

Interesse Público e Gerencialismo: Sobre Algumas Contradições do Estado Neoliberal

Rossi Henrique Soares Chaves (UFMG) - rossichaves@hotmail.com

Elisa Zwick (UNIFAL-MG) - elisazw@hotmail.com

Resumo:

O presente ensaio teórico tem como objetivo expressar uma crítica à produção teórica que trata da ação política do Estado através das políticas públicas como sendo de “interesse público”, considerando-o como uma ação totalizadora. Para tanto, parte da constatação que este fenômeno evidencia a superficialidade das construções teóricas que se propõe a pensar a gestão pública e reivindicam a gestão social e não conseguem dar respostas levando em conta a concretude do real. Tomamos como base de nossa argumentação a concepção marxiana da natureza classista do Estado, de modo a centrar a discussão no nível de confronto teórico com estas visões apontadas. Acreditamos que este é um exercício importante, sobretudo quando constatado o princípio guiador de ações que essas teorias possuem. Para tanto, apresentamos na primeira seção como o “interesse público” é visto no campo da administração pública, na segunda seção procuramos um contraponto ao aprofundar a respeito da dialética materialista do Estado Capitalista e sua natureza classista essencializada, concluímos apontando para a necessidade de pesquisas futuras que se baseiem em argumentos materialistas afim de melhor compreender a concretude das ações políticas do Estado.

Palavras-chave: *interesse público; políticas públicas; gerencialismo; neoliberalismo.*

Área temática: *GT-20 Estudos Organizacionais e Administração Pública: Um Diálogo Necessário*

Introdução¹

No campo teórico da Administração Pública são recorrentes justificativas que apresentam ações estratégicas e políticas públicas estatais como sendo voltadas exclusivamente ao interesse público, mas que naturalizam a divisão social classista no próprio conceito de interesse público. Estas práticas acontecem ao se pregar a aplicação de recursos de modo desproporcional, naturalizando a aplicação de políticas distintas para diferentes instâncias sociais, não raro beneficiando empresas em detrimento do cidadão individual. Reconhecer o caráter social classista do Estado faz parte de toda tentativa da construção marxista de uma crítica à estrutura burocrática e à ação do Estado. Como afirma Codato (2001, p. 10), a construção de uma crítica marxista do Estado “consiste, numa palavra, na determinação da *natureza de classe* do Estado”.

O interesse social das políticas públicas tem sido justificado com frequência, em sua aplicabilidade, apenas do ponto de vista jurídico-legal, desconsiderando-se a materialidade da realidade social de inserção do Estado. Uma política pública deve ser, obviamente, realizada mediante um interesse social. Mas o que precisa ser apontado é que, não raras vezes, o interesse social dos mais necessitados é deixado de lado na realização de políticas públicas, passando essas a ser contempladas enquanto tal apenas quando atendem também a pré-requisitos privados-empresariais. Nesse sentido, Paço-Cunha (2012, p. 3) aponta para a importância de “resgatar os elementos centrais que permitem apreciar o Estado como entificação de uma sociedade contraditória”, pois com isso é possível observar “as políticas públicas como o limite de atuação do próprio Estado”.

Diante desse quadro, percebemos que o termo “interesse público”, invocado para reivindicar a execução de políticas públicas como que atendendo um interesse social amplo, na realidade se mostra como insuficiente na prática para as mudanças da natureza social desigual. Assim, o objetivo deste trabalho é realizar a crítica da ação política do Estado através das políticas públicas reivindicadas como sendo de “interesse público”, assim como evidenciar a superficialidade das construções teóricas que se propõe a pensar a gestão pública e reivindicam a gestão social e não conseguem dar respostas levando em conta a concretude do real. Tomamos como base de nossa

¹ Agradecemos ao CNPQ, à FAPEMIG e à CAPES pelo apoio na realização das pesquisas conduzidas pelo Núcleo de Estudos Críticos, Trabalho e Marxologia (NEC-TraMa), vinculado ao Centro de pós-graduação e pesquisas em administração da Universidade Federal de Minas Gerais (Cepead-UFGM).

argumentação a concepção marxiana da natureza classista do Estado, de modo a centrar a discussão no nível de confronto teórico com perspectivas distintas.

