

TÍTULO DO TRABALHO			
<b>ESTADO, BURGUESIA BRASILEIRA E POLÍTICA ECONÔMICA NOS ANOS LULA</b>			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
<b>Anderson Tavares</b>	Universidade Federal Fluminense	UFF	Mestre
RESUMO (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>Este artigo tem por objetivo iniciar uma discussão acerca das relações entre a composição da burocracia de Estado no Brasil e as distintas frações de classes que compuseram o bloco no poder nos três primeiros mandatos de governo capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores. O arranjo político, resultado de um conjunto de pressões de forças heterogêneas, configurou, na última década, um tipo de acesso dos distintos grupos da sociedade civil à máquina estatal assim como permitiu uma formatação específica do conjunto institucional. Outro elemento que perpassa a nossa discussão é o do tipo de desenvolvimento econômico-social impulsionado pela política econômica implementada neste período. Há intenso debate acerca da adoção, por parte do governo, de um programa “neoliberal”, dando continuidade ao modelo implementado nos anos FHC, por um lado; e a construção de sua variante “neodesenvolvimentista”, por outro. O crescimento econômico verificado a partir do segundo mandato presidencial de Lula, seguido de medidas estatais de suporte à expansão de alguns setores produtivos teria configurado uma inflexão na política econômica. A partir de tal pano de fundo vamos apresentar algumas indicações sobre as conexões entre política econômica, aparelhos de Estado e frações de classes.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ 3)			
Governo Lula; burocracia; política econômica.			
ABSTRACT (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>This article aims to initiate a discussion about the relationship between the composition of state bureaucracy in Brazil and the different classes of fractions that made up the power bloc in the first three terms of government headed by the Workers Party. The political arrangement, the result of a set of heterogeneous forces pressures, set up in the last decade, a type of access for different groups of civil society to the state machine and also enabling specific formatting of the institutional set. Another element that permeates our discussion is the type of economic and social development driven by economic policy implemented in this period. There is intense debate about the adoption by the government of a "neoliberal" program, continuing the model implemented in the years FHC, on the one hand; and the construction of its variant "neodesenvolvimentista" on the other. The observed economic growth in the second presidential term of Lula, followed by government measures to support the expansion of some productive sectors would set a shift in economic policy. From such a background we present some indications about the connections between economic policy, state apparatus and class fractions.</p>			
KEYWORDS (ATÉ 3)			
Lula government; bureaucracy; economic policy.			
EIXO TEMÁTICO			
3. Poder, Estado e Luta de classes.			

# ESTADO, BURGUESIA BRASILEIRA E POLÍTICA

## ECONÔMICA NOS ANOS LULA

### Introdução

O objetivo deste artigo é analisar alguns aspectos da relação entre as distintas frações de classe e os processos de reforma do Estado nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010). Assumimos, como pano de fundo, o amplo processo de reforma do Estado iniciado no primeiro governo eleito a partir de votação direta após a ditadura empresarial-militar, o governo de Fernando Collor. Consideramos que os princípios daquela reforma não foram completamente implementados e, vez ou outra, retorna ao cenário das disputas políticas.

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi lançado o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995)*, elaboração síntese da reforma institucional do Estado iniciada no governo anterior. Vale destacar que tal processo se insere no contexto das políticas neoliberais que foram responsáveis pelas medidas de controle dos gastos do Estado privilegiando a destinação de recursos para o pagamento da dívida estatal, uma política econômica de ajuste das contas públicas e controle dos preços. Além disso, a privatização das empresas estatais, o arrocho sobre os salários e a liberalização dos fluxos de capitais foram as principais medidas adotadas com o objetivo de promover a aceleração da acumulação capitalista através do aumento da competitividade das empresas locais em função do aumento da concorrência externa.

Após a eleição de Lula para a presidência em 2002, a reforma do Estado continuou apesar de sofrer algumas alterações na sua condução. A venda direta de bens públicos como forma prodominante foi substituída pela concessão da gestão e exploração capitalista durante certo tempo através do modelo de Parceria Público-Privado, por exemplo. Podemos dizer que outro elemento dessa reforma foi a redução da proteção concedida pela previdência social com a taxação de inativos, o aumento do tempo de trabalho para aposentadoria e o fator previdenciário.

Enquanto orientação teórica, nossa análise busca observar as possibilidades trazidas pela categoria de *Estado ampliado*<sup>1</sup>, a partir da concepção gramsciana de interação entre Estado e sociedade civil burguesa, bem como o escopo teórico marxista acerca do Estado, da luta de classes e da acumulação capitalista. Dessa forma, iremos abordar o Estado sob duas perspectivas: como

---

<sup>1</sup> Ver LIGUORI (2003: 173).

espaço de inserção dos interesses das frações burguesas e através do qual se exerce sua hegemonia social – para isso consideraremos o processo de ampliação do Estado junto a aparelhos privados de hegemonia na sociedade civil – e como institucionalidade específica que sofre constantes alterações nos seus aparelhos em função das necessidades dos agentes e grupos em disputa no *Estado ampliado*.

Outra preocupação analítica que pretendemos desenvolver neste trabalho é a discussão sobre burocracia durante este período. Aqui vamos nos concentrar em identificar os tipos burocráticos inerentes a uma nova agenda para a reforma de Estado, por um lado, e aquele oriundo do processo de *transformismo*<sup>2</sup> do PT ao longo dos anos 1990.

