

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

## A dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira: evolução, coexistência conflituosa ou imbricação dialética?

Nome: Victor Salomão Lacerda Brandão<sup>1</sup>  
Universidade Federal de Juiz de Fora  
e-mail: maxsalomao@gmail.com

### RESUMO

O presente artigo objetiva realizar breve estudo comparado das formas de compreensão da dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira. Para tal, recorreremos a formulações de autores de diferentes influências teóricas, concepções metodológicas e ligações de classe, visando demonstrar quais as principais distâncias e similaridades no tratamento da questão. Neste estudo comparativo consultamos Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) e Souza Filho e Gurgel (2016), apresentando a lógica interpretativa que os mesmos utilizam para a tentativa de aproximação com a dinâmica de desenvolvimento da administração pública no país. Levamos em conta alguns elementos para efetuar a comparação: gênese histórica da formação social, papel da determinação econômica, compreensão da natureza do Estado, apreciação da administração e de suas formas, relações sociais e luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho. Ao final deste artigo, pudemos perceber que a lógica procedimental e os elementos recuperados por Souza Filho e Gurgel (2016) são aqueles mais próximos do movimento real da administração pública brasileira; essa constatação é acompanhada justamente pelo tratamento mais cuidadoso efetuado pelos autores dos elementos centrais que postulamos. Assim, parece-nos que a chave interpretativa da *imbricação dialética* fornece-nos melhores elementos compreensivos que as chaves *evolutiva* e de *coexistência conflituosa*.

**Palavras chave:** Administração pública brasileira. Evolução administrativa. Coexistência conflituosa. Imbricação dialética.

### ABSTRACT

This article aims to carry out a brief comparative study of the ways of understanding the dynamics of development of Brazilian public administration. To this end, we resorted to formulations by authors of different theoretical influences, methodological conceptions and class connections, aiming to demonstrate the main distances and similarities in the treatment of the question. In this comparative study, we consulted Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) and Souza Filho and Gurgel (2016), presenting the interpretive logic that they use in an attempt to approach the development dynamics of public administration in the country. We took into account some elements to make the comparison: historical genesis of social formation, role of economic determination, understanding of the nature of the State, appreciation of administration and its forms, social relations and class struggle, transition and insertion in capitalism, in addition to the designated place in the international division of work. At the end of this article, we could see that the procedural logic and elements recovered by Souza Filho and Gurgel (2016) are those closest to the real movement of Brazilian public administration, this finding is accompanied precisely by the more careful treatment carried out by the authors of the central elements that we postulate. Thus, it seems to us that the interpretive key of dialectical imbrication provides us with better understanding elements than the evolutionary and conflictual coexistence keys.

**Keywords:** Brazilian public administration. Administrative evolution. Conflicting coexistence. Dialectical imbrication.

[Submetido em 24-04-2023 – Aceito em: 13-06-2023 – Publicado em: 30-06-2023]

<sup>1</sup> Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2019). Mestrando em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2020).

## Introdução

O presente artigo, visando contribuir com o relevante debate da administração pública brasileira, pretende realizar breve estudo comparado, apresentando argumentos centrais expostos por três diferentes primas, que recuperam, a partir de abordagens bastante diferenciadas, a dinâmica da administração pública no Brasil. Consideramos tal tarefa complexa, dado que a realizaremos apoiando-nos em formulações feitas por Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) e Souza Filho e Gurgel (2016). A escolha por estes autores não se dá apenas pela relevância que os mesmos possuem no âmbito do estudo da administração pública, mas também porque expõem claramente suas análises embasadas por distintas fontes teóricas.

Acreditamos que este sintético compilado argumentativo exposto de forma comparada possa servir como base não apenas para estudo de formulações gerais, mas também como ferramenta que instigue investigações do tema. Além disso, pode servir de fonte para escolha de abordagem e referencial mais adequados, em termos de complexidade argumentativa e metodológica, quando no empreendimento de estudos mais aprofundados, tendo em vista que este artigo não se encerra em mero compilado comparativo, mas também fornece indicações quanto à abordagem mais certa diante do crivo da própria realidade social e de sua dinamicidade.

Neste caminho de recuperação dos sentidos trilhados pela administração pública no Brasil, alguns elementos podem ser levados em conta para uma reconstituição a mais próxima possível da realidade. Asseveramos que o entendimento acerca de elementos essenciais como: gênese histórica da formação social, papel da determinação econômica, compreensão da natureza do Estado, apreciação da administração e de suas formas, relações sociais e luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho, influenciarão diretamente na reconstituição de tal dinâmica da administração pública e facilitarão ou não o seu entendimento.

Ademais, obviamente, as influências teóricas, concepções metodológicas e ligações de classe dos autores, contribuirão decisivamente para a apreensão dos mesmos acerca do processo em questão. Assim, passemos a demonstração das diferenças e similaridades identificadas na análise dos três textos supracitados. Vale menção que procedemos nosso estudo comparado por meio de análise bibliográfica, buscando realizar leitura *imane*<sup>2</sup> dos textos em questão.

### A concepção evolutiva da administração pública brasileira

De início, e para não deixarmos dúvidas, afirmamos que Bresser Pereira parte de uma *concepção evolutiva da administração pública brasileira*. Demonstra que, e tal elemento é fundamental nessa lógica evolutiva, “A administração das organizações burocráticas – dentre as quais o Estado é a mais importante – é um processo que necessita de constantes correções de curso, que necessita estar em permanente reforma” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.65), reforma essa que, como o mesmo concluirá, chega ao seu destino ideal quando há a implementação de uma *administração pública de tipo gerencial*. Mas para chegar a tal conclusão, nosso autor ignora, em certa medida, alguns

<sup>2</sup> Costa, em interessante artigo onde recupera considerações sobre leitura imanente, apresente a seguinte síntese: “No nosso entendimento, um poderoso instrumento de investigação teórica mediante o qual a interlocução com o texto revela não só o que o autor pensa sobre o tema em estudo, mas revela também, de forma indireta, a realidade mesma apreendida pelo autor, os seus acertos, enganos etc., configurando o embate dos homens entre si, que impulsiona o processo de conhecimento” (COSTA, 2009, p.32).

daqueles elementos que julgamos essenciais para a apropriação da dinâmica da administração pública no Brasil. O autor, por exemplo, não trata nitidamente da gênese histórica da formação social do país, o que compromete a análise na medida mesma em que não enxerga uma continuidade determinativa entre momentos essenciais da formação social e seus desdobramentos até os dias atuais, tais como relações sociais de produção pré-capitalistas coexistindo com as atuais relações sociais capitalistas. Tal questão influencia diretamente em outro elemento que consideramos central, o papel da determinação econômica.