Como consequência imediata desta abordagem, soma-se a crítica a visões teóricas de diversas áreas, tendo o foco a produção da administração e administração pública. O Estado tem sido tratado nestas áreas de uma maneira positivista de aparência naturalizadora, onde a ação materializadora através das políticas públicas de “interesse público” é enxergada como a solução de todos os problemas. Sobre essa maneira como o Estado e a administração pública são tratados pela grande maioria dos trabalhos da área acrescenta Misoczky (2004, p.1) que estes trabalhos se reduzem ao princípio “meramente de implementar os preceitos gerencialista e de estudar sua implementação, sempre seguindo os passos da metodologia positivista”. Misoczky (2004, p.2) ainda ressalta e concordamos, a importância no sentido crítico que a produção acadêmica possui, “especialmente ao considerar e desopacificar processos históricos e sociais de construção de naturalizações e reificações” Para isso, centramos nossa análise em uma fundamentação teórica afim de enriquecer a pesquisa teórica que nos propomos a fazer e dividimos o estudo em duas partes. Na primeira apresentamos como o “interesse público” é tratado no campo científico que trata da Gestão Pública, sendo importante este recorte pelo fato do tema ser amplo, polêmico, não consensual e abordado de forma diferente em campos científicos distintos. Na segunda etapa discorreremos a respeito de como os últimos movimentos político-econômicos ocorridos sobretudo no final do século XX trouxeram novos debates sobre a Gestão Pública e assim novas funções e significados para o “interesse público”, procuramos também nessa seção aprofundar a respeito da dialética materialista do Estado Capitalista e sua natureza classista essencializada.

1. Controvérsias sobre o conceito de “Público” e de “Interesse Público”

No que tange à efetividade da ação política pública, a abrangência do conceito de “Interesse Público” esteve em constante mudança nas últimas décadas. Muito disso deve-se ao próprio contexto de alterações pelas quais o mundo capitalista têm passado, reagindo diversamente às diferentes crises. Apenas no século XX, vimos a ascensão e queda de políticas econômicas keynesianas de bem-estar social, bem como assistimos a virada neoliberal e à sua consolidação a partir da década de 1980, diretamente ligada à

queda do comunismo. Todas essas mudanças tiveram impacto imediato na forma de tratar a *res pública*, tanto no âmbito do Estado quanto no privado-empresarial. Ainda podemos observar, no tocante a esse último aspecto, a intensificação da sobreposição do ideário privado sobre o público, pois os ditames da administração privada têm sido, cada vez mais, naturalmente transpostos como modelos a serem adotados no âmbito da administração pública.

Este fato merece destaque para prosseguirmos na reflexão proposta, uma vez que o resultado direto do emprego de critérios da administração privada na esfera pública têm impactos claros no interesse público. Quando se fala em interesses públicos, associam-se automaticamente a eles diferentes critérios distributivos ou de equidade social, bem como outros elementos integrantes do Estado democrático de direito. Eles auxiliam na determinação e fundamentação de grande parte das ações e decisões da administração pública, de modo que se naturalizou que as ações e as estratégias voltadas ao interesse privado dariam conta destes anseios.

Bresser-Pereira (2008, p. 164) afirma que “a administração pública gerencial inspirou-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas”. Porém, o autor esboça o caráter contraditório dos ditames privados na sua aplicação ao atendimento do interesse público:

isto não significa que tenha também adotado o lucro e outros conceitos do setor privado; o critério da Administração Pública é sempre o do interesse público. Quando falamos em indicadores de desempenho e metas, estamos sempre nos referindo a indicadores e metas que julgamos coerentes com o interesse público ou o bem comum” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 164).

Tal afirmação demonstra claramente a incoerência em adequar os ditames privados à esfera dos interesses públicos, pois se no primeiro momento afirmou-se que “sem dúvidas” a administração de empresas serviu de inspiração à Administração Pública Gerencial, os indicadores de desempenho e de metas utilizados pela administração pública, que se julgam coerentes com o interesse público, são completamente influenciados pelo interesse privado-empresarial. Esse processo se torna determinante, pois como apontou Misoczky (2004, p.10): “Se a definição da pessoa é limitada às suas preferências de consumo, a ação coletiva se torna um processo de agregar interesses individuais que resultará em uma definição do interesse público e do Estado como uma mera fração de mercado...”. Portanto, não é possível pensar em um movimento próprio da Administração Pública para definir ações, visto que, na sua

interface com a administração de empresas, várias de suas facetas passam a vigorar como verdades absolutas à tomada de decisões.

Dada a proposta de refletir sobre o conceito de “interesse público”, não podemos descuidar desse contexto na construção das formas de gestão consolidadas na administração pública. É preciso considerar os formatos de administração precedentes ao gerencialismo, tendo que se observar os modelos patrimonialista e burocrático. Historicamente, não houve aplicação de qualquer destes modelos de administração pública de modo genuíno, tampouco podemos afirmar que algum deles tenha se consolidado em todos os seus elementos. Da mesma forma, encontramos coabitando com o modelo gerencial muitos traços de modelos anteriores, caracterizando a existência de um hibridismo na administração pública brasileira. Esse hibridismo remonta à formação inclusive das escolas de administração brasileira, fortemente influenciadas pelo modelo de ensino norte-americano, contando inclusive com investimentos direto norte-americano (caso da FGV-EAESP), convergindo interesses da burguesia brasileira com os objetivos do establishment norte-americano, e assim foi construída a escola que se propôs a pensar a realidade brasileira (ALCADIPANI e BERTEIRO, 2014).

