modernização será concebida como um processo em direção a um Estado gerencial, regido por uma administração por resultados. A visão evolutiva das formas patrimoniais e burocráticas a um Estado gerencial traz consigo a própria definição do que são conceitos como resultado, desempenho e gestão. E o faz ao nomear ordem social sobre o qual opera: uma sociedade de mercado, com indivíduos que devem ser livres da interferência estatal, identificada com o atraso; posicionando-se a eficiência e a competitividade como imperativos de uma ordem globalizada, que constringe as possibilidades de intervenção dos Estados, presos ao espaço nacional.

Portanto, o que deve ser analisado é que uma administração pública que se pretenda *por resultados* constrói seu espaço de possibilidades de intervenção ao definir – implícita ou explicitamente – o tipo de sociedade à qual corresponde. Resultado e desempenho serão categorias cujos sentidos só existem se inscritos em esquemas interpretativos sobre a ordem social brasileira. Então, conforme assinalado anteriormente, a ordem moderna seria a consolidação de um longo processo até a hegemonia da iniciativa privada, não para negar a presença do Estado, mas para dar a ele um posicionamento discreto, compatível com os novos tempos. A ordem privada, transcendendo o espaço nacional, já não admite um padrão de intervenção que organize as forças privadas, identificando o intervencionismo com a ineficiência, com a cooptação de interesses e com a negação da livre iniciativa.

Não são, portanto, as forças populares que, em suas lutas, alteram as feições estatais, acrescentando-lhes o ponto de vista dos que demandam direitos jamais reconhecidos. Mas o próprio movimento de longo prazo das sociedades de mercado, que joga na lata de lixo da história a ideia de Estado como espaço de conflitos em torno da imposição dos pontos de vista oficiais e, em última instância, de hegemonia. Diante das tendências globais, não há mais grandes conflitos, assim como não resta dúvida sobre o que fazer, cabendo ao Estado apoiar o trânsito do Brasil à sociedade moderna e global, na qual a livre iniciativa deve preponderar,

limitando-se a intervenção estatal a apoiá-la no que couber mediante um padrão de eficiência de seus serviços.

Nessa acepção, ao Estado caberia assegurar os direitos republicanos do cidadão-cleinte, estimular a competitividade e, principalmente, prover serviços com qualidade e eficiência, valendo-se, por vezes, do setor privado e do público não-estatal. Cumprindo seu papel, redefinido para abandonar os tempos passados, de excessiva intervenção, o Estado apoiaria a adaptação de indivíduos e empresas aos tempos da sociedade global, cujos imperativos acabam por submeter aspirações como a igualdade à concorrência. Derivando-se daí a tese de que, ao prosperar a livre iniciativa, sem cooptação de forças sociais pelo Estado, a igualdade seria uma consequência.

É nesse sentido que a Reforma porta uma ontologia, cujo efeito principal, nos termos já apresentados, refere-se ao que ela constrói como uma negatividade: a interdição do papel ativo do Estado como ente capaz de redistribuir reconhecimento e direitos na medida em que hierarquiza pontos de vista, interesses e demandas. A interdição da ideia de que a redistribuição de reconhecimento é decisiva para um novo Estado, que incorpore a dimensão da igualdade, veda a vinculação de conceitos como o interesse público e administração por resultados às demandas dos segmentos sociais mais vulneráveis, cujas aspirações estão ligadas a déficits históricos como terra, renda, emprego, moradia e, de modo geral, acesso a políticas públicas.

Portanto, o “regime de verdade” da Reforma do Estado toma a ordem social como impositiva, fatalidade cujas leis autônomas implicam a necessidade de um Estado tautológico, que reforce a lógica dentro da qual opera. Assim, o novo (ou um *outro* sob a forma das antigas aspirações intervencionistas) se torna inconcebível. O Estado assegura um eterno presente, na medida em que ratifica sua dinâmica e suspende o debate em torno dos fins a que serve. Não há, enfim, grandes finalidades a cumprir, a não ser imprimir eficiência para o alcance de finalidades dadas pelo espaço global homogeneizado pela dinâmica econômica.

Este congelamento da ordem social, na medida em que a institucionaliza sob a forma de limites à ação estatal, converte o dever-ser em ser, isto é, posições avaliativas sobre o tempo presente revertem numa espécie de profecia autorrealizável: eu ajo *como se o presente fosse uma imposição histórica e ele nunca mudar*. Configura-se, então, uma experiência

institucional que manifesta um poder simbólico de transformar perspectivas particulares na verdadeira ordem das coisas, para falar como Bourdieu, segundo o qual dar nome equivale a conferir uma identidade e, com ela, um direito de ser. Nesse sentido, a identidade do Estado gerencial já não dava margem aos pleitos de intervenção estatal para mudar a balança social de poderes e direitos. O índice de valor do Estado como negatividade ou o normativo se transmuta em positivo, sob a forma do controle das possibilidades estatais e introdução de sanções ao comportamento desconforme com o Estado gerencial.

A instituição de uma identidade, que tanto pode ser um título de nobreza ou um estigma (“você não passa de um ...”), é a imposição de um nome, isto é, de uma essência social. Instituir, atribuir uma essência, uma competência, é o mesmo que impor um direito de ser que é também um dever ser (ou um dever de ser). É comportar em função de tal identidade. Neste caso, o indicativo é um imperativo (Bourdieu, 2008, 100).

O ponto é apreender a transfiguração dessa negação às categorias burocráticas. Ou, de outro modo, como tais categorias criam um espaço de possibilidades para atividade estatal ao fechá-la em esquemas interpretativos que definem o que são o bem comum e o interesse nacional. O efeito da imposição do ponto de vista da Reforma como representação oficial de Estado é povoar a administração pública de conceitos ajustados ao esquema interpretativo sobre as tendências da nova ordem. A atmosfera socioavaliativa se converte em um conjunto de mudanças institucionais, de modo que novas categorias burocráticas devem se adaptar a um padrão de Estado, erguido diante da imposição do trânsito ao moderno.

Não importa o conflito em torno de interpretações sobre o papel do Estado em relação às diferentes necessidades sociais e a suas cisões, na medida em que a tese que sustenta a Reforma já define os sentidos sobre os requisitos inexoráveis da ordem legal e estatal. Logo, as mudanças associadas à Reforma não transcorrem pelo convencimento acerca do papel das novas instituições, mas por sua cristalização a partir de um efeito de evidência em torno dos princípios que qualquer ação estatal deve respeitar para perseguir o bem comum.

Em outros termos, já não há porque provar que um rol de princípios manifesta as aspirações universais. Convertidos em categorias burocráticas, sua naturalização lhe dá o *status* de representante dos interesses da nação, impedindo a circulação de qualquer tese oposta. Diante de práticas que não levem em conta tais princípios, haverá dispositivos que as classifiquem como passíveis de vedação, punição ou crítica. Por exemplo, a elevação do gasto

público será representada por avaliações negativas que aumentam a dívida de um país a um indicador que representa a solidez de sua gestão pública. As políticas redistributivas serão classificadas como populistas, na medida em que interferem sobre os mercados.

De modo geral, há um conjunto de dispositivos, como avaliações de mercado, contrapartidas a recursos de organizações multilaterais, acordos internacionais e, especialmente, mecanismos legais que impõem classificações aos atos de Estado, definindo-lhes a natureza em função do ajuste (ou não) às condições de um mundo global, regido pela economia e propagando princípios liberais, no qual a política foi substituída pela administração racional e pragmática da coisa pública.

... segundo a ideologia oficial, estamos finalmente abandonando as paixões políticas “imaturas” (o regime do “político” – luta de classes e outros antagonismos divisores “superados”) para entrar no universo pragmático pós-ideológico “maduro” de administração racional e consensos negociados, no universo, livre de impulsos utópicos ... (Zizek, 2005, 23).

Vale salientar que a eficácia desse regime discursivo não repousa num consenso social a seu respeito, mas de sua materialização num conjunto de procedimentos que regem a vida estatal. De modo que, crendo ou não, os sujeitos praticam um conjunto de ideias e põem em movimento relações causais discursivamente construídas, na medida em que elas estão inscritas nas regras e instituições que guiam a atividade de gestores, destinatários de políticas, avaliadores, políticos e até de parcelas da sociedade civil. O regime discursivo associado à Reforma do Estado funciona, portanto, como uma espécie de linguagem que organiza a administração pública, impondo-lhe uma lógica que opera, não apenas na retórica oficial e declarações de autoridades, mas também (a rigor, sobretudo) nas hierarquias valorativas que constrói a partir de seus procedimentos e lógicas, segmentando sujeitos e pontos de vista em função da distância que guardam em relação a suas teses.

A partir daqui, vale retomar o campo empírico sobre o qual este trabalho vem incidindo, o da organização institucional do Estado em relação à área de planejamento, concebido como uma esfera discursiva. Procuraremos reconstruir o reaparecimento do planejamento a partir de 2000, como momento indissociável da nova arquitetura institucional que emerge com a Reforma do Estado.

Nosso ângulo de análise é o de como o regime discursivo da Reforma do Estado se transfigurará em arquitetura institucional, convertendo enunciados em práticas, disciplinas e circuitos decisórios que conformam as escolhas de Estado. Em última instância, tais canais praticam definições sobre o que são o interesse coletivo e o bem comum, excluindo linguagens e pontos de vista que lhes sejam opostas. De modo que acabam por delimitar um espaço de possibilidades para a intervenção estatal, em correspondência com as definições que carrega.

Procuraremos, pois, mostrar a transfiguração das teses sobre a Reforma do Estado para o campo das instituições, sedimentando uma espécie de *automatismo significante*, em que os agentes, imersos em redes simbólicas e institucionais, incorporam as disposições necessárias à validação de representações sobre a realidade social. Real que será apreendido sob a forma da necessidade histórica de praticar um choque gerencial, de modo a remover a cultura burocrático-patrimonial, fixando as possibilidades estatais na persecução da eficiência em seus processos administrativos.

O par Estado-ineficiência colocará em funcionamento enunciados para os quais a mudança estatal se circunscreve ao domínio da eficácia instrumental, interditando sua dimensão propriamente política, relativa à luta visando à absorção pelo Estado de novas perspectivas, resultando na construção de legitimidade para novas políticas, que estructurem o Estado para o reconhecimento e realização de aspirações historicamente não atendidas. Diante da imagem do Estado como negatividade, em última instância, o que se interdita é o próprio valor da ampliação da intervenção estatal para internalizar em seu aparelho novas lógicas, foracluindo representações que articulam bem comum e construção de políticas e padrões institucionais que redistribuam poder entre os grupos e reconheçam direitos a segmentos específicos. Apenas diante de tais circunstâncias será possível apreender a nova linguagem sob a qual reaparece o planejamento.

4.1. O REAPARECIMENTO DO PLANEJAMENTO E A REFORMA DE 2000

A Constituição de 1988 procurou criar novos rumos para o planejamento governamental no Brasil. Entre outras inovações, previu a elaboração de Planos Plurianuais, quadrienais, estabelecendo, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”²⁰ (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual, de duração relativamente curta, teria como função orientar as despesas, vinculando-as a objetivos, diretrizes e metas. Retomando, portanto, o horizonte discursivo da esfera do planejamento, a Constituição procuraria combinar plano e orçamento. De modo que este, ao prever uma série de despesas, pudesse fazê-lo em compatibilidade com o Plano Plurianual, seus objetivos, diretrizes e metas.

Aqui reside um ponto central do reaparecimento do planejamento, em parte expresso pela determinação constitucional da elaboração de Planos Plurianuais. Os enunciados dos sujeitos que integram a ordem discursiva do planejamento (técnicos, políticos, acadêmicos, entre outros) tradicionalmente apontam para uma lógica segundo a qual o Estado é mais efetivo se suas decisões são coordenadas, passando pelo crivo dos planos centrais. Para que essa racionalidade se efetue, é crucial que os planejadores tenham o controle de canais decisórios e de procedimentos legais, de modo que possam induzir os órgãos executores a se adaptar à lógica dos planos. Especialmente, os sujeitos da esfera do planejamento apontam o caráter estratégico da vinculação entre plano e orçamento, de forma que este não seja apenas um classificador de gastos, mas opere no sentido de materializar os objetivos contidos nos planos.

Contudo, diante das novas condições, o planejamento já não se associará a um padrão intervencionista de Estado. A lógica anterior, cujo ápice se deu na década de 1970, requeria um sistema de planejamento no topo de uma pirâmide decisória, alinhando o conjunto de órgãos e agentes – públicos ou privados – em torno dos objetivos postos pela industrialização. Porém, a partir da década de 1990, quando o índice de um bom governo estará associado a um Estado que já não seria o promotor direto do desenvolvimento, qual seria o papel do planejamento, que não se legitimaria por coordenar seu padrão intervencionista?

²⁰ Em termos mais simples, independente da precisão tecnicista, despesas associadas a investimento e de natureza corrente, como o pagamento de serviços, transferência de renda e custeio da máquina pública.

A resposta sobre o papel do planejamento se subordina à redefinição das funções do Estado, em curso desde o fim da década de 1990 e impulsionada com a Reforma do Estado, no governo FHC. Conforme exposto no capítulo anterior, é possível ler as mudanças institucionais iniciadas na década de 1990 a partir do deslocamento linguístico dos conteúdos associados ao interesse coletivo. Ou, em outros termos, a partir das novas associações entre modernização, desenvolvimento e bem comum.

A tese da Reforma do Estado é que o Estado intervencionista, pelos motivos já expostos, renovava a cooptação do bem comum pelos interesses particularistas. Razão pela qual a modernidade se associava a um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, em que a livre iniciativa não seria estrangida pela metafísica dos interesses nacionais, arbitrados pelo Estado. O Estado se adaptaria às necessidades da sociedade civil, sob a forma de uma máquina dotada da eficiência necessária para prestar serviços com qualidade e a baixo custo. Por vezes, regulando o setor privado, que estaria mais apto para atender a entregar bens e serviços.

Diante do exposto, estaria superada a época dos conflitos ideológicos, em que era central a disputa pela definição do conteúdo das políticas de Estado. Em seu lugar, emergia uma ordem – condensando a nova linguagem da modernização – que postulava uma administração desapaixonada dos negócios públicos, identificando o interesse coletivo com a demanda (caracterizada como republicana) por um Estado gerencial, racionalizado para atender aos cidadãos, convertidos em clientes.

Manifestando a virada histórica, o Estado passaria não mais a organizar a ordem privada. Não seria, portanto, o Estado forte, regulador e provedor de bens e serviços, a quem os indivíduos se subordinam para realizar seus direitos e interesses. Os altos funcionários públicos já não gozariam das condições de definir o interesse público, insulados frente às perspectivas da sociedade civil e em associação com estreitos interesses privados.

Em correspondência com a nova representação acerca do bem comum, as inovações no âmbito do Estado passam a se vincular a fórmulas que dirijam a administração pública pragmaticamente ao alcance de resultados. Tratar-se-ia de um Estado racionalizado, diante de menos tarefas, estabelecendo controles sobre os gestores, em termos de produtividade e desempenho, expressões advindas do mundo privado, mas adaptadas ao setor público, de

modo a representar os cidadãos como clientes do Estado, a quem devem ser dirigidos serviços de qualidade.

É nesse cenário que o reerguimento do planejamento se daria pela veiculação de seus enunciados tradicionais²¹, atualizados pela linguagem gerencial. Sua justificativa residiria nesse movimento de profissionalização da administração, que passaria a se reger por critérios de desempenho, induzidos pelas demandas da sociedade civil. Esta seria a via para a retomada do planejamento governamental.

Ao Estado tem sido demandado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público. Redefinir e reorganizar os padrões de gestão pública num contexto de fortes mudanças advindas da democratização, de restrições fiscais e de competitividade são temas da agenda dos governantes. A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta a esses desafios (Pares e Vale, 235, 2006).

Dissolvida a relação que conectava interesse nacional, industrialização e planejamento, este último, imerso no imaginário gerencial, reforçaria seu traço de racionalidade acima das racionalidades. Isto é, não se associaria a um objetivo específico, como a indução da industrialização, voltando-se à totalidade das atividades estatais²², explicitando o traço, visto no segundo capítulo, pelo qual o planejamento procura se legitimar como uma ferramenta para racionalização da máquina pública. Diante da propagação dos conceitos gerencialistas, o planejamento procurará posicionar-se no interior do Estado como domínio institucional capaz de fazer avançar o emprego das técnicas de geração de resultados. Sobretudo ao aplicar ferramentas de planejamento e programação ao gasto público. O que, sob a visão gerencialista, significaria não apenas usar recursos para o financiamento de bens e serviços, mas empregá-los para a obtenção de resultados.

A consequência seria a profissionalização do Estado, alterando drasticamente suas condições em função de uma espécie de *choque gerencial*. A própria figura do choque carrega consigo a ideia de que o objeto sobre o qual incide é um Estado inapto para atender aos

²¹ Enunciados tratados, no segundo capítulo, sob a forma de disjuntivas que organizam o espaço de possibilidades do discurso do planejamento. Entre elas, citamos os pares *concepção x execução*, *coordenação x especialização setorial*, *intervenção visando ao tempo presente x construção do futuro*; *planejamento x orçamento*; *atividades-fim (execução de políticas) x atividades-meio (coordenação, administração, planejamento, orçamento)*; *política x técnica*; *ação estruturante x emergencial*.

²² Até mesmo em função da determinação constitucional, segundo a qual despesas correntes e de capital estariam atreladas ao PPA.

cidadãos-clientes com qualidade e baixo custo, ratificando a versão da Reforma do Estado, que associa a modernização a transformações de um Estado fechado em suas próprias estruturas, desestruturado para produzir resultados esperados pela sociedade.

A administração por resultados é um conceito que, ao ganhar validade como uma tese circulando no espaço social, implica nomear o que lhe é oposto ou passado como algo ao qual não cabe o qualificativo “*por resultados*”. O conceito de administração por resultados, portanto, carrega consigo uma filosofia da história, concebendo a si própria como um salto evolutivo diante de um passado achatado em formas de administrar ineficientes e custosas ao contribuinte. Razão pela qual o passo se dá em direção à aspiração universal, não de classes ou grupos que disputam politicamente o Estado, mas de indivíduos pós-ideológicos que postulam bons serviços a baixo custo.

Novamente, é produtivo remeter a Foucault. A filosofia da história contida na Reforma do Estado tem a forma do que Foucault, conforme exposto no primeiro capítulo, denomina regime de verdade. Na medida em que a história ganha a forma de um salto evolutivo da ineficiência à eficiência, tudo o que seja oposto à administração por resultados é desclassificado como inadaptável às condições presentes; como formas políticas recalcitrantes em um mundo orientado pela administração racional. O regime de verdade implica um conjunto de procedimentos pelos quais se pode distinguir o verdadeiro do falso. É nesse sentido que o êxito da Reforma reside na divisão que cria entre enunciados adaptados aos novos tempos e aqueles que revelam a permanência (ideológica e extemporânea) de um passado cristalizado como de intervenção excessiva de um Estado atrasado. De maneira que a própria linguagem do intervencionismo, ainda que ressignificada pelo plano dos direitos sociais, será interdita, perdendo o “combate pela verdade” ou da monopolização do interesse coletivo.

Há um combate "pela verdade" ou, ao menos, "em torno da verdade" – entendendo-se, mais uma vez, que por verdade não quero dizer "o conjunto das coisas verdadeiras a descobrir ou a fazer aceitar", mas o "conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder"; entendendo-se também que não se trata de um combate "em favor" da verdade, mas em torno do estatuto da verdade e do papel econômico-político que ela desempenha (Foucault, 2008b, 11).

A referência ao choque gerencial vem do próprio governo, em documento que sintetiza as inovações do PPA 2000-2003”, nomeado como Avança Brasil.

O debate evidenciou a necessidade de dar ao Plano uma consistência estratégica que assegurasse seletividade ao gasto público. Era preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Impunha-se um choque gerencial na administração pública brasileira, para aumentar sua eficiência e eficácia (BRASIL, 2000, 19).

A visão de choque assinala a tese que informa a mudança: a história do Estado é a de uma organização jamais subordinada aos interesses da sociedade. Diante de uma época que marcava a prevalência da ordem privada, as transformações no âmbito do Estado respondiam a uma submissão do interesse público às perspectivas da sociedade. De modo que o Estado se abriria à representação dos interesses, concebida como a homogeneização de vozes em torno de critérios gerenciais e pragmáticos, que aumentariam a capacidade estatal de processar recursos públicos em busca de resultados.

O imaginário gerencialista informou mudanças no planejamento desde a década de 1990. No entanto, de forma mais concreta, um novo formato para o PPA foi definido a partir do Plano 2000-2003. Vale passar, a partir de agora, às categorias que o estruturam. Primeiro, é preciso observar que as mudanças no campo do planejamento a partir do PPA 2000-2003 procurarão consolidar a demanda, convertida em determinação constitucional, de integração entre plano e orçamento. Transformando este último numa peça que, de forma transparente, explicitaria aos cidadãos os resultados que persegue, e não apenas estabelece os meios para custear programas de trabalho vinculados a órgãos de governo.

Doze anos após a aprovação da Constituição, o PPA construirá uma forma institucional de associação entre planejamento e orçamento, fazendo com que as duas leis se organizem por uma mesma estrutura – o Programa. A rigor, as modificações vinham sendo preparadas por peças anteriores, como Portarias, Decretos, o próprio PPA 1996-1999 e o Programa Brasil em Ação²³.

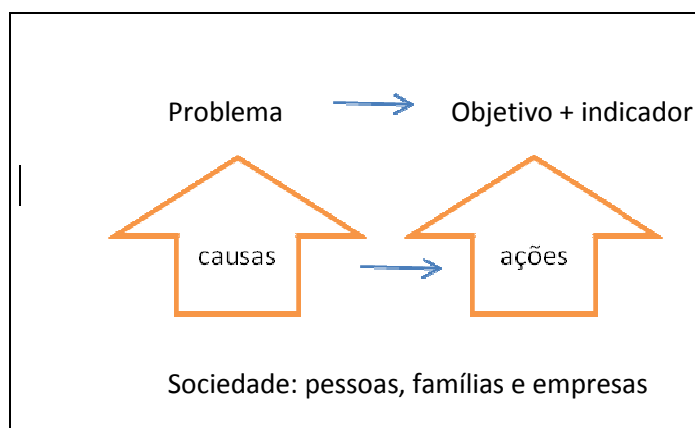
²³ Iniciativa que reunia 42 projetos prioritários do governo federal, que constariam como um sistema de gerenciamento diferenciado, introduzido na administração pública a partir de métodos presentes no setor privado. Para uma visão do Programa, elaborada pelo próprio Ministro titular da pasta do Planejamento à época de sua implantação, ver Kandir (1997).

O Decreto 2829, de 1998, estabelecia que, para a elaboração do PPA 2000-2003 e dos orçamentos correspondentes, toda ação destinada a atender a demandas da sociedade seria organizada por programas orientados para a consecução de objetivos estratégicos. Os Programas conteriam, entre outros atributos, objetivos, expressos por indicadores que quantificariam a situação que o Programa tenha por fim modificar. Além disso, o gasto deveria ser expresso sob a forma de produtos (bens e serviços que resultam dos gastos), associados a metas que contribuiriam para o alcance dos objetivos, arrematando uma linguagem fortemente baseada na ideia de que toda intenção política pode ser achatada em metas e impactos quantificáveis no curto prazo.

A ideia é que programas nasceriam de problemas, convertidos em objetivos, mas também de indicadores que dariam a medida da situação que se quer mudar, bem como permitiriam quantificar o grau de alcance dos objetivos. Teriam também um público-alvo definido, ao qual se dirigiriam as ações que, pensadas como um ciclo de produção, entregariam produtos (bens e serviços) aos quais se vinculariam metas físicas e dotações orçamentárias. Somados os produtos das ações de um Programa, criar-se-ia a perspectiva de alcance de seus resultados, a ser medido por indicadores.

A figura abaixo ilustra a engenharia que estrutura os programas do PPA 2000-2003. A figura permite entrever uma espécie de ciclo de produção, com encadeamento linear entre problemas, objetivos, causas, ações e impactos destas. Programas orientados a resultados deverão se inscrever neste paradigma, tomado como um construto técnico baseado numa espécie de engenharia de produção, aplicável de forma padronizada a todas as políticas públicas.

Figura 1: MODELO DE PROGRAMA DO PPA 2000-2003



Fonte: Adaptado de BRASIL (2003)
Elaboração própria

Conforme visto no segundo capítulo, o planejamento nasce como esfera discursiva que se diferencia das outras na medida em que constrói novos objetos e relações no interior do Estado. Postula o prestígio da racionalização pensada como um alinhamento entre diferentes instâncias em torno de objetivos comuns, criando uma espécie de administração de base piramidal, subordinando agentes desde o topo (objetivos estratégicos) até ações operacionais. O planejamento da era gerencial atualizará tal perspectiva, incidindo sobre órgãos executores de políticas para que as adaptem aos planos plurianuais e a seus objetivos. Os programas nasceriam dos objetivos estratégicos e, por uma série de operações de encadeamento lógico, chegar-se-ia às ações, a partir das quais o orçamento seria executado. Logo, trata-se de um modelo totalizante, que, aplicando um padrão à diversidade das políticas públicas, fecha-as numa linguagem que pretende estruturar o Estado do nível estratégico até o operacional, regendo-o gerencialmente.