Desta forma, para análise do Estado brasileiro e de sua predita crise, faz generalizações levando em conta uma crise geral na América Latina. Tal procedimento deixa marcas de sua concepção do papel do Estado e das possibilidades de avanço. De todo modo, ao tratar da generalidade latino-americana não o faz levando em conta necessariamente uma particularidade que permeia as formações sócio-históricas no continente, e também não reconhece limites estruturais de desenvolvimento ligados ao lugar ocupado por estes países na divisão internacional do trabalho<sup>3</sup>, derivado justamente do momento de formação e entificação<sup>4</sup> destas economias no modo de produção capitalista. Assim, apoiando-se na “interpretação da crise do Estado<sup>5</sup>”, invocada como uma tentativa de equilibrado bom senso entre o reconhecimento do papel do Estado e das reformas neoliberais, ele dirá, a partir de uma lógica cíclica pouco resolvida, que, “A crise da América Latina foi detonada pela crise da dívida externa. Suas causas básicas foram a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter-se tornado insolvente, perdido crédito e ficado imobilizado” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.31). Deste modo,

De acordo com a interpretação da crise do Estado, o Estado na América Latina terá de atuar de forma complementar, mas estratégica, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento econômico, de forma análoga ao que ocorreu no Japão e ao que está ocorrendo no Sul e Sudeste asiático (BRESSER PEREIRA, 1996, p.53).

Seguindo Bresser Pereira (1996;1998), vemos que o autor estipulará uma relação determinativa que caminha em sentido de apontar o Estado como responsável pelas crises econômicas e de sua dinamicidade, cujo exemplo demonstra-se no fato do Estado brasileiro ter sido incapaz de atender aos anseios da globalização. Desse modo, não estabelece determinação entre relações sociais de produção, Estado e formas de dominação, faz tal como já superado, isto é, deriva a existência da sociedade civil e das relações de produção do Estado, no sentido de que o segundo produz as primeiras e que crises ou virtudes advém exclusivamente do Estado. Logo, para o autor a causa

<sup>3</sup> Ao afirmar que, “Os interesses nacionais dos países latino-americanos e os dos Estados Unidos têm muito em comum. Claramente, os Estados Unidos são mais relevantes para a América Latina do que a América Latina para os Estados Unidos, mas muitas oportunidades estão abertas para os Estados Unidos e para cada um dos países latino-americanos se eles forem capazes de entender uma ao outro e de administrar suas diferenças de forma produtiva” (BRESSER PEREIRA, p.60, 1996), o autor claramente ignora o lugar na divisão social do trabalho dentro da dinâmica capitalista e os fundamentos básicos que o ordenam no sentido de garantir a manutenção de limites produtivos claros entre as economias centrais e periféricas. De modo que, as possíveis vantagens mútuas entre a relação periferia e centro capitalista substituem, para o autor, a lógica interpretativa consolidada da *dependência* (FERNANDES, 1976) e do *imperialismo* (LENIN, 2012).

<sup>4</sup> Como exemplo de tratamento rigoroso do processo de entificação do Brasil no capitalismo, podemos considerar a tese da *via colonial* de Chasin (1999). Como demonstra: “[...] a industrialização tardia da via prussiana é o drama, enquanto a industrialização hiper-tardia da via colonial é a penosa comédia” (CHASIN, 1999, n.p). Como economia agroexportadora de caráter colonial, a partir de 1930, o Brasil começará a buscar, pois necessita, estratégias e alternativas a tal modelo econômico, dadas as debilidades e limitações das commodities aqui produzidas até então. Com a crise do café, que gesta a aurora burguesa, chega-se ao esgotamento do padrão agroexportador monocultor e dependente. Assim, para uma síntese, “É precisamente num panorama dessa ordem que principia a brotar a industrialização brasileira. Abstraindo secundárias erupções anteriores, é apenas no bojo contraditório do auge e concomitante desequilíbrio do sistema agro-exportador que a industrialização brasileira, de fato, tem início” (CHASIN, 1999, n.p).

<sup>5</sup> “A interpretação da crise do Estado apresenta uma visão mais realista da crise da América Latina, é menos dogmática com relação às políticas a serem exigidas. Ela utiliza os aspectos positivos da interpretação neoliberal, mas não se deixa contaminar pela utopia e pelo radicalismo neoconservador que está por trás dessa visão” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.32).

fundamental da crise econômica é a crise do Estado, isto é, o Estado precede as relações sociais e sua reforma é a reforma destas mesmas relações, logo, a determinação econômica é invertida. Ele apresenta tal crise a partir da constatação de uma crise tridimensional, onde

A interpretação da crise do Estado é uma tentativa de síntese entre os antigos paradigmas, que atribuíam um papel decisivo ao Estado, e o paradigma neoliberal. Ela considera que a crise do Estado possui três aspectos: uma crise fiscal, uma do modo de intervenção, e uma da forma burocrática de administração do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996, p.19).