O contexto da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores, colocou novos elementos no processo político brasileiro. Pela primeira vez um partido com origem nos movimentos e lutas populares e de trabalhadores chegava ao governo. Nesse contexto, um conjunto de lideranças dos movimentos sindical e popular aderiu à possibilidade de construção de um capitalismo de coalizão. A partir dessa perspectiva, vamos apontar alguns elementos que nos permitam observar a relação entre a burocracia partidária e a ocupação de espaços na burocracia estatal.

Vale destacar que durante o governo Lula ocorre a manutenção da política econômica que favorece o setor bancário-financeiro, calcada essencialmente nos juros altos como meio de controlar a inflação. Em que medida podemos pensar em um bloco no poder hegemônico pelo setor bancário-financeiro e operacionalizado por um partido com origem nas lutas e organizações populares? Essa e outras questões são parte da seção final na qual iremos apresentar hipóteses para futura investigação.

Diante dessas constatações, nosso objetivo é analisar o andamento da reforma institucional de Estado iniciada nos anos 1990, à luz das disputas entre as frações das classes dominantes nos anos de governo Lula. Dedicamos, portanto, uma seção deste artigo a cada um deles buscando articular com elementos do contexto histórico no qual estavam inseridos. Além disso, vamos problematizar o papel da burocracia partidária e sindical na formação de um novo arranjo político que proporcionou a continuidade da reforma de Estado.

---

<sup>2</sup> Sobre transformismo ver COELHO (2005).

## Reforma do Estado: um longo processo

O desenvolvimento capitalista brasileiro, ao longo do século XX, consolidou no poder uma burguesia que possui como traço fundamental a defesa da sua posição política, econômica e ideológica possibilitando escassos espaços de participação para as classes trabalhadoras. Em contextos de ampliação da intervenção política, esta se fez para esmagar e esvaziar a autonomia associativa dos trabalhadores e setores populares. Tanto nos anos do *nacional-desenvolvimentismo* quanto no atual ciclo *democrático-popular* tal agenda esteve em curso, guardadas as devidas especificidades de cada período histórico. Nesse sentido, vale destacar que há ainda que se considerar os elementos ideológicos e de convencimento construídos em cada um desses momentos. A dominação burguesa, se articula, fundamentalmente, a formas específicas de exploração do trabalho constituindo o Estado burguês, a partir da sua dupla função fundamental de dominação política e auxílio nos processos de acumulação.

Com a crise política e econômica do período final dos governos militares, entre 1979 e 1989 o Brasil passou pela longa transição de um regime político *autocrático* (FERNANDES, 2006) para uma democracia representativa. Nesse processo, o principal objetivo das classes dominantes era a constituição de uma democracia controlada pelos mesmos grupos econômicos e políticos do período militar, ou seja, a intenção era impedir que os setores populares que ampliavam suas lutas e formas organizativas conquistassem espaços políticos significativos. Assim, operou-se a transmutação de legendas e foram encostadas as baionetas. De forma significativa, a saída de cena dos militares abriu espaço no interior do Estado para a incorporação de novos interesses burgueses. A principal ação durante o governo Collor foi o processo de privatizações em conjunto com a reforma da máquina estatal.<sup>3</sup> Diante das dificuldades encontradas na área econômica, a estabilização dos preços começou a ter êxito no governo de Itamar Franco, com o Plano Real. Vale ainda destacar os acordos para o pagamento da dívida do Estado através da contenção do orçamento e o redirecionamento dos recursos públicos.

Ao longo da história brasileira, as frações da classe dominante, ao perceberem uma situação de impasse político e acirramento das lutas de classes, lançam mão do imperativo da violência para conter os setores subalternos mais ativos junto a uma agenda de atualização dos mecanismos de acumulação capitalista e dominação política e ideológica em voga nos espaços internacionais de

---

<sup>3</sup> Sobre Neoliberalismo em sua amplitude global ver Perry Anderson. *Balanço do Neoliberalismo*.(1995); sobre neoliberalismo no Brasil ver: Luiz Filgueiras. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinamica e ajuste do modelo economico*. (2006)

articulação. No fim da década de 1980 e início dos anos 1990, foram importados sugestões e elaborações dos organismos financeiros internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

Nesse contexto, Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 com o programa de estabilização monetária, ajuste fiscal através do superavit primário e o aprofundamento das privatizações das empresas estatais. Dessa forma, foi formulado o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*. O principal intelectual orgânico<sup>4</sup> que participou da elaboração do plano foi Luiz Carlos Bresser Pereira, na época, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Em um dos seus artigos comenta sobre o assunto:

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Essa reforma terá como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996: 23-24)

Bresser Pereira atenta para a dupla dimensão da reforma de Estado, no sentido das transformações profundas que estavam se realizando e, em especial, o PDRAE tinha como objetivo a reforma da aparelhagem estatal, isto é, as formas de organização das instituições estatais. O espaço criado para a elaboração da reforma foi a Câmara da Reforma do Estado (CRE) que contava com a participação de outros ministros de Estado como: Paulo Paiva (Ministro do Trabalho), Pedro Malan (Ministro da Fazenda), José Serra (Ministro do Planejamento e Orçamento), Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel (Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas) e Clóvis Carvalho (Ministro Chefe da Casa Civil). A composição da CRE indica que a reforma administrativa de 1995 foi elaborada em articulação com as políticas econômicas e as privatizações implementadas naquele contexto.