Foi visto anteriormente que o planejamento procura apropriar-se do poder de representar o bem comum. Sob a forma do pleito de aplicar aos objetos das políticas públicas suas ferramentas e conceitos, dando-lhes a racionalidade requerida para a execução dos planos. Nesse sentido, o planejamento não constitui apenas uma técnica neutra, posto que recorta os objetos, modifica-os, explicita certas dimensões, omite outras, deposita em políticas setoriais perspectivas da “ação planejada”, cobrando-lhes um conjunto de requisitos. Estes, para que tenham eficácia, serão institucionalizados em circuitos decisórios, de modo que uma decisão de determinada área só se processa caso seja validada pelas instâncias de planejamento.

Enfim, o planejamento só se realiza no outro; no conjunto de políticas ao qual sua lógica racionalizante se dirige. É nesse sentido que sua ação pode ser interpretada como um entrecruzamento de linguagens. Campos de políticas públicas têm sua própria história, consolidando seus regimes discursivos em torno dos quais se posicionam seus variados agentes: usuários de políticas, servidores, burocratas de nível de rua²⁴, políticos, movimento sociais.

Todavia, o planejamento operará como um filtro, procurando inscrever nos variados campos de políticas a linguagem da ação planejada. Na versão gerencial, após a Reforma dos anos 2000, este dispositivo funcionará pela conversão de políticas em programas, dotados da estrutura já mencionada. Mas o ajuste da variedade de políticas à linguagem do planejamento por resultados não se efetiva apenas pelo capital de prestígio da área ou por um consenso de que porta a técnica para converter intenções políticas em resultados palpáveis.

A chave para induzir as diferentes áreas de política pública à linguagem do planejamento será sua convergência com o orçamento. Isto é, uma vez que as ações orçamentárias (às quais se vinculam as dotações de recursos) nascerão vinculadas aos programas, os órgãos executores de políticas públicas aderirão à linguagem do planejamento por resultados. Dito de outro modo, a lógica racionalizante do choque gerencial efetuado pelo novo planejamento seria absorvida pelo conjunto da administração, não necessariamente por consensos, mas por se inscrever nos circuitos decisórios relativos à previsão de recursos.

Nesses termos, em relação aos canais decisórios do Estado, o planejamento se converteria numa fase prévia à distribuição de dotações pelo orçamento, transfigurando políticas públicas em programas, ações e seus atributos. De forma que qualquer órgão que reivindicasse recursos que corresse por dentro do orçamento deveria alocá-los em ações construídas sob a lógica do planejamento por resultados. Diante do exposto, o planejamento, na prática, passava a compor canais decisórios como um filtro ao qual será necessário se ajustar, desde que se pretendesse acessar recursos orçamentários. Nas leis que encaminham o PPA para aprovação ao Congresso Nacional, passam a constar não apenas os programas e seus atributos, mas as próprias ações, com seus objetos de gasto.

²⁴ Lipsky (1980) dá o nome de trabalhadores de nível de rua à burocracia responsável pela aplicação das políticas e que, portanto, está em contato com os seus destinatários.

4.2. A NOVA LINGUAGEM DO PLANEJAMENTO E A QUESTÃO FISCAL

Mas o achatamento da estrutura de planejamento à de orçamento não se dará apenas em função deste último constituir um lastro para que o conjunto da administração se enquadre à nova linguagem. Guardará relação também com a questão fiscal, crescentemente subordinada à geração de superávits primários²⁵. Aqui é preciso discutir com alguma profundidade as relações que se estabelecem entre planejamento e questão fiscal. Esta estará presente na agenda de governo desde a década de 1990. Conforme já exposto, a Reforma do Estado consolidará uma imagem de Estado cujo inchaço, e conseqüente excesso de gastos, estariam na origem da crise econômica brasileira, impulsionada na década de 1980.

Razão pela qual construirá uma visão negativa do Estado intervencionista, que deveria ser sucedido por um novo Estado, mais ágil e menos oneroso. Em uma só expressão, o *Estado necessário*, diante dos desafios à modernização brasileira, que requeriam uma administração por resultados, e do ajuste à globalização, que impelia as sociedades ao aumento da produtividade, a começar pelo próprio Estado, que deveria reduzir o seu papel, delegando e descentralizando serviços, prestados com qualidade e baixo custo. Assim, o Estado tenderia a reduzir a fatia de recursos que retirava da sociedade sob a forma de tributos, diminuindo sua interferência sobre a ordem privada²⁶.

Neste quadro socioideológico, a apropriação pelo planejamento do poder simbólico de definir as condições para racionalização da ação estatal se justapõe ao valor do ajuste fiscal. Em outros termos, o novo modelo de planejamento pleiteará a aplicação de ferramentas ao conjunto da administração com vistas à racionalização do Estado, incorporada como necessidade de economizar recursos. Gastar melhor, em função da maior produtividade do Estado, equivaleria a gastar menos.

A crise fiscal, a inflação dos anos 1980 e 1990 e o enorme custo social pago para o equacionamento dessa crise e dessa inflação alçaram a disciplina fiscal a um valor que a sociedade brasileira quer ver preservado. Contudo, a disciplina fiscal deve estar associada à manutenção das funções básicas do Estado e à promoção da equidade, o que exige aumento dos patamares de produtividade e a priorização do atendimento das necessidades mais diretamente almejadas pela população. Ou seja, medir a atuação do governo e direcionar os poucos

²⁵ Superávits primários são obtidos quando o governo arrecada mais do que gasta, descontados os recursos financeiros, como pagamento de juros e atualização monetária da dívida.

²⁶ Apesar da tese, o governo FHC ampliou a carga tributária.

meios disponíveis para uma atenção focada nos problemas do cidadão (Pares e Vale, 2006, 238).

A passagem permite entrever uma série de equivalências, construindo um regime discursivo em que as associações entre termos funcionam na medida em que são experimentadas pelos agentes sociais como relações espontâneas. Primeiro, a relação, já tratada, entre crise e gasto do Estado. Este será um mal, um fator de estagnação e crise, a não ser que seja moderado. O que requer foco e qualidade, completando-se a cadeia que leva da moderação do gasto ao papel do planejamento, apreendido como indutor do choque gerencial.

Ademais, toma-se como um dado da paisagem institucional que há “poucos meios disponíveis”, de forma que o Estado deve direcionar recursos para os problemas dos cidadãos. O modelo gerencial finalmente construiria outro padrão de intervenção, superando os vícios históricos de um Estado voltado a si próprio e marcado pelo desperdício de recursos. Criava-se, assim, um sentido de missão histórica, projetando o Estado de resultados, que tomaria como um dado (naturalizado) os poucos meios disponíveis.

O interesse coletivo já não se associaria à busca dos meios para que o Estado pudesse ampliar a escala de suas ações. Mas se inverteria sob a forma da apropriação acrítica da ideia de que ao Estado haveria poucos recursos disponíveis, razão pela qual devia estar preparado para eleger o que é mais importante fazer. Completando a conexão entre aspiração universal e modelo gerencial, a passagem resolverá a complexidade do ponto – direcionar recursos ao que realmente é almejado pela população – numa fórmula simplista: “atenção focada nos problemas dos cidadãos”.

É evidente que os problemas dos cidadãos não configuram uma evidência compartilhada por todos os segmentos sociais, nem mesmo se formam por um consenso ou diálogo entre agentes, já que estes não mantêm condições igualitárias de expressão. Todavia, a administração gerencial posiciona o desafio do Estado como a conversão de anseios dos cidadãos, tomados como uma entidade monolítica, em técnicas eficientes e eficazes de produção de resultados. Diante do exposto, o gerencialismo põe em suspenso o fato de que as assimetrias entre vozes sociais são determinantes para a absorção ou não de demandas sociais pelo Estado. De modo que acaba por se converter no suporte institucional para a interdição dos enunciados que salientam o papel da política – no sentido de luta pelo poder simbólico de

representar o interesse geral – para a definição dos modelos que organizam a intervenção estatal.

Afinal, o sentido do interesse público é canalizado para a técnica que contém o modelo de atendimento eficiente pelo Estado, obliterando a luta pela igualdade entre grupos que representam vozes sociais desigualmente distribuídas em relação à capacidade de influir sobre o conteúdo do interesse geral. A esse respeito, vale remeter à questão levantada por Judith Butler (2008), de que é preciso indagar pelas relações de poder que definem os limites do diálogo, retirando do espaço público certos temas ou formas de enfrentá-lo.

A própria noção de “diálogo” é culturalmente específica e historicamente delimitada, e mesmo que uma das partes esteja certa de que a conversação está ocorrendo, a outra pode estar certa de que não. Em primeiro lugar, devemos questionar as relações de poder que questionam e limitam as possibilidades dialógicas. De outro modo, o modelo dialógico corre o risco de degenerar num liberalismo que pressupõe que os diversos agentes do discurso ocupam posições iguais de poder e falam apoiados nas mesmas pressuposições sobre o que constitui “acordo” e “unidade”, que seriam certamente os objetivos a serem perseguidos (Butler, 2008, 35-36).

Nesses termos, seria crucial quebrar a representação do bem comum como uma questão de administração, diante da escassez dos meios. Certamente, é possível, do ponto de vista do discurso, combinar gerencialismo e democracia. O próprio Bresser-Pereira procura fazê-lo recorrentemente.

A reforma da gestão pública só pode funcionar na democracia. Quando um regime autoritário tenta introduzir a reforma da gestão pública, ela tem um sentido diferente do que uso neste livro. Primeiro, por uma questão de inconsistência intrínseca, a gestão pública não é capaz de usar os mecanismos de controle social como uma importante ferramenta de responsabilização. Segundo, como o autoritarismo implica negação da cidadania, a gestão pública pode ser orientada para o cliente, mas não para o cidadão-cliente (Bresser-Pereira, 2009, 367).

Nesse sentido, valendo-se da advertência de Butler, o diálogo se dá apenas em parte (e para uma parte). O regime de verdade dissipa pelo espaço público o imaginário que articula Estado e ineficiência. E, ao fazê-lo, lança pressupostos inquestionáveis, de onde retira seus efeitos de poder. Particularmente, o valor absoluto da disciplina fiscal e a suspensão dos conflitos em torno dos fins e razões de Estado, tragados para o plano dos meios técnicos, isto é, da

eficiência no uso dos recursos públicos, de modo a superar a trágica ineficiência que caracterizaria o Estado.

Ficam excluídos, por exemplo, os enunciados que carregam a visão de um Estado como solução (em oposição ao Estado como problema), cuja abertura seria resultante das lutas populares pela ampliação e reconhecimento de direitos, convertidos em bens públicos. Representação cujo efeito seria desestabilizar o regime de verdade que lê a história do Estado brasileiro sob o ângulo negativo, pelo qual o desenvolvimento deveria estar vinculado à retirada do Estado de uma série de domínios da vida econômica e social. Assim, a nova representação resignificaria o próprio conceito de modernização, construído a partir da absorção de vozes em suas aspirações por vincular o interesse geral ao reconhecimento de direitos para um conjunto de segmentos sociais.

Enfim, tal quadro equivaleria, voltando a Foucault, a alterar o regime de verdade que organiza as práticas estatais. O que, para o caso concreto, envolveria criar novos padrões institucionais, que submeteriam, no âmbito do funcionamento estatal, as técnicas de elaboração de programa regidas pela eficiência a vozes que representam grupos sociais em busca de direitos historicamente negados. Isto é, no lugar de assumir os poucos meios disponíveis como um dado natural, autorizando toda uma engenharia técnica para administrar gerencialmente recursos em circunstâncias de escassez, o ponto seria inverter a equação, construindo as capacidades estatais necessárias para a absorção de lógicas radicadas em vozes sociais até então excluídas dos modelos que nomeiam e dão sentido a expressões como resultado e eficiência.

Tenório e Saravia (2008), em chave habermasiana, propõem caminhos próximos ao apresentado acima, nomeando como gestão social o processo decisório participativo pelo qual são acordos intersubjetivos que definem o conteúdo da ação estatal. Solução que estabeleceria um contraste com modelos que, de partida, invocam uma técnica específica – como a do choque gerencial – como um coeficiente para atingir fins dados com eficiência. É preciso sempre levar em conta as suspeições em torno de uma visão ingenuamente liberal do diálogo, tal como apresentado. Porém, o mais importante na passagem abaixo é o registro do caráter monológico das soluções para o Estado que se expressam como técnicas e fórmulas dadas de

racionalidade para perseguir a modernização da administração pública. Toda atribuição de racionalidade exclui o outro como alguém naturalmente irracional.

A gestão social se aproxima, portanto, de um processo onde a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório. A gestão social é a substituição da gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o poder decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais (Tenório e Saravia, 2008, 128).

A administração gerencial fixa o desafio do Estado na eficiência, sem jamais problematizar o modelo de Estado em curso, muito menos a ordem social à qual corresponde o novo Estado, como se fosse naturalizada. Assim, nega a si própria como posição de valor (na medida em que se constrói como técnica), mas, principalmente, nega o valor do *outro*, representado pelas perspectivas que desnaturalizam as associações Estado-ineficiência e ampliação do gasto público-crise. A estas responderá com um “efeito de evidência”, de que, sob as condições presentes, já não cabem pleitos por um Estado intervencionista. Este é o índice do atraso, o embrião da crise. Assim, a Reforma, convertida em gramática oficial de Estado, expelirá o *outro* como inadaptable ao mundo atual, dirigindo-se a ele, não como posição avaliativa divergente, mas como aquele que não percebe as “evidências” do tempo presente, isto é, daquilo que ele anuncia explicitamente.

... os dominantes se esforçam por impor universalmente, mediante um discurso inteiramente marcado pela simplicidade e pela transparência do bom senso, o sentimento de evidência e necessidade que este mundo lhes impõe; tendo interesse no *laissez-faire*, eles trabalham para anular a política num discurso político despolitizado, produto de um trabalho de neutralização (ou melhor, de denegação) que visa restaurar o estado de inocência originária da *doxa* e que, estando orientado para a naturalização da ordem social, sempre acaba tomando de empréstimo a linguagem da natureza (Bourdieu, 2008, 121).

Portanto, a denegação do *outro* não se dá sob a forma de uma luta política, mas como um discurso que, embora político, é despolitizado, na medida em que pretende representar o próprio bom senso. Assim, exclui todo enunciado que pretende recuperar os pressupostos que estão em suspenso, fora de debate. Daí sua natureza monológica. No primeiro capítulo, foi mencionado o conceito de dialogismo de Bakhtin. Para o autor russo, toda palavra é dialogizada, pois os enunciados são sempre o elo de cadeias que contêm outros enunciados. Estes sempre se dirigem ao que, de alguma forma, já está dito. Logo, o dialogismo é uma

propriedade da linguagem, e não um método de abertura às diferenças. Nesse sentido, cabe questionar a razão pela qual se pode atribuir a um discurso o título de monológico, conforme exposto anteriormente.

A resposta é que, no caso da Reforma do Estado, seu caráter monológico deriva do achatamento do espaço de lutas entre enunciados pela gramática estatal na administração racional e desinteressada da coisa pública. Enfim, a Reforma é monológica na medida em que fecha o espaço público a outras vozes. Dirige-se a elas, mas o faz para interdité-las, de modo que o diálogo se dá apenas na medida em que seus pressupostos se mantêm fora de debate. Tudo o que procura confrontar a lógica que articula, principalmente, Estado e ineficiência, será desautorizado. No plano da linguagem, Faraco (2010, 69) classificará tais posições como *forças centrípetas*, voltadas a “impor certa centralização verboaxiológica por sobre o plurilinguismo real”.

É preciso ir além da crítica ao caráter monológico da reforma gerencial, dedicando-se apenas às narrativas pelas quais se constrói. É crucial mostrar como a interdição do *outro*, representado pelo pleito da ampliação da intervenção estatal e do reconhecimento de direitos como expressão do interesse geral, só se completa quando é convertida em padrão institucional. Para tanto, deve-se remeter às mudanças da política fiscal, operadas entre 1999 e 2001, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desde o início da década de 1990, as autoridades públicas emitem juízos acerca do valor do ajuste fiscal para a promoção do desenvolvimento. O alto padrão de gastos públicos seria uma herança do modelo anterior, produto da visão intervencionista que aumenta o rol de domínios nos quais atuava o Estado, mas também da persistência do patrimonialismo. Em função do qual o Estado apropria uma soma de recursos sob a forma de tributos, antes atendendo aos interesses ilegítimos de burocratas e políticos do que os empregando na solução de problemas dos cidadãos.

Contudo, é a partir do fim da década de 1990 que a política fiscal consolida a imagem do gasto público como um fator potencial para a geração de crises. Aqui não convém esmiuçar os mecanismos que levaram o Brasil a um novo o regime macroeconômico na passagem da

década de 1990 para 2000²⁷, mas apenas assinalar que, diante de sua vigência, a política fiscal passou a ter três funções: contribuir para o controle do nível de demanda²⁸, dar credibilidade às autoridades fiscais e manter a sustentabilidade da dívida pública.

O novo formato para a política fiscal emergiu das negociações com o Fundo Monetário Internacional, por ocasião da demanda do governo brasileiro por um empréstimo para que o Estado pudesse arcar com suas obrigações financeiras. O que, sem o empréstimo, seria impossível, dada a crise em que estava mergulhada a economia brasileira. No entanto, o FMI impõe condicionalidades para a liberação dos recursos, cujo sentido era colocar os países na rota do uso responsável dos recursos públicos.

Em parte, a função cumprida pelas instituições multilaterais na década de 1990 foi dirigir as escolhas dos Estados nacionais, particularmente em relação ao uso dos recursos públicos, a um padrão homogêneo, baseado na ideia da disciplina fiscal como condição crucial ao desenvolvimento. Nesse sentido, instituições como o FMI configuram suportes para transformar em *regra institucional* a sociedade global à qual fazia referência FHC, citado no capítulo anterior, para quem as leis da globalização eram uma inexorabilidade histórica, retirando graus de liberdade dos governos nacionais. Novamente, aqui o importante é compreender o cruzamento entre discurso e seus suportes institucionais.

Tal suporte se exerce pelo papel das organizações multilaterais de apoiarem países em dificuldades financeiras mediante o cumprimento de condicionalidades. Na prática, estas significam a homogeneização das experiências nacionais em direção a um mesmo tipo de gestão da coisa pública. Do ponto de vista do uso dos recursos públicos, a trajetória para a qual todos os países deveriam convergir seria a adoção e a explicitação de regras, que retirariam a discricionariedade de governos em matéria fiscal. Interditava-se, dessa maneira, a possibilidade de pôr em prática velhos vícios políticos, que colocariam em risco a estabilidade dos países, na medida em que não se verificasse o uso “responsável” dos recursos públicos. Este seria uma função da permanência de regras rígidas que assegurassem o controle intertemporal das contas públicas, submetendo e transcendendo os interesses eleitorais de

²⁷ Em síntese, tais mudanças ocorreram após a desvalorização do câmbio brasileiro, que, até então, atuava como uma âncora para o controle da inflação. Em seu lugar, foi criado o regime de metas de inflação, pelo qual o governo perseguiria uma determinada taxa de inflação, bem como foi instituída por lei a necessidade do governo se comprometer com metas de resultado primário para o gasto público.

²⁸ A ideia é que políticas fiscais que ampliem os gastos públicos acabam por aumentar a demanda por bens e serviços, tendendo a gerar expansão dos preços.

cada governo. A assinatura de acordo com o FMI requeria a institucionalização de tal perspectiva.

A assinatura dos acordos ficou na dependência da aceitação das condicionalidades específicas (*micro-conditionality*) envolvendo a introdução de normas na definição da política tributária e orçamentária. Tal postura reforçou a atuação do órgão no redesenho da política fiscal e na defesa da adoção de regras fiscais, o que, na visão da instituição, inibiria a ação discricionária das autoridades econômicas e favoreceria o ajuste intertemporal das contas públicas independentemente do governo no poder (Lopreato, 2005/2006, 191).

Desde então, o governo está obrigado a fixar por lei²⁹ uma meta de resultado primário. O que, na prática, significa o compromisso explícito de gerar superávits primários, firmado antes que se inicie cada exercício³⁰. Contudo, uma vez que as receitas podem ser frustradas, as despesas têm que se ajustar continuamente. Desta forma, introduz-se um dispositivo inédito na execução das políticas públicas, que passam a ter seus gastos contingenciados³¹ toda vez que não se realiza a receita.

Diante do novo quadro, o nível de despesa configuraria uma variável fora de controle, na medida em que representa a resultante de dois elementos: a meta fixada de superávit primário e o volume de receita. Em outros termos, governos não decidem o tamanho do gasto público, que se torna um mero resíduo (Lopreato, 2005/2006, 191) das condições macroeconômicas (definindo a receita³²) e daquela que se torna a função por excelência do setor público: conferir credibilidade aos agentes privados sobre o controle das contas públicas, respeitando a regra explícita e convertida em lei dos superávits primários.

A lógica do controle fiscal se consolidaria com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2001, que definia, para toda a federação, um conjunto de limites à contratação de despesas e à geração de déficits e dívidas. A Lei estabelecia regras permanentes de conduta para Estados, Distrito Federal e municípios no que se refere à questão fiscal, bem como regras temporárias de ajuste para o caso de ultrapassarem os limites impostos para gastos e endividamento.

²⁹ O valor é fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

³⁰ A LDO é encaminhada ao Congresso Nacional até 15 de Abril do exercício anterior ao da execução do orçamento.

³¹ A não ser as despesas obrigatórias, que devem ser efetuadas independentemente de fatores conjunturais.

³² Além da opção de aumentar a carga tributária, com novos tributos ou alíquotas maiores sobre os existentes.

Mais uma vez, vale o destaque que o presente trabalho não se ocupa de discussões estritamente econômicas. Nosso interesse, conforme já dito, é entender como os pontos de vista oficiais são gestados como de Estado e, portanto, associados ao bem comum ou ao interesse da nação. A lida com a questão do gasto público, portanto, não se presta ao debate das melhores técnicas relacionadas à questão fiscal. A intenção é mostrar como novas práticas institucionais inscrevem no interior do Estado definições sobre o *bom governo* enquanto representação do interesse universal.

Práticas que se tornam legítimas na medida em que são apreendidas como o caminho único, um ajuste diante das condições impostas pelos tempos globais. O que, de outro modo, significa a capacidade de monopolização da representação universal. De forma que os conteúdos políticos específicos associados ao “bom governo” aparecerão como circuitos espontâneos em direção ao desenvolvimento. Perspectiva arrematada pela tese de que o Estado intervencionista, estruturado entre 1930 e 1980, veicula interesses particularistas, tomando de assalto a vocação pública estatal.

Forma-se, assim, um regime discursivo (ou de verdade) que constrói uma imagem sobre o que devem fazer os governos. Somando os requisitos impostos pela globalização do capitalismo e a visão do Estado interventor no Brasil, a legitimidade estatal será retirada de uma visão de ordem social regida pela razão econômica. Sua validade repousará na capacidade de impor um índice avaliativo (uma visão sobre o que é a ordem social), isto é, um dever-ser, apreendido como o modo de ser das sociedades contemporâneas, que deslegitima toda intenção que negue seus princípios, a exemplo das perspectivas que constroem associações entre a modernização, ampliação do gasto público e a extensão de direitos a segmentos sociais.

Para tanto, a realidade da ordem social naturalizada como único caminho possível é indissociável da rede simbólica que lhe constrói os sentidos. Estes não comparecem apenas nas falas autorizadas de políticos e representantes da academia (em especial, os economistas), mas em sua transfiguração para as regras institucionais. A questão fiscal será associada aos vícios de governos, gerando dívidas e retirando recursos e, em última instância, competitividade da ordem privada. Razão pela qual o conjunto de normas que redefine o espaço de possibilidades do ponto de vista fiscal, tendo na LRF seu ápice, materializa o princípio do Estado (e, em consequência, de seu *gasto*) como um mal. Em consequência, são retirados graus de liberdade

de governos do ponto de vista da ampliação do gasto, sujeitando-os a controles expressos em regras legais.

As hierarquias valorativas construídas no âmbito do Estado não são apreendidas pela declaração de objetivos de cada governo. Deve-se buscar sua existência no nível das práticas institucionais, nas quais são experimentadas como uma realidade dada ou natural. No caso em exame, o poder simbólico de conferir validade ao ponto de vista do Estado como negatividade se traduz na norma que estabelece as regras fiscais independentemente de cada governo.

Deste modo, as regras de conduta se tornam imperativas, estabelecendo padrões de conduta que inibiriam a discricionariedade de agentes políticos. Portanto, estes só podem divergir até os limites da lei, que representa o comportamento aceitável dos governos. Desta forma, configura-se um quadro em que as escolhas políticas são subsumidas a uma representação sobre como governos devem agir, transfigurada em uma série de determinações legais que retiram graus de liberdade dos decisores. Na prática, transferindo o capital político de governos eleitos para um conjunto de procedimentos e sanções que materializam na máquina, de forma estável, para além dos tempos de qualquer governo, um sentido específico para o bem coletivo. Aquele que representa a elevação do gasto como um mal, ratificando a visão do Estado como negatividade; como aquele sobre o qual é preciso manter dispositivos de controle rígidos, controlando sua ação discricionária. Talvez seja importante lembrar que não há leis de responsabilidade acerca do papel do Estado na efetivação de direitos, manifestando a hierarquia valorativa que se instala no espaço estatal.