Este entendimento está plenamente vinculado à compreensão da natureza do Estado tal que nos aponta o Estado como sujeito – organizador de um pacto político e coalizão de classes, de modo que este deve coordenar o sistema econômico de forma acessória ao mercado. Desta maneira, se há uma crise, “A causa fundamento da crise econômica foi a crise do Estado [...]. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.239). Para o autor, seguindo sua lógica tridimensional, o Estado brasileiro padece de uma crise fiscal, de uma crise no modo de intervenção e de uma crise da forma burocrática de administração, tais são os motivos e ao mesmo tempo a exigência para uma reforma gerencial do Estado e alteração de seu papel, com objetivo de capacitar os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1998).

Diante disto, o autor apresentará uma apreciação da administração e de suas formas bastante peculiar e será exatamente neste elemento que sua *concepção evolutiva da administração pública brasileira* se fará cristalina. Bresser Pereira (1998) argumenta que a administração pública burocrática no Brasil surge em substituição a administração patrimonialista típica das monarquias, onde o Estado era propriedade do rei, o nepotismo e o empreguismo são norma. Alega que tal substituição se dá no Brasil em 1936 com a reforma burocrática. Tal substituição atende à necessidade de separação entre Estado e mercado exigida pelo capitalismo, de modo que fundamenta uma administração que define plenamente a separação entre público e privado, político e administrador público. Assim, configura-se para o autor a administração de tipo *racional-legal*.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, se não a corrupção, eram a norma. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal. Surge a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos (BRESSER PEREIRA, 1996, p.271).

O mesmo continua afirmando que, tal forma de administração, apesar de superior à forma patrimonialista, não é tão eficiente como pleiteia, reiterando sua ideia de necessidade de reformas permanentes. Verificou-se, segundo o autor, a partir do século XX que essa forma administrativa era lenta, de pouca qualidade e onerosa, ou em outros termos, “[...] a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.241). Continuando, complementa afirmando que, “As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, são o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.240). Logo e seguindo sua esteira evolutiva, concluirá que se torna necessária uma *administração pública gerencial*, tendo em vista os problemas de crescimento econômico, de complexidade crescentes dos desafios enfrentados e de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania<sup>6</sup>. Para o mesmo autor,

[...] a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados (BRESSER PEREIRA, 1996, p.272.).

Chegado até aqui, fica-nos claro que, quanto às relações sociais e à luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho, pouco tratará o autor. Relações sociais de produção não são levadas em conta e há como já demonstramos, a centralização do Estado como determinador e impulsionador destas. A luta de classes também não é tratada, a única menção está também referenciada ao Estado e um dito papel deste como *organizador de um pacto político e coalizão de classes*. A transição ao capitalismo é resumida a exigências da globalização e da eficiência, sem nenhum aprofundamento de fundo que as justifique. O lugar designado na divisão internacional do trabalho também não é recuperado, havendo inclusive certo obnubilamento de elementos essenciais tratados por vasta literatura, como os trabalhos de Marini (2017) e a tese da superexploração da força de trabalho; Chasin (1999) e a tese da via colonial, Prado Jr. (1942) e o sentido da colonização, Fernandes (1976) e a dependência, que exporão por diferentes perspectiva certos desdobramentos genéticos que marcaram de forma determinante o papel do país na dinâmica capitalista global e, principalmente, seus limites intrínsecos dentro da vigência deste modo de produção. Ainda nas debilidades analíticas, o autor invoca um cidadão vazio e uma cidadania indefinida para endossar o caráter da ineficiência e crise do Estado e de sua necessidade de reforma. Segundo ele,

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problemas de crescimento, e das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania

<sup>6</sup> “De acordo com a interpretação da crise do Estado, a crise da América Latina pode ser explicada pelo acúmulo de distorções provocadas por anos de populismo e de “nacional-desenvolvimentismo”, pelo crescimento distorcido e exagerado do Estado, pelo peso da dívida externa, pelo esgotamento da estratégia de substituição de importações e pela consequência básica do acúmulo de todas essas tendências: a crise financeira do Estado – uma crise que imobiliza o Estado, transformando-o em um obstáculo ao invés de um agente efetivo do crescimento” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.55).

(BRESSER PEREIRA, 1998, p.242).

Deste modo, Bresser Pereira (1998), em sua escala evolutiva da administração pública, concluirá que a saída para a dita crise do Estado, ocasionadora da crise econômica, que reflete diretamente em seus parâmetros de eficiência e tamanho da burocracia, poderá ser resolvida ao se adotar um padrão administrativo inspirado diretamente nos avanços da administração de empresas<sup>7</sup>. Tal *padrão gerencial de administração*, é composto, como aponta, por: descentralização política, descentralização administrativa, poucos níveis hierárquicos, confiança limitada, controle posterior dos processos, administração voltada para o cidadão. Conclui, chegando no seu destino ideal, após evolutivas reformas, no suprassumo da administração e superação da crise do Estado, apontando que,

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. [...] Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública (BRESSER PEREIRA, 1996, p.272).

### **Visão da administração pública brasileira a partir de uma coexistência conflituosa**

Diferentemente da compreensão evolutiva de Bresser Pereira apresentada anteriormente, Nogueira (1998) concebe a vigência de uma *coexistência conflituosa entre formas de administração que darão a tônica do desenvolvimento da administração pública brasileira*. Para sustentar tal formulação, tratará daqueles elementos centrais que listamos anteriormente de forma bastante dispare aos encaminhamentos dados por Bresser Pereira. Desta maneira, parte do pressuposto de que, “[...] apesar de insistentemente abordada por propostas reformadoras, a administração pública brasileira permaneceu como que parada no tempo, imune à modernização do País e às novas exigências da vida econômica, política e social” (NOGUEIRA, 1998. p.90).

Portanto, ao tratar da gênese histórica da formação social brasileira, Nogueira (1998) ressaltará o aspecto da formação do Estado vinculado a empresa colonizadora<sup>8</sup>,

<sup>7</sup> “Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.242).