No que tange ao conceito de interesse público, como vem sendo propagado na contemporaneidade, podemos trazer algumas posições sobre o termo. O *Dicionário de Filosofia* de Abbagnano define “público” como:

Esse adjetivo foi usado em sentido filosófico para designar os conhecimentos ou os dados ou elementos de conhecimento disponíveis a qualquer pessoa em condições apropriadas e não pertencentes à esfera pessoal e não verificável da consciência. Neste sentido, é público o que Kant denominava objetivo (v.): aquilo de que todos podem participar igualmente, podendo portanto também ser expresso ou comunicado pela linguagem. (2007, p.824)

Bobbio (1998) definiu a *res pública* como “a esfera dos encargos e interesses público”, é o oposto da *res privada*, sendo assim trata o termo como de interesse do Estado e que põe em evidência a coisa pública e o bem comum na gestão e nas ações.

As referências existentes na literatura brasileira para definir interesse público são quase inteiramente da área do Direito, principalmente do Direito Administrativo. Vemos, por exemplo, que Pestana (2008, p. 158) define como interesse público “aquele que resulta da pluralização de interesses individuais, formando um todo de aspiração e identidade coletiva”. Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 10) dão prosseguimento e propõem que as atividades administrativas da área pública devam ser “diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse

público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”. Estas tarefas ou incumbências que os autores mencionam podem ser entendidas tanto como atividades econômicas como sociais, sendo, portanto, de difícil delimitação específica.

Dentre a pouca literatura da administração pública, o interesse público é visto como “parte do objetivo maior da gestão pública de uma forma geral” (OLIVEIRA, 2012, p. 57). Essas leituras, tal como outras da área, defendem frequentemente um ponto de vista habermasiano, que liga o interesse público à gestão social. Desse modo, o pensar em interesse público se restringe apenas em envolver no seu conceito uma ideia de espírito de cidadania e civilidade, associados como acontecimentos naturais, uma vez que são tratados como algo que surge de maneira espontânea e dialógica no tecido social. Oliveira (2012, p. 50) evoca uma definição de Harmon² o interesse público, que o identifica como “processo de formulação-execução de políticas públicas”. A respeito das críticas que a ideia de interesse público recebe, a autora sugere uma reconstrução do conceito “mediante a adequação e incorporação de novos elementos da modernidade” (OLIVEIRA, 2012, p. 54). Seja o que for que signifique esses novos elementos, há uma clara percepção de que bastaria o fabrico de um interesse público de caráter harmonizador para resolver as questões que lhe são urgentes. Acredita-se que na base desse processo de reconstrução do conceito de interesse público deve estar tanto o associativismo como a dialogicidade, ambos como elementos existentes a partir de um processo em que o Estado é aliado.

Uma versão que defende a suficiência da participação popular para assegurar o sucesso do interesse público deixa evidente uma percepção de que para um conceito de interesse público basta uma ação apaziguadora. Nesse sentido, a capacidade de representar anseios populares dos mais diversos movimentos sociais definiria arranjos suficientemente aglutinadores das necessidades do chamado “Estado Democrático de Direito”. O fato deste Estado ser um arranjo essencialmente capitalista não é passível de questionamentos em nenhum momento, sendo então possível a transformação dos setores acima mencionados em sujeitos ativos no contexto da administração pública. Torna-se nítida, nesta reflexão, a crença no que podemos associar à ideia de participacionismo entre outras panaceias na obtenção do consenso popular, tal como fundamentada por Tragtenberg (2006)

² Autor norte-americano fortemente influenciado pelo management.

Também comum na literatura que fundamenta o interesse público sem referência à luta de classes e às determinações do capital é a separação conceitual do que seria um “interesse público estatal” e um “interesse público não estatal”. O primeiro estaria definido pelo enfoque nos princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), sendo voltado exclusivamente a questões normativas e ao reconhecimento do papel coercitivo do Estado na manutenção da ordem, mesmo inserido no âmbito democrático (OLIVEIRA, 2012).