A rigidez das regras fiscais – limitando a ampliação de recursos, ainda que para “financiar” novos direitos – será tomada como “responsabilidade fiscal”. Naturalmente, medidas opostas a seus princípios serão nomeadas como **irresponsáveis** do ponto de vista fiscal, manifestando a conversão de um universal (a responsabilidade) em conteúdos específicos. O que não se dá apenas num plano moral, de crítica ao governante, mas envolve sanções aos governos. As sanções constituem a instância que põe em prática uma hierarquia valorativa ou um princípio de divisão social, que é aquele que estabelece o que é a responsabilidade fiscal.

Princípio que traz subjacente a associação causal entre gasto público e crise. Isto é, mais gastos levam a crises, e não a desenvolvimento. Tais princípios nunca operam de modo absoluto. Indicando que, em algum grau, há outras vozes sociais, vinculando às ações de Estado

outras representações ou índices de valor. O que pode ser evidenciado pelo fato de que novos compromissos foram firmados pelo Estado à mesma época do regime fiscal baseado em regras, com expansão de vinculação de receitas a gastos em certas áreas e estabelecimento de patamares mínimos de investimento em outras. Casos, por exemplo, da aprovação do Fundo de Combate à Pobreza e da Emenda Constitucional que assegurava um piso de recursos para a política de saúde.

No entanto, o regime discursivo dominante era o que associava gasto público à crise e, desse modo, impunha a representação do Estado e do gasto como negatividades. E que, conforme visto, ganhava legitimidade na medida em que, ao transformar-se em regra de conduta, induzia a práticas institucionais que carregavam o índice avaliativo do que seria o bom governo em matéria fiscal.

Nesse sentido, a eficácia da representação reside em que não precisa ser aceita ou conhecida, mas espontaneamente experimentada como norma. E, desse modo, acaba por substituir a política, se esta for pensada, em regimes democráticos, como escolhas dos governantes eleitos pela população para que implementem um determinado projeto. A intenção política se submeterá às regras ou aos controles legais, em torno dos quais se concentrarão (e, no limite, monopolizarão) os poderes de ditar o que pode e o que não pode ser feito, não só em relação ao volume de gasto, mas também ao endividamento, às despesas de pessoal, entre outros.

Convertida em norma, a posição socioavaliativa que estamos associando à ideia de *negatividade do Estado* ganhará ares de técnica, negando a si própria como um índice de valor. Assim, será apropriada por burocracias a quem é delegado o poder de informar sobre os procedimentos para adaptação aos controles, mas também fiscalizá-los e, acima de tudo, negar as intenções políticas que não se adaptem à norma, sempre, é claro, em nome da técnica. De modo que sua legitimidade de constranger e controlar as decisões políticas reside no recalçamento da posição socioavaliativa que carrega consigo.

Para concluir, vale novamente remeter a Zizek (2005), que já lembrava que uma posição ideológica só se afirma na medida em que cria as condições para nomear o outro como ideológico. O resultado é o fechamento do espaço de possibilidades em torno do poder de um discurso particular monopolizar o conteúdo das aspirações universais. Afastando qualquer

outro como ideológico, atrasado e extemporâneo. De forma que os pontos de vista de Estado acabam revelando a hegemonia de uma posição, fundada em seu poder simbólico de definir que categorias concretas, imersas no cotidiano e na paisagem institucional (as “escolhas” políticas admitidas, as decisões possíveis diante dos controles e até os agentes autorizados a falar em nome da representação universal), funcionam como substitutos e representantes concretos do que se classifica como *não-ideologia* (o bem, o justo, o desenvolvimento, a modernidade).

... a ideologia é sempre autorreferente, ou seja, sempre define a si mesma por meio de uma distância em relação a um Outro rejeitado e denunciado como ideológico (Zizek, 2005, 23).

As definições em torno das regras fiscais mostram o poder de inscrever no aparelho estatal uma hierarquia valorativa, que se experimenta como um dado da paisagem institucional, um princípio sobre o qual não há discussão. O debate sobre gestão pública pode se dar democraticamente, desde que não ultrapasse o limite do valor da disciplina fiscal. Evidentemente, não há quem defenda a indisciplina fiscal como princípio. A questão é outra e passa por indagar o que e quem é um “irresponsável fiscal”. Assim, retirar-se-ia o dispositivo que canaliza a luta discursiva para o interior de um esquema interpretativo cristalizado. Aquele para o qual a economia de recursos tem valor por si própria, interditando, especialmente, a relação entre política fiscal e financiamento de direitos. Esta perspectiva, para além de seus efeitos materiais, tem o mérito de problematizar a autonomia conferida à política fiscal austera, como um indicador do bom governo. Assim, questionaria o próprio conceito de “responsabilidade fiscal”, ressignificado de modo a submeter o regime fiscal a efeitos sociais como a igualdade pela efetivação de direitos.

4.3. A LÓGICA DUAL: ADMINISTRAÇÃO POR RESULTADOS E O ESTADO BLOQUEADO

Nas seções anteriores, ocupamo-nos, primeiro, de apresentar o planejamento como esfera discursiva, salientando seu papel diante das representações construídas pela Reforma do Estado. Posteriormente, foram abordados os sentidos construídos pelas novas maneiras de lidar com a questão fiscal. Foi visto que, embora esta seja abordada geralmente a partir de um ponto de vista econômico, há um ângulo de leitura a partir do qual se pode apreender como as teses sobre a negatividade do Estado revertem em instituições que modelam comportamentos, induzindo-os, não a concordar, mas a praticar suas relações causais e classificações, que autorizam procedimentos e proposições.

Resta agora unir as duas pontas, discutindo como a nova linguagem de planejamento e orçamento se inscreve no esquema interpretativo constituído pelas regras fiscais, conformando os circuitos decisórios no interior do Estado. Nossa tese é que a transfiguração do imaginário do Estado como negatividade para as práticas burocráticas se dará sob a forma de requisitos legais posicionados ao longo dos circuitos de processamento de demandas pelo Estado. Sua função seria assegurar que a tomada de decisão se dê de modo a preservar os princípios contidos na tese do Estado como negatividade, razão pela qual as regras burocráticas constituirão pontos de controle que apropriam o poder decisório dos agentes políticos, mediante definições de regras legais e procedimentais que fecham o espaço de possibilidades da ação estatal.

Para tanto, inicialmente, vale se debruçar sobre a estrutura do PPA 2000-2003, lançado, praticamente, no mesmo período da LRF. O plano foi elaborado no primeiro ano da gestão de FHC, em 1999, sob a coordenação do Ministro do Planejamento, Martus Tavares, com vigência a partir de 2000. A proximidade temporal com a LRF não é fortuita. Revela que, no início da década de 2000, iniciava-se o processo de transfiguração para o plano das práticas estatais da economia discursiva do Estado como negatividade. Este período marcará, portanto, a emergência de práticas burocráticas que instalam na máquina pública os pontos de controle sobre o processamento de demandas sociais, submetendo-as às “necessidades” e às “classificações” das hierarquias valorativas contidas nos novos procedimentos estatais.

Reforça a tese o fato de que, também neste período, uma nova forma institucional para a política monetária era fundada, o regime de metas de inflação. Invariavelmente, não nos interessam seus traços especificamente econômicos, mas o fato de que, com o regime, a autoridade monetária passava a perseguir oficialmente uma meta de inflação, explicitada em normativos. O principal instrumento para o alcance da meta passava a ser a taxa de juro. A percepção do risco inflacionário induz o Banco Central a aumentar a taxa de juro, que, por sua vez, amplia o endividamento público e restringe as possibilidades do gasto público. Além disso, a política fiscal se subordinará ao controle inflacionário, estabelecendo-se a regularidade de que padrões elevados de gasto público contribuirão para gerar aumento de preços.

Assim, haverá uma tensão permanente entre financiamento de direitos e metas econômicas, tendendo a linguagem burocrática para esta última na medida em que as decisões que impliquem ampliação do gasto devem passar pelos pontos de controle oficiais expressos como compromissos no campo fiscal e monetário³³, válidos por serem lei, transformando-se, portanto, em pontos de vista oficiais, independente de seus efeitos sobre outros campos de política. Assim, as metas de inflação seriam mais um capítulo da troca da discricionariedade pela regra, convertendo governos em “*quase-autômatos*”, na medida em que suas ações são inscritas nos limites da devotada persecução do alcance de metas e compromissos expostos em lei.

Vale retomar a estrutura do novo Plano Plurianual, visando a compreender o lugar que a nova linguagem de planejamento ocupa nesse cenário. Pelo novo PPA, o Programa seria o instrumento de organização da ação estatal, constituindo uma linguagem idêntica para o PPA e o orçamento. Cada programa nasce de um problema que, por seu turno, apresenta um conjunto de causas. Estas darão origem às ações orçamentárias, às quais se associarão dotações de recurso e metas físicas, que dirão o que e quanto será feito (a meta física está associada a um produto, como “pessoa atendida” e “unidade construída”). Toda esta estrutura deve ser coordenada por um gerente, sujeito que deve incorporar o espírito empreendedor necessário à realização das metas.

³³ A passagem de Oreiro registra do que consiste basicamente o novo regime de metas de inflação: “A estrutura de metas monetárias baseia-se no anúncio público, feito pelas autoridades monetárias, de uma meta de expansão a ser buscada para um determinado agregado monetário, sendo que não há dominância fiscal ...” (Neves e Oreiro, 1998, 110). Traduzindo a linguagem econômica, não haver “dominância fiscal” implica que o gasto público se subordina à meta oficial de inflação. A lei oferece boas razões, portanto, para conter gastos, que devem ajudar o cumprimento da meta de inflação dada.

O Plano introduziu a gestão por resultados na administração pública federal, cuja base legal foi instituída pelo Decreto nº 2829 de outubro de 1998. Como instrumento de melhoria, os elementos fundamentais consistiam primeiramente em que todas as ações fossem organizadas em programa, tendo cada programa um gerente. Seriam elaborados indicadores de resultados para cada programa e o conjunto de programas seria limitado pela previsão e recursos fiscais, associados a um cenário macroeconômico, para garantir a seletividade de programas de cada ministério (Kon, 2010, 267).

As dotações orçamentárias são distribuídas pelas ações. Mas o processo de elaboração do orçamento não se inicia pelas ações, mas pelo resultado primário (na prática, uma meta de superávit primário) declarado em lei. Tomando a meta e a estimativa de receita, é fixada a despesa que, aprovada pelo Congresso Nacional, corresponderá a uma autorização para gasto, mas não à sua obrigação. Diante da frustração de receitas ou da necessidade de sinalizar o compromisso com a austeridade fiscal, novos atos do Poder Executivo poderão congelar despesas, invalidando a autorização anterior.

Novamente, convém assinalar que não estamos travando um debate sobre técnicas econômicas, mas sobre as visões que as informam e que elas ratificam. Portanto, o que estamos procurando apreender são os requisitos que tais técnicas constroem para a efetivação do gasto e das políticas públicas e, na medida em que o fazem, transformam em prática institucional linguagens particulares, com suas representações e índices valorativos.

O processo do gasto público (especialmente, o discricionário ou não-obrigatório) inicia pela fixação de despesa, compatível, conforme já explicado, com os parâmetros macroeconômicos. Diante da ideia cristalizada de que haverá poucos meios disponíveis (afinal, o processo se inicia pela fixação de despesas), a organização do gasto em programas cumpriria o papel de lhes dar qualidade ou, nos termos já expostos, empregar um “choque gerencial” nos objetos do Estado, fazendo com que suas ações tenham “atenção focada nos problemas do cidadão”.

Nesses termos, o planejamento reatualizará seu posicionamento, no interior da máquina estatal, sob a forma clássica de filtro aplicado à variedade de políticas públicas. Para tanto, achatará a diversidade³⁴ das áreas do Estado a um padrão, expresso como a metodologia de

³⁴ Variedade tratada, geralmente, sob a forma de classificações em grandes categorias, como políticas econômicas, sociais, de infraestrutura e ambientais, principalmente. Mas que, a rigor, são ainda mais diversas, uma vez que, por dentro

elaboração de programas. Para que ingressem no orçamento e sejam processadas pela máquina estatal, as intenções políticas devem se adaptar ao formato estabelecido pelo novo PPA, de forma que o “órgão responsável” deverá preencher todos os requisitos para a elaboração de um programa.

Resulta daí uma visão clara da função do planejamento. As intenções dos agentes e áreas de política pública – ainda que possam ser formuladas com base em processos de larga participação social ou acordos entre gestores de todos os níveis da federação (a exemplo de decisões no âmbito do Sistema Único de Saúde, tomadas por Comissões que reúnem União, Estados e municípios) – só se concretizariam na medida em que fossem “validadas” por aqueles que detêm a missão de racionalizar a máquina estatal e transformar sua cultura em direção à consecução de resultados, dando-lhe foco.

Logo, levar um programa ao PPA e ao orçamento requer o ajuste a todas as suas categorias: objetivo e problema que dá origem ao programa, público-alvo, indicadores que medem sua situação presente e resultados, produto, finalidade e descrição das ações, entre outros. Somando o rol de categorias e requisitos, a ideia é que recursos não sejam executados a não ser que haja definições precisas sobre o Programa. Portanto, ele deve detalhar, para o período de quatro anos, o que, como e quanto fará, com qual estimativa de impacto sobre o problema que o origina.

O nascimento de um Programa ocorre no momento em que se identifica um problema ou demanda da sociedade, que o governo precisa resolver ou atender. O trabalho infantil, por exemplo. Em seguida, o problema deve ser mensurado por meio de um indicador. No caso, o percentual de crianças até 14 anos que trabalham. O passo seguinte é definir um objetivo a ser alcançado, que resulte numa variação do valor numérico do indicador. No exemplo citado, poderia ser a variação a zero, o que significaria a erradicação do trabalho infantil. O objetivo deve expressar com precisão o resultado desejado sobre o público-alvo, ser compatível com os recursos disponíveis e alinhado com os macro-objetivos do Governo (BRASIL, 2003, 20).

Entre as associações estabelecidas e hierarquias construídas pela passagem, vale destacar algumas. Primeiro, o objetivo deve ser compatível com os recursos disponíveis. Mas o seu volume jamais está em questão. A proposição inversa – os recursos disponíveis devem ser compatíveis com o objetivo – estará interdita no universo gerencial do planejamento. Neste,

de tais categorias, há diferenças substantivas quanto a objetos, modos de intervenção, agentes que mobilizam, diálogos com a sociedade civil etc.

a variável crítica é o desenho racional do Programa, focado no problema, que, dada a sua eficiência, deverá maximizar a utilidade dos recursos escassos. Mas estes serão um dado, fora de debate, portanto. Os recursos são dependentes do comportamento da economia, autônoma e entregue a suas próprias determinações, em tempos em que ao Estado resta gerenciar os recursos escassos.

Retomando o conceito de programa, a passagem revela que seu objetivo deverá ser preciso quanto aos resultados a alcançar. Para obter máxima eficácia, cada causa se desdobrará em ações e produtos específicos. O planejamento incidirá sobre os objetos das políticas, recortando-lhes, tornando-os mais simples, com menos dimensões, de modo que suas intenções revertam em produtos claramente identificados. O que não é uma operação neutra, na medida em que recria os objetos do gasto, reduzindo a complexidade das questões, que passam a estar subdivididas em ações específicas, cada qual com seus próprios atributos.

Questões amplas serão classificadas pelo planejador como pouco focadas, diminuindo a qualidade do gasto público. Erradicar a miséria, por exemplo, com suas múltiplas determinações, é genérico, constituindo, na melhor das hipóteses, um macroproblema, mas não um elemento central de programação. O efeito é obscurecer o enfrentamento a grandes desafios, que indiquem o papel do Estado em mudanças sociais que requeiram políticas de porte, com escala para ampliar substancialmente seus efeitos.

É como se a desconfiança frente ao papel do Estado se desmaterializasse de seu estado de tese ou teoria, passando a compor uma lógica de atuação da máquina pública que declara *estar voltada a resultados*, mas veda a organização por categorias que correspondam aos compromissos do Estado diante dos desafios históricos da sociedade brasileira, como o combate à desigualdade social e a promoção de direitos. Estas são questões que podem organizar os planos numa esfera macro, todavia devem ser especificados em categorias detalhadas que permitam a maximização dos resultados. Assim, o decisivo é ter foco, administrar racionalmente o orçamento público, decompondo-o em unidades mais simples e descrevendo minuciosamente suas metas e objetos de gasto.

Não é possível, diante dos propósitos desta tese, detalhar todo o conteúdo do PPA 2000-2003 e os orçamentos correspondentes. No entanto, alguns exemplos auxiliam a compreensão. Por exemplo, vale se referir a como a área de saúde ficou estruturada no Plano. De partida, a

decomposição se expressa pelo fato de que a saúde se distribui em **trinta programas**. Entre eles, o Saúde da Família, Qualidade e Eficiência do SUS, Alimentação Saudável, Qualidade do Sangue, Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde e Saúde da Criança, Aleitamento Materno e Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar.

Alguns aspectos saltam aos olhos. Primeiro, a conexão entre Programas que, embora apareçam separados (segmentando, portanto, objetivos, indicadores, ações, produtos, metas etc.), constituem aspectos de uma mesma questão. Por exemplo, os Programas Saúde da Família e Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar expressam a transferência de recursos da União aos entes para cofinanciamento das redes primária e especializada de saúde³⁵. A divisão em redes de complexidade deve responder a seus diferentes objetivos, mas o sistema de saúde apenas funciona mediante a integração de ambas. Sobretudo porque a ausência da atenção primária num território de saúde significará provavelmente a sobrecarga nos hospitais e ambulatorios. Nesse sentido, é preciso examinar as redes em sua conexão, já que o usuário deve ser acompanhado em todos os níveis de complexidade.

Outro ponto é a separação de Programas que fomentam as redes, como os dois acima citados, e o “Qualidade e Eficiência do SUS”. O debate sobre a qualidade do SUS não pode existir, por exemplo, sem que esteja implicado nas ações voltadas a melhorar o atendimento no âmbito do Saúde da Família. É preciso deixar claro que a crítica aqui não é dirigida necessariamente à política de saúde, mas à estrutura de planejamento e orçamento que induz à segmentação de suas categorias.

Se tomado o programa “Qualidade e Eficiência do SUS”, percebe-se que suas ações são majoritariamente voltadas à implantação ou à modernização de infraestruturas e serviços de saúde ou ao treinamento de recursos humanos. Nesse sentido, o programa contém produtos relativos às ações mencionadas, sem, contudo, lidar com a ampliação do atendimento do Saúde da Família. A organização por programas criou classificações sobre o que são, por exemplo, resultado, produtos e metas, segmentando os objetos das políticas, transformando-os em categorias tão específicas que dissipam o objetivo da consolidação do SUS em trinta programas e, estes, por seu turno, em centenas de ações e produtos.

³⁵ A saúde é organizada por redes de complexidade. A primária está ligada à manutenção da saúde e à prevenção de doenças, procurando inverter a lógica da oferta de saúde centrada em hospitais. A rede especializada se vincula a procedimentos mais complexos, ambulatoriais e hospitalares.

Assim, a leitura programática induz a um olhar que separa o objetivo de conferir qualidade ao SUS de ampliações da escala de atendimento. Isso porque, a despeito de toda a gramática gerencial, o relevante é – repetindo – esmiuçar todo e qualquer objeto do gasto, sob a forma de produtos e metas. Logo, o resultado é lido como controle, ratificado pelos relatórios de avaliação que se concentrarão em milhares de produtos e metas, de forma a checar se suas previsões foram ou não atendidas.

Sob nossa perspectiva, pelo menos duas suposições problemáticas caracterizam a teoria do programa. A elaboração do programa prevê a identificação do problema que o origina, assim como de suas causas. Há um encadeamento linear que leva do problema (bem focado) às causas. Estas, transformadas em ações, alcançam resultados, medidos por indicadores. Trata-se de uma espécie de sistema fechado ou ciclo produtivo no qual: a) os formuladores conhecem toda a cadeia causal do programa; b) a complexidade das questões de política pública é redutível a suas dimensões empíricas. Isto é, os resultados pretendidos e efetuados devem ser mostrados por dados. Ou, de outro modo, sempre há meios para transmutar intenções e efeitos em empiria, de forma que o mundo se esgota no fenômeno observado. Só existe aquilo que se pode ver, e, cabe a lembrança, pretende-se “ver” no curto prazo.

Sobre o primeiro item, é preciso lembrar que, tratando-se de objetos sociais, causalidades não se apresentam necessariamente como regularidades empíricas do tipo “se X, então Y”, em que é possível descrever, ainda que probabilisticamente, o que acontece com um fenômeno se o outro se verifica. A complexidade dos objetos sociais faz com que sejam multideterminados; os eventos se dão como resultante de uma soma de fatores que atuam conjuntamente, de modo que efeitos das ações têm um componente forte de incerteza.

Tomado, por exemplo, o campo da educação, embora possa haver representações usuais sobre seus principais problemas (qualidade, frequência, permanência) e até sobre algumas soluções, não há, diante da complexidade do objeto, uma cadeia causal fechada. Por exemplo, maior remuneração dos docentes é crucial, segundo qualquer abordagem, mas não é um investimento cujos impactos se pode experimentar linearmente. Um piso salarial para o magistério é um investimento que vai se realizando no tempo. Não significa que o professor terá seu desempenho em aula acrescido na proporção da melhoria de seus vencimentos, mas, por exemplo, que a carreira será mais atraente para jovens talentos, o que tende a alterar, com o

tempo, o espaço escolar. Relação que só se dará em combinação com tantos outros elementos, muitos dos quais fora da órbita da política educacional, como a situação de renda das famílias.

Outra medida ilustrativa no campo educacional é o estímulo à gestão democrática da escola. Parece não haver dúvidas acerca de sua importância, mas, novamente, é difícil estabelecer com precisão a causalidade que leva da democratização do ambiente escolar à solução de problemas como a evasão. São conexões apenas exploráveis em nível local, por definição, abertas e sujeitas à interferência de uma série de fatores, jamais exauridos pela “formulação racional” no âmbito do Estado. Assim, por vezes, seria preferível que políticas públicas se organizassem de um modo mais aberto, com categorias menos estreitas, abrangendo, portanto, possibilidades mais amplas, uma vez que os agentes ao longo de sua execução – burocratas, sociedade civil, empresas, destinatários, entre outros – não são autômatos que confirmam relações causais previstas pelas políticas, mas participam da política pública a partir de suas próprias percepções e subjetividades. Enfim, há mais complexidade envolvida em políticas públicas do que a simplificação entre cumprir ou não metas, como sugere o gerencialismo.

Negar esta complexidade equivale a suprimir o papel da agência humana nas políticas públicas, reduzindo-a, ainda que não intencionalmente, a um epifenômeno da cadeia causal que estrutura o Programa. Nessa perspectiva, suprime-se, ademais, o próprio papel da incerteza, típica de sistemas sociais complexos, dos quais os formuladores jamais terão todo o conhecimento disponível.

A análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis. Em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos – enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos e das disciplinas sociais sobre as sociedades ... em segundo lugar, os formuladores de política, não controlam nem muito menos têm condições de prever as contingências afetar o *policy environment* no futuro (Melo e Silva, 2000, 9).

Vale comentar que, diante de todo o detalhamento contido nos programas do PPA, haverá uma tensão constante entre suas previsões e o processo de implementação das políticas públicas, num cenário de complexidades que mais se assemelha a um jogo dinâmico em que

coexistem diferentes agentes e expectativas, que continuamente refazem suas posições e estratégias. Assim, os planejadores, convertidos em “guardiões” do detalhamento legal do PPA³⁶, tenderão a avaliar a ambiguidade e complexidade do jogo interativo como a influência da política de curto prazo sobre as construções técnicas dos programas. A esse respeito, cabe novamente citar Melo e Silva.

A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ia por particularismos e corporativismo (Melo e Silva, 2000, 12-13).

Este é um ponto decisivo. O modelo de planejamento por programas, com todas as suas hipóteses, não é apenas um modo de organizar a administração pública. É também uma teoria que procura organizar as posições do espaço institucional, dividindo-o entre os que detêm saberes gerenciais, com todas as categorias voltadas ao uso eficiente dos recursos públicos, e os executores de política, que devem se adaptar às previsões e aos detalhamentos das técnicas de planejamento. Nesse sentido, a representação universal sugerida pelo gerencialismo – o modelo de “atenção focada nos problemas do cidadão” – não é desinteressada, pois carrega, na verdade, um pleito de instituição de uma espécie de núcleo racional no aparelho estatal, cujas formulações se sobreporiam a toda a complexidade do jogo político de implementação das políticas públicas. Sob esse aspecto, vale lembrar Bourdieu, para quem o poder simbólico de criar divisões e definições no mundo social é indissociável do benefício do desinteresse, estabelecendo-se quem pode ou não falar em nome do ponto de vista universal.

O benefício da distinção é o benefício que proporciona a *diferença*, a distância, que separa do comum. E este benefício direto se duplica com um benefício suplementar, por sua vez subjetivo e objetivo, o benefício do desinteresse: o benefício que se obtém de ver-se – e ser visto – como alguém que não busca o benefício, como alguém totalmente desinteressado (Bourdieu, 2011, 11).