De acordo com Bresser Pereira<sup>5</sup>, a reforma do Estado tinha por objetivo realizar a transição do modelo institucional *burocrático* para o *gerencial*. O modelo burocrático foi introduzido na organização do Estado no Brasil em 1937 com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e de regras para ingresso e funcionamento do serviço público. O gerencial, por

---

<sup>4</sup> Utilizamos aqui a noção consagrada por Antônio Gramsci em referência a um intelectual associado a uma classe ou grupo social. (COUTINHO, 2011:202-220)

<sup>5</sup> Brito (2013) afirma que Bresser-Pereira atuava articulado internacionalmente através do CLAD (Centro Latino-Americano de Administração e Desenvolvimento) que formulou um modelo de reforma de Estado para o conjunto da América Latina.

sua vez, foi inaugurado durante a ditadura empresarial-militar<sup>6</sup> a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, que criou, por exemplo, a estrutura atual de cargos de confiança do alto escalão do governo federal.

O modelo burocrático racional-legal, baseado nas análises de Max Weber sobre a burocracia estatal na sociedade capitalista, se fundamenta na estabilidade da burocracia e na hierarquia decisória dos aparelhos. Esse modelo corresponde ao que Pereira chama de modelo burocrático. Já, a forma de organização gerencial transfere para a administração pública formas de gestão com origem no setor privado. Bresser Pereira afirma que no Brasil ocorreu uma transposição e confusão entre o estatal e o público. Assim, determinadas funções do Estado de caráter público não precisam ser consideradas estatais a partir do modelo burocrático.

No entanto, os princípios gerenciais teriam perdido terreno, segundo o autor, pelo fortalecimento dos aspectos burocráticos com a Constituição de 1988. Aqui, Bresser Pereira critica profundamente a ampliação do regime estatutário para o conjunto do funcionalismo público naquela ocasião. Afirma ainda que um conjunto de funcionários celetistas foram, “de uma tacada” transformados em estatutários no final da década de 1980.

Por fim, o então ministro considera que a reforma em curso do aparelho de Estado deveria conter elementos burocráticos, mantidos para o “Núcleo Estratégico do Estado”, enquanto a perspectiva gerencial deveria ser ampliada em tudo aquilo que fosse possível: “só pode ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado.” (Bresser Pereira, 1996: 27)

As diversas instituições estatais seriam divididas pela sua forma de propriedade variando também o tipo jurídico que passaria a regular suas funções. Seriam quatro grupos: (i) o núcleo estratégico de Estado responsável pelo exercício do poder; (ii) as atividades exclusivas do Estado seriam estatais; (iii) os serviços não exclusivos do Estado deveriam ser considerados propriedade pública não-estatal regulada pelo direito privado; (iv) por fim, os serviços e mercadorias produzidos pelo Estado deveriam ser privatizados. Iremos nos concentrar no caso dos serviços públicos, esse terceiro grupo deve ser administrado a partir das organizações sociais, entidades sem fins lucrativos que assinam contratos com o Estado sem a necessidade de licitação, como mostra o trecho a seguir.

Na União os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em

---

<sup>6</sup> DREIFUSS, (1981).

“organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. (BRESSER PEREIRA, 1996: 29)

Esse modelo vem sendo implementado atualmente – quase 20 anos após o PDRAE – em âmbito estadual e municipal. Esse lapso temporal indica que o conjunto da reforma não foi implementada em sua integralidade durante a atuação do MARE, entre 1995 e 1998 – em que pese as terceirizações de atividades. A adoção das OS's tem como principal objetivo acabar com a estabilidade dos funcionários em regime estatutário e realizar a gestão a partir das perspectivas de mercado, pois o que regula o funcionamento das OS's são os contratos de gestão.

A reforma geral do aparelho estatal ainda se encontra em andamento, não tendo se esgotado nos anos dos governos FHC. Uma das principais características daquele período foi o processo de privatização acelerado, responsável por um volume de transferência de empresas estatais para o setor privado menor apenas que aquele que marcou o fim da URSS. Ainda que tenham existido medidas na contramão da reforma de Estado de 1995, elas não foram suficientes para reorientar a visão sobre o Estado e foram anuladas por outras que reafirmaram o sentido inicial da reforma.<sup>7</sup>

Definimos, portanto, uma das questões eixo que, contudo, não será respondida nesse trabalho. Como as transformações no Estado – no contexto dos últimos 25 anos com a reforma iniciada nos governos Collor e FHC – se relacionam com as lutas de classes e entre frações de classes no interior do Estado burguês? Consideramos que a definição de um eixo da política econômica (superavit primário, juros altos e câmbio flutuante) e de gestão do Estado (reformas da burocracia, da previdência, trabalhista, sindical, tributária e etc) expressam, durante os anos do governo Lula, a hegemonia do setor bancário-financeiro da burguesia brasileira na aparelhagem estatal e a perspectiva privatista e gerencial na gestão pública. Em suma, as agendas de reformas se relacionam constantemente com as classes em luta e as frações em disputa no Estado ampliado. As relações de forças sociais determinam o avanço ou recuo das propostas de mudanças na aparelhagem estatal.