Esta versão de interesse público estatal defende a operação das políticas públicas sob a tônica de procedimentos burocráticos de gestão. Há, no entanto, o também reconhecimento de que este interesse público estatal possa representar interesses privados da classe gestora do Estado, o que fortalece práticas patrimonialistas. Mas, não se atribui diretamente estas práticas à busca de atendimento dos interesses exclusivos da burguesia capitalista que, na realidade concreta, são executados em detrimento de altos custos aos cidadãos assalariados e com o emprego de diferentes formas coronelistas modernas, caso por exemplo do que Martins (2013) chamou de “coronelismo eletrônico”, que é aquele conduzido pelos grandes meios de comunicação que sustentam e promovem os candidatos que representam seus interesses aos cargos públicos, por meio da divulgação seletiva de informações políticas que lhe convêm.

Portanto, não existe nessa proposta de interesse público estatal uma superação das formas políticas retrógradas de Estado, preexistentes no Brasil e ainda visivelmente atuantes, mas uma crença de que mudanças aparentes no formato de gestão constituem na solução mais possível para alcançar plenamente os interesses públicos. Como fundamento para essa “nova” forma de gestão emergem formatos como o da “gestão social”³, e outros calçados na ideia habermasiana de esfera pública.

Já o “interesse público não estatal” é asseverado como aquele existente para além do terceiro setor, integrando um voluntariado que está assessorado pela dimensão dialógica, em que elementos coercitivos não fariam parte do cotidiano. Contraditoriamente, ainda se mantém a necessidade de uma burocracia flexibilizada para intermediar as relações entre Estado e movimentos sociais. O interesse público não estatal seria capaz de “representar a igualdade entre classes sociais no exercício do

³ Para definir “gestão social” a autora utiliza a definição proposta por Tenório (2008, p. 158). Resumidamente, o autor apresenta o conceito como um processo gerencial dialógico onde o processo de decisão é compartilhado por diversos atores participantes da ação.

poder da sociedade em suas relações com o Estado e com o mercado” (OLIVEIRA, 2012, p. 134). Ainda nessa linha, a articulação de interesse público estatal e não estatal seria essencial para a emergência da forma de gestão social da gestão pública, assim como para a consolidação da democracia deliberativa habermasiana.

Coelho (2009) coloca o Estado como o único capaz de promover ação unilateral afim de reivindicar o interesse público (garantido pelo Direito Administrativo), pois segundo o autor, este é capaz de preservar o interesse público frente a atuação de agentes privados que agem na defesa de seus interesses próprios, logo o autor reconhece a contradição entre o interesse privado e o público, contudo se além a aparência do fenômeno, uma vez que defende a gestão pública e o Direito Administrativo como capazes de apaziguar/gerir essa contradição em prol de um interesse público. Apesar desse apontamento Coelho (2009) reconhece que no caso por exemplo dos serviços públicos, é possível delegar a sua oferta (ex: empresas de comunicação) e ou gestão (ex: transporte público) à terceiros privados (pessoa jurídica). É evidente portanto no que tange ao interesse público na oferta de serviços, o Estado parece mais gerir os interesses privado sob o argumento da atenção ao interesse público, do que o inverso como propõe Coelho.

As visões que trouxemos apresentam o interesse público não como uma ação por si só, mas como um princípio que se transforma em ação pelo poder público, muitas vezes através de políticas públicas, de forma a englobar diversos interesses, se portando como uma vontade superior. Esta concepção inclui a importância do Direito em estabelecer padrões de defesa quanto aos direitos fundamentais como, por exemplo, o de dignidade da pessoa humana, para que assim se possam justificar ações políticas no plano real por parte da administração pública. Estas, não raro, deixam de efetivar um interesse que seria da maioria da população.

Nosso intuito de apresentar diferentes visões a respeito do que seja conceitualmente interesse público não se dá para delimitar um conceito universal, até porque não existe um consenso científico quanto à definição do termo. A ideia é apresentarmos como o conceito de interesse público tem sido enxergado no campo da administração pública, ao que podemos atentar para o fato de que no entorno deste conceito foi construída uma verdadeira panaceia que o reveste de deveres cívicos, naturalizadores, relativizadores e, inclusive, determinantes de relações sociais e econômicas imbuídas por um universo de interpretação kantiana, do dever ser. O perigo da adoção desta versão para conceber o interesse público é que se ignora a essência dos

problemas sociais e sua relação com a forma de Estado Capitalista em que vivemos, destinando-se atenção apenas à aparência do fenômeno.

2. Novas roupagens ao “interesse público” e sua convergência ao neoliberalismo

Para um contraponto mais efetivo à visão de interesse público apresentada anteriormente precisamos refletir sobre a realidade econômica concreta em que vivemos. No plano real, são as questões econômicas, o interesse do capital e a vontade do lucro que têm direcionado decisões a serem tomadas pelo poder público. O atendimento do interesse público por parte da administração pública é apresentado por diversos autores como um meio de atender e resolver os problemas sociais.