³⁶ Ainda que o modelo do PPA prevesse revisões anuais, todo o sistema de acompanhamento era realizado de forma a questionar aos gestores se os detalhamentos originais se verificaram ou não, explicando as razões de eventuais distâncias. Assim, na melhor das hipóteses, a incerteza se converteria em risco calculável, sendo possível, em exercícios posteriores, corrigir a rota e fazer novos detalhamentos.

Agora convém passar ao segundo ponto: a questão do detalhamento empírico do Programa em produtos das ações e indicadores, tanto em relação à previsão de valores como à execução. Nossa posição é que não há como esgotar a complexidade dos objetos de política pública numa mensuração para cada produto do gasto e para o seu impacto no período do Plano, de quatro anos. Para justificá-la, é importante se concentrar em exemplos. Os casos mais ilustrativos são aqueles que envolvem políticas voltadas a produzir igualdade, na medida em que visam ao reconhecimento da cidadania de segmentos sociais específicos. Isto é, que buscam a universalidade ao incidir sobre grupos específicos, associados a padrões históricos de subcidadania.

Diante do exposto, concentremo-nos, a título de exemplo, nas políticas para as mulheres. O que as distingue é que são voltadas, não apenas a gerar produtos aos quais se associam metas, mas a um processo de construção de novos valores. Diante das categorias que formatam o PPA e o gasto público, ações de combate a estereótipos de gênero serão classificadas, geralmente, como propaganda de utilidade pública, criação de equipamentos públicos ou formação/treinamento de agentes. Estas configurariam a dimensão material das ações, mas nem de longe exaurem o que está contido numa política de reversão de hierarquias, cujos resultados se dirigem à mudança de representação de/sobre fenômenos ou atores sociais.

Tampouco é esse um processo que traz resultados para cada ano (período de execução do orçamento e de avaliação do gasto), na medida em que lida com representações naturalizadas no tecido social. Diante das impropriedades das categorias burocráticas que organizam o programa, a política para as mulheres, em seus aspectos simbólicos, torna-se irrepresentável. Na verdade, seus termos serão invisíveis aos olhos dos requisitos colocados pelo sistema de planejamento e orçamento, sempre relacionando o “bom gasto público” à demonstração empírica da realização de produtos e resultados no curto prazo.

É claro que há aspectos das políticas para as mulheres representáveis pela mensuração de produtos, a exemplo da ampliação de equipamentos sociais, de justiça e segurança pública voltados a atender a mulheres vítimas de violência. Assim como há disponíveis diferentes indicadores que registram os problemas que marcam as desigualdades de gênero no Brasil. Porém, não se pode avaliar, por meio de produtos anuais, toda a extensão de uma política cujo

efeito maior seria reverter imagens negativas acerca das mulheres enraizadas no tecido social, vetando sua afirmação como um sujeito de direitos.

Quando se discute a violência de gênero, deve-se ter presente a ideia de um *continuum*, cujo fio condutor é a desvalorização cultural do feminino, presente desde a condição fetal, quando ainda é mais priorizado o nascimento de um menino do que de uma menina. A valorização de tais desigualdades atua durante toda a existência das mulheres como na dos homens, não apenas no terreno do simbólico, mas, sobretudo, na incorporação de tais assimetrias nas leis e nas instituições (Bandeira, 2009, 5-6).

A avaliação do gasto público é baseada no questionamento de qual o uso dos recursos para a geração de bens e serviços (produtos), bem como dos impactos obtidos com a combinação dos produtos. O que, conforme já explicado, implica abordar todas as políticas públicas como um ciclo de produção. Nesse sentido, a avaliação baseada na conversão de gasto em produto induz a um olhar exclusivo para a quantidade de bens e serviços gerada, mas nunca para a transformação dos padrões institucionalizados de desvalorização da mulher. Assim, toda ênfase em sistemas de medição e especificação de produtos não poderá abranger em sua totalidade o ponto de vista da afirmação dos direitos da mulher.

A tendência a transpor ao conjunto de serviços públicos as ideias da gestão que enfatizavam os sistemas formais de especificação e medição não foi bem fundamentada. Porque, embora seja importante fixar melhores metas, objetivos e medições no governo, deve-se reconhecer que esta aproximação tão formalizada tem severas limitações quando se trata de atividades complexas (Prats I Catalá, 2005, 40).

Enfim, tudo se passa como se os temas de política pública operassem num sistema fechado, sem incertezas. De modo que seja possível prever valores físicos e financeiros, regra que vale para os três exercícios além do presente, bem como mensurar, dentro de cada exercício, os bens e serviços associados aos produtos e os resultados para os indicadores³⁷. Tais exigências apontam para um padrão de política pública do tipo *input-output*, em que mais recursos viram mais produtos e estes, mais resultados, medidos no curtíssimo prazo. Temas como os de políticas para as mulheres, conforme já dito, são inadapáveis ao modelo, sobretudo porque

37 Estes são requisitos da Lei 9.989, que aprova o PPA 2000-2003. Segundo a Lei, o Poder Executivo fica obrigado a encaminhar relatório de avaliação ao Congresso Nacional contendo, entre outros: demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física (metas dos produtos) e financeira do exercício anterior e a acumulada; demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto; e avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

lidam com questões irredutíveis a bens e serviços, posto que voltadas a reverter imagens, representações e *status* relativos a segmentos sociais.

Neste caso, os investimentos, embora possam se materializar como treinamento e criação de equipamentos, incidirão sobre pessoas ou sobre uma cultura que se quer transformar. Inclusive, procurarão interferir na própria dinâmica de trabalho dos operadores de política pública, sob a ideia de que o Estado também é sujeito das desigualdades ao não reconhecê-las em seus processos de trabalho. De forma que um elemento crucial para a realização da política é desfazer *imagens ou associações* que estabilizam um tipo de representação acerca de sujeitos sociais, interditando a realização de seus direitos.

Mas estas são questões não contempladas no modelo do PPA. Diante do exposto, fica claro que expressões como resultado, desempenho e produto carregam visões sobre o que devem ser as políticas públicas, operando uma espécie de exclusão institucional de temas que não se ajustam ao seu padrão. A diversidade de políticas se vincula à própria variedade de pleitos, demandas e vozes sociais presentes nos campos de política pública. O que o padrão metodológico do planejamento gerencial põe em prática é a invisibilidade de linguagens em políticas construídas a partir de outros pressupostos, como os relativos à dimensão simbólica e do reconhecimento dos direitos de determinados grupos sociais. Representa, nesse sentido, a contenção do *outro*, apreendido como uma gramática estranha à gestão por resultados, de modo que, diante de pleitos de absorção de novas linguagens, o sistema dirige a tradicional assertiva: “isso não está previsto”.

A invisibilidade de determinados aspectos, jamais apreensíveis pela dimensão exclusivamente empírica, obviamente, não é neutra. O modelo de programação por resultados não é apenas uma engenharia de formatação padronizada de esforços das políticas públicas, mas tem seus efeitos na medida em que, implícita ou explicitamente, classifica o bom gasto público, a política que tem efeitos e resultados. Assim, a invisibilidade de certos grupos sociais se duplica, de modo que as políticas voltadas a eles tornam-se elas próprias invisíveis, posto que divergentes em relação às normas estatuídas do modelo oficial de gasto público.

Vale, nesse sentido, voltar a Nancy Fraser, recuperando o debate do primeiro capítulo. Para a autora, o reconhecimento é uma meta que requer a desnaturalização do *status* subordinado de grupos sociais, reafirmado por padrões institucionais que os desvalorizam. Nada mais próximo

do conceito de Fraser do que o caso em análise, na medida em que o modelo de gestão por **resultados**, conforme visto, praticará a invisibilidade de gênero (**um não-resultado**), explicando-a, contudo, pela postulação de neutralidade, já que se pretende aplicável universalmente. Desse modo, é negada às mulheres a participação paritária nas relações sociais, na medida em que os modelos institucionais não compreendem suas demandas específicas. Logo, ao tradicional tema da redistribuição econômica, é crucial associar o do reconhecimento, pensado não sob chave identitária, mas como modo de alterar práticas institucionais que mantêm grupos desigualmente representados no interior dos procedimentos estatais.

A negação do reconhecimento não é mais considerada uma deformação psíquica ou um prejuízo cultural autônomo, e sim uma relação institucionalizada de subordinação social, produzida por instituições sociais. O objeto do reconhecimento não deveria ser a identidade própria de um grupo, mas o estatuto dos membros desse grupo de pertencimento integral ao meio social onde estão inseridos. Essa política propõe desconstruir as duas formas conexas (econômica e cultural) de transformar a sociedade e decifrar quais são os obstáculos à igualdade. Não se trata portanto de postular direitos iguais para todos, mas de reivindicar a paridade de participação de todos nas relações sociais, definir o campo da justiça social como, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento ... (Fraser, 2012, 35).

Sob essa leitura, desarticula-se o par Estado-ineficiência como síntese dos problemas brasileiros, informando outro tipo de necessidade de mudança estatal. Não aquela circunscrita ao plano gerencial, mas a de alargamento das categorias estatais para compreender as aspirações de grupos aos quais é negado o valor da cidadania. Assim, a reforma gerencial seria suplantada pela meta explícita de organizar padrões institucionais que consolidem outra economia discursiva no âmbito do Estado, associando o interesse geral ao reconhecimento de direitos, não só como declaração de intenções, tampouco como previsão exclusivamente jurídica, mas sob a forma de procedimentos que internalizem na máquina pública outra hierarquia valorativa.

Este tema será tão mais importante quanto se acredite que as desigualdades brasileiras têm lastro no reconhecimento negado a determinados grupos sociais. Não como um processo consciente de exclusão destes grupos, mas como esquemas avaliativos opacos que definem quem é ou não um cidadão, criando um acordo (tácito) que estrutura diferenciais de reconhecimento entre sujeitos sociais, transpostos para as práticas institucionais. A esse respeito, vale reproduzir a formulação de Jessé Souza, da qual se pode extrair como grande

desafio para atacar as desigualdades brasileiras a incidência sobre padrões irrefletidos de exclusão e desvalorização simbólica, vinculados à invisibilidade de segmentos sociais, em particular em função dos modelos institucionais que guiam as ações dos próprios operadores dos sistemas de política pública no âmbito estatal.

É apenas este tipo de consenso, como que corporal, pré-reflexivo e naturalizado, que pode permitir, para além da eficácia jurídica, uma espécie de acordo implícito que sugere, como no caso do atropelamento no Brasil, que algumas pessoas e classes estão acima da lei e outras abaixo dele. Existe como que uma rede invisível que une desde o policial que abre o inquérito até o juiz que decreta a sentença final, passando por advogados, testemunhas, promotores, jornalistas etc., que, por meio de um acordo implícito e jamais verbalizado, terminam por inocentar o atropelador. O que liga todas essas intencionalidades individuais de forma subliminar e que conduz ao acordo implícito entre elas é o fato que é precisamente o valor diferencial entre os seres humanos que está atualizado de forma inarticulada em todas as nossas práticas institucionais e sociais ... (Souza, 2006a, 174-175).

Se fosse possível converter todo o debate sobre reconhecimento e modelos institucionais em uma fórmula simples, esta consistiria da seguinte assertiva: a invisibilidade de segmentos sociais, transposta para o plano das instituições estatais, é a invisibilidade de suas próprias aspirações como síntese do interesse geral. Esta fórmula aparentemente banal tem o valor de registrar que as possibilidades oriundas das categorias burocráticas se ligam – decerto pré-reflexivamente – ao poder das vozes sociais que procuram se representar no interior do Estado, vinculando suas aspirações ao interesse coletivo.

Mas, concretamente, no plano dos procedimentos que o PPA institui, o que limita o olhar para as políticas de reconhecimento? Certamente, uma das fontes da invisibilidade das aspirações de grupos específicos é o fato de ser o modelo de planejamento essencialmente baseado no gasto público. Vale lembrar que, com o PPA em vigência desde 2000, planejamento e orçamento têm linguagens idênticas, de modo que o PPA é discriminado até o nível de ação, na qual são alocados recursos orçamentários. Diante do exposto, os resultados e produtos estão associados àquilo que as políticas gastam, mas não ao que de fato fazem.

Se tomado o SUS, por exemplo, as ações discriminarão repasses feitos aos entes federados, baseados em determinadas regras. Particularmente, os pisos de transferência, que devem respeitar certos parâmetros, como o tamanho da população (Piso Básico Fixo). Os repasses compõem a parcela do governo federal para cofinanciamento de serviços de saúde, mas não

mostram a lógica dos serviços que deverão ser executados. Por exemplo, o Piso Básico Fixo é financiado por meio de ação específica, cujo produto é “população coberta”. Aqui cobertura tem o sentido de número de pessoas a partir das quais é calculado o valor de repasse a cada ente.

Logo, não é questionada a lógica dos serviços de saúde propriamente ditos. Quais as possibilidades de uso do recurso, seus requisitos, eventuais prioridades para certos serviços ou grupos, articulação com outras áreas de governo, estrutura mínima dos equipamentos de saúde nos quais se darão os serviços, combinação entre redes de saúde, fluxos de procedimento para atendimento a usuários, entre outros. Conforme dito, o modelo se limita a indagar pelos produtos entregues a partir do gasto do governo federal. O que, no caso da saúde, pode ser até um repasse baseado no tamanho da população, consistindo em não mais do que o cálculo em torno de uma fórmula de transferência de recursos e que, por conseguinte, não capta o desafio da política, não nomeia o sentido do salto de qualidade e escala que a política procura dar, bem como seus dilemas, mas apenas procura registrar a relação gasto-produto.

A absorção da linguagem da austeridade fiscal como valor acabou por reduzir os objetos da política à sua dimensão mais visível, que é o gasto. Numa escala de valores, o ponto mais alto passou a ser representado pela necessidade de otimizar o gasto, materializando o novo Estado que persegue entregar bens e serviços com qualidade pelo menor custo. Diante do imperativo da eficiência, o planejamento por resultados procurará se converter num ponto de controle do custo das ações. Terá foco, portanto, no *custo de fazer*, expresso pelo produto e suas metas. Este ângulo obscurece a sua outra face – o *custo de não fazer*. Isto é, retomando o exemplo da política para as mulheres, seria preciso examinar o custo em que se incorre ao criar regras de controle que mantêm invisível a dimensão simbólica ou de reconhecimento de direitos específicos.

Evidentemente, tal custo não é expresso sob a forma de recursos, mas pelos efeitos das desigualdades simbólicas que se perpetuam na medida em que o sistema formal de planejamento não as absorve em suas linguagens. Na medida, portanto, em que se mantêm

invisíveis, sendo avaliadas e controladas por aquilo que elas não são ou pelo que não representa sua principal dimensão³⁸.

Pensemos na possibilidade de expandir vagas de ensino superior em universidades públicas. Como as categorias do modelo de planejamento por resultados informariam a decisão? Certamente, fixariam a análise nos produtos – vagas criadas, estimando custos e procurando prever seus impactos na frequência ao ensino superior. Todavia, o modelo não captaria *o custo de não fazer* a expansão. Este poderia ser representado, por exemplo, pela mobilidade social que se deixa de produzir ao dirigir a expansão a áreas pobres ou a segmentos historicamente sem acesso ao ensino superior. Evidentemente, num modelo que se fixa no custo dos produtos de cada ação (vaga criada, campus construído, entre outros), passa despercebido o efeito de escolhas que redistribuam serviços, de modo a gerar o reconhecimento da necessidade de ascensão de determinados segmentos.

De forma que a eficácia instrumental postulada pela gestão por resultados não implica de forma alguma a neutralidade de sua linguagem. Ela não será apenas um instrumento pelo qual gestores se habilitarão a alcançar resultados. Mas configurará uma gramática que estabelece hierarquias, cria objetos, divide-os, salienta aspectos em detrimento de outros e, principalmente, nomeia o modelo do gasto público eficiente. Seu padrão exclui toda a diversidade de demandas e pontos de vista em torno de uma série de políticas, que se tornam invisíveis frente a uma razão técnica que define o que pode e o que não pode ser feito, o que é legítimo e o que não é, o que, enfim, representa a gestão por resultados e o que lhe é oposto.

O deslocamento dos objetos de política pública para a linguagem programática se completará com categorias exclusivas ao orçamento, a exemplo das divisões dos recursos de ações por categorias econômicas: as despesas correntes e de capital. Lembrando que o orçamento é encaminhado ao Congresso Nacional no exercício anterior ao de sua execução, não apenas o gestor deve dividir seus recursos por milhares de ações que constam no

³⁸ Vale oferecer mais um exemplo. Um Programa de Segurança Pública com foco na combinação de ações tradicionais de policiamento e de direitos de cidadania, dirigidos a territórios conflagrados, tem entre seus principais objetivos a mudança de concepção dos agentes de segurança sobre a população que reside em tais áreas. Novamente, o principal investimento incide sobre as representações dos operadores da segurança pública, constituindo um aspecto central para que as populações de áreas conflagradas possam ter seus direitos assegurados. No entanto, sob a linguagem tradicional, seus gastos aparecerão como cursos de formação a agentes, equipamentos de polícia, bases comunitárias, equipamentos de cultura e esporte, entre outros. Não explicitando seu ponto crucial, que é a absorção pelo agente de segurança de outro padrão de representação social, distinguindo-se da linguagem que lança luz em número de cursos, praças, viaturas, entre outros.

orçamento, como, dada a ação, deve responder a subdivisões como a das categorias econômicas. Inclusive, por vezes, tais recursos estão em ações separadas, já que há um nível de classificação quanto a seu tipo que induz à segmentação. Projetos serão ações com término previsto (associados majoritariamente às despesas de capital) e atividades serão contínuas (inclinadas às despesas correntes).

Novamente, a divisão não corresponde às necessidades da política. Para uma série de políticas, será a combinação de custeio e investimento que surtirá efeitos. Ações separadas do ponto de vista de sua natureza econômica geram produtos e metas à parte. Retomando o exemplo da saúde, o significado da segmentação é, entre outros, tratar o financiamento a novas unidades de saúde separadamente da ampliação de equipes de saúde. Ou, num caso como a educação infantil, ampliar o número de creches sem considerar a disponibilização de recursos para o seu custeio.

Este caso mostra que a combinação de custeio e investimento pode abrir outro ângulo de análise, pelo qual o bom gasto público estará associado à sua expansão. Se considerada a capacidade de ampliação de equipamentos públicos, a repercussão será uma necessidade de custeio adicional para funcionamento dos equipamentos. Se o modelo, no lugar de fracionar o gasto em categorias econômicas, reunisse-os, decerto construiria um ponto de controle menos detalhado, mas reuniria condições para um olhar mais amplo, em que uma categoria não tem eficácia sem a outra.

O caso das divisões econômicas expressa bem os limites das unidades do planejamento e do orçamento em apreender os desafios das áreas de política pública, que aparecerão nos Planos e orçamentos sob a forma de programas e ações. De modo que acaba por lhes impor novos objetos e categorias³⁹, em torno dos quais será planejado, executado, controlado e avaliado o gasto público. São novos objetos, na medida em que criam classificações e divisões, dando existência a olhares fracionados da política, desagregando seus desafios em milhares de categorias burocráticas. Vale lembrar que, até certo ponto, mudanças na previsão dos gastos por categoria econômica⁴⁰ poderão exigir uma lei para alterá-la, sem a qual a execução não estará

³⁹ Lançando luz, por exemplo, não sobre a meta de aumentar a frequência à creche das crianças brasileiras (pouco menos de 80% não frequentam), mas sobre as subdivisões da política em categorias econômicas, como o custeio e o investimento.

⁴⁰ O que é usual, já que, diante das incertezas da execução, pode-se revelar que os componentes do custeio e do investimento estão desbalanceados.

em conformidade legal. Para não falar na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita gastos com pessoal a um determinado patamar de suas receitas, gerando uma racionalidade pela qual novos equipamentos de política (escolas, postos de atendimento, unidades de saúde) podem estar disponíveis, sem, no entanto, possibilidade de contratação de pessoal para que funcionem.

Ainda sobre as divisões econômicas, vale chamar atenção para o fato de que a técnica orçamentária estabelece procedimentos que correspondem às expectativas do discurso do Estado como negatividade. Este se reproduz em enunciados que associam a qualidade do Estado às despesas de capital, tomando o custeio como a representação de uma máquina inchada e ineficiente. O que se dá, portanto, é um processo de formação de imagem, mobilizada por especialistas e formadores de opinião, que criará um imaginário vinculando expansão de gastos correntes a uma espécie de populismo de Estado e à potencialidade de crises, ajuizando-a de modo negativo. A passagem abaixo ilustra o tipo de conexão que se estabelece no processo de formação de imagem, pelo qual as divisões entre gastos correntes e investimentos vão constituindo modos de representar a realidade e os juízos acerca do Estado. Estes são apresentados na imprensa a partir da autoridade dos especialistas, que investem no espaço público de modo a gerar “evidências” acerca do Estado mal avaliado a partir da dicotomia custeio *versus* investimento.

mesmo arrecadando muito, adotamos um modelo de forte expansão dos gastos correntes. Por isso o setor público investe pouco, criando gargalos e altos custos na infraestrutura de transportes. Há o fato de que o governo desaprendeu a planejar e a gerir inversões, e também um viés ideológico anti-investimento privado de qualidade na infraestrutura. O custo Brasil é gigantesco, tanto por isso como porque há burocracia excessiva, corrupção e outras mazelas (Velloso, Estado de São Paulo, 2009).

Criam-se, assim, divisões sociais que convertem representações em realidade. Isto é, que organizam modos de classificação que impõem limites à atividade estatal, ratificando um regime discursivo que articula, como uma causalidade natural, gasto e crise, custeio e irresponsabilidade fiscal. A esse respeito, embora não seja objeto da tese, vale assinalar o poder midiático de “confirmar” tais causalidades, cristalizando limites à atividade estatal, convertidos em procedimento que observam e confirmam todas as dicotomias que estreitam seu espaço de possibilidades, especialmente os pares “custeio x investimento” e “responsabilidade fiscal x ampliação do gasto”.

A passagem abaixo ilustra o exposto. Trata-se de uma coluna de jornal de circulação nacional na qual o articulista sintetiza pesquisa de uma consultoria econômica, discutindo cenários para o Brasil. Nela, todos os elementos do automatismo significativo associado ao Estado como negatividade estão presentes. O movimento da economia é autônomo, com dinâmica própria, despindo-se de interferências políticas, independente de seus efeitos sobre as pessoas. Os economistas têm autoridade para traçar os cenários. O gasto público é um entrave ao desenvolvimento, de modo que este tem como principal índice o resultado primário. O custeio se associa à irresponsabilidade fiscal e revela uma gestão pública de baixo desempenho. A crise decorre da retomada do controle da economia pela política. O gasto se articula ao fisiologismo concentrado no Estado. Enfim, reunidos, todos esses elementos compõem uma mensagem em que a modernização é representada como vedação ao Estado, mantendo-se absoluta vigilância em torno de sua intervenção, que deve ser controlada e submetida às regras da economia.

No cenário “Baleia Encalhada”, o segundo mais provável, a economia mundial desacelera devido ao aprofundamento da recessão americana, iniciando uma crise de confiança no mercado financeiro internacional. O crescimento chinês experimenta redução significativa, e há um expressivo decréscimo da demanda mundial por produtos exportados pelo Brasil. O país reage à crise mantendo a expansão do gasto público, especialmente de custeio, e as metas de superávit primário são abandonadas, ao mesmo tempo em que se mantém o esforço de aumento da arrecadação de tributos. Apesar da intensificação dos programas de transferência de renda e do aumento das despesas de custeio do governo, o consumo perde força como propulsor da economia e o emprego formal pára de crescer. Deste modo, a taxa de investimentos declina, e se acentuam os problemas de governabilidade — mantida em bases fisiológicas —, com o predomínio de baixos padrões de desempenho na gestão pública. O Risco Brasil dispara e a economia do país está de volta ao atoleiro (Merval Pereira, O Globo, 2008).

O ponto é como as próprias práticas burocráticas recepcionam tais mensagens. Retomando as técnicas que condicionam o gasto, o visto até aqui mostra que combinam regras fiscais, de planejamento e orçamento. O que se gera é um conjunto de etapas para que o gasto público se realize, jamais articuladas num todo que construa as condições de implementação das políticas. De outro modo, configura-se um circuito decisório no qual o ponto crítico é preencher os requisitos “técnicos” de suas etapas, repletas de controles. As despesas se tornam um resíduo da realização da meta de resultado primário, tornando-se dependentes do comportamento das

receitas. Estas, por seu turno, dependerão do nível de atividade econômica, tomada como uma função do movimento autônomo da economia, fora do controle dos governos.

Uma vez previstas as despesas, sua realização dependerá das condições macroeconômicas, mas também da previsão detalhada do uso dos recursos. Toda despesa deve estar prevista no PPA, sob a forma de ações, que, então, migrarão para o orçamento. Conforme visto, a despesa, nessas peças, é distribuída por entre inúmeras categorias, segmentações e detalhamentos que devem ser observados no ato da execução. São divisões oficialmente instituídas que retiram sua eficácia do fato de que estão constituídas como um requisito para que o gasto público se efetive.

Nesse sentido, as divisões entre Programas ou, dentro deles, entres ações e, em acréscimo, entre tipos de despesas no interior das ações (a exemplo das divisões entre categorias econômicas), levam à necessidade da observância das regras, que funcionam como um impedimento ao gasto, caso não cumpridas. O aparato estatal estará montado para fazer cumprir tais regras, estabelecendo os respectivos controles legais.