<sup>8</sup> Interessantes considerações acerca de tal processo estão claras na formulação de Prado Jr. (1942), cuja demonstração aponta que, na particularidade brasileira, não há formação de um povoamento de pretensões autônomas, não há a fundação de uma nova sociedade, mesmo que pretensamente independente. Criaram-se colônias produtivas, cuja base populacional majoritária era composta pelos indígenas e por negros traficados sob o regime escravo. Assim, reina, não ironicamente, a orientação mercantil total, voltada ao atendimento do mercado externo, do comércio europeu, de modo que, não há vínculo territorial entre europeus e terras ao sul. A população originária só existe enquanto força de trabalho, os ‘colonos’ são na verdade os negros escravizados, também vistos apenas como força de trabalho e humanos de segunda categoria. Diante disto, “no seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos” (PRADO JR, 1942, n.p).

Assim, para que não nos reste dúvidas, deve-se deixar claro que, o sentido da colonização da América é a expropriação de recursos dos territórios colonizados, é o desenvolvimento da empresa colonial mercantil, assumindo ao sul, principalmente no Brasil, o caráter de grande plantação produtiva de portugueses e espanhóis. Já ao norte, na nova Inglaterra (e o nome não é mera coincidência, tal como no Brasil), assumindo o caráter de novo lar dos emigrados, onde a mercantilização será colocada em marcha com padrões autônomos e formação social minimamente independente.

onde ocorre espalhamento de pequeno contingente populacional, por vasto território, cuja vocação de auto suficiência cria naturalmente aversão ao controle estatal. Disto derivará, em um segundo momento, tendo em vista a impossibilidade de evitar a expansão do Estado, uma ocupação/privatização do mesmo, visando controlá-lo, cuja manifestação será um privatismo localista, definido como momento em que a organização local autossuficiente exerce certas funções de Estado.

O autor não explicita diretamente sua compreensão do papel da determinação econômica, mas dá brechas e entendimentos que não padecem de noção similar à de Bresser Pereira. Podemos constatar tal questão, quando afirma que a forma de transição ao capitalismo marca um Estado e uma administração pública específicas, ou ainda quando aponta que, apesar de tentativas, na década de 1930, a burocracia acaba cedendo a pressões e interesses econômicos dominantes, ou mesmo as próprias passagens referentes ao privatismo localista acima explicitadas, em que deixa clara que há a instrumentalização do setor público pelas oligarquias, o espaço público se tornou fonte de privilégios e interesses privados, com distribuição de cargos e benesses (NOGUEIRA, 1998). Deste modo, parece-nos claro, que o autor entende que as determinações econômicas, as relações sociais de produção, as contradições e movimentos da sociedade civil são as responsáveis, são as determinantes no andamento do Estado, da administração pública e da política em geral, colocando-se em oposição à interpretação oferecida por Bresser Pereira (1996; 1998).

Quanto à compreensão da natureza do Estado, Nogueira (1998) dirá que, o Estado brasileiro é hipertrofiado e os inúmeros interesses societais o conformam. O que causa um inflacionamento da administração pública, empenhando-se em absorver mão de obra excedente de forma funcional. Deste modo, há um agigantamento artificial do Estado, cujo encargos não eram propriamente administrativos, mas ligados a mecanismos de troca política e legitimação. Tal configuração se dá do Império até os anos 1930 de forma infundável, mantendo a máquina administrativa permeável ao clientelismo, resistente a mudanças e incapaz de concluir projetos reformadores.

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 societais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – iriam se comunicar a se interpenetrar funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal (NOGUEIRA, 1998, p.93).

Este entendimento da natureza do Estado brasileiro, como podemos perceber, também é bastante diferente do tratamento de Bresser Pereira (1996; 1998). Mas, para além disto, é neste ponto específico que a concepção de coexistência conflituosa entre os modos de administração de Nogueira (1998) se manifestará, conforme poderemos perceber em sua apreciação da administração e de suas formas. Ele argumenta que,

Creio ser de particular importância que se entenda a natureza híbrida e diádica do

Estado brasileiro, se é que assim me posso expressar: um Estado que é simultaneamente passado e presente (e, em boa medida, futuro), que é tudo e é nada, que encarna a força da conservação e as possibilidades de renovação, que se intromete em todas as coisas mas é predominantemente omissivo, que é forte e fraco, odiado e amado com idêntica intensidade – o mais sedutor e perigoso dos campos de batalha em que pelejam as classes e os grupos da sociedade. Ou seja: um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Mas que, mesmo assim, tem cumprido funções de inegável relevo e importância estratégica na vida nacional, sendo por isso indispensável e insubstituível (NOGUEIRA, 1998, p.13).

Conforme apresentado pelo autor, a dinâmica da administração pública no país compõe-se por duas formas administrativas diferentes: racional-legal e patrimonialista, que se interpenetram de forma hostil e competitiva, impedindo a dominância de uma sobre a outra, fragilizando o corpo estatal (NOGUEIRA, 1998). Tal relação conflituosa marca, para o mesmo, uma administração pública que segue parada no tempo, imune à modernidade e à inserção no capitalismo de caráter global, onde as duas formas administrativas atuam como impeditivo mútuo para o desenvolvimento pleno de uma ou outra<sup>9</sup>. Nogueira (1998) ainda resgata que os déficits em termos de gestão pública são marcas da formação do Estado brasileiro, tendo em vista que o caráter patrimonialista é registro da histórica resistência à introdução de uma estrutura administrativa nos moldes do tipo racional-legal. Tal estamento da administração pública se caracteriza ainda por relações de classe marcadas por dois elementos, o autoritarismo, tendo em vista que os principais empreendimentos de reforma da administração pública se deram em condições políticas autoritárias - “Tanto que, a história da administração pública brasileira é, em boa medida, a história dos esforços empreendidos para “insular” a burocracia, separá-la dos interesses sociais, da dinâmica política [...]” (NOGUEIRA, 1998, p.205) - e pela conciliação entre grupos e setores novos com os identificados com a fase econômica a ser superada. Exemplo clássico é a relação de continuidade/ruptura entre a burguesia e a elite agrária e seus desdobramentos na administração do Estado. Assim,

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais ou grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas. Como é evidente, tal intimidade entre o mundo público e o mundo privado dificultou a convivência da burocracia estatal com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade (NOGUEIRA, 1998, p.91).

