

REFORMA ADMINISTRATIVA OU REFORMA DO ESTADO?*

Marco Aurélio NOGUEIRA**

RESUMO: O presente texto busca contribuir para a discussão a respeito da "reforma administrativa" no Brasil, propondo-se a apresentar as linhas gerais de uma análise de caráter histórico e político que examina o tema como parte de uma mais ampla reforma do Estado

UNITERMOS: Estado; reforma administrativa; administração pública; reforma do Estado; neoliberalismo.

Com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República em março de 1990, a questão do Estado viu mais uma vez reforçado o decisivo posto que ocupa nas discussões a respeito da crise nacional e das alternativas para sua superação. Isto tanto por força dos ecos e desdobramentos de todo o movimento político anterior, quanto em decorrência dos primeiros passos da nova equipe ministerial, eloqüentes na indicação da centralidade que a questão terá no ciclo político-governamental que ora se inicia.

Reiterando um velho embate que sempre ganhou efervescência nos momentos de crise, defensores e inimigos da "desestatização" estão hoje em pleno campo de batalha, dominando a cena — em praticamente todas as oportunidades. Desnudaram-se o anacronismo, a incipiência teórica e o vezo doutrinaria com que liberais-conservadores, ou neoliberais, e certas categorias de progressistas de esquerda posicionam-se nesta peleja em torno do Estado. O debate alcançou um nível tão intenso que, em muitos momentos, é como se o futuro do país dependesse exclusivamente da equação "mais ou menos Estado", com a generalização de uma mentalidade que desconsidera, simultaneamente, a

* Versão revista e ampliada do texto preparado para o painel "Ciência e Tecnologia e Políticas Públicas na Nova Ordem Constitucional: A Questão do Planejamento, do Financiamento e da Gestão Pública", integrante do *Seminário de Política e Administração da Ciência e Tecnologia*, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasília, agosto de 1989.

** Departamento de Antropologia, Política e Filosofia — Faculdade de Ciências e Letras — UNESP — 14800 — Araraquara — SP.

irreversibilidade da presença ativa do Estado, a sua crise e a necessidade imperiosa da sua reforma.

Como não poderia deixar de ser, a polêmica ganhou cores fortes no decorrer da campanha presidencial de 1989. Referenciado e representado especialmente (mas não só) pelas candidaturas de Collor de Mello, Paulo Maluf e Afif Domingos, o neoliberalismo brasileiro veio a público proclamar que o Estado simbolizava o “atraso” indesejável e que a construção da “modernidade” por todos almejada dependeria de uma negação do Estado; uma de suas máximas preferidas ganharia o *status* de manchete de jornal: “menos governo, menos miséria”. Fazia-se de conta que a sociedade já teria se tornado – com seus empresários de novo tipo, sua abnegada classe média e a difusão do espírito de “livre iniciativa” – mais moderna e pujante do que o Estado, o qual, deste modo, poderia ser largado pela estrada com total desprendimento e desinteresse: seria fácil cancelar, de uma só penada, a presença viva desta gigantesca figura real, cristalizada pelo tempo e entranhada na vida de cada um e no cotidiano da sociedade.

Já a campanha eleitoral do então candidato Collor de Mello deixara visível a nova face do velho debate, na arenga contra a corrupção e os “marajás”, na ênfase dada à necessidade de recuperar a autoridade presidencial e sanear as finanças públicas, nas promessas de enxugar a máquina administrativa e redefinir o papel do Estado na vida nacional. Também ao longo da campanha haviam adquirido destaque certas características que se tornariam marca registrada do novo presidente: seu estilo centralizador, obstinado e autoritário, o fundo eclético e ambíguo de seu discurso – onde se entrecruzam neoliberalismo e socialdemocracia, fraseologia populista e reformismo modernizante –, e sua insistência em posar como *outsider* do sistema político brasileiro, distante dos partidos, das elites, das práticas e da cultura política predominante, uma espécie de “não-político” fazendo política acima dos interesses corporificados. Era a contrapartida necessária (e evidentemente inconfessa) da dificuldade de encontrar apoios e respaldos na vida política e social organizada, que rejeitava o jovem candidato saído das Alagoas. Filho do vazio político aberto no Brasil em decorrência das artimanhas da transição democrática – expresso, simultaneamente, na pequenez numérica e na desatualização das lideranças políticas, no mau funcionamento do sistema partidário e na desocupação do centro –, Collor saberia encarnar a desconfiança de largas faixas da população contra os políticos e a política. Foi eleito, com cerca de 50% dos 70.260.701 votos depositados nas urnas, sem um partido de sustentação e à base de uma campanha repleta de ingredientes hostis à intermediação política.

Confirmada a vitória no segundo turno das eleições (dezembro de 1989) e ultrapassada a etapa de montagem do ministério, Collor inaugura seu governo com um plano de estabilização econômica de inéditas proporções, que não só decretava um forte ajuste fiscal e monetário, como também impunha um duro e arbitrário confisco de ativos financeiros. Anunciado à nação como um conjunto de medidas destinadas à salvação nacional, o plano logo evidencia seus vínculos com as características acima apontadas, tanto em sua formulação quanto, especialmente, em sua execução. Fora de dúvida que as

medidas econômicas, no momento inicial, estavam sustentadas pelas expectativas e esperanças da sociedade, pelos cenários emergentes do acumulado inflacionário de antes e por uma engenhosa armação técnica, que conseguia dar a elas boa dose de credibilidade e bastante oxigênio. Além do mais, o plano incorporava demandas largamente consensuais, há muito tempo postas pelas mais variadas camadas sociais, e propunha terapias já receitas por diversas correntes políticas e intelectuais, atacando firmemente o problema da instabilidade da moeda e da inflação. Eram portanto muitas as razões para que o plano impactasse a vida nacional e deixasse inúmeros grupos, à esquerda e à direita, efetivamente “perplexos e indignados”. Aliás, seu principal produto político foi o de ter inibido qualquer tipo de ação política, seja de oposição, seja de apoio a ele. A audácia, o ritmo frenético e o vaivém dos primeiros dias desorientaram a precária base parlamentar do governo, anestesiaram os partidos mais afeitos à negociação (PMDB, PSDB) e confundiram os partidos da “oposição intransigente” (PT, PDT), que se limitaram a esgrimir uma retórica oca e ineficiente e a ameaçar a sociedade com uma abstrata “catástrofe iminente”. Todos submergiram na crise de identidade em que se encontravam já há algum tempo.