Outro exemplo pode ilustrar as afirmações acima aludidas. Observe-se o Programa “Brasil Patrimônio Cultural do PPA 2000-2003”, estruturado por **vinte e nove ações**. O alto número não se deve exatamente à variedade de intervenções do Programa, mas à especificação e ao detalhamento de diferentes aspectos da política de patrimônio cultural. Entre as ações, constam as selecionadas na tabela a seguir.

Tabela 1: Ações selecionadas do Programa Brasil Patrimônio Cultural
Ampliação e Modernização de Laboratórios de Conservação e Restauração de Acervos Bibliográficos e Documentais
Ampliação e Modernização de Laboratórios de Conservação e Restauração de Acervos Relativos à Vida e Obra de Rui Barbosa e Escritores Brasileiros
Ampliação e Modernização de Laboratórios de Conservação e Restauração de Documentos e Fotografias do Patrimônio Cultural
Capacitação de Agentes Patrimoniais, Produção e Distribuição de Material sobre o Patrimônio Cultural
Registro de Bens Culturais Imateriais
Tombamento de Bens Culturais e Outras Formas de Acautelamento
Concessão de Prêmios na Área do Patrimônio Cultural
Identificação e Inventário de Bens do Patrimônio Cultural
Capacitação de Recursos Humanos na Área de Informação Documental
Estudos, Pesquisas sobre Preservação do Patrimônio Cultural

Fonte: Brasil (2003)

Elaboração própria

Vale observar que cada ação versará sobre um momento bastante específico da política. Por exemplo, a ampliação e a modernização de laboratórios serão repartidas em diferentes rubricas. Se o recurso foi dirigido ao acervo de Rui Barbosa, será uma ação. Se for para fotografias, a ação é distinta. Estudo e pesquisa são separados de capacitação; assim como registro, tombamento e identificação de bens culturais são segmentados. Cada ação deverá ter sua delimitação qualitativa (especificação de sua descrição e finalidade, dentre outros) e quantitativa (a dotação estabelecida em lei é no nível da ação, e não do Programa. A ela se associará produto e meta física específicos).

A especificação é um limite para a execução de recursos, vinculados ao objeto detalhado, podendo-se transferir dotações de uma ação a outra apenas dentro de pequena margem, definida pela lei orçamentária. Do ponto de vista qualitativo, o limite se dá na medida em que só é possível executar recursos relativos àquele objeto estreito de gasto. Assim, no decorrer do exercício, salvo por revisões do cadastro que explicita os objetos de gasto, não haverá chances de acrescentar à ação novos objetos de gasto: novos públicos, despesas para além das previstas, entre outros, ainda que sejam cruciais à realização dos objetivos.

É nesse sentido que a conversão de políticas públicas em programas não se fará de forma neutra. Ela criará objetos próprios, sob a forma de unidades de controle, que carregam definições sobre o que deve ser o gasto público, válidas na medida em que se tornam oficiais e regem procedimentos estatais. Diante de todo o detalhamento já referido, a política de patrimônio, por exemplo, decompor-se-á nas categorias vistas. As dotações orçamentárias se

distribuirão pelas ações. São elas também que constituirão as unidades legais de controle. Já foi mencionado que a Lei do PPA definia a necessidade legal de demonstrar execução física e financeira associada a cada ação e a seu produto. Ademais, as previsões do PPA seriam a base para a própria função de controle interno do Poder Executivo, tal como definido pelo Decreto 3.591, de 2000.

Art. 2º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União ... (BRASIL, 2000).

Diante do exposto, as regras em torno do planejamento e do orçamento induzirão a um comportamento fundamentalmente baseado em regras estritas e previsões detalhadas. Cria-se, assim, um sistema de incentivos para que o gestor esteja mais voltado à resposta aos controles legais; no qual, portanto, o mais importante é se adaptar à razão tecnicista dos procedimentos, e não dispor da liberdade e inventividade, ainda que dentro de determinados parâmetros, para a superação de desafios associados às diversas áreas de política. Forma-se, pois, um circuito decisório ao longo do qual se posicionarão diversos pontos de controle que submetem as decisões políticas ao enquadramento da técnica.

Técnica que fratura os objetos das políticas públicas em milhares de unidades de controle e divisões, que estruturarão uma espécie de ciclo que compreende várias fases da realização da despesa, iniciando-se pelos agregados macroeconômicos (as regras fiscais e monetárias), passando pelo planejamento, orçamento, gestão e controle. Funções entendidas sob a figura de sistemas específicos, cada qual com suas próprias regras, conforme a definição da Lei 10.180, de 2001.

Art 1º Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001).

Interessante notar que a mesma lei determina os participantes de cada sistema. No caso do planejamento e orçamento, dois atores serão essenciais: o próprio órgão central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), a partir do qual serão enunciadas as regras formais, mas também os setoriais de planejamento e orçamento, distribuídos pelos órgãos executores de política pública, cuja função será estender até os mesmos a racionalidade procedimental da

organização de despesas. Vale notar que esta era a mesma estrutura do planejamento em seu auge no regime militar, conforme visto anteriormente, quando a centralização das ações sob a lógica da realização dos planos impunha a absorção de sua linguagem para o conjunto do Estado.

Enfim, de modo geral, cada fase do ciclo de gestão demandará seus próprios ajustes e conformidades. Assim, gera-se um Estado no qual predomina a lógica da prudência, em que o *princípio do fazer* (ou o efetivo processamento das demandas sociais no âmbito do Estado) está subordinado à observância dos detalhamentos contidos no conjunto das previsões legais. Os objetos do gasto devem estar bem definidos, têm de realizar produtos específicos, com efeitos materiais verificáveis ao longo do próprio exercício, o nível global de despesas deve ser coerente com a meta de superávit exposta em lei, o gasto deve observar a delimitação de cada ação e assim por diante. A prudência é o comportamento “natural”, diante do volume e da complexidade das normas a observar.

Forjando, não apenas um estilo de administração, mas o próprio espaço de possibilidades do burocraticamente pensável. As divisões estabelecidas pelos órgãos de *staff* (especialmente, o planejamento) se reproduzirão ao longo das cadeias decisórias das diversas políticas públicas, chegando até a sua implementação em nível local. Esta também deverá responder às atitudes de prudência, observar o que está previsto e o que não está, submeter-se às comissões de controle, de modo a fechar o espaço de possíveis de uma administração, cuja regra é ...

a das divisões administrativas que reproduzem na base as divisões das autoridades centrais em ministérios separados, impedindo ao mesmo tempo qualquer ação eficaz, isto é, global, a dos dossiês que devem ser “transmitidos incessantemente”, a das categorias burocráticas que definem o burocraticamente pensável (“isso não está previsto”); e a das comissões onde vão se acumulando atitudes de prudência, censuras e controles (Bourdieu, 2003, 227).

Diante do exposto, a administração por resultados reverte num Estado cuja melhor definição seria, nem máximo nem mínimo, mas estéril⁴¹. Poder-se-ia falar num “*Estado do não*”⁴². Um Estado cujas instituições, no limite, sequestram o papel da decisão política legítima de *alocação de recursos* ou de *pôr em prática prioridades declaradas*, uma vez que o espaço

⁴¹ Expressão cunhada por Afonso Oliveira de Almeida.

⁴² Como na novela de Bartleby, o Escrivão – Uma História de Wall Street, na qual o personagem que dá nome à história, a partir de certo momento, contagia aos que trabalham com ele e, diante de algum pleito, passam a repetir irrefletidamente a frase “Acho melhor não” (Melville, 2005).

de possíveis da administração está constrangido pelas categorias e regras que constroem rigorosamente uma lógica binária do que pode ou não ser feito, vedando aquilo que não está previsto nos detalhes⁴³. Todas as previsões deverão ser constatadas por inúmeros documentos, que dão materialidade à lógica do controle: relatório de execução orçamentária, de gestão fiscal, demonstrativo de cumprimento de metas, avaliação do PPA, prestação de contas do governo, entre outros.

Aqui vale fazer menção ao conceito de *sistemas sociais*, de Niklas Luhmann (1969). Para o autor, diante da complexidade e diferenciação crescente no âmbito das sociedades industriais, o conceito de sistema social está apto a revelar de que modo se dá a comunicação entre indivíduos, sem que se produza uma frustração contínua de expectativas e, em consequência, uma deslegitimação das decisões. Para Luhmann, esferas como o direito, a economia e a políticas são sistemas autopoieticos, que geram seus próprios códigos binários de funcionamento (o direito, por exemplo, baseia-se no código poder/não poder), de forma autorreferencial, regulando a si próprio. Apenas no interior do sistema e de seus códigos, a comunicação entre agentes sociais é possível. Daí deriva o conceito de **legitimação pelo procedimento**, pelo qual, nos sistemas sociais, as decisões são tomadas em conformidade com procedimentos e, por essa razão, são aceitas mesmo por aqueles “prejudicados”. Isto é, os procedimentos, na medida em que são observados, configuram sistemas de ação, mas também modos de aceitação da tomada de decisão, pois induzem à convergência de expectativas, baseadas no fato de que as ações e decisões se deram em consonância com toda a maquinaria procedimental, sendo os efeitos admitidos até pelos que são “negativamente afetados”.

A eficácia destes processos é garantida pela participação que os sujeitos neles têm, isto é, através do seu envolvimento procedimental. E daqui, então, é extraída a tese da legitimação pelo procedimento: a nossa sociedade «já não legitima o seu Direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas sim apenas, ou principalmente, por meio da participação em procedimentos». A eficácia inerente aos procedimentos está no fato de eles se constituírem como verdadeiros sistemas de ação, que garantem não só a tomada de decisão, mas também a aceitação desta (Esteves, 2005, 295).

Nosso ponto não é examinar toda a complexidade envolvida em conceitos como sistemas sociais e legitimação pelo procedimento, mas apenas mostrar sua validade em circunstâncias

⁴³ Estamos dando ênfase às questões fiscais, de planejamento e orçamento. Entretanto, o argumento pode ser estendido a outros campos da burocracia, como o de contratações, que reforçariam o estreitamento das possibilidades mediante a vigência de regras rígidas de controle.

específicas. As práticas burocráticas que se constroem a partir de 2000, quando olhadas em conjunto, podem ser interpretadas sob a forma de um sistema autopoiético, já que constroem um ciclo de gestão no qual o relevante, em última instância, não é ampliar as capacidades para produzir grandes mudanças sociais baseadas na intervenção estatal, mas assegurar que as tomadas de decisão necessariamente se submetam a um *procedimentalismo*, do qual extrairão sua legitimidade.

Sem dúvida, entre o conjunto de regras, as relativas aos agregados macroeconômicos – sobretudo as regras fiscais e monetárias – têm precedência e maior importância frente às demais. Isto é, impelem a um conjunto de limites, inscrito no Estado sob a forma de razões técnicas, vedações e requisitos de legalidade, a serem comprovados por uma série de relatórios, indicadores e até agências internacionais de classificação de risco, cuja função é medir os países em relação à observância de tais procedimentos. Diante das circunstâncias da lógica procedimental, a economia postulará uma radical separação em relação à política, objetivamente ancorada nas instituições e nas representações contidas em suas práticas.

As regras de organização das despesas em programas no PPA e no orçamento transformam o agregado macroeconômico da despesa (seu volume global fixado) em detalhamento das intenções de gasto. Assim, completam o quadro do procedimentalismo que estamos tentando apreender. Numa escala hierárquica, o PPA será a peça legal menos importante do ponto de vista dos interesses dos executores, já que não autoriza gasto, embora constitua a primeira fase (de cadastro de ações) para obter rubricas orçamentárias, bem como seja em seu âmbito que se dê o controle legal da execução física (o que foi feito com o recurso orçamentário). Observados casos concretos de programas e ações, é perceptível que, ao longo do tempo, os gestores encontrarão brechas em torno de todo o detalhamento requerido, por exemplo, criando ações menos específicas e delegando as atividades do PPA a funcionários de menor nível hierárquico.

As circunstâncias desta perda de força, relativa, especialmente, ao PPA, serão mencionadas adiante, e guardará relação com sua própria incapacidade de construir as condições para a implementação das políticas públicas. Isto é, para uma peça tipicamente procedimental, a própria atitude dos gestores diante dela será crescentemente burocrática. No entanto, o que nos importa não é em que grau cada um dos procedimentos tem força normativa sobre os executores de recursos públicos, mas, tomando por base o conjunto de regras, como constroem

uma imagem de racionalidade ancorada nas instituições de Estado, um imaginário sobre o bem coletivo, no caso em questão, materializado em sucessivos pontos de controle que os gestores têm que levar em conta para processar demandas sociais no âmbito do Estado.

Assim, sua realidade está posta no nível das práticas a que os gestores devem se adaptar, experimentando a relação com os procedimentos legais *como se estes* fossem os representantes do interesse geral. De certo modo, não importa o que achamos dos procedimentos, mas eles são reais na medida em que as demandas só são processadas se os observam. Ainda que sem pensar a respeito, ao praticá-los, agimos *como se* os procedimentos de fato representassem o bem comum, sobretudo porque estão localizados como pontos de controle das tomadas de decisão⁴⁴. A esse respeito, vale citar Zizek, comentando a imagem que em Kafka tem a onipresença da burocracia.

O chamado “universo de Kafka” não é uma “imagem fantasiosa da realidade social”, mas, ao contrário, é a encenação da fantasia que está em ação em meio à própria realidade social; todos sabemos muito bem que a burocracia não é onipotente, mas nossa conduta “efetiva” na presença da máquina burocrática já é regulada por uma crença em sua onipotência (Zizek, 2007, 318).

Nossa defesa, conectando terceiro e quarto capítulos, é que este estado de coisas corresponde à tese do *Estado como negatividade*, transfigurada para o nível de prática institucional. Se a missão civilizatória da Reforma do Estado é remover os fatores de atraso, concentrados no âmbito de um poder estatal fechado sobre si próprio, o choque gerencial impõe uma espécie de olhar atento ao gestor público, retirando-lhe boa parte de sua margem de discricionariedade. Dado que a história do desenvolvimento brasileiro é contada a partir do desapego à universalidade da lei, será preciso pré-definir todas as possibilidades do Estado por meio de regras técnico-instrumentais que substituem a discricionariedade política.

⁴⁴ O presente trabalho, conforme já explicitado, vem procurando examinar as formas de institucionalização do discurso do Estado como negatividade, naturalizado na medida em que se converte em procedimentos estatais. Nesse sentido, seu foco são os referidos procedimentos em sua articulação opaca com uma visão sobre o Brasil, segundo a qual reside no Estado a origem de nossa pré-modernidade. Não está sendo examinado o agir social e o posicionamento (especialmente de luta, confronto, crítica, entre outros), em momentos específicos, dos agentes da sociedade civil e representações de interesse em torno do modelo. Sob esse aspecto, seria interessante, por exemplo, examinar as organizações não-governamentais que possuem acompanhamento de um conjunto de temas no orçamento (como raça e gênero), tornando-se, de certa forma, especialistas nos procedimentos orçamentários. Poder-se-ia discutir os impactos da absorção do conhecimento técnico pelas organizações, explorando uma possível contradição: na medida em que se convertem em especialistas dos conceitos burocrático-legais, podem reforçar o modelo ao trabalhar nos marcos de suas regras, ainda que para lutar pelas demandas a que se associam, deixando de lançar um olhar sobre as inovações necessárias do ponto de vista burocrático à ampliação da capacidade estatal de absorver as demandas sociais. Novamente, vale a ênfase de que tais questões transcendem o escopo do presente trabalho e demandariam uma análise de como grupos sociais se posicionam em relação ao modelo de Estado que nasce em 2000.

Isto é, se o problema brasileiro reside na cultura burocrático-personalista, depositada nas instituições estatais, o novo Estado, numa aparente contradição, introduz a gramática da administração por resultados ao mesmo tempo em que desloca seu centro decisório para técnicas que impõem variados controles legais sobre qualquer escolha pública. Trata-se do *paradoxo do gerencialismo*, pelo qual, ao fundar o que seria uma administração por resultados, o Estado constrói instâncias procedimentais que fixam em limites estreitos suas possibilidades, vedando a si mesmo como instância da *grande política*, no sentido de exercer um papel ativo no enfrentamento dos desafios do país.

Neste ponto, é produtivo fazer alusão a Zizek (2005), para quem a censura é imanente ao poder, e não um ato que constanja sua lógica. A eficácia do discurso do poder requer que seus mecanismos permaneçam autocensurados e seus enunciados, improferíveis. O discurso do racismo, por exemplo, caso fosse enunciado abertamente, mudaria todo o equilíbrio de poder, inviabilizando-se. De forma que sua eficácia pressupõe um controle sobre si próprio, existindo por meio de mensagens duplas ou emitidas nas entrelinhas.

Analogamente, a tese do Estado como negatividade não pode se afirmar pela vedação explícita à intervenção estatal, sob a afirmação de que o Estado simplesmente deve ser inviabilizado ou desacreditado. O discurso do Estado como negatividade só é eficaz se suas mensagens criam o imaginário de um novo padrão, no qual modificações na ordem estatal preparam o passo tardio para a modernidade. Apresentada sob a forma de um poder público eficiente, operando a um custo mínimo, que, pela excelência da gestão, estará apto a atender às expectativas dos cidadãos.

O salto qualitativo do Estado se dá à base de eficácia instrumental, adotando conceitos postulados como neutros, uma vez que apenas levam o poder público a profissionalizar sua intervenção, orientando-a ao alcance de resultados. O Estado brasileiro, lido como aquele que historicamente organiza a ordem privada, ampliando sua intervenção e cooptando interesses, passaria a se subordinar às demandas dos cidadãos, pela via da expansão de sua produtividade. Enfim, otimizando recursos e focando-os naquilo que é o “interesse dos cidadãos”.

A evolução não se dá pelas lutas que levam o Estado a absorver pontos de vista dele historicamente excluídos e, por conseguinte, estruturar sua intervenção em variados domínios, regida por compromissos políticos que se materializem em novas políticas. No regime

discursivo da Reforma do Estado, a variável crítica é a consolidação da imagem de um choque gerencial, em que os gestores públicos alteram uma cultura constituída, inclinando-se ao alcance de resultados, mesmo sob as condições mais adversas. Não é por outra razão que o choque gerencial do PPA 2000-2003 procurará atribuir responsabilidades aos gestores, nomeando-os como gerentes, para os quais o comportamento empreendedor importa mais do que as condições objetivas para a intervenção em escala, subordinada a pactos políticos de transformação de condições socioeconômicas.

O eixo principal das mudanças em curso na gestão pública é o desenvolvimento gerencial e a capacitação do servidor. Trata-se de elevar a capacidade de resposta do servidor em um ambiente de crescente complexidade e promover uma mudança comportamental, com o objetivo de transformar a atitude burocrática em postura empreendedora (BRASIL, 2003, 66).

Tal como posicionada, a questão da gestão empreendedora naturaliza a ausência de condições para as ações do Estado. Na passagem citada, vale assinalar que é tomado como um dado o “ambiente de maior complexidade”, ainda que sem especificar o que isso significa. As dificuldades para a gestão pública, portanto, serão um elemento da paisagem institucional, interditando qualquer enunciado que jogue luz na ampliação das condições de intervenção estatal voltada a reverter problemas históricos da sociedade brasileira – maior poder regulatório em áreas estratégicas, mais investimentos, capacidade de realizar políticas redistributivas, estruturação de órgãos que materializem políticas, novos direitos, estabelecimento de políticas universais, entre outros.

Isto é, se os desafios do Estado são lidos como a incorporação à máquina estatal de uma cultura voluntarista de empreendedorismo, a mensagem é que as ações estatais deverão apresentar resultados, ainda que diante de toda a complexidade procedimental. Esta, portanto, está cristalizada e autorizada como veículo de legitimação das ações. A “variável dependente” é a capacidade dos gestores lidarem gerencialmente com os obstáculos à execução de suas políticas e colocarem em prática suas tomadas de decisão. Diante do exposto, fica interditado todo enunciado que vincule o interesse geral, não a procedimentos de controle da ação estatal, mas à ampliação das condições de intervenção em um conjunto de domínios da vida social, sobretudo com vistas a alterar o equilíbrio de forças sociais, materializando direitos por meio de políticas.

Sob o viés apresentado, pode-se ler a administração por resultados como o dispositivo de autocensura do discurso do Estado como negatividade, indissociável do polo da ineficiência. A gestão empreendedora funcionará como a positividade da versão de Estado informada pela Reforma, definindo o Estado moderno como aquele que, embora diante das condições adversas e dos poucos meios, contornará os obstáculos à sua execução por meio de uma disposição gerencial orientada a resultados.

Desse modo, a nova gramática estatal afirmará o papel do planejador como o agente cuja missão é disseminar a racionalidade da gestão empreendedora, ativada em circunstâncias de austeridade fiscal. Sua posição clássica de *filtro racionalizante* se atualizará, lidando, fundamentalmente, com método, e não com o conteúdo de políticas. Configurando, no espaço de posições burocráticas, a ação autorizada a apontar os que preenchem os requisitos da ação planejada, fazendo a administração dar o salto histórico para o campo gerencial, em que gestores alcançam resultados mesmo diante de toda sorte de vedações e dificuldades.

O que – vale repetir a tese – constituirá uma autorização implícita às vedações e controles ao poder estatal, construídos pelo sistema de normas, correspondentes à tese do Estado como negatividade. Na medida em que se coloca a atitude gerencial como fator crítico para o sucesso da ação estatal, o que passa a vigorar é um regime discursivo que articula Estado e ineficiência, instalando a representação cujas duas faces são as vedações à intervenção (para combater a ineficiência) e a gestão por resultados (em que as vedações serão contornadas pelo comportamento gerencial).

Termos paradoxais, mas cuja aceitação tem origem na capacidade do discurso da Reforma de impor sentidos imediatos à experiência cotidiana, inscrevendo-os nas práticas dos agentes estatais e definindo-as como posições técnicas que defendem o Estado de interesses particularistas. É nesse nível – o da luta pelas aparências – que deve ser buscada a eficácia do discurso da Reforma do Estado. Seu efeito é fazer política por meio de uma não-política, dada a capacidade da Reforma de se construir como uma resposta gerencial e desapaixonada, coerente com os “anseios dos cidadãos”, mas que, a rigor, terá forte conteúdo político ao apropriar as aspirações universais, associando-lhes sentidos específicos. E classificando como ideológico tudo que lhe seja diverso, em especial as perspectivas que veiculam a ideia de um Estado forte, dotado dos instrumentos para realizar políticas que ampliem seu grau de intervenção.

Alterar esse estado de coisas pressupõe outra economia discursiva, estabelecendo como questão central a desnaturalização do imaginário do Estado como problema. Inverter a equação do Estado como negatividade implicaria associá-lo, por exemplo, ao reconhecimento e à materialização de direitos, sobretudo dos que sempre estiveram às margens das políticas públicas. Assim, seria ressignificada a hierarquia oficial de valores que o poder público põe em prática, pela qual a ampliação da capacidade de intervenção estatal para a garantia de novos direitos passaria a submeter a eficiência.

O exposto no parágrafo acima implicaria uma nova gramática e sentidos para a ação estatal, cujo efeito principal seria ampliar aquilo que Bourdieu classifica como espaço de possibilidades do burocraticamente pensável. Seu alargamento contemplaria novas possibilidades e a absorção de perspectivas até então excluídas dos pontos de vista de Estado. O que seria, necessariamente, o produto da abertura do Estado à diversidade das vozes sociais, uma vez desobstruída a via do monologismo que entrega à razão técnica e procedimental o poder monopolista de definir as condições de realização do interesse comum. Fato que tem como implicação a interdição de todo e qualquer *outro*, que se torna ilegítimo na medida em que não se adapte aos termos que estruturam as regras, padrões metodológicos, controles e censuras pelos quais se realiza o interesse geral.

4.4. OS AGENTES DA REFORMA: LIGANDO O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO À INTEGRAÇÃO PLANO-ORÇAMENTO

Há um ponto adicional que se deve levar em conta para fechar o argumento. A seção anterior termina com a referência à dimensão simbólica das mudanças estatais, renovando os princípios de visão e divisão social que organizam a ação estatal. Foi visto que é no nível dos procedimentos burocráticos que deve ser buscada a autoridade e a eficácia de regimes discursivos de Estado. Falou-se em termos de funções no âmbito do Estado (fiscal, planejamento, orçamento, gestão, controle), mas sem observar os agentes que se posicionam a partir de tais funções.

Não é possível um aprofundamento deste ponto, que exigiria outra tese, mas convém assinalar alguns de seus aspectos decisivos. O foco do último capítulo foram os procedimentos burocráticos que se fixam em pontos ao longo dos canais decisórios, fechando o espaço de possibilidades das decisões políticas mediante a imposição de regras e “requisitos técnicos”

para o processamento de demandas pela ação estatal. De modo que a gestão por resultados, combinada à questão fiscal, reverte em controles que estreitam a ação estatal numa lógica de prudências e verificações. Mas quem são os detentores dessa razão técnica?

Aqui é preciso retomar a proposta de Bresser-Pereira, exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, especialmente em relação à organização do Estado em camadas, ligadas às formas de propriedade (estatal, pública não-estatal e privada). Deve-se lembrar que Bresser-Pereira refutava o caráter privatizante da Reforma do Estado, em parte porque assinalava a dimensão pública e estatal de funções que o poder público jamais poderia delegar.