<sup>9</sup> “Cristalizada e reproduzida ao longo do tempo, tal bifrontalidade expressou-se na situação desigual e desequilibrada da máquina administrativa, na sua permeabilidade ao clientelismo, na sua congênita resistência à mudança, na sua incapacidade de implementar de modo conclusivo os projetos reformadores que desenhava para si própria” (NOGUEIRA, 1998, p.93-94).



Ainda marcando diferenças com Bresser Pereira (1996;1998), Nogueira (1998) dará um tratamento especial à questão da transição/inserção no capitalismo e o papel designado na divisão internacional do trabalho para o país. O autor parte de um fundamento clássico e com certa disseminação: a tese da *revolução passiva*<sup>10</sup>, onde há articulação entre o velho e o novo<sup>11</sup>. Desse modo, trata de uma revolução capitalista no país, que se dá de forma passiva, apontando que a transição brasileira rumo ao capitalismo não é fruto de ações renovadoras efetivamente rompedoras com os padrões tradicionais de organização. Para além disso, a dinâmica capitalista aqui pouco focou em um desenvolvimento sustentável e descentralizado territorialmente. De acordo com Nogueira (1998), é marca maior desse processo a conciliação entre grupos e setores novos com os identificados com a fase econômica a ser superada, como já comentado, daí a fusão entre o velho e o novo, o arcaico e o moderno.

Tal centralidade do Estado produziu inúmeras outras consequências significativas. Por um lado, dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu a formação de organizações políticas e sindicais representativas, autônomas e vigorosas. Por outro lado, destilou uma cultura política condicionada pelo golpismo e pelo autoritarismo e acabou por erigir o “transformismo” (Gramsci) em regra da política, isto é, permitiu que os sucessivos blocos de poder encontrassem sempre condições de assimilar tanto as frações rivais das classes dominantes como diversos setores das classes subalternas (NOGUEIRA, 1998, p.273).

Tais elementos, compõem a já exposta tese central de Nogueira (1998): as duas formas administrativas dominantes na história brasileira, racional-legal e patrimonialista, coexistem de forma conflituosa, atuam como impeditivos a predominância de uma das formas; como diz o autor, *se interpenetram de forma hostil e competitiva*.

Em outros termos: por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter às práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia, embora já tingida pelo ethos racional-legal (que a faz agir conforme critérios objetivos, fundados na competência e na impessoalidade), legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelista e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior (NOGUEIRA, 1998, p.286-287).

<sup>10</sup> Apoiando-se em Gramsci, Coutinho (1988) faz interessantes reflexões a respeito do processo de *revolução passiva* no Brasil e seus desdobramentos. Como demonstra Coutinho (1988), as transformações no Brasil, são principalmente alterações internas na balança de poder da burguesia, onde as frações da classe dominante alternam, acompanhando as necessidades de reprodução do capital, o papel de domínio, delegando a direção, a condução ao Estado, tal como se deu com o apelo ao corpo repressivo-burocrático em 1964. De todo modo, “[...] não significa absolutamente que a burguesia brasileira não tenha levado a cabo sua “revolução”: fez isso, precisamente, através do modelo da “revolução passiva [...]” (COUTINHO, 1988, p.113).

<sup>11</sup> “Somos protagonistas de revoluções sem revolução. Entre nós, a mudança radical, explosiva, concedeu espaço a uma progressiva modificação da composição de forças: prevaleceram sucessivas restaurações de equilíbrios preexistentes, com o “velho” sendo incorporado e certas exigências do “novo” sendo acolhidas” (NOGUEIRA, 1998, p.12).

## O desenvolvimento da administração pública brasileira sob a ótica da imbricação dialética

Por fim, exporemos a tese que julgamos apresentar tratamento consideravelmente mais cuidadoso e profundo aos elementos que reputamos centrais. Além disso, o referido tratamento parte de um rearranjo metodológico que interpenetra todos os elementos durante a análise, isto é, tais elementos são tratados em conjuntos, formando um escopo de totalidade e movimento ao objeto em questão. Souza Filho e Gurgel (2016), ao analisarem a dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira, partirão de uma concepção de *imbricação dialética entre as formas administrativas* aqui vigentes. Tal imbricação dialética está diretamente ligada às particularidades do capitalismo brasileiro, prezando pelo fundamento determinativo das relações sociais. Isto é, certo estamento das relações sociais fundamenta uma ordem administrativa específica, assim, determinadas relações de produção, com suas respectivas ordens administrativas, também carregarão determinadas formas de dominação legítima, como anunciam na descrição de seu procedimento analítico, afirmando que,

Para discutirmos as determinações históricas do desenvolvimento da administração pública brasileira, primeiramente situaremos o capitalismo brasileiro como uma particularidade do capitalismo dependente latino-americano, para explicitarmos que existem traços gerais da ordem administrativa do Brasil que também se encontram em outros Estados dependentes da região. Em seguida, entraremos na dinâmica concreta do capitalismo brasileiro para compreendermos a formação histórica e o desenvolvimento de nossa administração pública (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.150).