Era a afirmação de uma vontade de Estado e de governo, tão cara aos brasileiros. De modo unilateral, a reforma econômica seria imposta à sociedade e ganharia a forma de um ultimato: para derrubar o “tigre” da inflação, tudo seria admissível, até mesmo a ignorância das leis do país e o abuso na utilização das constitucionais “medidas provisórias”, instrumento com o qual tentar-se-ia implementar o plano e dar a ele alguma operacionalidade jurídica. Olímpico e arrogante, o governo tratará com desdém os políticos e as instituições, desrespeitará o *timing* político-administrativo e desconsiderará a presença dos grandes interesses sociais, dispensando-se até mesmo de apresentar o projeto global com que imagina “reconstruir” o país, retomar o crescimento e reformar o Estado. Orgulhoso de seu isolamento político e convencido da racionalidade intrínseca de suas medidas econômicas, o governo virará as costas para toda e qualquer negociação. Tentará assim ocultar sua dificuldade de articular apoios parlamentares sólidos e escamotear a ausência, em seu interior, de negociadores e estrategistas competentes e de um mínimo de coordenação política.

Com rapidez inusitada, a força e as virtudes técnicas do plano econômico ficarão suspensas no ar, dependentes de ajustes feitos no dia-a-dia e de uma administração concentrada no varejo. Antes de completar seus cem primeiros dias, as pesquisas de opinião já indicarão um declínio nas expectativas societárias; o governo deixará patente toda a sua fragilidade, potencializada pela inexperiência e pelo amadorismo de sua equipe ministerial. Bastaram o desmentido prático da retórica da “inflação zero” (em maio, a taxa alcança a casa dos 8%), a divulgação dos indicadores de desemprego e uma seqüência de derrotas parlamentares e jurídicas (que rejeitam medidas provisórias tidas como fundamentais) para que o governo conhecesse a sua primeira crise e começasse a se pôr, meio atabalhoadamente, o desafio da negociação. O mote seria dado, como sempre, pelo problema da política salarial e da indexação de preços e salários. Embora tentando manter-se na ofensiva – por exemplo, através do lançamento da idéia da livre negociação e, pela

enésima vez, da proposta de um grande “acordo nacional” – o governo irá agir a passos lentos e sem articulação. Permanecerá como que encantado com sua maior criação, limitando-se a repetir que as medidas fiscais e monetárias por ele concebidas com tanto engenho eram as únicas capazes de diminuir a quantidade de dinheiro em circulação, eliminar a inflação, promover uma “suave e curta” recessão e devolver ao Estado a capacidade de elaborar e conduzir a política econômica, garantia maior do êxito futuro. Verdadeiros agentes da mudança, o Estado e o governo são postos no centro do palco, mais uma vez apresentados como (re)construtores da nação. A prática contrariava o discurso neoliberal com que o presidente anunciara a reforma econômica de 16 de março: “O Estado não é mais o motor de nossa história nem tábuas de salvação. Na democracia, quem salva a nação não é o governo, é a sociedade”.

Assim, com pompa e circunstância, o tema do Estado – de suas dimensões e de sua adequação ao esforço de desenvolvimento econômico-social – é novamente declarado questão estratégica, agora com uma retórica de corte privatizante e “desregulamentador”. “A modernização econômica do país não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado”, dirá Collor em discurso proferido em 9 de maio de 1990. “Há que se levar a cabo uma reforma que, além de corrigir as distorções mais visíveis da máquina, habilite o Estado a orquestrar uma nova política de desenvolvimento”. Combinando influências do neoliberalismo e da doutrina socialdemocrática, tal discurso ilustra bem os termos em que o combate à crise do Estado será proposto pelo novo governo. A intenção por ele proclamada seria a de conter o processo de “perda de capacidade financeira e de competência gerencial” registrado desde há alguns anos, concentrando-se de modo especial na eliminação da “crise de gestão que, como causadora do déficit público, incide negativamente no resultado das reformas econômicas e impede o Estado de cumprir com suas obrigações”. As medidas a serem adotadas deveriam não só contribuir decisivamente para “a recomposição financeira do Estado mas, sobretudo, para sua recomposição moral aos olhos da sociedade brasileira”, resgatando a credibilidade do Estado e afirmando sua determinação de atuar de maneira moderna, pontual e eficiente: “é propósito deste governo retirar o Estado de atividades onde sua presença já não é necessária ou onde jamais o foi”, dotar o Estado de uma “estrutura com mobilidade e flexibilidade, tanto para assegurar capacidade reguladora nas áreas mais sensíveis para o desenvolvimento, como para realizar ajustes em momentos de crise”. Com isto, pretendia-se justificar a investida governamental no campo da reforma administrativa: diminuição do número de ministérios, liquidação de numerosos órgãos públicos, venda de mansões, apartamentos e veículos de representação e redução de pessoal da administração direta. A reforma será apresentada como verdadeiro pré-requisito da ação do novo governo, já que estaria destinada a promover a “revisão detalhada das estruturas organizacionais, com vistas a melhorar a produtividade e a eficiência de todas as áreas do setor público”; a eliminar “os entraves corporativos e as jurisdições burocráticas, que dificultam e retardam o processo decisório, ao mesmo tempo que o tornam menos visível”; a alcançar a “racionalização e o redirecionamento dos gastos com o pessoal, dando ênfase prioritária ao atendimento das necessidades básicas da população; a estabelecer “políticas de recursos humanos que

privilegiem a elevação do desempenho dos níveis gerenciais de cada setor do governo e a diminuição do contingente empregado em atividades-meio, que consomem suas energias no ciclo vicioso das necessidades geradas pela própria burocracia"; e, por último, a adequar a estrutura de salários do setor público "à realidade da economia nacional, com atenção especial para a desconcentração das faixas intermediárias e superiores de remuneração".