Entre tais funções, estavam as do núcleo estratégico, composto de altos funcionários públicos e agentes políticos, no qual são tomadas as decisões. Suas funções só podem ser realizadas no âmbito estatal. Na própria definição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, o núcleo estratégico ...

Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas (BRASIL, 1995, 41).

O PDRAE estabelecia objetivos específicos para o núcleo estratégico: aumentar sua efetividade; estabelecer uma política de profissionalização do serviço público, envolvendo organização de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação e de uma efetiva administração salarial, estabelecendo, em contrapartida, avaliações de desempenho; fazer com que o núcleo estratégico supervisione os contratos de gestão com as agências autônomas e organizações sociais. Condensando os objetivos, a proposta do PDRAE corresponde a uma tentativa de organização do espaço de posições no interior do Estado, hierarquizando-o sob a forma de pirâmide. O Plano Diretor apostava na separação entre elaboração e implementação, estando o núcleo estratégico exclusivamente voltado à primeira.

Há uma farta literatura dedicada ao papel da implementação nas políticas públicas⁴⁵. O que diversos trabalhos assinalam é que a implementação não é uma mera etapa do ciclo de políticas públicas, subsequente à formulação, mas um jogo repleto de barganhas, incertezas e

⁴⁵ Duas das mais importantes obras são Lindblom (2009) e Majone & Wildavsky (1995).

ambiguidades, no qual, em função de uma série de questões, variam os graus de adesão a um programa ou ação estatal. Em termos mais simples, a implementação não é a execução linear do que foi formulado, mas um jogo interativo que compreende aprendizagem, adaptação diante das incertezas e até a tomada de decisão por aqueles a quem está delegado prestar serviços.

De certo modo, essa representação da implementação requer o reconhecimento de que a capacidade de realizar políticas públicas guarda mais relação com processos de negociação e compartilhamento de metas, perspectivas e intenções com aqueles que detêm recursos para a sua execução (pessoal, capital político, informação, conhecimentos, legitimidade, competências legais, entre outros), do que com a capacidade de formular racionalmente políticas (sem omitir os méritos associados a uma boa formulação). De modo geral, o que essa perspectiva traz é a afirmação de que uma política pública consegue obter resultados não exclusivamente em função de sua elaboração, mas por criar pactos entre diferentes posições ao longo de sua cadeia decisória, criando um arranjo que a torne uma prática com sentido para os agentes dispostos em vários pontos do espaço social e que detêm recursos necessários para a sua efetivação.

Tais elementos não foram levados em conta pela Reforma do Estado. Ao contrário, a segmentação entre concepção e implementação corresponde à ideia de que as políticas obterão resultados na medida em que sejam conduzidas por um grupo de especialistas, que não lide com tarefas de execução. Concebe-se, desse modo, o núcleo estratégico como um espaço racional, separado das tarefas rotineiras, do qual emanarão regras que levem à eficiência de Estado. Trata-se de uma posição bastante próxima à caracterização do *staff*, mencionada no segundo capítulo em referência a discussões da década de 1940. O que mostra a permanência do pleito de fundar no espaço burocrático uma posição a ser ocupada por parcela da burocracia dotada da capacidade de formular políticas sob confiáveis bases técnicas, ainda que esteja distante dos espaços locais, onde se dão conflitos, embates e lutas entre atores sociais, como os que implementam as ações, seu público destinatário e frações organizadas da sociedade civil.

A Reforma do Estado procurará conferir autoridade a este núcleo racional, definindo-o como a fração burocrática apta às tarefas de concepção diante dos desafios do novo Estado gerencial. Esta autoridade funcionaria sob a forma de distinção das carreiras pertencentes ao núcleo estratégico. Seus funcionários deveriam contar, portanto, com um conjunto de

incentivos materiais, como a organização de carreiras pelo lançamento frequente de concursos, salários diferenciais, estabilidade e educação continuada.

Não se pode dizer que foram integralmente cumpridas as propostas de Bresser-Pereira em relação ao núcleo estratégico. No entanto, a efetividade da reivindicação de um grupo seletivo de burocratas frequentando o núcleo estratégico se manifesta diante de variadas iniciativas que dividem, inclusive legalmente, as carreiras em função do pertencimento ou não a ele. A própria Constituição, antes do Plano Diretor, já fazia menção, em seu artigo 247, a carreiras exclusivas de Estado, aquelas que não encontram correspondente no setor privado e que se situariam, retomando a formulação de Bresser-Pereira, no interior do núcleo estratégico estatal. A Lei 11.079 também lida com a questão, estabelecendo, em seu artigo 4º, a “indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado” (BRASIL, 2004).

Alguns anos mais tarde, em 2006, foi criado o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. A ele pertencem carreiras relacionadas, entre outras, a funções de Fiscalização Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Gestão Pública, Finanças e Controle, Diplomacia, Segurança Pública, Regulação, Política Monetária, Planejamento e Orçamento Federal, Comércio Exterior e o Ministério Público. O Fórum tem como visão “defender os valores constitucionais que a sociedade confiou com exclusividade ao Estado, promovendo a qualidade do serviço público e a valorização das carreiras típicas de Estado”⁴⁶.

É interessante notar que a construção de sua missão procura criar associações entre defesa de valores constitucionais, qualidade do serviço público e valorização de carreiras. Identidade que tem no Fórum um de seus principais esforços mobilizadores, constituindo-se como um espaço para o debate conjunto das assim chamadas carreiras típicas. Interessa-nos, particularmente, registrar que, no interior do espaço das carreiras típicas de Estado, encontra-se o que se convencionou chamar de carreiras do ciclo de gestão. Especialmente, as carreiras de planejamento e orçamento, finanças e controle e políticas públicas e gestão governamental. Nesse sentido, há uma correspondência entre este subconjunto de funções e o que vimos chamando de pontos de controle para processamento das demandas no âmbito do Estado. Assim, finanças públicas, planejamento, orçamento, gestão e controle serão funções de Estado,

⁴⁶ Disponível em <http://www.fonacate.org.br>.

desdobrando-se em carreiras dedicadas a assegurar os requisitos a serem observados para a realização do gasto público. A cada etapa corresponderá uma carreira, dotada dos saberes aplicados às intenções de pôr em movimento a máquina do Estado.

Desde os primeiros anos da década de 2000, portanto, verificou-se certa institucionalização da articulação entre interesse coletivo e funções de Estado, operando como pontos de controle ou de comando dos procedimentos para efetivação de decisões políticas. A visibilidade dessas funções se estendeu, também, para o plano de suas reivindicações, que passaram a se dar coletivamente, identificando-se o conjunto das carreiras como ciclo de gestão. Estas carreiras foram impulsionadas, inclusive, após o término do governo FHC e passagem ao governo Lula. Os traços mais salientes no desenvolvimento das carreiras foram a expansão salarial, a existência de concursos permanentes e a prática constante de treinamentos.

São esses funcionários que dissiparão pela máquina pública as ideias da Reforma, instalando toda a gramática da gestão por resultados, modificando o sistema decisório do Estado em direção ao procedimentalismo, como um conjunto de requisitos aos quais as decisões devem se ajustar. A ideia de um ciclo de gestão, repartido em funções ligadas às competências de cada carreira, representa com clareza essa perspectiva.

O processo que aqui está se tentando descrever é o da nomeação de uma fração da burocracia como núcleo estratégico de Estado (particularmente, como ciclo de gestão), dando-lhe a atribuição de definição de regras de atuação do Estado e, em última instância, o poder simbólico, radicado nos procedimentos, de definição dos requisitos para a realização do interesse geral, apreendido como a modernização em direção a um Estado gerencial. Tal poder será exercido, não apenas com a ampliação dos quadros das carreiras, mas com a formação de um *habitus*⁴⁷ ou um conjunto de inclinações sob as quais as burocracias compartilham um senso a respeito do que devem fazer. O que se dá pela propagação da linguagem da gestão por resultados, articulada à do valor da disciplina fiscal, e formação de um sentido de missão civilizatória, pelo qual os conceitos de um novo Estado deveriam se difundir por toda a administração.

⁴⁷ Habitus, para Bourdieu, equivale a um “conluio [que] funda uma intercompreensão prática, cujo paradigma poderia ser o que se estabelece entre os parceiros de uma mesma equipe, mas também, a despeito do antagonismo, entre o conjunto de jogadores de uma mesma equipe” (Bourdieu, 2001, 177). Isto é, o *habitus* se refere a orquestrações involuntárias, capazes de produzir condutas adaptadas às variadas situações, em função de condicionamentos sociais.

Nem de longe será possível tratar com a complexidade exigida os processos sociais de formação das disposições dos agentes da burocracia. De todo modo, o que se pretende assinalar é que o núcleo estratégico foi o difusor das novas práticas de organização do Estado. Na caracterização que fizemos no capítulo, ao longo dos circuitos decisórios no interior do Estado, foram fixadas técnicas de controle dos objetos de políticas públicas sob a forma de requisitos para a realização do gasto público. Principalmente, questões fiscais, financeiras, de orçamento, planejamento e controle propriamente dito.

Foi visto que este conjunto de práticas funda uma série de etapas para que as intenções das áreas de política pública se concretizem em gasto, limitando-as ao estreito espaço de possibilidades correspondentes às previsões e vedações das modalidades e categorias tecnoburocráticas. Estas constroem uma lógica de prudências, capturando a vocação estatal de realizar investimentos em áreas cruciais ao desenvolvimento socioeconômico.

Tais práticas, não apenas complexificam o conjunto de normas que devem ser levadas em conta para a execução, como organizam uma série de controles, aos quais se deve responder, à base de relatórios, demonstrativos e prestações de contas. Nesse sentido, o domínio das regras pelas frações burocráticas é o seu capital de legitimidade. Tais regras serão nomeadas pelo Estado como a representação do bem comum, de modo que as diferentes categorias profissionais portarão saberes acerca das regras que definem as possibilidades das políticas públicas.

Se tomada a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, ela prevê: anexo com metas relativas à receita, despesa, dívida e resultado primário e avaliação de cumprimento das metas no período anterior; demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com as metas acima referidas; demonstrativo do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Ademais, constrói uma série de limites à expansão dos gastos. Estabelece, por exemplo, que qualquer despesa adicional deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o plano plurianual. Por fim, novas despesas

obrigatórias de caráter continuado⁴⁸ têm que demonstrar origem de recursos para seu custeio e contar com estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Tal como ilustrado pelo exemplo, o núcleo estratégico se estruturará como o zelador das normas, em torno das quais construirá um domínio técnico crucial para que aproprie uma fração do poder estatal. Quadro que configura um Estado organizado pela prudência burocrática, no qual a linguagem da gestão por resultados, ainda que enuncie o contrário, associa interesse coletivo ao achatamento das possibilidades diante das definições normativas de cada função de Estado concentrada no núcleo estratégico. Criando-se, dessa forma, um fluxo do gasto público recortado em etapas, em que se estabelece uma hierarquia valorativa pela qual o ponto mais importante é a conformidade com o disposto pelas regras do jogo.

Tal como já assinalado, para cada uma destas etapas, haverá uma carreira própria, especialista em funções de Estado, como controle, planejamento, orçamento ou finanças. Estas carreiras portam os saberes e as normas próprias à sua etapa no fluxo do gasto público, mas não lidam com a totalidade de condições necessárias para que o Estado inove em políticas públicas, gestando outros paradigmas e incorporando novas demandas sociais. O que requereria, no mínimo, inverter o ângulo: como este conjunto de etapas, combinando-se, trabalha em prol da realização de objetivos específicos associados às políticas públicas, sobretudo daquelas que têm por missão levar o Estado e suas políticas aos que historicamente tiveram seu acesso negado a elas.

Diante do exposto, constrói-se um sentido de missão no interior das carreiras do núcleo estratégico, pelo qual a modernização do Estado corresponderá à observância das normas próprias às suas funções. Sob esse ponto de vista, seria possível fazer estudos sobre como se constroem as disposições próprias às carreiras do núcleo estratégico. Ainda que um estudo desse porte exija outra tese, vale aqui tecer algumas considerações em torno dos mecanismos de seleção e formação da carreira de planejamento e orçamento.

Tomado o edital de abertura do concurso do ano de 2008⁴⁹, por exemplo, os conteúdos exigidos dividem-se em conhecimentos básicos, gerais e especializados. Nos gerais, estão as

⁴⁸ A exemplo de benefícios de transferência de renda e serviços sociais contínuos, sem período de tempo para cessar.

⁴⁹ O conteúdo dos editais para a carreira não se alterou estruturalmente entre 2000 e 2008. Portanto, qualquer ano serviria à análise. A escolha do ano de 2008 se deu apenas pela disponibilidade do documento.

áreas de planejamento e orçamento governamental e gestão pública. Para a primeira, os itens que poderiam ser cobrados constam abaixo.

Quadro 1: EDITAL – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL
1. Processo e etapas de intervenção do governo na economia brasileira 2. Planejamento e Orçamento na Constituição de 1988: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. 3. Orçamento público: conceitos e elementos básicos do orçamento público, orçamento tradicional, orçamento de base zero, orçamento de desempenho, orçamento-programa. 4. Objetivos da política orçamentária. 5. Classificação e conceituação da receita orçamentária brasileira. 6. Classificação e conceituação da despesa orçamentária brasileira. 7. Manual Técnico do Orçamento 2008. 8. Integração planejamento e orçamento - Decreto nº 2.829, de 29/10/98 e Portaria nº 42, de 14/04/99. 9. Modelo de gestão do PPA - Decreto nº 5.233, de 06/10/04. 10. Elaboração, Gestão e Avaliação Anual do PPA do governo federal. 11. Tópicos da Lei de Responsabilidade Fiscal: princípios, objetivos, efeitos no planejamento e no processo orçamentário; limites para despesas de pessoal; limites para dívida; regra de ouro; mecanismos de transparência fiscal. 12. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: referencial teórico, conceitos básicos e tipos de avaliação. Técnicas de avaliação e monitoramento da despesa pública. Avaliação de políticas públicas e seu relacionamento com processos, resultados e impactos. Utilização de indicadores.

Fonte: Edital de Abertura do Concurso de APO – Analista de Planejamento e Orçamento

Se observados todos os itens, é possível dividir as exigências em três: conteúdos formais de planejamento e orçamento, envolvendo todas as suas categorias e classificações; os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre planejamento e orçamento; e o domínio de técnicas de monitoramento e avaliação. De forma que ao candidato já se expressa um padrão de achatamento da área em suas próprias técnicas, como se fosse aplicá-las num vácuo institucional, sem qualquer referência aos resultados, aos dilemas e aos acúmulos nas políticas públicas específicas (educação, cultura, infraestrutura, entre outras), tanto em relação à sua história como ao presente.

Tal fato está longe de ser apenas uma escolha de conteúdo, sem maiores consequências, mas constitui uma mensagem acerca da diferenciação da carreira, na medida em que ela comporia um núcleo racional de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas,

deslocadas para a linguagem programática. Isto é, as políticas públicas são objetos passivos, neutralizados, aos quais se dirigirão os saberes gerenciais dos conceitos do planejamento.

Sempre, é claro, levando em conta que o planejamento e o orçamento devem interiorizar as disciplinas da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme item que trata dos impactos da Lei. A repetição da expressão “limites” no edital, referindo-se ao gasto público, explicita a associação entre planejamento e orçamento e as vedações legais. Associação cujo efeito é transfigurar as regras de controle para o próprio comportamento da carreira, que tende a incorporá-las como procedimentos técnicos a serem observados diante de todo pleito para a ampliação do gasto.

O edital funciona, portanto, como uma espécie de princípio de divisão do espaço burocrático. Mais do que o teste em torno de conteúdos para aprovação no concurso, o edital consiste de um acordo tácito, que liga os pré-requisitos para pertencimento à carreira à interiorização das regras e procedimentos para o choque gerencial em circunstâncias de austeridade fiscal, aplicáveis aos objetos passivos das políticas públicas.

Interessante notar que, uma vez aprovados em concurso público, os novos funcionários trabalharão, em sua maior parte, no órgão central de planejamento e orçamento, de onde são distribuídas as regras do sistema, ou nos setoriais, que consistem, conforme já visto, de subsecretarias no âmbito dos órgãos de execução de política, cuja função será estender aos decisores de política pública a racionalidade procedimental. Então, cada órgão de execução de política terá em sua estrutura uma área que porta a linguagem e os saberes do planejamento e orçamento. Tais áreas são compostas, em boa medida, pela carreira de planejamento e orçamento, que, assim, fixa-se em posições próprias dentro do Estado, separadas da execução de políticas, mas com a missão de garantir sua adaptação aos pontos de controle, na medida em que processem suas decisões.

Assim, do ponto de vista dos novos integrantes da carreira, o que se incorpora é o fato de que estão ingressando no núcleo que pretende otimizar os recursos, baseado no padrão metodológico dos programas. Assim, os requisitos aos que ocuparão a *função planejamento* se circunscreverão ao domínio de ferramentas, como que pleiteando um espaço racional de maximização dos recursos e tendendo a denegar a ideia de que as tomadas de decisão se dão em meio a um processo instável, marcado pela multiplicidade de pontos de vista, repleto de ambiguidades, incertezas e conflitos entre atores institucionais.

Tais realidades político-institucionais, pelas quais são processadas decisões, são desconhecidas pelo dispositivo de seleção acima apresentado, para o qual o que conta é a inclinação a aplicar a um *outro* das políticas públicas – esvaziado de sua dimensão política e histórica – certo padrão metodológico. Traço que também se pode apreender a partir de um breve olhar para o conteúdo do curso de formação dos aprovados no concurso⁵⁰. Por exemplo, uma disciplina do curso tem o nome de “O debate contemporâneo da gestão pública”. Interessante notar que o seu conteúdo se esgota em: “problemas fundamentais de organização da gestão pública no Estado democrático: crise do paradigma burocrático. Nova gestão pública: ajuste/austeridade; gestão por resultados (outcomes)”.

Gestão pública, portanto, reduz-se à afirmação da crise de um paradigma de política pública, a ser substituído pela gestão por resultados, mais uma vez incorporando as circunstâncias de austeridade fiscal. A partir do programa do curso, é possível ler a mensagem: o debate da gestão é o trânsito para um padrão novo, que se alcança com uma administração por resultados, capaz, com sua eficácia instrumental, de entregar bens e serviços em circunstâncias de austeridade fiscal.

Naturalmente, o núcleo estratégico de Estado será um dos receptores da mensagem, apropriando-a como um destino: aplicar seus métodos ao conjunto do Estado e apoiar a racionalização das escolhas, de modo a otimizar recursos e superar, por meio de um choque gerencial, as práticas que configuram uma cultura estatal fortemente baseada na expansão pouco qualificada do gasto.

Para tanto, será necessário medi-lo, avaliá-lo em seus impactos, deslocá-lo para uma linguagem objetiva, conferir-lhe foco, fazê-lo se dirigir à realização de produtos e metas. Gramática, a propósito, mais favorável às formações ligadas ao conhecimento quantitativo, para as quais seria mais aceitável achatar as políticas públicas numa linguagem de ciclo de produção, com encadeamentos lógicos lineares de causa e consequência, operando no que chamamos anteriormente de sistemas fechados, sem incerteza. E que, além disso, presume ser possível decompor problemas complexos que dão origem às políticas públicas em diversos produtos que, uma vez somados, representarão um resultado esperado, para o qual haverá indicadores que possam medi-lo.

⁵⁰ Programa do curso de formação do ano de 2004, escolhido, tal como o Edital, pela disponibilidade do documento.

Sob esse aspecto, é interessante notar que o edital para a carreira de planejamento e orçamento, embora seja aberto a todos os que detêm nível superior, prevê pontuação extra para aqueles que possuam certificado de pós-graduação nas áreas de Administração, Contabilidade, Economia, Estatística, Direito, Engenharia, Informática, Gestão Pública ou Políticas Públicas. O resultado é a geração de condições diferenciais a tais formações, portanto, fechando-as a áreas, por exemplo, das ciências sociais ou humanas como Sociologia, Antropologia, Serviço Social e Educação.

Do que deriva o possível entendimento de que as formações excluídas da pontuação extra teriam menor probabilidade de carregar as disposições necessárias para incorporar o sentido de missão apropriado como choque gerencial, achatando os desafios do Estado à eficácia instrumental de suas ações e, portanto, despolitizando-os. A uniformidade da formação do núcleo estratégico, induzida por mecanismos como o citado, decerto coopera para a homogeneidade de ideias e, em especial, para a absorção da tese do Estado como negatividade, associando-o à ineficiência.

Diante do exposto, convém citar Bourdieu, para quem as ordens sociais só se reproduzem na medida em que se dá uma espécie de coincidência entre as disposições dos agentes e as expectativas próprias ao mundo social no qual estão imersos. Coincidência que pode ser lida sob a forma de um acordo entre estruturas objetivas e esquemas cognitivos; ou entre o jogo social e o sentido do jogo para seus agentes, que o incorporam prática e visceralmente.

Destarte, a história objetivada só se torna atuada e atuante quando o cargo, mais ou menos institucionalizado, com o programa de ação, mais ou menos codificado, que lhe é inerente, acaba encontrando, à maneira de uma roupa, de uma ferramenta, de um livro ou de uma casa, alguém capaz de se dar bem nele e de se reconhecer nele o suficiente a ponto de retomá-lo por sua própria conta, de tomá-lo em suas mãos, de assumi-lo, e de se deixar ao mesmo tempo ser por ele possuído (Bourdieu, 2001, 187).

Ao transfigurar uma interpretação sobre o Brasil e o Estado para o plano das práticas institucionais, a Reforma transforma um *dever-ser* em *ser*. O que é posição de valor se impõe como um programa de trabalho, um imperativo da modernização, apreendida como o salto que o Estado deve dar rumo a uma gestão por resultados. Programa que só se realiza na medida em que é, não apenas ordem inscrita nas coisas, mas nos próprios sujeitos. De modo que a Reforma se completa ao tornar-se vocação dos que a realizam – especialmente, as carreiras públicas do

núcleo estratégico, postulando, para tanto, o poder de definir a representação dos interesses de Estado, deslocando-a para a observância de seus procedimentos e pontos de controle dos canais de processamento das demandas sociais.

Assim, a eficácia da Reforma pressupõe, não apenas a institucionalização em procedimentos burocráticos, mas sua própria incorporação como imagem e modo de ação associados a um rol de carreiras públicas. Estas, ao absorver a versão que articula Estado à ineficiência como esquema prático de conduta, experimentam sua condição no espaço institucional como portadores de técnicas de modernização do poder estatal. Dessa forma, o núcleo estratégico de Estado – especialmente o ciclo de gestão – constitui sua adesão ao jogo social a partir da posição distintiva que ocupa no interior da máquina pública.

Enfim, é certo que os índices avaliativos da Reforma são veiculados pelos próprios procedimentos estatais e disposições burocráticas, embora a legitimidade destes radique na postulação da eficácia instrumental como critério desapassionado e racional para fundar uma administração por resultados. Nesse sentido, a posição socioavaliativa, sintetizada pela fórmula do Estado como negatividade, será duradoura, convertida em regras estáveis, classificadas como de Estado, para além, portanto, dos tempos de governo. Assim, sua capacidade de monopolizar o interesse geral se realiza pela lógica procedimental, que constrói os pontos de controle que se fixarão no interior dos circuitos decisórios. Tais pontos, evidentemente, não são neutros, já que institucionalizam uma espécie de vedação do Estado, submetendo-o à lógica dos controles e prudências, informada pelo regime discursivo que articula Estado e ineficiência.

A transfiguração da definição do interesse geral para o plano dos controles procedimentais envolve uma transferência de poder aos que controlam as regras e detêm seus saberes. Afinal, é nesse nível que será definido o que é legítimo e o que não é. Assim, ao tema foucaultiano da imbricação poder-conhecimento, é possível, sob certo aspecto, contrapor a tendência à sua disjunção (tratada por Lacan), com a explosão do conhecimento especializado como regulador da legitimidade em sistemas autorreferentes. A lógica procedimental levada ao paroxismo esterilizaria qualquer decisão política, já que as regras institucionalizadas já definem estritamente o que pode ou não ser feito. Nessas circunstâncias, as interações entre governos e sociedade civil, por exemplo, podem induzir a uma lógica participativa nas quais se escolha fazer muitas coisas, no entanto restaria pouco para ser, de fato, escolhido, dado o rol de

matérias já codificadas em possibilidades estatais pelos pontos de controle de processamento de demandas sociais.

Diante do exposto, é pertinente a indagação de Žižek, acerca do que resta ser decidido, se boa parte das ações estiver nas mãos dos especialistas. Para os nossos propósitos, importa assinalar que tal questionamento manifesta uma tensão entre democracia e a lógica de controles.

O diagnóstico do mal-estar da civilização feito por Lacan é que o conhecimento assumiu um crescimento desproporcional em relação aos efeitos do poder. No outono de 2007, o debate público na República Checa sobre a instalação de radares do Exército norte-americano em território checo ferveu; embora a grande maioria da população (cerca de 70%) fosse contra, o governo deu andamento ao projeto. Os representantes do governo rejeitaram os pedidos de plebiscito, argumentando que não se tomam decisões sobre assuntos delicados de segurança nacional pelo voto, elas devem ser deixadas para os especialistas militares. Seguindo essa lógica até o fim, chegamos a um estranho resultado: o que *resta* para ser votado, então? As decisões econômicas, por exemplo, não deveriam ser deixadas para os especialistas em economia, e assim em todos os outros domínios da economia? (Žižek, 2011, 60).