Dito isto, avancemos ao entendimento dos autores a respeito da gênese histórica da formação social. Seguindo sua lógica determinativa das relações sociais, Souza Filho e Gurgel (2016) dirão que as relações sociais de produção pré-capitalistas, fundamentadas no modelo colonial-escravista, se apoiam no elemento tradicional de dominação, cuja ordem administrativa é patriarcal/patrimonial (GORENDER, 2016). Apontam que, a partir do momento em que as relações sociais de produção no país assumem caráter capitalista, o elemento de dominação assume aspecto de racionalidade formal-legal, cuja ordem administrativa correspondente é o padrão burocrático. Deve-se levar em conta que, “ [...] a revolução burguesa na América Latina tenderá a ser conduzida de forma não clássica, a partir da conciliação entre a burguesia e as oligarquias de origem colonial” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.152). Deste modo, demonstram que as relações de produção determinam historicamente uma forma de dominação de classes que, por sua vez, determina uma forma de ordem administrativa específica e particular, onde “[...] o desenvolvimento do aparato do Estado dependente está vinculado às ações administrativas necessárias para operacionalizar a expansão de nosso capitalismo dependente, desde o período agroexportador até a fase de consolidação monopólica [...]” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.152).

Diante disto, Souza Filho e Gurgel (2016) conectam os elementos da gênese sócio-histórica, a determinação econômica e transição/inserção no capitalismo, ao entenderem o país como parte da particularidade de capitalismo dependente latino-americano, tendo em vista que o Brasil se insere no capitalismo tardio, ocupando o papel na divisão internacional do trabalho como produtor/exportador de matérias-primas, alimentos e

bens de baixa tecnologia. O país sofre de deficiência tecnológica crônica, tendo de se associar ao capital internacional ou importar meios de produção (capital constante) para produzir mercadorias industrializadas. Desta forma, Souza Filho e Gurgel (2016) demonstram que há descompasso na balança comercial, isto é, transferência de valor da periferia para o centro, o que reduz os valores excedentes disponíveis para absorção interna. Em outras palavras, há redução das possibilidades de apropriação de mais valor. Tal situação implica no fenômeno da *superexploração da força de trabalho* (MARINI, 2017;2017a) como elemento estrutural da dinâmica dependente. Como há menos valor, menos capital excedente disponível internamente, devido a posição ocupado na divisão internacional do trabalho. Em face do déficit tecnológico genético, elevam-se as taxas de extração de mais-valia, visando suprir internamente a transferência de valor para o centro do capitalismo. Tal elevação das taxas de extração de mais-valia <sup>12</sup> se dá pelo processo de remuneração abaixo do valor da força de trabalho. Só com este mecanismo, que se torna estrutural pela própria dinâmica global do capital, é que as economias periféricas sobrevivem (MARINI, 2017a). Explicando, nas palavras dos autores analisados,

[...] o que caracteriza a superexploração da força de trabalho nos países dependentes é seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Ou seja, a superexploração da força de trabalho é uma particularidade do processo de acumulação capitalista que ocorre nas formações sociais dependentes (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.151).

Souza Filho e Gurgel (2016) deixam claro que a sustentação da superexploração da força de trabalho apoia-se numa particularidade de formação social de países de capitalismo dependente, isto é, apoia-se em relações de produção baseadas no escravismo e na servidão, voltadas ao caráter agroexportador, mesmo quando as relações de produção típicas do capitalismo moderno estiverem consolidadas. “Essa dominação possui como fundamento relações de produção estruturadas através dos traços da sociedade colonial (base tradicional escravista/semiescravista) articulados à sociedade nacional capitalista emergente” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.153).

Para os autores, diante de tal cenário, o Estado brasileiro se conformará vinculado às particularidades da expansão do capitalismo no país, levando em conta as relações de classe em formação e o pacto de dominação burguesia/oligarquia agrária. Logo, Souza Filho e Gurgel (2016) são explícitos ao apontarem que o aparato administrativo brasileiro se deve totalmente a posição do país na economia global e suas particularidades daí derivadas. Deste modo, não há um processo puro e simples de racionalização da administração, isto é, não há nem de longe compreensão evolutiva tal como exposta por Bresser Pereira<sup>13</sup> (1996; 1998). Ainda contra, argumentarão que,

<sup>12</sup> Se levarmos em conta que: 1) “Por ser necessário meio dia de trabalho para a manutenção do trabalhador durante 24 horas não se infira que está impedido de trabalhar uma jornada inteira. O valor da força de trabalho e o valor que ele cria no processo de trabalho são, portanto, duas magnitudes diferentes. O capitalista tinha em vista essa diferença quando comprou a força de trabalho” (MARX, 2017, p. 226-227). Assim, 2) “O possuidor do dinheiro pagou o valor diário da força de trabalho; pertence-lhe, portanto, o uso dela durante o dia, o trabalho de uma jornada inteira” (MARX, 2017, p.227). 3) “Por isso, o trabalhador encontra na oficina os meios de produção, não para um processo de trabalho de seis horas, mas de 12” (MARX, 2017, p.227). Teremos a descrição dos elementos necessários para o processo de extração de mais-valia, de criação de valor via não remuneração de parte da jornada de trabalho. Deste modo, considera-se que, ao final do processo de trabalho, a mercadoria produzida portará o valor da força de trabalho, o valor dos meios de produção e o valor desta parte da jornada não remunerada, que apesar de não paga ao trabalhador não o impede de reproduzir-se (em condições normais de produção) de acordo com o mínimo sociocultural necessário. A troca de força de trabalho, única mercadoria a qual possui o trabalhador, por dinheiro correspondente ao seu valor socialmente determinado aparenta-se justa, uma vez que, todos os valores necessários para a produção da mercadoria foram liquidados pelo capitalista comprador, o valor criado durante o processo produtivo esconde-se nesta remuneração suficiente à reprodução do trabalhador. Diante desta situação Marx capta o elemento diferenciador entre o simples processo de produzir valor e o processo de produção de mais-valor, onde no primeiro dá-se a simples produção de mercadorias e no segundo dá-se o processo capitalista de produção de mercadorias (MARX, 2017).

<sup>13</sup> Desmontando a tese de Bresser Pereira (1996), demonstram que, “Atribuir ao Estado a causa da crise é um mero pretexto. O Estado não poderia ser a razão da crise, mas

As implicações desse entendimento nos remetem a pensar o patrimonialismo na ordem administrativa no Brasil não como uma dimensão que precisa ser modernizada para a superação do “velho” [...]. Antes precisa ser entendido como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156-157).