Mas o presidente irá mais longe. Embora tropeçando na máxima neoliberal segundo a qual no Brasil "não existem duas ou mais economias, com lógicas e racionalidades distintas, mas apenas uma, a economia de mercado", seu discurso defenderá enfaticamente a presença de um Estado intervencionista, regulador e voltado para o atendimento das necessidades da nação. "O setor público" – dirá Collor em conclusão – "não existe para proteger a ineficiência ou acobertar privilégios corporativos, mas sim, sobretudo, em países como o Brasil, para promover a competência e atenuar as distorções decorrentes de uma realidade ainda dominada pelos privilégios econômicos e sociais. Essa a missão cotidiana do Estado numa sociedade constringida pela pobreza, pela fome, pela marginalidade. Mas a função maior do Estado vai muito além da tarefa de minorar o sofrimento diário do cidadão. A função maior do Estado é a superação definitiva desse quadro".

No entanto, a generosidade grandiloquente do discurso seria logo desmentida pela prática dos primeiros meses, toda atravessada pelo costumeiro amesquinamento do projeto de reforma administrativa. O que estava apenas insinuado no texto presidencial ficará então explícito, qual seja: uma grave confusão entre Estado, governo e administração, base da não diferenciação entre reforma administrativa e reforma do Estado, como se o Estado pudesse ser reduzido essencialmente à sua dimensão burocrática e governamental, e assim esvaziado de política, povo, território, cultura e história. Alimentada por esta ambigüidade de origem, a atuação do novo governo no terreno da reforma administrativa será de uma inconseqüência a toda prova, nada produzindo de efetivo a não ser uma ameaça de paralisia e desestruturação administrativa, o prosseguimento da desmoralização da imagem do funcionário público e a reposição dos mesmos velhos problemas de antes. Não faltarão sequer o abandono discreto das metas alardeadas e certos recuos constrangedores.

Exatamente por isso, torna-se indispensável acompanhar os passos que o governo dará nesse tormentoso e estratégico terreno. Afinal, estamos diante de uma Presidência praticamente em fase de instalação e nada leva a crer que, ao longo dos próximos quatro anos, o tema possa ser transferido para ocultos bastidores. Longe disso: a discussão só fará crescer, quanto mais aguda for ficando a crise do Estado e quanto mais conhecidos forem sendo os detalhes do projeto governamental, ao que tudo indica amarrado pela proposição de uma redefinição do papel do Estado na sociedade e na economia. As observações que se seguem desejam ser uma pequena contribuição para esse acompanhamento, dispondo-se tão-somente a apresentar as linhas gerais de uma análise

histórica e política, mais consistente do que os arrazoados doutrinários e quantitativos que emolduram boa parte da fraseologia a respeito da “reforma administrativa” no Brasil.

POLÍTICA E ECONOMIA

No exame dos temas relacionados à reforma administrativa e à crise do Estado, há uma dimensão inequivocamente destinada à abordagem da teoria econômica. Ela diz respeito, basicamente, aos problemas de ordem econômico-financeira por que passa a economia brasileira, derivados em linha direta das políticas adotadas pelos sucessivos governos militares (especialmente a partir de 1975), da desorganização e da apatia governamental dos últimos anos e das alterações da economia mundial. Inclui-se aí, como é evidente, a análise da dinâmica inflacionária em que vivemos, da fuga da moeda nacional, da insolvência financeira do Estado e de sua “crise fiscal”, que praticamente profbem – entre outras coisas – o financiamento estável do setor público. O reconhecimento da gravidade desta situação é hoje largamente consensual, o que acaba por dar ao enfoque próprio da ciência econômica um extraordinário poder de sedução, como que a anunciar que sem o entendimento criterioso da economia seria impraticável o acesso à realidade do país e ficaria sem sustentação qualquer projeto de reordenação política e social. Mesmo este projeto, sob todos os aspectos decisivo, passou a ser condicionado à resolução de um desafio “originário”, qual seja, o de definir e viabilizar políticas de estabilização – com o que poderiam ser retomados em patamar superior os esforços de crescimento econômico, recuperação do setor público, expansão do emprego e enfrentamento da questão social. Posta unilateralmente no primeiríssimo plano – numa versão *à outrance* do velho determinismo materialista –, tal ênfase na economia acabará muitas vezes por ofuscar a consideração do processo sócio-histórico global.

Deixou-se assim de levar em conta que, para além da perspectiva estritamente econômica (sem a qual, diga-se de passagem, nenhuma teoria do Brasil pode se sustentar), todo um outro conjunto de temas se impõe. Pois é inegável que a questão do setor público no Brasil (de seu financiamento, de sua ação e da estruturação de sua máquina administrativa) não tem como ser corretamente equacionada a partir de um raciocínio em que a política esteja subsumida à economia. Antes de mais nada, aquela questão é em si mesma política, pois sua solução depende bem mais de capacitação e vontade política do que de aplicação técnica de modelos econômicos. Além do mais, tudo está determinado e condicionado pelo perfil e pelas opções de governo, pela atuação dos partidos e do Congresso Nacional, pela movimentação e intervenção organizada dos diversos setores sociais. Do mesmo modo, tanto as concepções a respeito dos dilemas do setor público quanto o comportamento dos atores neles envolvidos estão conformados pela cultura política brasileira.

O primeiro daqueles temas diz respeito à ação governamental cotidiana, à conduta político-administrativa do governo brasileiro. Em termos mais precisos, diz respeito à

falta de projeto, de capacidade governativa e de vontade política característica do Governo Sarney em sua última fase (*grosso modo*, desde o esgotamento do Plano Cruzado, no final de 1986), responsável maior pelo agravamento da situação econômico-financeira verificado desde 1987 e mais acentuadamente em 1989. Diz respeito também, como é evidente, ao ritmo e ao estilo, aos programas, procedimentos e articulações que definirão o próximo período presidencial, todo ele a ser bastante condicionado pela evolução que terá a imprevisível e pouco transparente figura de Fernando Collor de Mello. Dos apoios que obtiver, das ações que empreender, das reações que desencadear e, sobretudo, da dinâmica política que predominar durante seu mandato, dependerá o andamento da questão econômica e da gestão pública de modo geral, aumentando ou diminuindo as oportunidades de resolução de seus aspectos mais problemáticos.