A especificidade do *Estado como negatividade* é que, transmutando-se em práticas burocráticas, tende a permanecer na paisagem institucional independente dos tempos de governo, reduzindo significativamente a discricionariedade e a margem para tomadas de decisão. Esta tendência se expressa pela continuidade da estrutura de pontos de controle com a passagem de governo de FHC a Lula, especialmente em relação às vedações legitimadas pela dinâmica econômica autorreferente, reivindicando uma radical separação em relação ao domínio da política (especialmente, oferecendo “boas razões técnicas” para reter ampliações do gasto público).

No entanto, o governo eleito em 2003 trouxe para o interior do Estado uma série de compromissos relacionados, especialmente, com a garantia de direitos sociais. Assim, reforçava-se uma tensão crescente entre a vigência da lógica de prudências, fechando o espaço de possíveis do burocraticamente pensável, e o ingresso de vozes sociais no âmbito estatal, representando aspirações que pressupunham a capacidade estatal de intervir em domínios sociais diversos, pautada pela garantia de direitos. Esta tensão, sob a linguagem que adotamos

neste trabalho, ganha a forma de lutas pelo poder simbólico de definir o conteúdo do interesse geral.

Nesse sentido, embora não haja como desenvolver a tese diante dos limites deste trabalho, é possível ler o governo Lula sob um ângulo específico: o dos embates entre a permanência daquilo que vimos chamando lógica procedimental, que legitima a vedação estatal, informada pelo par Estado-ineficiência, e as ações para mudança no regime de verdade, redefinindo o conteúdo do interesse geral e submetendo as práticas e saberes tecnoburocráticos à ampliação da capacidade estatal, especialmente, para a efetivação de direitos.

Esta leitura pode ser levada adiante, ao menos por duas vias. Primeiro, pelo impulso às ações de participação social, diretriz oriunda da Constituição de 1988, reforçada no governo Lula pela reestruturação de conselhos de política pública existentes, criação de novos conselhos e realização de conferências nacionais. Nestas, em geral, são aprovadas prioridades que deverão orientar os órgãos executores de políticas. De modo genérico, conselhos e conferências consistem de espaços de interlocução entre governo e sociedade civil, abrindo o Estado, portanto, a novas representações e vozes sociais, quase sempre marcando posições em torno da ampliação de direitos. Sobre as conferências, é importante o registro de que constituem uma frente de diálogo entre sociedade civil e governo, em âmbito nacional. Há conferências nacionais de política pública no Brasil desde 1941 (na área de saúde), no entanto, no governo Lula, passam a ser uma prática frequente (setenta e três conferências foram realizadas entre 2003 e 2010⁵¹), compondo um método de diálogo estatal com a sociedade civil.

As conferências nacionais tiveram diversos papéis relevantes, entre os quais se destaca a criação de uma agenda para a sociedade civil em áreas importantes de políticas públicas. Até então, as agendas da sociedade civil no Brasil eram basicamente locais. As conferências nacionais iniciaram o projeto de consolidação de uma agenda nacional da sociedade civil em áreas como meio ambiente, saúde, segurança pública, entre outras. As conferências cumpriram também o papel de estabelecer uma agenda mínima de negociação entre o Estado e a sociedade civil em áreas relevantes das políticas públicas (Ipea, 2010, 176).

Certamente, os canais institucionais de diálogo com a sociedade civil tiveram impactos na lógica procedimental do Estado, gestada a partir de 2000. No entanto, é preciso checar caso a caso a resultante das contradições entre as vedações estatais transfiguradas para o plano das

⁵¹ BRASIL (2011).

práticas burocráticas, especialmente no núcleo econômico, e as demandas que os espaços de participação dirigem ao Estado. O que configuraria, nos dias atuais, um dos mais importantes objetos dos estudos sobre o Estado brasileiro.

O outro ângulo de análise são as mudanças observadas nos próprios procedimentos burocráticos. Foi visto neste trabalho que as práticas burocráticas reunidas sob uma espécie de ciclo de gestão tendem à autorreferência, materializando no aparelho estatal a tese do Estado como negatividade e legitimando o comportamento de prudências, controles e indução a uma espécie de esterilização das intenções intervencionistas. Assim, alterar estes procedimentos equivale a mudar a própria representação do interesse geral, operando, por exemplo, sobre a hierarquia valorativa ancorada institucionalmente, que observa o custo de fazer (olhar hegemônico diante da lógica de controle da intervenção), mas não leva em conta o custo de não fazer.

Este último pode ser traduzido sob a forma das oportunidades, direitos e reconhecimento que se perdem na medida em que não haja ampliação das intervenções estatais. Assim, as mudanças dos procedimentos transcendem o debate estritamente técnico, pois supõem a quebra da articulação experimentada pelos gestores pré-reflexivamente entre Estado e ineficiência. O que se alteraria, portanto, seria a própria imagem acerca de aspirações universais típicas no caso brasileiro, como a modernização e o desenvolvimento. Estes passariam a ser predicados a outros índices avaliativos, como a necessidade de vincular o crescimento econômico, retomado desde 2004, à ampliação de direitos sociais. O que, na prática, inverte o sinal da tese do Estado como negatividade, fundando outro regime discursivo transposto em práticas que ampliam a capacidade estatal para a efetivação, reconhecimento e financiamento de direitos.

Tais transformações não são exclusivamente da ordem das narrativas oficiais, que, diante do procedimentalismo como forma de organização do Estado, decerto teriam neutralizadas suas intenções. As mudanças se dirigem a novas práticas burocráticas, que relativizam a lógica do controle e abrem o Estado a um novo espaço de possíveis, incidindo – vale a ênfase – sobre as próprias maneiras de representar o interesse coletivo.

Sob esse aspecto, pode-se dizer que o Estado correspondente a uma nova economia discursiva, na qual a garantia de direitos se transmute em síntese do interesse geral, abre-se para outra técnica: não mais radicada na eficácia instrumental pura, mas aquela que constrói as

categorias burocráticas pelas quais fluem as decisões de intervenção, alcançando segmentos até então não compreendidos material e simbolicamente pela gramática do desenvolvimento e da modernização. Técnica levada adiante por servidores de diversas carreiras de Estado, vinculando seus saberes à necessidade de processamento de demandas sociais, a partir de novas políticas de escala considerável. Ainda é cedo para avaliar, em termos definitivos, este novo caminho para as práticas burocráticas, no entanto, uma série de modificações deixa entrever um processo gradual de reorganização procedimental, em alguma medida, vinculando-o às aspirações dos segmentos sociais historicamente excluídos das políticas públicas.

Entre os exemplos, dois são paradigmáticos. O primeiro é a ampliação da proteção social não-contributiva pelo Bolsa Família, com todos os seus efeitos de reconhecimento da pobreza como matéria oficial de Estado, já tratados no primeiro capítulo. O Bolsa Família carrega consigo uma ética, a ideia de que o direito à renda não está exclusivamente subordinado ao trabalho, mas também à cidadania.

Retomando a ideia de que os programas sociais são orientados por valores, moral e ética, sem dúvida, em uma sociedade de mercado e no contexto da sociedade brasileira, transferir renda fora da relação de emprego gera movimentos de resistência. Temos fortes traços conservadores e ausência de reconhecimento da cidadania a todos os brasileiros. A máxima “a cada um conforme seu trabalho produtivo e reprodutivo” subordina o padrão de proteção social ao emprego e à renda e não à condição de dignidade do cidadão (Sposati, 2010, 274).

O ponto é como o reconhecimento da pobreza atua como elemento crítico para a construção de capacidades no âmbito estatal. A ideia aqui é que os ganhos técnicos são inapreensíveis fora da inscrição no espaço burocrático do reconhecimento da pobreza como elemento atrelado ao desenvolvimento. Assim, o Bolsa Família significa também uma transformação das práticas estatais, estabilizando no cotidiano da máquina pública uma relação em larga escala com as famílias pobres. Nesse sentido, o Programa constrói a própria visibilidade da pobreza em suas diferentes manifestações.

Para tanto, cria circuitos decisórios próprios, fora do que chamamos pontos de controle da lógica procedimentalista. O Bolsa Família tecerá um canal de relação com as famílias pobres, transferindo-lhes diretamente recursos de natureza obrigatória e de forma continuada. Isto é, o Programa impacta os próprios procedimentos estatais na medida em que funda uma dinâmica de repasses continuados, fora, por exemplo, dos controles burocráticos relativos às

transferências intergovernamentais, submetendo o ritmo da execução de recursos à identificação de famílias pobres no Cadastro Único de Programas Sociais⁵². É como se o Programa invertesse a lógica dos pontos de controle, pela qual tem de passar por um conjunto de etapas de modo a ser executado e alcançar os pobres. Em seu lugar, o Bolsa Família materializa a ideia de que o Estado estará com sua estrutura instalada para criar um canal de relação permanente com as famílias pobres, mobilizando toda essa estrutura, mediante pacto federativo, visando a integrá-los à rede de proteção social.

Outro caso ilustrativo é a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Não há como entrar na especificidade de cada um de seus eixos, mas vale registrar que o PAC também reatualiza a lógica procedimental do Estado, invertendo a hierarquia valorativa que implicitamente ela porta, pela qual o mais importante é o conjunto de prudências asseguradas pelos pontos de controle que limitam as decisões de gasto. No caso do PAC, parte-se no orçamento da União da garantia de uma soma bilionária de recursos para projetos de infraestrutura, mantendo-se, portanto, inflexível frente a contingências econômicas. Do que se origina uma espécie de nova disposição no interior do Estado, constituída pela ideia de que é central criar as condições (contratação, licitação, licenciamento, contrapartidas, pendências fiscais, entre outros) para que os recursos, já que assegurados, sejam de fato investidos.

Uma lógica como esta não se constituiria por meio dos canais formais e seus procedimentos. Assim, o PAC funda outro circuito de decisão. O ato de sua criação, em 2007, dava à Casa Civil da Presidência da República a atribuição de coordenar comitê de coordenação do Programa. Assim, decisões de investimentos são tomadas no âmbito desse espaço e, não pelo sistema formal de planejamento e orçamento. Este apenas adapta as peças legais como o PPA e o orçamento (que deixam de constituir pontos de controle, valendo lembrar que o orçamento das ações do PAC é assegurado), de modo a dar vazão às decisões. Assim, a internalização no Estado de demandas, por exemplo, voltadas a aplicar recursos em coleta e tratamento de esgoto, creches e unidades de saúde se constitui a partir de outro canal de decisão, que aporta no Estado uma nova lógica, menos procedimental e mais vinculada a aspirações de segmentos marcados pela falta de acesso a serviços, reconhecendo-as como legítimas.

⁵² O Cadastro Único foi criado por Lei desde 2001, mas apenas em 2003 foi, de fato, utilizado como meio para o cadastramento das famílias que receberiam o Bolsa Família.

Portanto, o Programa porta uma *lógica do fazer*, que, na prática, reatualiza o ponto de vista oficial de Estado, suas técnicas, os saberes valorizados, bem como as hierarquias valorativas que elas carregam. Deste modo, diante dos exemplos citados, a representação contida no ponto de vista oficial de Estado passa – materialmente – a vincular as aspirações universais ao acesso, por exemplo, a saneamento e à moradia no âmbito do PAC, questões ligadas fundamentalmente ao reconhecimento do desafio de enfrentar as condições de pobreza, transposto para a subordinação dos fundos públicos à política de infraestrutura urbana e para a indução à capacidade da máquina de processar tais demandas.

Enfim, estes são apenas exemplos que ilustram a ressignificação do interesse geral, transfigurado para o plano dos procedimentos estatais. Para além das questões materiais, seu efeito é, sobretudo, ampliar o espaço de possíveis da administração, relativizando seu caráter autorreferente e procedimental, na medida em que subordina as técnicas ao valor da intervenção estatal visando a determinados objetivos. Diante deste novo quadro institucional, do qual o Bolsa Família e o PAC são exemplos, o chamado ciclo de gestão perde sua força normativa, enfraquecendo-se como instância de estruturação das possibilidades estatais.

O que pode ser verificado pelo fato de que as iniciativas governamentais estratégicas, como as aqui citadas, não nasceram do modelo programático do PPA, a ele se ajustando por razões meramente formais. Assim, Programas como o PAC e o Bolsa Família retomam, a seu modo, uma gramática que recupera a ideia de capacidade estatal para intervenção em escala, realizando grandes objetivos e criando, inclusive, novos circuitos no âmbito do Estado pelos quais demandas sociais específicas são processadas. Deste modo, os canais pelos quais o Estado opera são adaptados para que ele tenha a capacidade de alcançar famílias pobres ou áreas urbanas precárias, nos casos citados, transcendendo o padrão metodológico que achata todas as decisões em um modelo formal reduzido a perseguir a eficiência. Uma vez tomadas as decisões, o sistema formal que compreende as funções do planejamento e do orçamento apenas procederão aos ajustes para conferir legalidade às escolhas.

O exposto neste final não tem a intenção de avaliar políticas sociais e de infraestrutura no governo Lula, mas de apontar, ainda que de forma rápida, para como introduzem uma lógica distinta em relação ao sistema procedimentalista e autorreferente do ciclo de gestão, relativizando sua validade. Assim, as novas práticas estatais criam a capacidade de processar

demandas sociais por arranjos institucionais alternativos, diante de um Estado neutralizado por suas próprias regras formais. Em última instância, este embate é o dos regimes discursivos que, falando em termos esquemáticos, vinculam o interesse geral ao combate à ineficiência, sob a lógica dos controles, ou ao aumento da capacidade de atendimento às aspirações, sobretudo, dos segmentos mais vulneráveis ou de áreas sem acesso à infraestrutura urbana e social.

Conforme largamente colocado ao longo da tese, estes conflitos são transfigurados para a dimensão dos procedimentos burocráticos. A consequência é uma espécie de lógica dual, em que o sistema formal e padronizado não é capaz de efetivar decisões, por um lado. Por outro, canais alternativos processam demandas específicas, associadas a alguns programas, mas não se dirigem a toda a máquina pública. O que significa, entre outros, que, do ponto de vista da capacidade de implementação das políticas públicas, o planejamento é, para além de seu sentido formalista, operado pelas decisões de cada área, visando a criar seus próprios modelos de modo a processar as aspirações de frações da sociedade.

Neste cenário, uma possibilidade virtuosa é a própria ressignificação do sistema formal do ciclo de gestão, especialmente, do planejamento, o que já está em movimento com as alterações legais realizadas para o PPA 2012-2015. Este tem uma concepção mais alinhada à ideia de que o planejamento é apreendido como prática destinada a abrir o Estado a novas possibilidades e, em consequência, a novas vozes e aspirações, considerando sua diversidade e, por conseguinte, a necessidade de soluções não-padronizadas.

Se for, de fato, desenvolvido nessa direção, poder-se-ia pensar numa dinâmica inversa à dos pontos de controle, em que o planejamento se definiria como a construção das condições para a ampliação da capacidade de intervenção estatal, diante das necessidades identificadas (novos públicos, novos segmentos, territórios jamais alcançados, entre outros). De modo que ultrapassaria o tradicional entendimento do planejamento como filtro racionalizante, cuja missão é impor padronizada e normativamente uma série de requisitos para classificar o bom gasto, a escolha racional ou planejada. Para esta posição, que deve ser superada, o “isso não está previsto” de Bourdieu, várias vezes tratado ao longo deste trabalho, é convertido em “isso não é planejamento”, na medida em que demandas sociais e a aspiração a direitos não se inscrevem na máquina pública sempre sob a forma racionalizante que seus modelos prescrevem.

CONCLUSÃO

O presente trabalho adotou um ponto de vista pouco usual nos estudos sobre o Estado e planejamento. Em vez de situar-se no debate sobre quais as melhores técnicas pelas quais o Estado pode regular e intervir sobre o domínio social, procurou mostrar as visões de mundo que informam tais práticas. Foi assinalado que esferas como o planejamento não são apenas técnicas, a serviço de perspectivas valorativas, mas são elas próprias construtoras de objetos e sentidos no âmbito do Estado, inscrevendo em seu aparelho as práticas que levam os sujeitos a espontaneamente pôr em funcionamento posições socioavaliativas.

Abordou-se, então, o trânsito do planejamento entre os períodos intervencionista (entre 1930 e 1980) e sua retomada, a partir da Reforma do Estado da década de 1990. Foi visto que o planejamento se consolida como posição burocrática, a partir do acréscimo de complexidade das intervenções da máquina pública, em função da qual se abria um espaço de demanda pelo nascimento de uma área voltada à coordenação e articulação de atividades. O planejamento procurará se distinguir no espaço institucional como uma *racionalidade acima das racionalidades*, pela qual os objetos do Estado tendem a ser examinados em função do que deveriam ser para cumprir os requisitos da ação planejada fixada como um filtro no aparelho de Estado: coordenação, articulação em torno de um projeto de desenvolvimento, complementaridade entre ações, perspectiva de longo prazo, planos de desenvolvimento, entre outros.

Os sujeitos da esfera discursiva do planejamento postularão, portanto, uma distinção frente às outras áreas, baseada em seu poder de conferir racionalidade à ação estatal. Diante do exposto, sua linguagem sempre se aplicará ao Outro, ao conjunto de políticas públicas, cujos objetos devem ser disciplinados, modificados pelos saberes dos planejadores, de modo a absorver seus pontos de vista transfigurados em técnicas especializadas.

O sentido da ação planejada é que vai se alterando ao longo do tempo, a ele correspondendo determinadas formas de institucionalização do planejamento no interior do Estado. Entre 1930 e 1980, ainda que com variações importantes, o planejamento esteve vinculado à organização do conjunto do Estado em torno da industrialização. Neste período, o Estado intervia sobre diversos domínios de modo a induzir à montagem de um parque industrial, representada como síntese dos interesses nacionais.

De forma que a posição do planejador vai se articular a um sentido de modernização como mudança do quadro econômico brasileiro, predominantemente. Nestas circunstâncias, a intervenção estatal se legitimará na medida em que o Estado é o regulador do projeto industrializante, hierarquizando setores econômicos e ações de acordo com sua relação com a industrialização. O discurso do planejamento se efetuará como um instrumento de ampliação das capacidades do aparelho interventor e regulador do Estado, articulando ações, por vezes, sob a forma de planos que submetem a variedade de áreas de política a objetivos comuns, nomeados como de interesse público.

Caracterizamos a Reforma do Estado da década de 1990 como um momento de luta pela produção de outro regime discursivo no âmbito do Estado, criando novas associações entre interesse nacional, modernização e Estado. Foi visto que a Reforma construiu seus pontos de vista a partir de duas linhas interpretativas.

Primeiro, uma visão sobre a formação brasileira, a partir da qual se identifica a modernização com a remoção de fatores de atraso, especialmente a persistência de relações clientelistas que vedam a separação entre interesse público e privado. O que teria origem num Estado estruturalmente forte, que organiza os interesses da sociedade civil, cooptando-os discricionariamente na medida em que define o conteúdo do interesse nacional e quem a ele se articula. O Estado forte seria uma barreira para a consolidação de um Estado democrático, em que a norma não realiza seu estatuto de universalidade, assim como para o desenvolvimento da livre iniciativa, cujos interesses se submeterão às possibilidades controladas pelo Estado.

Além disso, a globalização passaria a ser um elemento fundamental do discurso oficial de Estado. Este asseverava que, em função do grau inédito de integração capitalista, as decisões de governo passavam a ter seus impactos e condições de possibilidade limitados. Assim, o Estado nacional-desenvolvimentista, de caráter protecionista e dirigente da economia, tornava-se desajustado frente aos novos tempos. A reforma do Estado implicava adaptá-lo às circunstâncias mundiais, reduzindo seus papéis e deslocando suas atividades para a indução da eficiência em todo o tecido social e econômico, inclusive em relação a si próprio.

Combinando as duas dimensões, a Reforma do Estado procurará deslocar o conteúdo do interesse nacional em direção a um projeto anti-intervencionista. O Estado desenvolvimentista, dirigente da industrialização, será representado como um bloqueio ao verdadeiro interesse

coletivo, que deve estar baseado no desenvolvimento da livre iniciativa e na adaptação dos requisitos da ordem social a um mundo econômico global, especialmente a eficiência e a competitividade.

Dentro da Reforma, destacou-se o conjunto de medidas dedicadas à modernização do aparelho do Estado. Diante da visão que a informava, associava-se a crise econômica brasileira da década de 1980 ao excesso de gastos e funções acumuladas pelo Estado durante o período desenvolvimentista. Razão pela qual a Reforma procurava refundar o Estado, redefinindo seus papéis e delegando parte de suas atividades ao setor não-estatal e ao mercado.

A Reforma construiu um esquema interpretativo em que o intervencionismo estatal era associado a uma administração pública de traços bifrontes – burocráticos e patrimonialistas. Síntese de um Estado voltado a si próprio, subordinando a sociedade civil congenitamente fraca para fazer representar seus interesses. A leitura identificava a modernização estatal com a eficiência. Nos termos de Bresser-Pereira, os direitos republicanos equivaliam ao direito do cidadão dispor do patrimônio público. O que só se daria na medida em que se estabelecessem condições legais e culturais para uma administração aberta ao cidadão, pensado como um cliente, ao qual são prestados serviços a custo baixo e com qualidade.

Assim, a modernização é colapsada em eficácia instrumental. Subordinar o Estado à diversidade de interesses da sociedade civil é um processo reduzido a obter excelência na gestão. Como se o cidadão fosse, em média, um cliente de serviços públicos, padrão homogêneo cuja relação com o Estado se exaure no plano gerencial. Não há pontos de vista dissonantes sobre as tarefas que cabem ao poder estatal. Diante do exposto, a própria política – no sentido das lutas e conflitos em torno das definições de Estado, daquilo que ele nomeia como de interesse público – desloca-se para o plano da administração racional da coisa pública.

A Reforma do Estado, ao achatar a política na eficiência, carrega consigo uma imagem sobre o que deve ser a ordem social. Desse modo, transforma posição de valor em fato, dever-ser em ser, organizando sua intervenção em correspondência com a imagem do ordenamento social do mundo global. Economia de mercado e livre iniciativa como propulsores do desenvolvimento produtivo, por um lado; por outro, Estado neutro diante de determinações econômicas mundiais, absorvidas como fatalidades.

Em outros termos, ao criar um regime discursivo em que as escolhas políticas são transmutadas em necessidade histórica, a Reforma cristaliza o tempo presente, sem jamais problematizá-lo. Na medida em que o grau de desenvolvimento capitalista homogeneiza um padrão social, as escolhas políticas se convertem em ajuste, diante da inexorabilidade do curso da história. Assim, o Estado não portará grandes objetivos (a história já os fez), lidos como uma metafísica extemporânea.

Dados os fins, ao Estado restarão os meios, absorvendo a eficiência como princípio, tanto do conjunto da economia, como de suas ações. Isto é, *o que fazer* passa a ser uma imposição dos tempos, deslocando o interesse coletivo para a eficiência com que os fins são alcançados. Discurso reforçado pela interpretação do Brasil veiculado pela Reforma, que o lê pela lente do atraso, localizado num Estado voltado a si próprio, burocrático e patrimonialista, e não às demandas dos cidadãos.

Esta interpretação histórica cria a imagem do Estado como negatividade. Transformada em programa de trabalho, tal imagem impõe um sentido de missão civilizatória, que se faz conhecer e reconhecer sob a forma da postulação de uma gestão por resultados. Nova forma que inverteria o sinal historicamente negativo do papel do Estado para a consolidação da ordem moderna no Brasil.

A tese apresentada no presente trabalho foi de que a posição de valor do Estado como negatividade passou a organizar as próprias práticas estatais. A Reforma do Estado transfigurará sua posição de valor acerca do Estado para os procedimentos experimentados como inovações institucionais, que levariam o Estado a um salto de qualidade em sua capacidade de responder aos anseios dos cidadãos. Tais práticas conformarão os circuitos decisórios da máquina pública, posicionando-se como pontos de controle de qualidade e observância de normas e funcionando como a imposição de requisitos para que uma demanda se processe no Estado. Pontos que fracionam o fluxo do gasto público em diferentes momentos (fiscal, controle, planejamento, orçamento, contratação), cada qual instruindo suas próprias regras legais e procedimentais.

Diante do exposto, no limite, a regra apropriada a decisão política, submetendo-a a uma racionalidade técnica indutora do bloqueio do Estado. A articulação entre Estado e ineficiência passa a funcionar de forma espontânea, como um automatismo significativo, de modo a

legitimar um conjunto de técnicas que reverterá a ideia de modernização estatal em controles que restringem o espaço de possibilidades estatais.

Nesse sentido, de forma aparente paradoxal, gestão por resultados e controles estatais se entrecruzam. Estes materializam uma espécie de desconfiança ontológica em relação ao poder estatal, inscrevendo-se em práticas cujo efeito é controlar as escolhas políticas processadas pela máquina pública. Assim, a cristalização da imagem do Estado como negatividade estreita as possibilidades estatais em um conjunto de regras que pré-definem o burocraticamente pensável, entre elas, as fiscais, de controle, planejamento e orçamento. Quadro que leva a uma caracterização do Estado como estéril, esvaziado de sua própria capacidade de intervenção.