Aproximam-se de Nogueira (1998), mas para conclusões distantes, ao apontarem que o pacto de dominação burguesia/oligarquia agrária condensa um pacto de dominação composto por patrimonialismo e burocracia. Isto é, certo desenvolvimento administrativo tipicamente capitalista, aliado à manutenção de elementos tracionais de administração. Porém Souza Filho e Gurgel (2016) completam tal raciocínio de forma bem diversa do citado autor e ainda mais distante de Bresser Pereira (1998), ao apontarem que, há uma unidade contraditória e ao mesmo tempo coerente, entre patrimonialismo e burocracia, tal unidade é típica de inserções dependentes e periféricas no capitalismo global. A fusão entre patrimonialismo e burocracia expressa o pacto entre oligarquia agrária e burguesia emergente, condensando relações de produção tanto de traço colonial como de traço capitalista. Tal fusão é essencial para o empreendimento da superexploração da força de trabalho como reflexo da coexistência de tais relações sociais e de sua estruturalidade como parte da dinâmica capitalista dependente. Isto é, Souza Filho e Gurgel (2016) compreendem a coexistência de ambas as formas de dominação, mas não as entendem em relação exclusiva de contradição, de competição como faz Nogueira (1998), mas as vê unidas, imbricadas dialeticamente, formando quase um novo padrão administrativo, típico da particularidade capitalista brasileira, que assume determinado patamar de existência, que apoia vitalmente as formas de exploração aqui existentes e o nível das relações de classe empreendidas.

Portanto, a ordem administrativa no Brasil se realiza através da imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que está vinculada (genética, estrutural e funcionalmente) à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo de expansão capitalista, que tem início no Império e se consolida na República Velha. Nesse sentido não há dualismo. O novo se imbrica com o velho, o velho é funcional ao novo (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156).

Deste modo, Souza Filho e Gurgel (2016) asseveram que, a partir dos anos 1930/40 tal ordem administrativa fusionada se consolida, como parte do pacto de classes estabelecido e das relações sociais típicas, porém há uma certa ampliação dos mecanismos da burocracia justamente pelo processo de urbanização e industrialização em movimento, fato que não exclui o caráter patrimonial da administração. Há a imbricação dialética do patrimonialismo com a burocracia. Assim, recuperam a natureza do Estado brasileiro em momentos de formação das respectivas ordens administrativas e sua imbricação. Nas palavras dos autores,

[...] a administração pública brasileira terá um caráter racional-legal e de especialização nas questões relativas à industrialização e centralização do poder; buscará formas de articular a dimensão burocrática com a patrimonialista tradicional que permanecerá em certas áreas da gestão pública e, transversalmente, incorporará uma cultura autoritária e insulada, devido a sua utilização pelo regime ditatorial como instrumento de sustentação política (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.159).

Em sequência, Souza Filho e Gurgel (2016) demonstram a gênese do Estado patrimonialista no Brasil, deixando claro que esta deriva da estrutura colonial portuguesa, tendo em vista que o Estado colonial é a expressão do poder da nobreza portuguesa, da burguesia comercial e do poder dos senhores. O patrimonialismo descende da organização centralizada no poder do Rei e na estrutural patriarcal dos proprietários de terra, dos senhores rurais. Segundo os autores, a partir da crise colonial do século XIX, há decadência de produtos agrícolas vitais, exigindo produção mercantil complementar, já apostando na diminuição do valor da força de trabalho e dos meios de produção. Assim, há a metamorfose de senhores de terras em homens de negócio, de aburguesamento do proprietário rural. Deste modo, Souza Filho e Gurgel (2016) apontam que, a República Velha, como estrutura de dominação, expressa os interesses dos comerciantes e fazendeiros do café, isto é, é dominada pelo capital cafeeiro. De modo que a lógica racional burocrática se mantém articulada à lógica patrimonialista, articulando desenvolvimento capitalista e manutenção das aspirações tradicionais, de controle e utilização privada do Estado. Desta forma, o projeto de integração nacional e expansão da economia exportadora capitalista combinará estilo pré-capitalista de dominação com estilo racional formal, burocrático, tipicamente capitalista.

Por fim, de forma bastante diversa e dotada de maior complexidade, quando compara as análises de Bresser Pereira (1998) e Nogueira (1998), Souza Filho e Gurgel (2016) dirão que o patrimonialismo, na ordem administrativa brasileira, não é um fator a ser simplesmente superado, modernizado, reformado para outra ordem administrativa mais adequada ao capitalismo, mas sim compreendido como particularidade da administração pública brasileira, constituinte dessa e determinada pela estrutura de poder que gestou a expansão do capitalismo dependente no país<sup>14</sup>.

De forma definitiva, para os autores em questão, a dinâmica da administração pública brasileira não pode ser compreendida a partir de uma mera visão evolutiva dos padrões administrativos ou da compreensão de existência de padrões conflitantes dentro de uma mesma ordem que se anulam mutuamente. A perspectiva analítica em que se apoiam os possibilitam concluir que,

“[...] a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de centralização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.185).

Portanto, aquela *imbricação dialética* genética ao desenvolvimento da administração pública no país e as suas fases irão reproduzir-se, atualizando algumas

<sup>14</sup>As implicações desse entendimento nos remetem a pensar o *patrimonialismo* na ordem administrativa no Brasil não como uma dimensão que precisa ser modernizada para a superação do “velho” [...]. Antes precisa ser entendido como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156-157).

bases, como um padrão particular. que congrega elementos de padrões administrativos mais ou menos vigentes em determinados momentos históricos. Formam elemento administrativo particular e derivado justamente do desenvolvimento econômico, social e histórico brasileiro, enquanto parte da totalidade capitalista mundial, representado exatamente pela vigência de uma imbricação *dialética entre patrimonialismo e burocracia*, adaptados as necessidades atuais de reprodução do capital em suas etapas de acumulação<sup>15</sup>.