O segundo tema tem a ver com a natureza do Estado brasileiro e com as determinações de sua crise atual. O assunto nos convida a fazer incursões profundas na realidade brasileira, até mesmo porque sem ele não se resolve nenhuma das grandes questões que perturbam a nacionalidade, inclusive a que diz respeito ao tamanho e ao grau de eficiência do setor público brasileiro. Isso é verdade especialmente se se deseja submeter à crítica a agitação privatizante em curso, cujo caráter impreciso e fortemente doutrinário impede que se aprecie a real dimensão da crise do Estado brasileiro. Se quisermos jogar luz sobre os interesses envolvidos na atual polêmica sobre o Estado e, ao mesmo tempo, surpreender os gravíssimos dilemas que emperram a ação estatal no Brasil, devemos começar por abandonar tanto as velhas e enrijecidas concepções “estatal-nacionalistas” dos anos 50-60, como as “modernas” versões cosméticas do liberalismo econômico. Mas precisamos, mais do que isso, tentar ultrapassar a manifestação imediata do problema, apreendê-lo em sua inteireza e em suas contradições, chegando a uma consideração de ordem histórico-estrutural; com esta perspectiva, será possível reter as raízes sócio-culturais do Estado Brasileiro, nascidas ao longo do período colonial e crescidas especialmente no decorrer do século XIX e do turbulento período republicano aberto em 1889. Pois o Estado com o qual nos defrontamos hoje – privatizado, de perfil clientelista e patrimonial, envolto em corporativismos nele mesmo originados, degradado enquanto ente público, insolvente – é filho direto de nossa formação histórica, fruto de várias décadas de autoritarismo e desarticulação social. É produto do getulismo, do “Estado Novo”, do trabalhismo em suas faces político-partidária e sindical, das diversas versões do populismo. É consequência do caráter assumido pela modernização capitalista do pós-64 e das opções políticas que a enformaram, do estilo centralizador e autoritário dos governos militares. E, sobretudo, sem nenhum momento de exceção, da conduta mesquinha, subalterna e predatória de um empresariado avesso ao mercado, crescido à sombra do protecionismo estatal, temeroso de tudo o que seja “risco” e despido de generosidade nacional ou vocação hegemônica.

Nada disso significa que devamos imputar ao passado as mazelas do presente, mas sim que não conseguiremos chegar ao fundamento da presente situação sem o recurso – mesmo que rápido e pontual – à história da formação social brasileira, na qual emergiram e amadureceram as características mais gerais (e até certo ponto mais decisivas) dos

problemas em pauta e de sua possível solução. Do mesmo modo, será imprescindível considerar (o que não acontecerá no presente texto) que a crise do Estado brasileiro é também a versão particular de um processo que diz respeito ao conjunto do capitalismo, e sobretudo à sua etapa aberta após a Segunda Grande Guerra, de quando se pode datar o início de um progressivo declínio do caráter público da ação estatal, com o Estado perdendo agilidade e organicidade diante do crescimento acelerado das demandas societárias, da explosão da complexidade, da “revanche da representação dos interesses” (Bobbio) e dos condicionamentos derivados da presença das grandes empresas privadas modernas (Ingrao, 7; Bobbio, 2; Pasquino, 12). Trata-se, em suma, de um problema que ultrapassa e envolve as fronteiras nacionais, mas que encontra traduções fortemente marcadas pelas cores da história nacional.

ESTADO E CAPITALISMO DIRIGIDO

Começemos recordando que Estado e capitalismo não são termos estranhos entre si. Muito pelo contrário. Na maioria das economias capitalistas, mesmo antes do período anterior à “Grande Depressão” dos anos 30 – quando se abre uma fase de legitimado intervencionismo estatal, com o Estado assumindo o papel de sujeito econômico ativo –, jamais a atuação do Estado foi inexpressiva ou pouco funcional. E isto tanto nas mais remotas épocas da “acumulação primitiva” (que só se viabilizou a partir da utilização do poder de Estado), quanto nos “anos de ouro” do liberalismo econômico, o século XIX, período em que o mercado e o *laissez-faire* não chegaram a funcionar plenamente e só ganharam certa materialidade graças às políticas compensatórias e reguladoras do Estado (sobretudo no que se refere à legislação trabalhista e à previdência social). Como se sabe, o próprio mecanismo da competição, determinante para a configuração do mercado moderno, só se tomou realidade a partir da ação do Estado. Que, aliás, obedeceu sempre a uma tendência de reforço progressivo, quanto mais nos aproximávamos do capitalismo plenamente realizado, já que este sempre dependeu da adoção de mecanismos de planificação centralizada, de regulamentação da jornada de trabalho, dos salários, do emprego, da previdência, bem como, e sobretudo, de política econômica. Como afirma a economista francesa Suzanne de Brunhoff, “após a segunda guerra mundial, o crescimento econômico nos países capitalistas desenvolvidos deu-se como crescimento de *economias mistas*, nas quais setor público e setor privado, mercados e regulamentação, finanças privadas e recursos do Estado, se interpenetram. A intervenção econômica do Estado assumiu a figura da *política econômica*, conjunto de medidas discricionárias que afetam toda a economia nacional. E isso por meio do orçamento (política financeira), da política monetária (ação sobre o crédito e as taxas de câmbio), da política social (regulamentação dos salários, organização de regimes de seguridade)” (Brunhoff, 3: 19).

O Brasil não escapou deste processo: ao contrário, como sociedade capitalista retardatária, constituída a partir do pólo exportador e num momento em que o capitalismo

monopolista se tornava dominante (Cardoso de Mello, 4), viveu-o de modo pleno e intensivo: nossa industrialização foi politicamente dirigida, esteve sempre na dependência da coordenação e especialmente do empenho do Estado em realizar pesados investimentos em setores estratégicos. E isso até mesmo porque a nossa não é uma história moldada por um empresariado constituído como tal, cioso de seus interesses enquanto classe, disposto a enfrentar a dinâmica e os percalços do mercado e capaz de afirmar-se autonomamente na sociedade, *vis-à-vis* às demais classes. O empresariado brasileiro, com honrosas exceções, sempre preferiu transferir suas responsabilidades para o Estado. A fragilidade ou a imperícia empresariais estiveram assim na base da força e da pujança que no Brasil sempre teve o Estado, verdadeiro agente vicário da burguesia e, nessa condição, organizador e viabilizador da própria economia de mercado que, bem ou mal, acabou por se estruturar no país.