A nossa realidade econômica é fruto de um processo de transformação e de evolução do capitalismo, sobretudo no século XX. Portanto, precisamos aprofundar na análise dessa evolução, na segunda metade do século XX, principalmente no final da década de 1970 e começo da década de 1980. Este período foi marcado pelo advento da política econômica neoliberal nos países centrais do capitalismo e encontramos em David Harvey reflexões pertinentes sobre a história e as implicações do advento neoliberal. O teórico assim define o neoliberalismo:

é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (...). Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (Harvey, 2014, p. 12)

Esse ideário neoliberal exposto por Harvey chegou à administração pública brasileira na Reforma Gerencial do Estado ocorrida na década de 1990. Esse movimento foi paralelo, embora distinto, a outro movimento ocorrido na administração pública brasileira desde o início da década de 1990: as privatizações. Nas palavras de Bresser-Pereira, o ex-ministro e articulador dessa Reforma:

se pensa em reforma administrativa, quando se busca tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade, pensa-se em reforma gerencial ou da gestão pública.” (p.148)

Por um lado, a Reforma Gerencial reestruturou a gestão dos órgãos públicos, no que tange à adoção de novos índices para se mensurar o nível de desempenho,

absorvendo em certo nível parâmetros empresariais, e o plano de carreiras de servidores.

Por outro, a reforma teve um sentido macro, pois

distinguia, no aparelho do Estado, as atividades exclusivas de Estado (localizadas no núcleo estratégico e nas agências executivas ou reguladoras) das atividades não-exclusivas que não envolviam poder de Estado, como é o caso principalmente dos serviços sociais e científicos prestados ou financiados pelo Estado; em seguida, relacionava essas atividades, em termos de gestão, com as formas burocrática e gerencial, e, em termos de estrutura, definia ser implicavam o uso de secretarias e departamentos, ou de agências, ou então de organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 166).

Nesse contexto, é possível observar que o Estado foi redimensionado em uma esfera reestruturando o serviço público e, em outra esfera, que não envolvia o poder de Estado. Quanto a essa última esfera, teve-se como consequência a emergência do terceiro setor, que passou a ser definido como um serviço público porém não-estatal, isso correspondendo ao atendimento do conceito anteriormente elencado, de interesse público não estatal.

Nesta nova roupagem, a administração pública gerencial mantém-se alinhada e guiada por interesses próprios, e passa então a gerir o público diante de uma ótica empresarial. Passa-se a pregar uma melhor gestão estatal financeira de todos os recursos do Estado como a única passível para englobar o interesse público. Por isso assistimos, a cada dia, como condicionantes da realização desse interesse público, a exaltação de variáveis econômicas, como PIB, superávit primário e os índices da balança comercial. O modo para se garantir a rentabilidade estatal é, deste a reforma gerencial da década de 1990, pleitear o foco estrito na gestão estratégica do orçamento público, focado no desempenho financeiro do Estado. Neste aspecto reside um dos mais prementes objetivos da política neoliberal, que consiste em reforçar a ideia da maximização de resultados financeiros.

A este aspecto se alia a consolidação de uma ideologia que trata o cidadão como consumidor. É possível observar que a Reforma Gerencial no contexto neoliberal abalou as formas tradicionais do Estado, tendo um impacto direto no tratamento do “interesse público”. Como afirma Harvey:

O processo de neoliberalização, no entanto, envolveu muita "destruição criativa", não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração. (HARVEY, 2014, p. 13)

A grande questão a ser levantada diante deste contexto abrange até que ponto o abalamento das formas tradicionais do Estado deu mais espaço à absorção do interesse

público na sua agenda de ações. Estranhamente, um dos aspectos mais contraditórios é que, no que tange às instituições, essa reforma gerencial e econômica do Estado implicou no aumento de privatizações e nas consequentes parcerias público-privadas. Também resultou numa das mais importantes criações do Estado neoliberal brasileiro, as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e nas suas variantes, como organizações de terceiro setor, onde o Estado entra com o custo de pessoal e certo nível de financiamento, mas não guia o direcionamento das ações. No tocante ao terceiro setor, é nele que reside mais fortemente a ideia de “interesse público não-estatal”. Contudo, poderíamos advogar a favor de todo esse movimento se ele realmente tivesse sido marcante em termos de uma maior “liberdade” de ações de interesses privados em prol de interesses públicos, mas não é isso que acontece na realidade. Como já afirmara Harvey, essa ideia de liberdade - já propagada desde a Revolução Francesa pelo nascente Estado burguês-capitalista – ganha uma nova roupagem no Estado Neoliberal passando a refletir “os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro” (2014, p.17. Harvey (2014, p.15) de forma mais profunda consegue explicar esse ideário neoliberal:

As figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como "os valores centrais da civilização". Assim agindo, fizeram uma sábia escolha, porque esses certamente são ideais bem convincentes e sedutores. Esses valores, sustentavam essas figuras, estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos.

Montaño (2003) insere o debate sobre o terceiro setor também no processo de reestruturação do capital no contexto brasileiro, sendo principalmente representado pela reforma gerencial do Estado e pelo avanço das políticas neoliberais da década de 1990. O contexto político da época deu um novo trato à questão social brasileira, flexibilizou a legislação trabalhista e mexeu na base democrática, o que na prática representou uma menor participação da sociedade nos processos de decisão. A reforma gerencial trouxe, na realidade, a proposta de acabar com a burocracia do Estado, em nome das “novas questões sociais” que teriam surgido. Montaño (2003) nos alerta que não existe um quadro com “novas questões sociais”. Para ele o que existe “são novas manifestações” da velha “questão social”, visto que a contradição entre capital-trabalho, as lutas de classes e a distribuição desigual da riqueza estão muito presentes.

O neoliberalismo tem como objetivo a reconfiguração do mercado diante da crise do capital, para isto reduzindo e limitando a intervenção do Estado em áreas sociais, que representaram, à época do estado providência o maior fator de investimentos estatais. Em um contexto de aplicação da política neoliberal, o mercado passa a ser responsável por regulamentar, dar legitimidade e atender ao “interesse público” das ações sociais. As políticas neoliberais visam, portanto, acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais.

Isto é, se não ficou ainda bem claro: o chamado “terceiro setor” representa uma denominação *equivocada* - e isto não é um acidente teórico -, leva a pensar este fenômeno real. Por este fenômeno como sendo as organizações da sociedade civil e, portanto, conduz a uma desarticulação do real que propicia maior aceitação do fenômeno em questão: em lugar das organizações do Estado (burocrático e ineficiente) ou do mercado (lucrativo) para responder às demandas sociais, as organizações da sociedade civil assumem essa tarefa (MONTAÑO, 2003, p. 184).

Ao encontro do autor, acreditamos que o terceiro setor é fruto de uma investida de políticas neoliberais, principalmente através da reforma gerencial do Estado, onde ocorreu a descentralização de diversas atividades sociais, o que desonerou o Estado de suas obrigações para com o cidadão. Com o intuito de fortalecer o mercado, marginalizar cada vez mais as relações trabalhistas, transferiram-se responsabilidades do Estado para as organizações do chamado “terceiro setor”.

Gramsci nos *Cadernos do Cárcere* nos ajuda a pensar a contraditória relação entre sociedade civil e Estado ao fazer uma análise política orientada pela tradição marxista, o autor distinguiu sociedade civil e Estado explicitando o caráter dicotômico existente entre essas duas esferas, deixando bem evidente a sua concepção segundo a qual o Estado representa os interesses particulares e não os universais, não sendo o Estado um fim nele mesmo. Para Gramsci (2007) o Estado é composto pela sociedade civil e pela sociedade política (aparato estatal), sendo a sociedade civil o conjunto de organismos privados, e a sociedade política como composta pelo grupo dominante que gere o Estado e pelas instituições jurídicas tendo ambos a função de hegemonia sobre toda sociedade. Bobbio (1987) chama atenção que o que Gramsci chama de sociedade civil é “a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso” (p.40).

Nesse sentido podemos observar que as ações políticas reivindicadas em nome do interesse público na verdade são ou a vontade estrita de certos governantes, ou o interesse privado de certas organizações. Correspondem a tudo isso, menos à vontade real do conjunto da população de um país.

É possível trazer alguns exemplos práticos para se pensar o que estamos falando até aqui, um deles é o caso da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora na comunidade da Rocinha na cidade do Rio de Janeiro-RJ. A respeito disso disse o deputado estadual Marcelo Freixo:

"Quando a UPP foi instalada na Rocinha, a primeira obra anunciada pelo ex-governador Sérgio Cabral foi a construção de um teleférico. Era o que a Rocinha queria e precisava? Não. E não sou eu que estou dizendo, são os próprios moradores. Quase todos preferiam saneamento básico. Não tem teleférico nem saneamento, mas nenhum morador foi ouvido. A concepção civilizatória, de cima para baixo Todos os moradores queriam saneamento básico, mas eles não foram ouvidos pelo governo"⁴

Será que a decisão de se construir um teleférico na Rocinha partiu da constatação de um interesse público a respeito? Diante da realidade daqueles moradores que em sua maioria não contam nem com estruturas básicas de saneamento, é possível dizer que certamente não era um interesse prioritário dos moradores. Não trata-se aqui de questionar se tal ação política era ou não necessária, até porque se é evidente que a violência também é um problema de dimensões públicas, o ponto a se ressaltar é quais os interesses que guiaram a exemplificada ação política. Alguns estudos⁵ por exemplo a partir de uma análise geográfica das UPPs instaladas, constataram que o foco das comunidades a serem “pacificadas” eram aquelas próximas a áreas nobres e da região que abriga as obras olímpicas. E ainda concluíram que houve um consequente aumento na especulação imobiliária dos entornos das comunidades.