---

7 Como exemplo, vale destacar o caso da EBSEH para os Hospitais Universitários e as Organizações Sociais recentemente implementadas em alguns estados como forma de introduzir o direito privado em instituições estatais.

Após as reformas implementadas nos governos de FHC, ocorre um esgotamento da política econômica adotada até então criando a necessidade de mudanças no arranjo político. Os altos índices de desemprego e miséria na classe trabalhadora associado a um baixo crescimento das atividades econômicas tornavam o cenário propício a mudanças de rumo. Nesse contexto, a burguesia brasileira também apresentou seus descontentamentos, principalmente com relação a ausência de medidas de suporte ao setor industrial.

Por sua vez, o PT se construiu como alternativa palatável à burguesia brasileira após um longo processo de moderação de suas pautas. A aliança com o PL na campanha eleitoral de 2002 teve o industrial José de Alencar como o candidato a vice-presidente.<sup>8</sup> A renovação dos gestores do Estado burguês ocorreu com a inclusão de um segmento das lideranças das classes trabalhadoras convertido a um projeto econômico e social profundamente distinto daquele que originou o PT e outras organizações populares nos anos 1980.

Esse processo de disputa do Estado e do modelo a ser adotado para o seu funcionamento e expansão é atravessado pela disputa das frações de classes no seu interior. Na próxima seção iremos analisar alguns aspectos da disputa no interior do governo Lula quanto à política econômica e a continuidade da reforma de Estado.

### **Eleição de Lula, novo arranjo político e a política econômica.**

A posição consensual da burguesia com relação à política econômica de estabilização monetária e às “reformas estruturais” realizadas pelo governo FHC não escondia o desconforto com alguns de seus resultados, como o chamado processo de “desindustrialização” provocado pela elevada concorrência com os capitais estrangeiros e a valorização artificial do real; o alto custo do financiamento em função dos juros praticados, entre outras queixas. Os setores identificados com as

---

<sup>8</sup> Esse episódio foi amplamente divulgado pela mídia. Em matéria da revista “Época” foi detalhado o esquema do acordo entre PT e PL que viabilizou a aliança: “'Tudo que o Valdemar falou é verdade.' A frase, de ninguém menos que o vice-presidente da República, José Alencar, dá o tom do impacto provocado pela entrevista do presidente do Partido Liberal, Valdemar Costa Neto, a ÉPOCA. Na edição que chegou às bancas na sexta-feira 12, Valdemar contou em detalhes como foi fechado o acordo para que seu partido apoiasse a candidatura presidencial de Lula em 2002. Revelou que o presidente Lula sabia que o acordo envolvia a promessa de que o PT entregaria R\$ 10 milhões para financiar a campanha de candidatos do PL. 'Houve uma reunião e houve um acordo', disse Alencar. Ele ressaltou que o acordo foi ' eminentemente político', mas confirmou que o acerto envolvia o caixa de campanha e que o dinheiro só foi pago depois da eleição. 'Durante a campanha não houve pagamento de um real', disse Alencar. Ele fez questão de frisar que não mexeu com dinheiro no período.” (Revista “Época”, 22/08/05. Extraído de: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI51418-15223,00-O+EFEITO+VALDEMAR.html>>, Consultado em:05/05/15.)



pautas da indústria reivindicavam melhores condições de acumulação sem, no entanto, abrir mão da “estabilidade macroeconômica”.

O apoio ao esforço de estabilização macroeconômica veio acompanhado de críticas à paridade cambial estabelecida nos primeiros anos do governo FHC, de objeções à política de juros altos e, com menor intensidade, de queixas relacionadas à ausência de canais efetivos de relacionamento com o governo, erodidos por força da lógica do insulamento burocrático, que passa a predominar na condução da política econômica. No segundo mandato de FHC, as queixas empresariais salientavam a ausência de políticas industriais ativas e a não complementação das reformas estruturais. (DELGADO, 2005: 210)

Segundo Delgado, as entidades industriais fortaleciam a ideia de que a estabilidade macroeconômica era fundamental, porém, não suficiente para a política econômica. Dessa forma, “as entidades da indústria envolveram-se no processo eleitoral com a expectativa de abrir 'espaço para as ideias desenvolvimentistas” (p. 211). Tinham como objetivo mudanças na política econômica que favorecesse o crescimento industrial e a criação de canais de diálogo com os industriais.

Delgado toma como base para sua argumentação documentos e pronunciamentos da FIESP, CNI e IEDI no meses que antecederam as eleições de 2002. Dentre várias propostas aparecem algumas medidas que, de fato, foram adotadas no primeiro ano de mandato de Lula na presidência. De maneira aparentemente contraditória, a manutenção do eixo ortodoxo na política econômica no início do governo Lula foi acompanhada pela formulação de programas de desenvolvimento e expansão industrial e a constituição de aparelhos estatais para incorporar os interesses da fração burguesa predominantemente produtiva.