É neste nível que repousa a eficácia da Reforma do Estado. Sua leitura dos problemas brasileiros concentrados num Estado burocrático-patrimonial, que não demarca interesses públicos e privados, e constitui o patrimônio público como fonte da riqueza, não pode ser apreendida por convencimento deliberado ou pela remissão a categorias como a consciência. Mas pelo seu deslocamento para o imaginário que constitui nossa própria identidade de país singular e culturalmente ligado a condutas pré-modernas. De modo que assimila pré-reflexivamente um padrão que articula Estado e ineficiência e, com isso, autoriza um projeto de modernização que interdita as probabilidades de funcionamento estatal.

Cria-se, assim, um conjunto de requisitos à ação pública, lido como técnicas que visam à garantia de sua qualidade, mas que, na prática, introduzem uma lógica de prudências e censuras, que condicionam a prática estatal a um sem-número de requisitos burocráticos. Funda-se, em outros termos, um sistema de controles e sanções para a ação do Estado que não absorve os requisitos das normas legais. De modo que há uma indução institucional ao *não-fazer*, materializando a negatividade do Estado como posição de valor. Nesse sentido, os agentes agem *como se* acreditassem na negatividade do Estado. A crença está radicada na prática, de forma que, a rigor, não importa o que pensam, mas o que fazem, guiados por um senso de missão que povoa as formas institucionais e transforma posições de valor em ser, capacidade de prescrição em descrição.

O discurso de poder da Reforma do Estado, no entanto, para ser eficaz, tem de lidar com as exigências dirigidas ao setor público. Nesse sentido, não se manteria sob a hipótese de simplesmente desacreditá-lo como fonte de solução de problemas. Assim, só é possível conferir

autoridade às “técnicas” que, de forma opaca, realizam a negatividade do Estado na medida em que são preenchidas as exigências do discurso público, associadas às expectativas em relação ao papel do Estado na produção de resultados.

Nesse sentido, o choque gerencial corresponderá ao momento positivo do discurso da Reforma, salientando a mudança de cultura como variável crítica para uma gestão por resultados. Nesta, o Estado realiza o interesse coletivo por focar suas atenções nos reais “interesses dos cidadãos”, ainda que diante de toda sorte de obstáculos. O “ainda que” funciona como a autorização e a cristalização de tais obstáculos, constituídos pelos pontos de controle para efetivação das decisões, especialmente, de ampliação dos gastos. Em última instância, o que é autorizado é o próprio Estado negativo, diante das práticas que hierarquizam os princípios da prudência, controle e censura como representantes do interesse coletivo, sobrepondo-se às condições de intervenção. Explica-se, por essa via, a articulação, apenas aparentemente paradoxal, entre gestão por resultados e controles burocráticos.

É nessas circunstâncias que se dá a retomada do planejamento governamental, reconstruindo-se como função de Estado apta a distribuir pela máquina pública a linguagem gerencial. O planejamento atualiza sua posição de *racionalidade acima das racionalidades*, passando a existir institucionalmente como padrão metodológico para imposição da eficácia instrumental como requisito para o gasto público. Compõe, assim, um conjunto de técnicas cuja justificativa é a profissionalização estatal, mas que se inscreverão no espaço burocrático como vedação ao gasto que não se adapte aos requisitos do *choque gerencial*. Desta maneira, o planejamento suplementa seu discurso público com a inscrição nas práticas institucionais de procedimentos que atualizam o imaginário do Estado negativo, convertendo o *dever ser em ser* ao impor ao poder estatal uma série de controles.

Controles que serão efetivos na medida em que, não apenas se inscrevem na máquina pública como procedimentos burocráticos dados, mas que correspondam às disposições dos servidores públicos do núcleo estratégico (entre eles, os do planejamento), presentes sob a forma de um sentido de missão modernizadora do Estado. Núcleo estratégico que retira sua autoridade das competências e domínio dos saberes técnicos acerca dos procedimentos para a modernização estatal, cuja contrapartida é justamente a sua *distinção* no espaço burocrático,

revelada pelas posições diferenciais em termos de organização de carreiras, educação continuada e vencimentos.

Diante do exposto, as posições de valor carregadas pela Reforma se tornam princípios oficiais de classificação e divisão social. Sua eficácia não reside apenas no plano das declarações de governos, mas na transfiguração de posições de valor para práticas que organizam os agentes sociais, em torno das quais não há maiores discussões, em virtude de seu caráter espontâneo na experiência cotidiana, produzido e reproduzido pelos sentidos cristalizados na máquina pública.

O governo eleito em 2003, diante de compromissos históricos com uma série de segmentos sociais, levou para o espaço burocrático novos atores e linguagens. De modo que sua dinâmica pode ser examinada sob o viés de novos equilíbrios⁵³ que se formam a partir das lutas político-cognitivas para desnaturalizar representações em torno do interesse coletivo.

O novo quadro emerge com a expectativa de realização de objetivos associados, entre outros, ao combate às desigualdades, à erradicação da miséria, à ampliação da infraestrutura e a políticas de igualdade e reconhecimento de direitos de segmentos específicos. E até com a vinculação da economia à questão social, sob a forma de retomada do crescimento e redução das desigualdades de renda no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, qualquer governo teria que observar os sentidos estabilizados na máquina pública, fechando o espaço de possibilidades do burocraticamente pensável. O que se dá, portanto, é o entrecchoque de linguagens, de cujo resultado dependerá a abertura do espaço de possibilidades estatais.

Não foi possível desenvolver uma análise desse tipo diante dos limites do presente trabalho. Coube apenas indicar que mudanças operadas desde 2003 requereram a absorção no âmbito da máquina pública de novos índices de valor. Inscrição que não seria efetiva caso se circunscrevesse às declarações e enunciações das autoridades, devendo se estender a mudanças nas práticas institucionais. Do contrário, os sucessivos planos, repletos de bons objetivos e construções técnicas, manter-se-iam bloqueados pelas vedações, reafirmando a persistência do Estado como negatividade em detrimentos dos compromissos políticos associados à intervenção estatal e à ampliação de direitos.

⁵³ Com seus limites e potencialidades.

As mudanças institucionais acabam por ampliar o espaço de possíveis da administração pública, abrindo-o a novas perspectivas e representações. Seu efeito foi relativizar o valor do Estado como negatividade, induzindo à sua reorganização e à capacidade de intervenção em variados domínios sociais, dirigindo-o a demandas de segmentos historicamente excluídos das políticas públicas.

Tais movimentos só são eficazes na medida em que ganham a luta cognitiva das representações do interesse coletivo. Só podem fazê-lo incidindo sobre as técnicas burocráticas, vinculando-as a novos sentidos e posições valorativas, de modo a quebrar seu monopólio de representar o bem comum a partir das vedações e limites ao Estado. Assim, as novas políticas não apenas terão repercussões materiais, mas também deverão problematizar o que estava em suspenso – os bloqueios administrativos à ação estatal como síntese do interesse geral, numa lógica que, pré-reflexivamente, liga Estado à ineficiência.

Abre-se, assim, um período de revisão dos procedimentos burocráticos, cujo sentido é inscrever no aparelho estatal práticas que apontam para o enfrentamento de uma série de desafios, especialmente, para a garantia de direitos. Práticas que – repetindo – não devem ser examinadas apenas em sua dimensão material de atendimento a demandas, mas também em relação ao regime discursivo que sustenta sua imagem, pela qual o interesse coletivo se articula a visões mais inclinadas às aspirações de grupos excluídos, não apenas econômica como simbolicamente. Este momento equivale à materialização do ato político do reconhecimento de direitos de um conjunto de indivíduos e grupos, atrelando-os a expressões como modernização e desenvolvimento.

Foi visto que o Bolsa Família e o Programa de Aceleração do Crescimento são casos ilustrativos de tais mudanças. Estas envolvem, entre outros efeitos, a prática de uma nova definição do gasto público, cuja ampliação e flexibilização de limites⁵⁴ não mais é representada como um bloqueio ao desenvolvimento, apreendido como uma dinâmica econômica autônoma, mas como um instrumento para o acesso universal a direitos afiançados pelo Estado.

⁵⁴ Estamos aqui tratando da imagem que se forma em torno do gasto público. No entanto, do ponto de vista macroeconômico, o resultado primário jamais deixou de ser observado. Mostrando, inclusive, as possibilidades concretas de convivência de regime fiscal baseado em resultado primário e ampliação de gastos. Para a qual, uma das condições foi a retomada do crescimento econômico, que resulta em maior nível de receita para financiar políticas.

Especialmente para a esfera do planejamento, o modelo iniciado com o PPA 2000-2003, com o Plano desagregando-se até o nível da ação orçamentária e posicionando-se como um dos pontos de controle do processamento de demandas sociais, estendeu-se, sem mudanças estruturais, para o período 2004-2007 e 2008-2011. Estes corresponderam aos PPAs elaborados nos dois governos do Presidente Lula, indicando a permanência das práticas burocráticas e das imagens que estas cristalizam na administração. No entanto, diante da resignificação dos procedimentos estatais, as previsões do PPA crescentemente perderam sua força normativa.

Interessante notar que a emergência de iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento e do Bolsa Família transitaram pelo PPA apenas para fins burocráticos, diante da necessidade de se reverterem em ações orçamentárias. Por um lado, o PPA seguia, portanto, constituindo um ponto de controle, cuja linguagem deve ser levada em conta para que sejam efetivadas as tomadas de decisão. Todavia, tais iniciativas têm seu êxito atrelado a novos canais institucionais, por onde, de fato, circulam suas decisões. Por exemplo, o PAC é concebido e comandado em outra instância que não o modelo programático do PPA, e, na Lei Orçamentária, tem recursos assegurados.

A rigor, as linguagens de iniciativas como o Bolsa Família e o PAC são completamente distintas, evitando a extrema focalização de seus objetos e recuperando uma gramática de grandes desafios do Estado, ligados à ampliação da infraestrutura e, particularmente para a área de políticas urbanas, à expansão do acesso à moradia e saneamento, entre outros. Ademais, a execução do orçamento se submete à evolução dos empreendimentos, invertendo a lógica anterior, de modo que o ponto de controle – modelo programático e regras fiscais, principalmente – passa a se ajustar à demanda de ampliação da infraestrutura. Enfim, o sistema formal de planejamento e orçamento deixa de ser o lócus central que estrutura as ações governamentais, sobretudo por sua estrutura canalizar esforços exclusivamente para que as iniciativas preencham inúmeros requisitos formais.

Diante da perda da força normativa do modelo programático iniciado no PPA 2000-2003, novo modelo foi aprovado para o período 2012-2015. Este aponta para mudanças que abrem sua linguagem à resignificação de conceitos como resultado e desempenho, relendo-os sob uma ótica menos achatada no controle do gasto de curto prazo e no padrão metodológico próprio ao choque gerencial. Assim, o Plano tende a uma abertura à expressão dos

compromissos da variedade do conjunto de políticas públicas, portando uma gramática mais inclinada ao reconhecimento de suas especificidades e necessidades. Especialmente, sua linguagem mais aberta permite dar maior visibilidade ao conjunto de políticas menos adaptadas ao padrão gerencialista: aquelas cujo resultado se associa ao reconhecimento de direitos, incidindo sobre padrões de representação de segmentos sociais e invertendo hierarquias e *status* que resultam em desigualdades simbólicas, institucionalizadas pelas técnicas de Estado.

Ainda é cedo para avaliar todos os resultados e potencialidades em relação às alterações no regime discursivo do Estado. De todo modo, o processo de abertura da linguagem burocrática é, de modo geral, complexo. Especialmente porque requer a capacidade de vinculá-lo às exigências públicas da realização do interesse coletivo e à formação de uma nova imagem sobre os compromissos do Estado. Processo que se dá sob a forma de lutas político-cognitivas, já que lida com as resistências, não apenas das versões consolidadas entre os formadores de opinião e especialistas, mas também no âmbito das próprias burocracias, sempre tendentes a, no limite, apropriar a decisão política pelos controles, censuras e prudências de sua técnica e padrões, dividindo o mundo entre o que seus modelos preveem e o que não preveem e, em consequência, fechando o espaço de possibilidades do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, L. **Gênero, Racismo e Violência**. Disponível em <http://www.tvebrasil.com.br>. Acesso em 2009.

BAKHTIN, M. **A Estética da Criação Verbal**. Martins Fontes: São Paulo, 2003.

_____. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. Editora Hucitec: São Paulo, 2004.

BOURDIEU, P. **A Economia das Trocas Simbólicas**. Edusp: São Paulo, 2008.

_____. **Coisas Ditas**. Brasiliense: São Paulo, 2004.

_____. **Cuestiones de Sociología**. Ediciones Istmo: Madrid, 2011.

_____. **Meditações Pascalianas**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2001.

BOURDIEU, P. (Coord.). **A Miséria do Mundo**. Vozes: Petrópolis, 2003.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **Decreto nº 39.412, de 16 de Junho de 1956**. Estabelece Normas Diretoras para a Criação da Indústria Automobilística Brasileira e Institui o Grupo Executivo para Aplicação Dessas Normas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **Decreto nº 3.591, de 6 de Setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 2012.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de Fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 2012.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 2012.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 205,** 1994. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional,** 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,** 2005. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 2012.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento,** 1974. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 2012.

_____. **O Desafio do Planejamento Governamental,** 2003. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br>. Acesso em 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *A Reforma Gerencial do Estado de 1995.* Revista de Administração Pública, 34(4), julho 2000, p.55-72.

_____. **As Organizações Sociais.** Folha de São Paulo, 22 de Maio de 1995.

_____. **Construindo o Estado Republicano no Brasil – Democracia e Reforma da Gestão Pública.** FGV Editora: Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Lógicas e Mecanismos de Controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, 1997.

_____. *Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995.* Revista do Serviço Público, ano 50, número 4, outubro-dezembro 1999, p.5-29.

BUTLER, J. **Problemas de Gênero – Feminismo e Subversão da Identidade.** Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2008.

CARDOSO, F.H. **Discurso na Solenidade Comemorativa do Centenário de Nascimento de Sérgio Buarque de Holanda**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 2012.

_____. **O Estado na América Latina**. In: PINHEIRO, P.S. (org.). *O Estado na América Latina*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1977.

_____. **O Modelo Político Brasileiro**. Difusão Europeia do Livro: São Paulo, 1972.

_____. **Relembrando o que Escrevi – Da Reconquista da Democracia aos Desafios Globais**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2010.

CARDOSO, F.H; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina – Ensaio de Interpretação Sociológica**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1970.

CARDOSO Jr., J.C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado** (Texto para Discussão Ipea nº 1584). Brasília, março, 2011.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil – o Longo Caminho**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001.

CASTRO, A.B.; SOUZA, F.P. **Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Paz e Terra: São Paulo, 2004.

COSTA, F.L. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro – Crítica do Paradigma Gerencialista**. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2010.

_____. *Brasil: 200 Anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 Anos de Reformas*. Revista de Administração Pública, 42(5), setembro/outubro 2008, p.829-874.

DaMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis**. Rocco: Rio de Janeiro, 1997.

DaMATTA, R. **O Que Faz o Brasil, o Brasil?** Rocco: Rio de Janeiro, 1999.

DASP. *O D.A.S.P. e a elaboração orçamentária*. Revista do Serviço Público - RSP, Rio de Janeiro: DASP, v. 4, n. 1 e 2, outubro/novembro de 1946, p. 156-158. Transcrição do discurso do Deputado Euzébio Rocha em 23 de agosto de 1946.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses**. Paz e Terra: São Paulo, 2004.

DUAYER, M. **Economia: Ciência à Frete?** [working paper] Niterói: 1º Seminário Acadêmico de Economia – UFF, 2003.

ESTEVES, J.P. **Legitimação pelo procedimento e deslegitimação da opinião pública**. In: SANTOS, J.M (org.). **O Pensamento de Niklas Luhmann**. Disponível em <http://www.lusosofia.net>. Acesso em 2012.

FAIRCLOUGH, N. **Analysing Discourse**. Routledge: London, 2003.

_____. **Discurso e Mudança Social**. Editora UnB: Brasília, 2001.

FARACO, C.A. **Linguagem e Diálogo: As Ideias Linguísticas do Círculo de Bakhtin**. Parábola editorial: São Paulo, 2010.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Editora Globo: Rio de Janeiro, 2000.

FERNANDES, F. **Revolução Burguesa no Brasil**. Editora Globo: Rio de Janeiro, 2006.

FIORI, J.L. **A Propósito de uma Construção Interrompida**. *Economia e Sociedade*, nº 14, junho 2000, p.1-19.

FIORI, J.L. **O Cosmopolitismo de Cócoras**. *Estudos Avançados*, vol.14, n.39, maio/agosto 2000.

FIORIN, J.L. **Interdiscursividade e Intertextualidade**. In: BRAIT, B. (org.). **Bakhtin: Outros Conceitos Chave**. Editora Contexto: São Paulo, 2006.

FISCHER, R.M.B. **Foucault e a Análise do Discurso em Educação**. In: *Cadernos de Pesquisa*, n 114, p. 197-223, novembro, 2001.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Forense Universitária: Rio de Janeiro, 2008a.

_____. **A Ordem do Discurso**. Loyola: São Paulo, 2011.

_____. **Microfísica do Poder**. Graal Editora: Rio de Janeiro, 2008b.

FRANCO, M.S.C. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. Editora UNESP: São Paulo, 1997.

FRASER, N. **Igualdade, Identidades e Justiça Social**. Le Monde Diplomatique Brasil, junho de 2012.

_____. **La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación**, 2006. Disponível em <http://www.trabajo.gob.ar>. Acesso em 2012.

_____. **Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation**, 1996. Disponível em <http://www.intelligenceispower.com>. Acesso em 2012.

FREYRE, G. **Novo Mundo nos Trópicos**. Edusp: São Paulo, 1969.

_____. **Sobrados e Mucambos**. Global Editora: São Paulo, 2006.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1974.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 2005.

GOMIDE, A.A. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana** (Texto para Discussão nº 1334). Brasília, abril, 2008.

HEIDEMANN, F.G. **Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Editora UnB: Brasília, 2009.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras: São Paulo, 2003.

HONNETH, A. **Luta por Reconhecimento – A Gramática Moral dos Conflitos Sociais**. Editora 34: São Paulo, 2003.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Ipea: Brasília, 2010.

JACCOUD, L. **Pobres, Pobreza e Cidadania: Os Desafios Recentes da Proteção Social** (Texto para Discussão Ipea nº 1372). Rio de Janeiro, janeiro, 2009.

KANDIR, A. **A Recuperação da Capacidade Estratégica de Planejamento e Ação do Estado: a Experiência do Brasil em Ação**. Disponível em <http://seer.cgee.org.br>. Acesso em 2012.

KON, A. **A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal**. In: Kon, A. (org.). *Planejamento no Brasil II*. Perspectiva: São Paulo, 2010.

LAFER, C. **O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)**. In: Lafer, B.M. (org.). *Planejamento no Brasil*. Editora Perspectiva: São Paulo, 1975.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76. Sonho e Fracasso**. Tese: Rio de Janeiro, 1978.

LIDBLOM, C. **Muddling Through 1: A Ciência da Decisão Incremental**. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*: Editora UnB: Brasília, 2009.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russell Sage Foundation: New York, 1980.

LOPREATO, F.L.C. **Política fiscal: Mudanças e Perspectivas**. In: *Política Econômica em Foco*, Unicamp, Novembro 2005/Abril 2006.

LUHMANN, N. **Legitimação pelo Procedimento**. Editora UnB: Brasília, 1969.

MADEIRA, A; VELOSO; M. **Leituras Brasileiras – Itinerários no Pensamento Social e na Literatura**. Paz e Terra: São Paulo, 2000.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. **Implementation as Evolution**. In: Cahn M.A.; Theodoulou, S.Z. (orgs.). *Public Policy. The Essential Readings*. Prentice Hall: New Jersey, 1995

MARTINS, J.V.O. **O Orçamento e as atividades de Planejamento**. *Revista do Serviço Público - RSP*, Rio de Janeiro: DASP, v. 4, n. 3, dezembro 1946, p. 108-111.

MATTOS, P.T.L. *A Formação do Estado Regulador*. Novos Estudos – CEBRAP, nº 76, novembro de 2006, p.139-156.

MELO, M.A.B.; SILVA, P.L.B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Núcleo Estadual de Políticas Públicas, Caderno nº 48, 2000.

MELVILLE, H. **Bartleby, o Escrivão – Uma História de Wall Street**. Cosac Naify: São Paulo, 2005.

MOREIRA, R.S.C. **Weber e o Mal Estar Colonial**. In: SOUZA, J. (org.). *O Malandro e o Protestante – A Tese Weberiana e a Singularidade Cultural Brasileira*. Editora UnB: Brasília, 1999.

MOSCOVICI, S. **A representação social e psicanálise**. Zahar: Rio de Janeiro, 1978.

NERI, M. C. **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres**. FGV/CPS, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.cps.fgv.br>. Acesso em 2012.

NOGUEIRA, M.A. **As Possibilidades da Política – Ideias Para a Reforma Democrática do Estado**. Paz e Terra: São Paulo, 1998.

_____. *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, nº 52, junho 2003, p.185-202.

OLIVEIRA, F. A. **Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/>. Acesso em 2009.

PAGNUSSAT, J.L. **Introdução**. In: GIACOMINI, J; PAGNUSSAT, J.L. (orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007.

PARES, A; VALLE, B. **A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios**. In: GIACOMINI, J; PAGNUSSAT, J.L. (orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007.

PEREIRA, M. **Baleia Encalhada?** O Globo, 28 de Setembro de 2008.

PERSON, H. S. *A pesquisa e o planejamento como funções de Governo e Administração*. Revista do Serviço Público - RSP, Rio de Janeiro: DASP, v. 4, n. 1 e 2, outubro/novembro 1946, p. 34-39.

PINHO, J.A.G. *Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo Frente ao Patrimonialismo*. O & S, vol. 5, nº 12, maio/agosto 1998, p. 59-79.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Graal: Rio de Janeiro, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. Martins Fontes: São Paulo, 1977.

PRATS I CATALÁ, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Madrid: INAP, 2005.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução** (Texto para Discussão Ipea-CEPAL nº 4). Brasília, 2010.

SANTOS, T. **A Teoria da Dependência – Balanços e Perspectivas**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2000.

SARAVIA, E.J.; TENÓRIO, F.G. **Esforços sobre Gestão Pública e Gestão Social**. In: MARTINS, P.E.M; PIERANTI, O.P. Estado e Gestão Pública. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2008.

SCHWARTZMAN, S. **As Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Publit Soluções Editoriais: Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, C.M. **Reforma Administrativa do Brasil**. Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas: Rio de Janeiro, 1957.

SILVA, J.S.G. *Os Órgãos-"Staff", Instrumentos de Coordenação*. Revista do Serviço Público - RSP, Rio de Janeiro: DASP, v. 1, n. 3, março 1946, p. 23-27.

SOUZA, J. **A Construção Social da Subcidadania – Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica**. Editora UFMG e Iuperj: Belo Horizonte e Rio de Janeiro, 2006a.

_____. **Gilberto Freyre e a Singularidade Cultural Brasileira.** In: SOUZA, J. (org.). Democracia Hoje – Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea. Editora UnB: Brasília, 2001.

_____. *(Não) Reconhecimento e Subcidadania, ou o que é “Ser Gente”?* Lua Nova, nº 59, 2003, p.518-73.

_____. **O casamento Secreto entre Identidade Nacional e “Teoria Emocional da Ação” ou Por que é tão Difícil o Debate Aberto e Crítico entre Nós.** In: SOUZA, J. (org.). A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2006b.

SPOSATI, A. **Bolsa Família: Um Programa com Futuro(s).** In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. (orgs.). Bolsa Família 2003-2010 – Avanços e Desafios. Ipea: Brasília, 2010.

TAVARES, M.C. **O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina.** In: SICSÚ, J; PORTARI, D. (orgs.). Desenvolvimento e Igualdade – Homenagem aos 80 Anos de Maria da Conceição Tavares. Ipea: Brasília, 2010.

TAVOLARO, S. *Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº 59, outubro 2005, p.5-22.

VELHO, O.G. **Capitalismo Autoritário e Campesinato – Um Estudo Comparativo a Partir da Fronteira em Movimento.** Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2009.

VELLOSO, J.P.R. **Apresentação.** In: Ipea. A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira. Brasília: Ipea, 2010.

VELLOSO, R. **Admirável Brasil Novo,** Estado de São Paulo, 09 de abril de 2012.

VIANNA, L.W. **Esquerda Brasileira e Tradição Republicana.** Editora Revan: Rio de Janeiro, 2006.

VIANNA, L.W. **Liberalismo e Sindicato no Brasil.** Paz e Terra: São Paulo, 1989.

_____. **Weber e a Interpretação do Brasil.** In: SOUZA, J. (org.). O Malandro e o Protestante – A Tese Weberiana e a Singularidade Cultural Brasileira. Editora UnB: Brasília, 1999.

WEBER, M. **Economia e Sociedade.** Editora UnB: Brasília, 2004.

ZIZEK, S. **Como Marx Inventou o Sintoma?** In: Zizek, S. (2007). Um Mapa da Ideologia: Contraponto: Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Multiculturalismo ou a Lógica Cultural do Capitalismo Multinacional.** In: DUNCKER, C; PRADO, J.L.A. (orgs.). Zizek Crítico – Política e Psicanálise. Hacker Editores: São Paulo, 2005.

_____. **Primeiro como Tragédia, Depois como Farsa.** Boitempo Editorial: São Paulo, 2011.