Mas o Estado não teve tal preeminência apenas na fase industrial da formação social brasileira ou apenas no plano estritamente econômico e administrativo. Ele foi, na verdade, o grande ator da nossa história como nação – uma história atravessada e organizada por uma tendência dominante, qual seja, a de se realizar sem rupturas “revolucionárias”, sem democracia e sob o comando do Estado. Tal processo “passivo” de transformação social hipertrofiou precocemente o Estado, sobrecarregando-o de atribuições, cristalizando-o como mecanismo forte o suficiente para neutralizar as tensões sociais e se antecipar às demandas da sociedade; dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu (via cooptações e regulação estatal da cidadania) a auto-organização da sociedade, além de ter sedimentado uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo (Nogueira, 10 e 11; Coutinho, 5). Para a discussão que nos interessa aqui, importa ressaltar que este processo deformou o Estado, congestionando-se de corporativismos e deixando-o ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar. Com a plena configuração do capitalismo – ela mesma feita “pelo alto” –, o protecionismo estatal entranhou-se na mentalidade empresarial, funcionando praticamente como espelho do patrimonialismo. Ao mesmo tempo, como que a demonstrar a força avassaladora do fenômeno, generalizou-se em largas faixas do movimento popular-democrático, das classes trabalhadoras e da esquerda uma concepção marcadamente estatista, que em diversos momentos chegou à “estatolatria” e acabou por absolutizar o valor estratégico do Estado para o desenvolvimento econômico e a reforma social, postergando para um segundo plano (meramente instrumental) o tema da democracia e, assim, da participação política, da representação e das “regras do jogo”.

Por outro lado, na medida em que os processos de mudança não puderam ser radicais, o passado pôde se prolongar sob várias formas nas novas situações. Foi o que aconteceu, por exemplo, ao longo da crise da monarquia e do sistema escravista na segunda metade do século passado: o regime republicano recebeu uma pesada carga de relações, mentalidades e instituições legadas pelo Império, que acabaram por condicionar a evolução futura do país (Nogueira, 9). O mesmo vale para o movimento de afirmação do capitalismo e da indústria, obrigado a seguidas conciliações e acomodações com a velha estrutura agrária de origem colonial (Ribeiro, 13). No plano imediatamente estatal, isto

significou que a modernização do aparelho de Estado não teve como se completar: sua estrutura administrativa e sua burocracia passaram a ganhar legitimidade através do uso intensivo de práticas bem pouco “modernas” e “racionais”, derivadas justamente do passado que se imaginava superado. O Estado, assim, acabou por ser formatado pela coexistência, em seu interior, de diferentes princípios de estruturação – o patrimonial e o burocrático –, o que obviamente complicou sua atuação posterior.

Em outros termos: por se ter convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado e em sucedâneo do empresariado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a 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 clientelistas e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficiência em seu interior.

Todo esse processo foi evidentemente reproduzido e exacerbado pelo período autoritário-militar que se abriu em 1964, particularmente no que se refere aos padrões de estruturação do Estado e de relacionamento Estado-sociedade. E isso ao menos por um motivo: o golpe veio cortar pela raiz o ensaio de democracia de massas que se iniciara nos anos 50, consagrou o controle militar direto sobre o Estado e acabou por dar suporte a procedimentos governamentais excludentes e tecnocráticos. Sob o comando de um regime acintosamente de direita (que se jactava de estar defendendo o mercado e o capitalismo), o intervencionismo estatal crescerá em proporções jamais conhecidas antes, seja em termos indiretos (medidas de política econômica), seja em termos diretos (apropriação e gestão de meios de produção). Recebendo o impacto do fechamento político e cultural propriamente dito, de uma pesada centralização e do torpedeamento das liberdades civis e individuais, o Brasil conhecerá a consolidação do poder de um Estado regulador e todo-poderoso, que fixa e arbitra políticas salariais compulsórias e arrochantes, distribui subsídios, incentivos fiscais e créditos, mobiliza expressiva massa de recursos através de mecanismos de captação de poupança forçada (FGTS, PIS, PASEP), inicia (via correção monetária) a indexação da economia, além de multiplicar, nem sempre com critério, o número de empresas estatais e de estimular o ingresso de capital estrangeiro. Registra-se também, nesse período, uma preocupação crescente com o planejamento e a programação da economia (fato que estará na base de diversos atos do regime com setores do empresariado). Somado ao esforço que se faz para “racionalizar” a máquina administrativa, tal processo implicará o surgimento de importantes bolsões de técnicos e burocratas modernos no interior do funcionalismo público (Vianna, 14).

No entanto, tudo será feito sem ganhos expressivos (ou definitivos) em termos de eficiência na gestão pública como um todo e, evidentemente, com um elevadíssimo custo social, expresso no aguçamento sem precedentes da miséria e da marginalização. Além do mais, pouco a pouco, o Estado será literalmente tomado pelos diversos capitais e

interesses – agora já hegemônicos pela progressiva afirmação da grande empresa monopolista –, que recortam e se apoderam do conjunto dos segmentos e agências estatais, bem como passam a condicionar (e a distorcer) o funcionamento das instituições representativas. Deste modo, ganharia atualização uma das mais perversas tendências da vida brasileira. Mais uma vez, iria se politizar a competição econômica, “tendendo a transformar a concorrência de mercado em luta por alguma fatia do poder estatal. Por aí, a progressiva fragmentação do aparelho e a balcanização do poder do Estado, mas também a perenização de um comportamento defensivo-especulativo dos vários agentes econômico-financeiros, o qual, extrapolando situações circunstanciais, transformava-se em fenômeno estrutural. A aversão ao risco e a necessidade de investimentos promovidos e subsidiados vão de par com a tão comentada falta de ‘espírito conquistador’ de grande parte da burguesia empresarial” (Fiori, 6: 108). Deteriorando-se enquanto ente público, o Estado irá se converter numa espécie de presa do velho poder privado de antes, agora reforçado e alargado pelos *lobbies*, pelas grandes empresas, pelas tecnocracias e pelos corporativismos multiplicados.