Em boa medida, as perspectivas empresariais são absorvidas pela “agenda de desenvolvimento” proposta pelo governo Lula. Em 2003, no documento Roteiro para Agenda de Desenvolvimento, subscrito por diversos organismos do governo federal, assinala-se que o crescimento econômico sustentável, primeiro objetivo da agenda, passa pela redução dos juros, “na esteira da consolidação da estabilidade econômica”, mas envolve também medidas microeconômicas e reformas institucionais. O segundo objetivo anunciado é o aumento do volume do comércio exterior, especialmente “o crescimento das exportações”. (DELGADO, 2005: 213)

Em 2004, dando sequência as propostas para o setor industrial, foram divulgadas as *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Documento elaborado pelo

conjunto da cúpula ministerial<sup>9</sup>, o IPEA, a FINEP (Empresa pública que organiza o uso um fundo de desenvolvimento tecnológico ligado ao BNDES) e a APEX Brasil (Agência de fomento das exportações). O foco do documento para o desenvolvimento industrial é a eficiência das indústrias (leia-se o estímulo à inovação tecnológica) e o incentivo às exportações como forma de coadunar os objetivos de crescimento industrial tanto com o da política macroeconômica quanto com a balança de pagamentos positiva.

Para viabilizar a execução da política industrial, alguns órgãos e entidades foram criados. Destaca-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, através da Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004. O CNDI reúne treze ministros, o BNDES e quatorze representantes do empresariado, estes indicados diretamente pelo Presidente da República<sup>10</sup>. Vale destacar que desde os anos 1950 até os anos 1980 existiram diferentes modelos de “conselhos de desenvolvimento”. É sintomático que esta estrutura de ampliação do Estado tivesse sumido da aparelhagem estatal nos anos 1990, indicando a ausência de canais de articulação com esta fração burguesa.

Parte das políticas industriais adotadas posteriormente foram discutidas em fóruns dos setores industriais. Segundo Delgado (2005), o uso de recursos do FAT e FGTS, entre outras, aparecem em 2003 como sugestões discutidas no Fórum Nacional da Indústria da CNI. Em um documento de 2004, “Uma Agenda Pró-crescimento para 2004”, aparecem as sugestões “para a desoneração tributária, o estímulo à inovação, a simplificação das PPPs, o aperfeiçoamento do marco regulatório na infraestrutura e a simplificação tributária e da legislação trabalhistas para as pequenas e médias empresas.” (p. 211)

A adoção por parte do governo de algumas dessas medidas (“Super simples”, redução de impostos de uma série de setores produtivos) indica que o espaço de articulação criado pelo governo para atender demandas do setor industrial possui reverberação, o que, no entanto, não significa que pautou a política governamental. Nesse sentido, ainda devemos levar em conta outros aparelhos estatais e suas dinâmicas particulares, análise que não corresponde ao escopo deste artigo.

Ainda no primeiro governo Lula é possível observar algumas movimentações das entidades representativas do setor industrial aparecem na campanha pela ampliação do Conselho Monetário Nacional (CMN), principal agência de Estado responsável pela condução da política econômica. Após a reforma de 1994, o CMN passou a ser composto por apenas três integrantes: os ministros da fazenda e do planejamento e o presidente do Banco Central. Essa reforma fez com que aspectos

---

9 Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério da Fazenda, Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério do Planejamento.

10 Ver Decreto 5.353, de 24/01/2005.

essenciais da política econômica fossem restritos a uma única agência do aparelho de Estado. Nesse sentido, a indicação dos ocupantes dessas funções passou a ser determinante para condução da política econômica, por um lado, e por outro tornou mais difícil que as pressões externas ao aparelho pudessem interferir na condução das suas ações.

Nesse sentido, as posições de um setor do empresariado pela ampliação do CMN questionava a blindagem que este aparelho estatal possuía impedindo a participação de outros segmentos da sociedade que em outros momentos haviam composto o conselho.<sup>11</sup> Tal campanha não gerou maiores frutos se limitando à marcação de posições políticas em vários espaços de ampliação do Estado junto à sociedade civil, como no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.<sup>12</sup>

O que podemos perceber, a princípio, é a dificuldade de inserção dos interesses dos grupos industriais nas agências que comandam o cerne da política econômica. Isso não impede que atuem em busca de melhorar suas condições de acumulação e nem que não tenham sido exitosos nessas investidas, porém as medidas conquistadas parecem estar condicionadas à manutenção da política de juros altos, câmbio flutuante e superávit primário bem como ao controle das principais agências de Estado pelos setores ligados ao capital bancário-financeiro.

Diante do conjunto dos elementos abordados até o momento consideramos que a manutenção do tripé macroeconômico, claramente favorável ao setor bancário-financeiro, por um lado, combinada com o ensaio de uma política industrial de outro, está relacionado à expansão da atividade econômica vinculada aos setores voltados para exportações – que cresciam em função da demanda chinesa – e o crescimento do mercado interno.

Entre 2004 e 2007, a economia brasileira foi beneficiada pela ampliação das exportações de produtos primários e manufaturados com baixa composição tecnológica. Tal crescimento foi impulsionado pelo momento de expansão da economia mundial em especial com a aposta no eixo “sino-americano” de comércio internacional. (Pinto, 2010) Os setores da economia brasileira que mais se expandiram foram aqueles ligados à demanda externa do mercado chinês. Nesse processo ocorreu uma “reprimarização” da pauta de exportações com a agropecuária e minerais ultrapassando e se consolidando à frente das manufaturas no conjunto das exportações brasileiras.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ver manifesto assinado por Paulo Skaf (FIESP), Luiz Marinho (CUT) e Armando Monteiro Neto (CNI) intitulado “Pela ampliação do Conselho Monetário Nacional”

<sup>12</sup> Para essa e outras questões envolvendo o CDES ver GUIOT (2015).