Segundo Zwick (2015, p. 251) “o Estado é apoiador e reproduzidor do sistema do capital, reduzindo os interesses sociais mais amplos aos interesses específicos do capitalismo nacional e imperialista”. O conceito de “interesse público” das políticas públicas, quando somado à ideologia gerencialista da administração pública do Estado, evidencia a contradição prática do emprego do termo. Assim,

sob a égide do capital, há constante dificuldade de diálogo ou democracia em concorde com os órgãos estatais para atender interesses coletivos diversos, o que se prova sobremaneira nos momentos em que as crises financeiras forçam a subsunção de direitos fundamentais. Na lógica do mundo administrado, a Gestão Pública permanece, irrevogavelmente, submissa aos humores do capital, não sendo facultado lhe causar qualquer constrangimento (ZWICK, 2015 p. 291).

Os novos arranjos administrativos que atualmente permeiam toda a gestão pública gerencialista utilizam de um leque de estratégias para encobrir as contradições

⁴ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=r5EzdMYzag0&feature=youtu.be>>

⁵ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/543980-upp-uma-politica-de-seguranca-ambigua-entrevista-especial-com-gabriel-bayarri>>

do Estado Capitalista. Diante desse quadro, reivindicar o termo “interesse público” para justificar a implementação de políticas públicas parece apenas trazer benefícios práticos à classe burguesa, que se beneficia da gestão elitista do Estado. Nessa dimensão,

a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno (MESZÁROS, 2011, p. 106).

A forma como o conceito de “interesse público” aparece abordado na bibliografia apresentada converge com essa característica de “prática política totalizadora”, atraindo sobre si a crença de que é possível uma reforma no sistema político que gere o Estado, vendo no Estado ainda a função de agente totalizador. Visão esta que se constitui numa dimensão ingênua e contraditória. Utilizando-se de alguns filósofos clássicos, Meszáros enriquece ainda mais esse argumento:

quer pensemos no ideal postulado de Kant do Estado como meio da “paz perpétua,” quer no autoconfiante “Estado comercial fechado” de Fichte, quer mesmo na projetada “verdadeira reconciliação” de Hegel quando o Estado incorpora a “imagem e realidade da razão”, as soluções que nos são oferecidas significam apenas a defesa de algum ideal irrealizável (MESZÁROS, 2011, p. 116).

Na proposição de Santos (1987), a discussão a respeito do interesse público perde sentido da forma como ela é feita e colocada pelos trabalhos acadêmicos que trouxemos na primeira parte do presente trabalho, uma vez que o Estado Burguês-capitalista, em seu arranjo contemporâneo, assim como lhe é característico desde sua gênese, assume uma posição clara em favor de certas classes sociais burguesas. Isso é evidenciado, por exemplo, pelo simples pressuposto que toda a ação financeira do Estado é pautada pela dívida pública, em que boa parte da arrecadação é destinada à amortização da dívida, e as metas econômicas estabelecidas para a gestão das finanças do Estado, entre elas, o já mencionado o superávit primário representam a garantia na geração de resultado financeiro para empenho no pagamento da dívida (FATTORELLI, 2013). O próprio Marx aponta que a gestão do Estado Capitalista encontra base

na contradição entre a vida pública e a vida privada, na contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Em consequência, a administração deve restringir-se a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor (MARX, 2010, p. 39).

As visões que concebem as reformas da gestão do Estado como soluções para os antagonismos de classe nada mais fazem do que centrarem-se na aparência de um fenômeno de base material mais profunda. Para a ideia de que através de uma reforma da Gestão Pública seja possível superar a ineficiência da administração pública,

sobretudo na gerência do “interesse público”, Marx faz um diagnóstico que nos ajuda a avançar criticamente:

o Estado não pode suprimir a contradição entre a finalidade e a boa vontade da administração, por um lado, e seus meios e sua capacidade, por outro, sem suprimir a si próprio, pois ele está baseado nessa contradição (...). Se quisesse eliminar a impotência de sua administração, o Estado moderno teria de eliminar a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, teria de eliminar a si mesmo, porque ele existe tão somente como antítese a ela (MARX, 2010, p. 38;40).

Marx evidencia a dialética materialista do Estado Capitalista, em que este, por uma própria questão de existência, é sempre a síntese de interesses privados, e no arranjo capitalista sempre síntese dos interesses do Capital. Sendo assim, uma reforma que repense essa lógica fundante desse Estado passa pela eliminação da própria forma de gestão de base econômica. A base econômica social capitalista é a essência guiadora do “interesse público”, e a proposta de uma reforma baseada em alguma circunstância externa a isso, não é nada mais que uma nova roupagem para velhos problemas: a natureza classista do Estado.

Considerações Finais

Pelo seu caráter contraditório, o Estado tende, através das políticas públicas, a equacionar problemas sociais ao mesmo passo que perpetua as desigualdades inerentes à sua inserção no sistema capitalista. Da realidade social emergem os mais diversos problemas, como as deficiências na saúde e na educação, que exigem uma ação concreta do Estado. Porém, se tivermos uma visão da totalidade social, é possível compreender que para a superação das contradições do desenvolvimento da economia capitalista, as políticas públicas de “interesse público” têm pouca efetividade de superação da desigualdade econômica. Isso porque, no fim das contas, elas transformam-se em meras reproduzoras das próprias contradições que estruturam o capitalismo. É necessário que tratemos de elementos teórico-materialistas para melhor verificar a concretude das teorias que se propõe a refletir e direcionar ações do Estado como aqui apontamos.

O presente trabalho foi uma iniciativa teórica a partir de uma inquietação de promover críticas às visões romantizadas da área que tratam do “interesse público”. Desde já trata-se de um trabalho incipiente, que se propôs a fazer uma crítica a partir de um recorte teórico específico, e que de seu fim instiga outras reflexões e novas ideias, deixando assim abertas portas para pesquisas futuras que de forma crítica e baseada em argumentos materialistas se proponham a fazer uma crítica a toda construção teórica que

negue a natureza classista do Estado em sua análise. As próprias políticas públicas necessitam de esforços nesse sentido, pois as mais propagadas propostas de avaliações da eficiência de tais ações políticas predominantemente se atem à aparência universal da bandeira do “interesse público” reivindicada pelo Estado.

Há um velho ditado que diz que o pior cego é aquele que não quer enxergar, e o não reconhecimento da natureza classista do Estado acaba permitindo leituras que lembram uma passagem de José Saramago (2003, p.294) onde ele diz “...penso que estamos cegos, cegos que veem, cegos que, vendo, não veem”, pois apesar de essas leituras conseguiram observar e constatar os mais diversos problemas sociais e enxergarem a importância da ação do Estado como uma resposta necessária e transformadoras para esses problemas, se atem a aparência totalizadora das propostas romantizadas levadas a cabo perante as mais diversas bandeiras universais, que acabam servindo de utilidade aos mais diversos interesses privados-empresariais, menos aqueles problemas sociais observados e que necessitam de ações transformadoras.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. Uma escola norte-americana no ultramar? Uma historiografia da EAESP. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.54, n.2, p.154-159, 2014.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1998.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira do Direito Público**, Belo Horizonte: RBDP, 2008.
- CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. **Crítica Marxista**, n. 13, p. 9-28, 2001.
- COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, 2009.
- FATTORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove, 2013.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: volume 3**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5.ed. São Paulo: Loyola, 2014.

MARTINS, P. E. M. Da moeda de cana de açúcar aos chips: o autoritarismo “coronelista”. In: GURGEL, C.; MARTINS, P. E. M. **Estado, Organização e pensamento social brasileiro**. Niterói: Ed. UFF, 2013.

MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social” de um prussiano. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MISOCZKY, M. C. A. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública: In: **Anais do I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, V. A. R. **Interesse público, gestão pública e gestão social**: significados e conexões. Tese (Doutorado em Administração). UFLA, Lavras, 2012.

PAÇO-CUNHA, E. O limite da politicidade para a superação da desigualdade econômica. **Libertas**, UFJF, *Online*, v. 11, p. 4xx-xx, 2012.

PESTANA, M. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SANTOS, R. S. Interesse público e interesse privado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 54-87, 1987.

SARAMAGO, J. **Ensaio sobre cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

UPP: Uma política de segurança ambígua. Entrevista especial com Gabriel Bayarri. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/543980-upp-uma-politica-de-seguranca-ambigua-entrevista-especial-com-gabriel-bayarri>>. Acesso em 18 jul. 2016.

ZWICK, E. **A gestão pública danificada**: uma análise pelo pensamento organizacional crítico à luz da dialética negativa. Tese (Doutorado em Administração). UFLA, Lavras, 2015.