Foi esse Estado, constituído sob a pressão do capitalismo amadurecido nos anos 60 e sob o beneplácito de um regime militar, que chegou à crise dos anos 70-80 e à transição democrática. Nesse momento, revelou-se toda a sua incapacidade (política, administrativa e financeira) de responder às diversas demandas sociais, proteger e dar condições de expansão aos setores estratégicos (caso da educação, da ciência e da tecnologia), promover o desenvolvimento econômico-social e direcionar, com soberania e determinação, a reinserção do Brasil na economia mundial e na nova fase das relações internacionais que então se delineava.

CRISE DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

Ao longo dos anos 80, ápice da transição democrática, as dificuldades e os dilemas do Estado brasileiro ganharam total transparência. O próprio avanço da democracia na segunda metade da década colaborou para que tal ocorresse, na medida em que forçou a revisão de práticas anteriores, questionou as políticas autoritárias e repôs a legitimidade do conflito. Mas foi com a instalação do binômio recessão/inflação na economia brasileira, no final da década anterior, que o processo se explicitou: a crise econômica fomenta a crise política do regime autoritário e o crescimento da oposição democrática, nelas se entrelaçando, e passa a conspirar contra a capacidade de o Estado prosseguir gerenciando o esforço de desenvolvimento. Problemas de governabilidade, de financiamento do setor público e de funcionamento administrativo do Estado serão a partir daí uma constante, combinando-se explosivamente com o projeto “distensionista” do regime. O período Figueiredo (1980-1984) denunciará bem as dimensões da crise, até mesmo pela rapidez com que se dará a sua desintegração política e administrativa. Com o crescimento das oposições e do movimento democrático, passou-se a viver sob a égide da

necessidade de racionalizar ou modernizar o Estado, projeto que foi adotado – com nuances de diferenciação bastante significativas – praticamente por todos os protagonistas da luta política. Com a “Nova República” – sobretudo naquilo que ela teve de oxigenação da vida política e estatal, de consolidação da democracia e de reconstitucionalização do país, mas também de reprodução de práticas, personagens e procedimentos anteriores –, o processo ganharia nitidez e velocidade ainda maiores.

Chegou-se assim a um diagnóstico consensual, sustentado por alguns importantes elementos nucleares:*

1. Em primeiro lugar, ganhou peso a crítica à forte centralização administrativa do Estado brasileiro. Promovida para se ajustar funcionalmente às práticas e instituições de caráter autoritário desenvolvidas pelo regime de 64, tal centralização (sobredeterminada por uma forte concentração), ao longo do tempo, acabou por produzir seu oposto, retirando agilidade, eficiência e capacidade gerencial do Estado.

2. Em segundo lugar, adquiriam total transparência a hipertrofia e a distorção organizacional do Estado, manifestas na combinação de empreguismo, “excesso” de Estado e sobreposição de funções e competências. Esta última, aliás, gera uma seqüência inesgotável de conflitos (muitas vezes artificiais) inter e intra-burocráticos, em si mesmos indicadores do precário funcionamento do aparato estatal como um todo. Subproduto especial desta grave distorção é o fenômeno da “enfeudalização” do Estado, ou seja, da permanente tendência que certos segmentos do aparelho estatal têm de se fecharem em si mesmos e operarem como feudos, de modo a reforçar seu poder e resistir a toda e qualquer tentativa, vinda “de fora”, de reformar ou racionalizar os padrões de organização administrativa. Atuando como virtuais focos de soberania que não obedecem a nenhum comando, estabelecem normas informais exclusivas e chegam mesmo a tomar decisões à revelia das instâncias superiores, tais “feudos” dão uma boa dose de veracidade às denúncias sobre a força do “segundo escalão” e são um importante pólo de degradação e privatização do Estado.

Destaque-se aqui a tradicional indefinição de fronteiras funcionais entre os níveis de governo, com as três esferas governamentais – federação, estados e municípios – mostrando-se incapazes de alcançar maior coordenação ou níveis mais elevados de planejamento, embora atuem muitas vezes nas mesmas áreas ou nos mesmos espaços. Com isso, duplicam-se esforços, desperdiçam-se recursos e eleva-se o custo dos serviços públicos, sem qualquer acréscimo correspondente em termos de eficiência.

Some-se a isto a pouca flexibilidade administrativa do setor público, seja em termos de agilidade para desencadear processos de atualização estrutural, seja em termos de propensão à mudança. Potencializada pelo conservadorismo e pelo fisiologismo dos políticos, dos *lobbies* empresariais e de certas vertentes do sindicalismo, esta resistência à mudança por parte do funcionalismo e da alta burocracia estatal é um relevante

* Agradeço as sugestões feitas pelo sociólogo Angelo Del Vecchio para a definição dos itens que se seguem.

complicador da crise do Estado. Em boa medida, dela nasce a dificuldade mesma de se proceder à reforma administrativa: reduzida sempre a uma intervenção pontual carregada de intenções propagandistas, a reforma não consegue se fixar como fator permanente de ajuste do aparato estatal.

3. Em terceiro lugar, evidenciou-se como nunca a ineficiência da máquina estatal, manifesta especialmente nas atividades de prestação de serviços e gestão. Resultante, em boa medida, da associação de hipertrofia e centralização acima assinalada, tal ineficiência encontra complementaridade na baixa responsabilização das empresas e dos dirigentes estatais: embora vivam em situação de acentuada heteronomia, já que dependentes financeiramente do Tesouro Público, estas empresas estão praticamente desobrigadas de apresentar bom desempenho ou rentabilidade. Agravada pela utilização das estatais como instrumento de captação de recursos externos, prática que se tornou abusiva em anos recentes, esta paradoxal situação retarda a modernização de muitas empresas e emperra a revisão das próprias políticas de gestão adotadas.

4. Em quarto lugar, pôs-se em plena luz do dia a privatização do Estado, patente nos aspectos supramencionados, mas também na constituição de burocracias e empresas estatais fortemente vulneráveis à pressão e aos interesses de grandes grupos econômicos, na estrutura de subsídios e benefícios fiscais, e até no arraigado corporativismo exibido por certas categorias de trabalhadores do Estado (da administração direta ou das empresas de economia mista) na defesa, nem sempre justificada, de seus interesses. Tendo a tecnoburocracia como elo de ligação entre o público e o privado, tal processo de privatização mostra-se como autêntico convênio entre algumas agências estatais e os negócios, com o resultado de que o Estado, invadido e acossado por uma massa de interesses particularistas, acaba por ter sua dimensão pública gravemente reduzida e deformada.

5. Por fim, como fator de coroamento de todos os demais, completou-se a crítica à inexistência de controle democrático sobre o Estado. Fruto do nosso autoritarismo congênito, da desestruturação institucional e da deseducação política do pós-64, do represamento da cidadania e da participação ocorrido durante os anos seguidos de ditadura, esta ausência de controle mostra-se como um significativo eixo constitutivo do Estado brasileiro. O controle sobre o aparato estatal existe apenas em termos nominais. Não consegue sequer contrastar o forte viés tecnocrata que domina a conduta de muitos técnicos e funcionários superiores do Estado, fazendo-os agir como detentores auto-suficientes de um saber abrangente e todo-poderoso que dispensaria até mesmo a consideração da dinâmica política e, no limite, exigiria o estabelecimento de uma "prudente desconfiança" para com a própria política. Para além disso, a ausência de controle reforça todas as deformações antes mencionadas, posto que sanciona o fosso que distancia o Estado da sociedade e problematiza o entrosamento entre os poderes básicos da República, consagrando a prevalência do Executivo e a irresponsabilidade do Estado.

ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

Todos estes aspectos evidenciam-se nos mais diversos segmentos do setor público, mas se manifestam com força maior naqueles de dimensão estratégica. Aliás, as atividades e os setores essenciais são os mais atingidos pela distorção privatista do Estado, pela sua ineficiência e pelo descalabro das finanças públicas. Educação, ciência e tecnologia, saúde, previdência, habitação, toda uma gama de temas decisivos para o alcance de um patamar aceitável de bem-estar e de uma melhor posição em termos de desenvolvimento, são relegados a um posto subalterno e passam a sofrer o impacto principal da crise do Estado. Tornam-se, ao mesmo tempo, vítimas indiretas da campanha antiestatista desenvolvida pelas correntes do neoliberalismo, hoje em pleno gozo de uma ascensão rápida e carregado de pretensões hegemônicas.

A propaganda neoliberal elege justamente aqueles temas decisivos da área social como responsáveis pelo déficit público e pelo “excessivo” gasto estatal, atribuindo ao setor público a condição de fonte única da corrupção e da ineficiência. O neoliberalismo procede como se o próprio Estado – com suas políticas compensatórias e de regulação – fosse o gerador da crise econômica, donde a necessidade de desmontá-lo e de restaurar a plenitude do mercado (Barbosa de Oliveira, 1). Trabalhando a insatisfação existente na sociedade com respeito à esfera estatal, o neoliberalismo banaliza a idéia clássica de que o Estado deve estar sob o controle da sociedade; transforma tudo em “slogans” de agitação (combate à corrupção, corte de funcionários, privatização) e reduz os termos da crise ao problema do déficit público, do “gigantismo” do Estado. De tabela, a crítica neoliberal alcança o conjunto das instituições e das ações públicas, ajudando a desvalorizá-las junto à sociedade, sempre em nome da necessidade que todos têm de se ver livres do Estado (Lahuerta, 8).

Espelhando os grandes interesses empresariais encrustrados no capitalismo de Estado brasileiro, o neoliberalismo não trabalha de fato pela “privatização”, que ele sabe impossível, de certos setores públicos, mas por uma maior adequação “funcional” destes setores à lógica e à dinâmica do “mercado”. Ocorre o mesmo no caso da pregação em favor da “racionalização” administrativa e da redução do papel do Estado na economia, objetivos que estão perfeitamente de acordo com o “projeto” da grande empresa privada nos quadros do capitalismo de Estado, embora também façam parte, com outro tratamento, dos mais avançados projetos democráticos.

O “choque liberal” por ele proclamado parte de um suposto engenhoso mas falso: o de que, esgotados os modelos de enfrentamento da crise pela via de intervenção estatal, teria chegado a hora do retorno à plena vigência do mercado, regulador ideal da economia capitalista. O que tal discurso desconsidera é que a projeção liberal clássica ficou sem sustentação histórica: em tempos de cartéis e monopólios, de drástica redução do número mesmo de agentes econômicos, o mercado tende a se concentrar cada vez mais e vê desaparecer no horizonte a velha competição, mecanismo pensado como perfeito que, historicamente, lhe havia até mesmo garantido a existência. O mercado plenamente

desenvolvido conhece um novo tipo de competição, tem uma baixíssima capacidade de auto-regulação e só pode existir às custas do planejamento e da intervenção estatal. “Menos Estado, mais mercado? Mas o ‘Big Market’ não pode gerir sua própria crise sem a intervenção do Estado. Sua verdade é o oposto do que anuncia seu discurso teórico” (Brunhoff, 3: 154). Além do mais, se olharmos de modo concentrado para o caso brasileiro, fica muito pertinente a indagação: “como desvencilhar-se de um Estado de que todos dependem economicamente, numa luta em que o principal instrumento de poder de cada um é a própria fatia do Estado que se controla?” (Fiori, 6: 112).

O que salva o neoliberalismo e lhe dá operacionalidade política e ideológica é sua sensibilidade para isolar o tema do Estado, assinalar o esgotamento de um padrão de desenvolvimento nele sustentado e denunciar as iniquidades e deformações de certas práticas e estruturas estatais, explorando um confuso sentimento societário de desconfiança, desrespeito e cansaço diante de tudo o que é público. Aproveitando-se da inoperância atual das concepções teórico-políticas típicas do campo democrático (e da esquerda), tal sensibilidade tem sido a responsável maior pelo fascínio hoje exercido pelo movimento neoliberal no Brasil.

Seja como for, a pregação neoliberal não chega à raiz da questão: o intervencionismo econômico do Estado brasileiro não se constitui em nenhuma disfunção, mas num pressuposto básico do desenvolvimento, numa imposição da própria estrutura social. A solução da crise em que se encontra o padrão atual deste intervencionismo, portanto, não repousa no discurso contrário ao tamanho do Estado, ao seu papel na economia ou ao alegado “prejuízo crônico” das empresas estatais, como se fosse viável e possível passar grossas fatias da economia a uma iniciativa privada desprovida de grandeza e historicamente refratária à chamada livre concorrência. Do que se trata é de um tema bem mais vasto e complexo, pertinente à esfera do Estado como um todo: qual seja, o de recuperar a capacidade de coordenação e planejamento do Estado, para o que é necessário tanto uma *reforma da administração* – de modo a adequá-la ao imperativo de prestar com eficiência serviços públicos fundamentais, adquirir plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte efetivo aos atos de governo – quanto, acima de tudo, uma *reforma do Estado*, de modo a passar em revista as práticas, as funções e as instituições estatais, bem como as relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico é perverso e de baixíssima qualidade. Em outros termos, a questão é política; diz respeito à democracia, à criação de consensos nacionais mínimos, à participação da cidadania, não apenas a uma mera “racionalização” administrativa.

As proporções da crise atual tornam inadiável esta reforma. Seu sentido geral é o da desprivatização do Estado, de modo a colocá-lo a serviço da sociedade, democratizar seu controle e responsabilizá-lo. Nada mais superficial e diversionista do que a redução da questão ao seu aspecto quantitativo ou imediatamente administrativo. Até mesmo como consequência das políticas de intervenção estatal, *política e administração pública* tornaram-se instâncias cada vez mais interpenetráveis. Por isso, embora seja uma meta fundamental e inadiável, a reforma da administração apenas poderá ser efetivada como

parte de um projeto mais amplo que, no essencial, traga em si um novo desenho de Estado, um novo método de gestão das atividades públicas, um novo padrão de relacionamento do Estado com a sociedade, a valorização do servidor público e das instituições em geral. Somente assim a pretendida racionalização da máquina administrativa – com os cortes e os ajustes dela derivados – poderá se completar. Caso contrário, teremos apenas desarranjo e paralisia na administração. Os ganhos reais provenientes de uma reforma administrativa não podem ser contabilizados aritmeticamente: eles não são de natureza orçamentário-financeira, mas política.

Uma reforma desta envergadura certamente não dependerá da vontade de um só governante nem tampouco poderá se realizar no período de uma única gestão governamental. Exigirá o esforço concentrado das forças políticas, dos setores organizados da sociedade, das instituições democráticas; deverá contar com a determinação e a lucidez dos governantes e dos partidos democráticos que cheguem ao poder; irá requerer o envolvimento decisivo dos intelectuais e das universidades, personagens centrais de todo um indispensável trabalho de diagnóstico, análise e proposição; passará por políticas de estabilização econômica que estanquem a inflação, ressuscitem a idéia de cálculo econômico e dissolvam a especulação financeira como prática gerencial generalizada, meio de vida e estratégia de sobrevivência. Com isso será possível desnudar o problema da eficiência de todos os sistemas produtivos – problema aliás que ocupa o centro da discussão a respeito da administração pública – e retomar o esforço de recuperação dos sistemas estratégicos que caracterizou a primeira fase da “Nova República”, como é o caso do sistema universitário (ensino em geral) e do sistema de ciência e tecnologia.

Tudo isto quer dizer que a questão da crise do Estado e da reforma administrativa – embora comporte diversas ações tópicas de caráter mais ou menos compensatório – depende sobremaneira de uma intervenção sobre a esfera pública no seu todo. Apenas no bojo de um projeto que busque converter todas as ações estatais em ações efetivamente *públicas* e estabelecer o seu controle pela sociedade organizada, é que o enfrentamento daquela questão poderá encontrar novas alternativas. Essa a substância de uma *reforma democrática do Estado* que, embora exija todo um leque de esforços e energias e esteja obrigada a conviver com um longo período de maturação, precisa começar já. Seu motor é, acima de tudo, o prosseguimento da consolidação democrática, a reposição da política no posto que lhe compete, a iniciativa, a imaginação criadora e a disposição para negociar dos governantes, dos partidos, dos sindicatos. Fora disso, será a reafirmação de uma história já conhecida, que sempre desvalorizou a política e a democracia e, por isso, problematizou todas as esperanças.

(Junho, 1990)

NOGUEIRA, M. A. – Administrative reform or reform of the state? *Perspectivas*, São Paulo, 12/13: 01-17, 1989/90.

ABSTRACT: *This paper tries to bring to the discussion some contributions to the "administrative reform" in Brazil having in mind the general lines of a historical and political analysis which reflects upon the theme as a wider reform of the State.*

KEY-WORDS: *State; politics; administrative reform; neoliberalism; State reform.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. – "Comentários sobre a crise atual do Estado". *Textos para Discussão*. IESP/FUNDAP, São Paulo, nº 19, 1989.
2. BOBBIO, N. – *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
3. BRUNHOFF, S. – *L'Heure du Marché. Critique du Liberalisme*. Paris, PUF, 1986.
4. CARDOSO DE MELLO, J. M. – *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
5. COUTINHO, C. N. – "As categorias de Gramsci e a realidade brasileira". In: COUTINHO e NOGUEIRA (Org.), *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 103-127.
6. FIORI, J. L. – "Sobre a crise do Estado Brasileiro". *Revista de Economia Política*. São Paulo, 9, (3): 103-114, julho-setembro 1989.
7. INGRAO, P. – *Masse e Potere*. Roma, Editori Riuniti, 1977.
8. LAHUERTA, M. – "A recuperação da esfera pública". *São Paulo em Perspectiva*. Fundação SEADE, São Paulo, 3 (1/2): 46-50, janeiro/junho 1989.
9. NOGUEIRA, M. A. – *As Desventuras do Liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
10. NOGUEIRA, M. A. – "Da política do possível às possibilidades da política. Notas sobre a transição democrática no Brasil". *Perspectivas*. Revista de Ciências Sociais. São Paulo, 9/10: 1-19, 1986/1987.
11. NOGUEIRA, M. A. – "Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil". In: COUTINHO e NOGUEIRA (Orga.), *op. cit.*, p. 129-152.
12. PASQUINO, G. – *La Complessità della Política*. Bari, Laterza, 1985.
13. RIBEIRO, I. O. – *Agricultura, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
14. VIANNA, M. L. T. W. – *A Administração do "Milagre". O Conselho Monetário Nacional. 1964-1974*. Petrópolis, Vozes, 1987.