<sup>13</sup> Ver dados em GOMES e CRUZ (2014)

Apesar da influência da dinâmica do mercado mundial nos resultados da economia brasileira, um conjunto de autores passou a argumentar que as políticas econômicas governamentais configuravam a existência de um “neodesenvolvimentismo”. (BOITO JR., 2012) Em suma, tais autores buscavam constatar que o Brasil havia constituído um conjunto de medidas de política econômica alternativo àquelas vinculadas as experiências do neoliberalismo dos anos 1990. Nesse sentido, havia uma expectativa no aprofundamento desse modelo econômica “pós-neoliberal”.

Castelo (2013) aponta que a primeira menção ao “novo desenvolvimentismo” foi feita por Bresser Pereira em um artigo para o jornal “Folha de São Paulo”. Depois disso, a ideia ganhou força com um grupo de intelectuais e representantes do setor industrial, dentre eles o ex-vice presidente, José de Alencar. A materialização de parte dessa política pode ser evidenciada, segundo o autor, através da ampliação da atuação do BNDES, que ampliou muito seu orçamento nesse período.

Contudo, as medidas econômicas que conformaram o “novo desenvolvimentismo” (crédito a juros negativos para as empresas, diplomacia econômica, redução dos juros) não modificaram a estrutura básica do neoliberalismo (superávit primário, câmbio flutuante e a drenagem de quase metade do orçamento para o pagamento da dívida pública).

Vale destacar ainda, nesse período, o pequeno crescimento da renda dos trabalhadores, as políticas de redução de impostos, redução da taxa de juros e ampliação do crédito (produtivo e ao consumo familiar) que possibilitaram a ampliação da realização da produção industrial no mercado interno. No entanto, a crise econômica de 2007/2008 viria a modificar o andamento da política econômica. A partir daí, esse conjunto de medidas estatais são caracterizadas muito mais como medidas anti-cíclicas, isto é, com o objetivo de reverter a queda nas taxas de lucro seguida pela redução das atividades industriais. (BARBOSA E SOUZA, 2010)

O período de cerca de dez anos de governo do PT, entre 2002 e 2012, conviveu com um início de ajuste mais duro, passou por alguns anos de expansão da atividade econômica e depois viveu o período da crise econômica americana. Ao longo desse ciclo o Estado foi um espaço de disputa política e conheceu a novidade da inserção de uma burocracia oriunda dos setores políticos ligados às lutas populares da década de 1980. A principal missão desse grupo foi conter as lutas da classe trabalhadora levando à crença na resolução de seus conflitos através do Estado burguês e dos espaços de articulação e conciliação com outras classes e frações de classes sociais.

## **Burocracia: um breve ensaio.**

Nesta seção pretendemos indicar alguns elementos para uma posterior discussão mais ampla sobre o processo da burocratização. Partimos da contribuição de Maurício Tragtenberg (2006), segundo a qual o fenômeno burocrático não se restringe ao Estado ou ao momento de monopolização capitalista do início do século XX, estudados profundamente por Max Weber.

A análise da burocracia precisa tomar como ponto de partida as relações econômicas e sociais, bem como as formas políticas de dominação na qual está inserida. Nesse sentido, a discussão acerca da implementação das medidas neoliberais no início dos anos 1990 é fundamental para a compreensão do processo de formação de burocracias, seja no Estado ou fora dele.

A reforma de Estado, apresentada na primeira seção, corresponde às transformações nas instituições estatais que visavam generalizar o máximo possível o modelo gerencial em seu interior. Dessa forma, tinha como objetivo incorporar na burocracia estatal modificações realizadas nas burocracias das empresas privadas a partir da reestruturação produtiva iniciada nos anos 1970. (ABRUCIO, 1997)

Esse processo significou um conjunto de transformações organizacionais e gerenciais no âmbito das corporações que têm sido transferidas para as instituições estatais. No caso brasileiro, o modelo gerencial expressa esse processo que começou em meados dos anos 1990, mais precisamente em 1995 com o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. A partir dessa perspectiva podemos demarcar um ponto de partida para nosso estudo sobre burocratização como fenômeno social.

A emergência do governo encabeçado pelo PT, em 2002, tem como pano de fundo o processo iniciado pela CUT, ao longo da década de 1990, de ocupação de espaços institucionais tripartites de articulação entre o Estado e a sociedade civil, isto é, de ampliação do Estado. Esse processo foi acompanhado pela moderação do programa e das pautas políticas dessa central sindical.

Abre-se um problema na nossa investigação que é a definição social daqueles membros oriundos das organizações da classe trabalhadora que ocupam cargos em agências de Estado. A princípio eles não correspondem à burocracia estatal de carreira nem aquela oriunda dos processos eleitorais ou mesmo através de indicação. Sua origem são as burocracias sindicais e partidárias.

No que se refere à organização da burocracia estatal, o governo do PT não inaugurou profundas mudanças na sua organização, contudo deu continuidade a reforma em curso. Destaca-se, ainda, a centralização na indicação dos cargos de confiança no governo federal. A nomeação do chamado “alto escalão” foi centralizada na figura do ministro da Casa Civil, na época, cargo

ocupado por José Dirceu. Ao longo de 2003, a Casa Civil concentrou um conjunto de nomeações no executivo federal, indicando um controle rígido da máquina estatal e a centralização de decisões. (D'ARAÚJO, 2009: 20, 21) Esse primeiro momento de centralização da nomeação de cargos foi seguido pela gradativa descentralização devolvendo parte da prerrogativa que cabia aos ministros de Estado.

Um conjunto de trabalhos tem analisado o processo de conversão das pautas políticas da CUT e do PT ao longo da década de 1990.<sup>14</sup> Enquanto um conjunto organizacional, a burocracia petista se forma no interior dos sindicatos de trabalhadores nas greves do final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980. A criação da CUT em 1982, como forma de romper o corporativismo da estrutura sindical oficial, cria também uma estrutura de organização necessária para a manutenção de direções e secretarias. As direções sindicais petista se constituem dentro e fora da estrutura sindical oficial, mantendo como pauta a sua modificação através do fim do imposto sindical e da tutela oficial do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos.

A questão que se abre com esse governo é a da origem dos membros da burocracia ocupada pelos vencedores do processo eleitoral. O Partido dos Trabalhadores, oriundo das lutas populares dos anos 1980, convertido em burocracia política da classe trabalhadora passou a ocupar e a indicar membros de cargos destacados na burocracia estatal. Essa relação entre burocracia política e burocracia estatal é uma questão fundamental para discutir o processo de composição do novo arranjo político no interior do Estado.

Nos seus estudos clássicos, Max Weber concebe a burocracia como um instrumento de poder e controle. Aqui, a compreensão sobre burocracia é ampla e concebe uma estrutura organizacional que pode corresponder a uma empresa ou ao Estado, por exemplo. “A burocracia é consequência de uma forma específica de racionalização, originária da divisão do trabalho no contexto do capitalismo.” (Faria e Meneghetti, 2011)

A burocracia política, por sua vez, se constituiu historicamente a partir dos processos de criação e ampliação dos partidos e organizações políticas da classe trabalhadora. A criação de mecanismos para dar suporte a uma classe trabalhadora cada vez mais numerosa e ativa politicamente deu origem a uma estrutura de cargos e funções que dessem conta do atendimento dessas necessidades. O momento em que isso ocorreu pela primeira vez foi no final do século XIX, com o fortalecimento da social-democracia alemã. Rosa de Luxemburg foi uma importante opositora do poder das burocracias que surgiam das organizações do movimento operário. Além disso, produziu uma crítica profunda aos caminhos tomados pela Revolução Russa quando o Partido

---

14 Teixeira (2009), Coelho (2005).

Comunista começou a sobrepor suas estruturas com as estruturas estatais. Dessa forma, os postos de decisão do partido se confundiam com posições na burocracia do Estado soviético. Sem falar da supressão do funcionamento dos soviets enquanto conjunto de conselhos populares que realizou o processo revolucionário.

A chegada do PT ao governo, como introduzimos inicialmente, significou a ocupação do poder estatal por um grupo oriundo das lutas e organizações populares. Ainda que não possamos, nos limites desse artigo avançar mais nessas considerações, acreditamos que a chegada ao poder do PT configurou a transposição de uma série de integrantes da burocracia política da classe trabalhadora para a burocracia estatal. Esse processo configurou um mecanismo específico de ascensão social e de submissão das lutas da classe trabalhadora aos interesses dessa burocracia política convertida em burocracia de Estado.

Por fim, destacamos que as questões levantadas aqui possuem o caráter de reflexão provisória e ainda carecendo de complementações em futuras pesquisas.

## **Conclusão**

Ao longo deste artigo buscamos articular três elementos do contexto sócio-histórico que não são costumeiramente alvo de um mesmo trabalho de investigação. Primeiro, a definição do momento histórico que marcou a reestruturação institucional recente do Estado brasileiro e suas articulações com as transformações na economia e na política de Estado. Em segundo lugar, buscamos analisar as principais questões de política econômica durante o governo Lula tentando compreender como e porque as alterações no arranjo político no interior do Estado não modificaram a tendência geral de condução da economia expressando a manutenção da hegemonia bancário-financeira. Por fim, adentramos um campo de análise novo para a nossa investigação que é a discussão sobre “burocracia”. Esse caminho se mostrou necessário na identificação dos setores que ocuparam o governo como sendo oriunda da burocracia política (sindica e partidária) forjada no interior das organizações dos trabalhadores criadas nos anos 1980: a CUT e o PT.

A agenda de reformas neoliberais iniciada no governo Collor teve seu ímpeto refreado pela crescente insatisfação popular no segundo mandato de FHC. O governo Lula avançou em alguns sentidos tal reforma (principalmente com a Reforma da Previdência, em 2004), porém também não

realizou a reforma de conjunto. Em suma, seu governo acenava para amplos setores como uma descontinuidade no esvaziamento do papel do Estado, o que não aconteceu.

O governo manteve o eixo da política econômica atrelado aos interesses do capital bancário e financeiro o que significou o foco no controle da inflação através dos juros elevados. Tomamos o cuidado de não endossar as teses que opõem industriais a financistas nos debates sobre a política econômica. Estudos que lançam mão dos conceitos de “grupo econômico” para analisar os diferentes setores vêm demonstrando como tais grupos se caracterizam pela diversificação de seus empreendimentos através de empresas controladoras ou financiadoras de empreendimentos distintos de sua matriz produtiva original.<sup>15</sup> Nesse sentido, os interesses de um grupo econômico não estão restritos a medidas de política econômica para o setor produtivo em detrimento da política de rentabilidade através dos juros da dívida pública. Portanto, seria difícil a efetiva existência de uma fração burguesa puramente produtiva que pudesse se contrapor ao setor bancário-financeiro em defesa de uma política industrial mais vigorosa.

Porém, existem espaços específicos de diálogo do governo com o setor industrial, além das próprias entidades tradicionais do setor ligadas à organização corporativa e setorial. Isso nos permite sugerir que tais posicionamentos e embates em torno de políticas específicas de estímulo a determinados setores produtivos, sem uma recusa global a política econômica ortodoxa, cumpre um papel conjuntural de disputa pelos recursos do Estado e pelo controle sobre os mecanismos de políticas públicas que busca fortalecer o processo de acumulação capitalista em um ou outro setor de atividade capitalista.

Outras questões que podem derivar dos debates sobre as disputas no interior do governo Lula são as seguintes: (i) porque, apesar de mantida a hegemonia bancário-financeira no interior da burguesia brasileira, se mantém expectativas sobre um possível “desenvolvimentismo” emanado da vocação de alguns setores industriais e da burocracia de Estado para comandar uma guinada industrialista. (ii) Em que medida o controle sobre a indicação de cargos DAS e NES – o alto escalão da burocracia federal – atende a frações burguesas que compõem o bloco no poder e o arranjo político em dado momento histórico, garantido a confluência de interesses necessária para a governabilidade?

Essa última questão nos remete ao terceiro problema abordado neste artigo acerca da transposição da burocracia política em espaços da burocracia estatal. Qual efeito desse processo nas organizações dos trabalhadores? Nosso objetivo ao levantar esse tema surge em função do engessamento que se verifica nas organizações políticas da classe trabalhadoras que têm se

---

<sup>15</sup> Ver Pinto (2010)



mostrado incapazes de incorporar novas perspectivas organizativas e atores políticos na sua estrutura. Assim, os levantes populares de meados de 2013 se caracterizaram como um espasmo dos setores subalternos contra o modelo de exploração vigente. Sem os meios para a universalização de suas demandas através de uma luta contra a burguesia abre espaço para o desmantelamento do arranjo de dominação petista sem um questionamento do modelo de Estado. Ao identificar o PT com a “esquerda”, permite também um terreno fértil para atualização da direita conservadora que pode capitalizar o sentimento de revolta e contestação.

## Referencias Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.
- ANDERSON, Perry. **Balço do Neoliberalismo.** (1995)
- BARBOSA, Nelson. e SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In.: SADER, E. & GARCIA, M.A. **Brasil entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 2010.
- BOITO JR., Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo.** São Paulo: Fórum Econômico FGV-SP, 2012.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, n. 47, 1996.
- BRITO, Leonardo. **O intelectual e o desmonte do Estado:** a atuação do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira à frente da Reforma “Gerencial” do Estado Brasileiro (1995-1998). In.: *Anais do Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois.* Niteroi, 2013.
- CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo:** uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI. Rio de Janeiro: PPGSS-UFRJ, 2011.
- COELHO, Eurelino. **Uma Esquerda Para O Capital.** Crise do Marxismo e Mudanças nos Projetos Políticos dos Grupos Dirigentes do PT (1979-1998). Niteroi: PPGH-UFF, 2005. Tese de Doutorado.
- COUTINHO, Carlos Nelson (org.). **O Leitor de Gramsci:** escritos escolhidos. 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- D’ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.
- DELGADO, Ignácio Godinho. Empresariado e política industrial no governo Lula. In.: PAULA, Luiz Antônio (org.). **Adeus ao Desenvolvimento:** a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- DREIFUSS, René. **1964:** a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FARIA, José Henrique de. e MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle.** São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 51, n.5, set/out. 2011, p. 424-439.
- FERNANDES. Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** Ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006. 5ª ed.
- FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** (2006)
- GOMES, G. e CRUZ, C.A.S. **Vinte anos de economia brasileira (1994-2014).** Brasília: XI Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2014.
- GUIOT, André Pereira. **Dominação Burguesa no Brasil:** Estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010. Niteroi: PPGH-UFF, 2015.
- LIGUORI, Guido. *Estado e sociedade civil:* entender Gramsci para entender a realidade. In.: COUTINHO e TEIXEIRA (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no Poder e Governo Lula:** grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. Rio de Janeiro: PPGE-UFRJ, 2010. Tese de Doutorado.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma de Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.
- TEIXEIRA, Rodrigo. **Para onde foi a cut?** Do classismo ao sindicalismo social-liberal (1978-2000). Niteroi: PPGH-UFF, 2009. Dissertação de Mestrado.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: editora UNESP, 2006.