### Considerações Finais

Diante da breve exposição dos elementos analíticos recuperados pelos autores em questão, pudemos perceber que há clara diferenciação entre as formas de compreensão da administração pública e que tal diferenciação não deriva apenas de uma escolha por abordagem deste objeto multifacetado por algum de seus lados. Deriva das influências teórico-metodológicas e da filiação de classe dos autores, tendo em vista que, sua posição, por mais científica, vê-se influenciada diretamente por tais elementos. Como bem sabemos, Bresser Pereira (1996;1998) não apenas estudou a dinâmica da administração pública no Brasil, mas participou diretamente deste processo, aplicando sua reforma gerencial como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995-1998, apoiando-se principalmente no ideário neoliberal do qual, como vimos, dizia apenas aproveitar os elementos moderados<sup>16</sup>, mas que acabou replicando o receituário das agências internacionais. Esse receituário nunca se colocou como crítica do modo de produção e de seus rebatimentos nas relações sociais vigentes; com muito esforço propôs ‘reformas’ para atualizá-lo e mantê-lo dentro de seu funcionamento normal.

Por outro lado, tanto Nogueira (1998) como Souza Filho e Gurgel (2016) partem de uma perspectiva da dinâmica da administração pública brasileira que os coloca em lado oposto à perspectiva de reforma gerencial neoliberal. Ambos congregarão uma visão discordante de tal proposta, partindo de referencial teórico crítico, com maior ênfase no marxismo, colocando-se como crítico ao modo de produção capitalista e seus rebatimentos nas relações sociais, propondo em última instância não sua reforma, mas superação.

De todo modo, apesar da congregação, as duas referências que partem, em alguma medida, do mesmo ponto, divergirão plenamente na compreensão da relação entre patrimonialismo e burocracia. Se por um lado Nogueira (1998) entenderá que tais estamentos administrativos se colocam em contradição limitante, o que impede em larga medida o desenvolvimento da administração no país, por outro, Souza Filho e Gurgel (2016), principalmente apoiados na recuperação da gênese e desenvolvimento da história socioeconômica brasileira, perceberão que, nesta particularidade inserida na dinâmica global de reprodução do capital, a relação entre patrimonialismo e burocracia formará uma imbricação dialética. Ou seja, uma metamorfose específica, que chegará ao ponto de colocar-se quase como um padrão administrativo próprio da formação social brasileira, reflexo de momentos cruciais de sua emergência e desenvolvimento, onde elementos coloniais estarão presentes aos estágios mais avançados do capitalismo por aqui, não superáveis por uma mera reforma gerencial.

Em conclusão, podemos afirmar que Souza Filho e Gurgel (2016) realizam uma

<sup>15</sup> “Nesse sentido, podemos dizer que ocorre um transformismo na ordem patrimonialista brasileira, em que os setores tradicionais, para se manterem no poder, aderem à finalidade neoliberal de transnacionalização radical da economia nacional e se adéquam aos novos instrumentos administrativos para viabilizar a manutenção da dominação tradicional” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.185).

<sup>16</sup> O autor inclusive reconhece que se apoiou demasiadamente no neoliberalismo, ao afirmar que: “No governo Fernando Henrique, ou nos anos 90, a hegemonia neoliberal foi muito violenta. Foi tão violenta que também atingiu a mim. Não escapei dela. [...] Quando isso aconteceu, já estava entusiasmado com a vitória do Fernando Henrique e influenciado pelas ideias liberais. Não tinha me tornado um neoliberal de forma nenhuma, tenho certeza disso — mas estava mais perto do neoliberalismo do que estou hoje”. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2011/04/08/bresser-pereira-psdb-se-tornou-o-partido-da-direita-e-dos-ricos/>

recuperação e projeção da dinâmica da administração pública brasileira mais completa e aproximada de seu fenômeno real. Invocamos essa argumentação não apenas porque os autores partem de uma perspectiva metodológica marxiana, mas porque, por conta de tal procedimento, são capazes de recuperar uma matiz de elementos ampla, que considera não apenas a particularidade brasileira periodizada, mas a totalidade das relações capitalistas e sua determinação. Dessa forma, acreditamos que a apreensão da imbricação dialética forneça elementos compreensivos úteis para futuros estudos do tema, elementos que não estão presentes ou não foram totalmente exploradas na compreensão evolutiva e na compreensão de dualidade contraditória, ou coexistência conflituosa (apesar desta contar interessantes elementos).

### Referências

- Bresser Pereira, L. (1996). Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34.
- Bresser Pereira, L. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In L. Bresser Pereira & K. Spink (Orgs.), Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Chasin, J. (1999). A via colonial de entificação do capitalismo. In O Integralismo de Plínio Salgado - Forma de Regressividade no capitalismo Hípertardio (2ª ed.). São Paulo: Ad Hominem/UNA.
- Costa, G. (2009). Contribuição da Análise Imanente à Pesquisa de Textos. Revista Eletrônica Arma da Crítica, 1(1), 24-33.
- Coutinho, C. (1988). As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In C. N. Coutinho & M. A. Nogueira (Orgs.), Gramsci e a América Latina (pp. 103-127). São Paulo: Paz e Terra.
- Fernandes, F. (1976). A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- Gorender, J. (2016). O escravismo colonial. São Paulo: Expressão Popular.
- Lenin, V. (2012). Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular. São Paulo: Expressão Popular.
- Marini, R. (2017a). Dialética da Dependência. Germinal: Marxismo e Educação Em Debate, 9(3), 325–356.
- Marini, R. (2017). Subdesenvolvimento e revolução. Florianópolis: Insular.
- Marx, K. (2017). O capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Nogueira, M. (1998). As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra.
- Prado Jr., C. (1942). Sentido da Colonização. Formação do Brasil Contemporâneo. Recuperado de: <https://www.marxists.org/portugues/junior/1942/mes/90.htm>
- Souza Filho, R., & Gurgel, C. (2016). Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez.