

DA "ERA VARGAS" À FHC: transições políticas e reformas administrativas

BCH-UFC
PERIÓDICOS

A reforma do Estado é a questão mais persistente na vida política brasileira e continua sendo o foco para um desenvolvimento justo e sustentável. Importante distinguir a reforma do Estado da reforma administrativa. A primeira descreve mudanças na estrutura, posição e forma de intervenção do Estado na sociedade, enfocando ideologias, forças políticas e legitimidade. Enquanto a segunda representa uma revisão dos mecanismos administrativos e técnicos adotados para viabilizar a intervenção pública.

Em 1930, a derrubada da primeira república inaugurou uma longa odisséia para reformular o modelo político brasileiro. Até o presente, esse caminho perpassou por três grandes reformas do Estado: o estado interventor, o estado empresarial e o estado regulador. Esse trabalho sintetiza a literatura da ciência política em torno desses grandes momentos.

A primeira reforma adotou um modelo de intervenção centralizadora do Estado na sociedade, enquanto o governo foi organizado de acordo com o modelo administrativo racional-legal (1930-1945). A segunda nasceu durante o regime militar (1964-1985), e sua política de um acelerado crescimento econômico é conhecida como a reforma empresarial do Estado. Os seus mecanismos administrativos assimilaram processos des-

JAWDAT ABU-EL-HAJ*

RESUMO

O texto apresenta uma retrospectiva descritiva de abordagens e teorias que guiaram os diversos momentos das reformas administrativas no Brasil desde a década de 1930. Delimitou três modelos que marcaram a institucionalização do setor público: o burocrático-racional (1938), o empresarial (1967) e o gerencial (1995). Sugeriu que a consolidação de uma administração pública eclética que reforçou o peso das barganhas políticas em detrimento do desempenho institucional, gerando uma invasão de atribuições principalmente entre as três instâncias da federação brasileira.

ABSTRACT

The article presented a retrospective of approaches and theories that guided administrative reforms in Brazil since the 1930s. It indicated three basic models that marked the institutionalization of the public sector: bureaucratic-rational (1938), entrepreneurial (1967) and managerial (1995). It suggested that the consolidation of an eclectic public administration strengthened political bargaining to the detriment of institutional performance and created a tendency of turf-invasion among the three levels of the Brazilian Federation.

* Doutor em Ciências Políticas e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará.

centralizados da tomada de decisões. A última, a reforma reguladora, foi concebida durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e sua doutrina seguiu os moldes de gerenciamento público.

A "ERA VARGAS" E O ESTADO INTERVENCIONISTA

O Brasil da década de vinte vivenciou uma profunda mudança social: cresceram os centros urbanos, nasceram novas classes sociais, apareceu a indústria e entraram em decadência as antigas elites cafeicultoras. O país se encontrava numa conjuntura de intensa mobilização política, urbana, antagônica à sociedade agrária. Os protestos contra as práticas políticas da *Primeira República* (1889-1930) se tornaram o foco das mobilizações sociais. Especificamente, as críticas se voltaram para: a manipulação

dos votos, o uso político da administração pública e a aplicação de políticas econômicas liberais, que beneficiavam os cafeicultores e seus respectivos estados em detrimento de outros setores produtivos.

A decadência dos cafeicultores já era evidente nos primeiros anos do século vinte. O colapso dos preços do café atingiu em cheio o poderio econômico dessas elites. Os industriais, comerciantes, as novas classes médias urbanas e os assalariados industriais projetavam uma nova sociedade embrionária

e se organizaram para desalojar do governo as elites cafeicultoras. A persistente crise do café indicava que o Brasil precisava de um novo modelo econômico e de uma reforma do Estado que contemplasse as mudanças sociais. Desesperadas, as referidas elites utilizavam todos os meios para prorrogar a sua permanência no poder: aumentaram a repressão dos assalariados industriais, aprofundaram o empresarismo, praticaram a compra de votos e utilizaram o câmbio para aumentar as exportações do café. Dois efeitos concomitantes aceleraram a queda do antigo regime. De um lado, fracionou-se a unidade das elites paulistanas e, de outro, rompeu-se o pacto regional entre Minas Gerais e São Paulo (De Lorenzo e Costa, 1998).

Três forças políticas se digladiavam para substituir a “Primeira República”: a esquerda liderada pelo PCB (Partido Comunista do Brasil), a extrema direita, representada pela AIB (Ação Integralista Brasileira) e o centro, aglutinando a Aliança Liberal e o catolicismo político. Cada agrupamento dependia de grupos sociais diferentes. O PCB se inspirava nas lutas operárias. Os integralistas tiveram grande popularidade junto aos segmentos conservadores das classes médias urbanas e a alguns círculos operários. As forças centristas, representadas pela Aliança Liberal e lideradas por Getúlio Vargas, conseguiram reunir um amplo espectro: forças regionalistas contrárias à hegemonia paulistana, profissionais liberais, militares, empresariado industrial e as elites políticas reformistas. Objetivamente, o centro era o melhor posicionado para liderar o processo. Reunia o poder das armas militares, a legitimidade do clero, os recursos do empresariado industrial e a força política das oligarquias estaduais.

No dia 11 de novembro de 1930, com o incentivo dos militares, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e todas as Assembléias Legislativas, além de suspender os direitos políticos. Para Vargas, os impasses brasileiros eram causados pela anarquia político-administrativa. Assim, entre 1930 e 1945, desencadeou uma centralização político-administrativa jamais vista no Brasil. Nesse período, popularmente designado “Era Vargas”, essa administração

caracteriza-se por uma combinação de intervenção política do governo federal nos estados, com uma centralização administrativa inspirada na organização racional-legal das instituições governamentais. A sua implantação ocorreu numa seqüência de dois intervalos. O primeiro é localizado durante o governo provisório (novembro de 1930 a 16 de julho de 1934), enquanto o segundo corresponde à fase repressora do *Estado Novo* (Gomes, 1980).

A CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (1930-1934)

O assassinato do paraibano João Pessoa, candidato à vice-presidência de Vargas, no dia 26 de julho de 1930, foi o estopim que apressou a derrubada, pela força das armas, da *Primeira República*. Como todos os centros políticos heterogêneos, a Aliança Liberal era polarizada entre dois projetos divergentes. O primeiro era do Partido Democrata Paulista, com suas bandeiras clássicas de eleições livres e governo constitucional; enquanto o segundo reunia os tenentes e intelectuais autoritários e defendia uma brusca centralização institucional e uma intervenção estatal, em prol do desenvolvimento econômico (Lippi, 1982).

Getúlio Vargas, seguidor do positivismo gaúcho, inclinava-se para o segundo grupo. A nomeação de interventores nos estados, em substituição aos governadores, e a reorganização administrativa marcaram os primeiros atos do governo provisório. Entre os dias 14 e 26 de novembro de 1930, Vargas criou dois super ministérios: Ministério da Educação e Saúde Pública e Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O seu propósito era enfrentar três impasses herdados do antigo regime: a questão social, representada pelos protestos operários; a crise econômica, causada pelo colapso dos preços do café e a assistência à agricultura que sofria de uma crise de abastecimento (D’Araujo, 1999).

Gustavo Capanema, o novo ministro da Educação e Saúde Pública, intelectual católico e protegido de Francisco Campos, um dos mentores da “Era Vargas” e seu ministro da justiça, promoveu uma reorganização administrativa, absorvendo órgãos,

extinguindo cargos e criando novas funções. O objetivo era a centralização de todas as entidades e repartições públicas ligadas a assuntos educacionais e de saúde, numa única administração.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, autodenominado Ministério da Revolução, teve o impacto mais prolongado pelo fato de haver redefinido as relações trabalhistas. Lindolfo Collor, então ministro do Trabalho e principal intelectual das reformas trabalhistas na “Era Vargas”, defendeu a tese segundo a qual, na sociedade urbana-industrial os conflitos trabalhistas não somente eram recorrentes, mas naturais e poderiam ser apaziguados com a formalização e a regulação dos mercados de trabalho. A organização corporativa das classes sociais e as negociações coletivas intermediadas pelo Estado seriam um substituto tanto do socialismo estatizante como do capitalismo liberal anárquico. A paz social se concretizaria, na medida em que patrões e empregados se organizassem em sindicatos e negociassem, de forma ordeira, as suas reivindicações, por intermédio do Estado.

Juarez Távora, ao assumir o Ministério da Agricultura, em 14 de abril de 1932, colocou três metas como princípios que norteariam o desenvolvimento agrário: coordenação maior entre os órgãos governamentais; a liberação das instituições públicas do jogo político; e a redução da irracionalidade administrativa, manifestada pela duplicidade de funções.

A centralização institucional surtiu poucos efeitos para amenizar a estagnação econômica e os conflitos sociais. Os confrontos trabalhistas permaneceram intensos e as colisões entre os comunistas e os integralistas se tornaram ocorrências frequentes. O quadro político se agravou, em julho de 1932, quando os paulistas deflagraram uma revolta, protestando contra a nomeação de um interventor pernambucano e pedindo o fim do governo de exceção (Skidmore, 1996).

Pressionado, em maio de 1933, Vargas convoca eleições da Assembléia Constituinte. Em 1934, a terceira Constituição brasileira é promulgada e

Vargas é empossado presidente, para um mandato de quatro anos, sem a possibilidade de reeleição. Nesse intervalo, o governo procurou aprofundar a sua reforma administrativa, iniciando uma fase de conflitos latentes com o Legislativo, como consequência dos inquéritos administrativos direcionados a modificar a natureza da administração pública no Brasil.

O conflito dos inquéritos se deflagrou, em 16 de maio de 1935, pela sub-comissão Nabuco. Maurício Nabuco, diplomata e filho de Joaquim Nabuco, foi convocado por Vargas para participar da Comissão Mista de Reforma Econômica-Financeira. Reconhecido por seus méritos na reforma administrativa do Itamaraty, Nabuco foi designado como relator da Sub-comissão do serviço público. Em setembro, apresentou ao ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, um dos mais minuciosos relatórios da situação do serviço público brasileiro. Descrevia uma situação caótica, assinalando a ausência de critérios para definições de funções e salários, e os fluxos desordenados de decisões. Recomendou mudanças nos métodos de recrutamento, critérios para progressão funcional e um remanejamento de órgãos. Na sua conclusão, Nabuco sugeriu a exclusão dos extra-numerários (funcionários nomeados) da folha de pagamentos, deixando a sua incorporação a uma comissão especial. O diagnóstico da sub-comissão Nabuco implicava um golpe fatal para o Estado Patrimonialista da primeira república e estava predestinado a sofrer uma resistência tenaz das elites dominantes no Congresso.

A resposta do Legislativo foi negativa e o ministro da Fazenda reagiu, confiscando as edições do relatório e nomeando outra sub-comissão de parlamentares, esta sob a direção do deputado José Bernardino. A sub-comissão Bernardino reiterou todos os critérios técnicos de Nabuco; todavia, recomendou a incorporação dos extranumerários ao serviço público. Essa demanda implicava uma institucionalização do controle oligárquico da administração pública, uma vez que admitia, permanentemente, milhares de seguidores e afilhados políticos no setor

público, bloqueando as possibilidades de reformas políticas.

Em dezembro de 1935, Vargas tomou a iniciativa e nomeou dois confidentes: Luiz Simões Lopes (político gaúcho) e Moacir Ribeiro Briggs (diplomata), para dirigirem a Comissão Presidencial e elaborarem um relatório definitivo da situação do funcionalismo público. Conhecida como Comissão do Reajustamento, esta criou um plano de cargos e salários, instituiu o concurso público como critério de ingresso no serviço público e criou o Conselho Federal do Serviço Público para promover a unificação das carreiras e dos vencimentos nas repartições federais. Em outubro de 1936, as recomendações foram transformadas na Lei de Reajustamento dos Quadros e dos Vencimentos do Funcionalismo Público Civil da União (Lei 284). A administração pública brasileira se aproximou do modelo clássico racional-legal, adquirindo regras de ingresso, pisos salariais, critérios de progressão e um sistema de acompanhamento e avaliação (Wahlrich, 1983).

O modelo administrativo racional-legal, defendido por Simões e Briggs, era influenciado pelas teorias clássicas da administração pública e sintetizava seis princípios: 1. funcionários públicos sem lealdades políticas; 2. hierarquias e regras bem definidas; 3. permanência e estabilidade no emprego; 4. institucionalização derivada de um perfil profissional bem demarcado; 5. regulação interna para evitar arbitrariedades e 6. isonomia salarial e das condições contratuais.

Os conflitos entre as elites políticas, no entanto, permaneceram como fonte de instabilidade. Nos meados de 1937, apresentavam-se dois candidatos à sucessão de Vargas: Armando de Sales Oliveira, ex-governador de São Paulo e representante das elites paulistas, e José Américo de Almeida, um integrante do movimento tenentista. A vitória de Armando Sales era inevitável. Para impedir o retorno das elites paulistas ao poder e, incentivado pelos militares Góis Monteiro e Eurico Dutra, Vargas sucumbiu à tentativa autoritária. No dia 10 de novembro de 1937, ordenou o cerco ao Congresso Nacional, anunciou

a instalação do “Estado Novo” e uma nova Constituição, autoritária, que previa eleições somente num prazo de seis anos.

O *Estado Novo* foi marcado por contradições. De um lado, pôs em prática um dos mais brutais sistemas de repressão. Por outro, incentivou o aparecimento de uma nova elite tecnoburocrática, moderna, centrada no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público).

O DASP E A FORMALIZAÇÃO DO ESTADO RACIONAL-BUROCRÁTICO (1938-1945)

No dia 30 de julho de 1938, o DASP foi fundado pelo Decreto-lei 579, com a incorporação do Conselho Federal de Serviço Público. A instituição foi pensada como um centro de planejamento estratégico da reforma administrativa, tendo cinco atribuições: 1. selecionar os candidatos aos cargos públicos federais; 2. promover a readaptação dos funcionários de carreira aos novos padrões administrativos; 3. padronizar as compras do Estado, através de regras transparentes e licitações; 4. auxiliar o Presidente na elaboração dos projetos a serem submetidos à sanção e 5. inspecionar o serviço público e apresentar relatórios anuais sobre a situação do serviço público.

Para desempenhar o papel de coordenação, o DASP foi organizado em cinco divisões: organização e coordenação, empregados públicos, extranumerários, seleção e treinamento e materiais. Na época, uma sexta divisão foi estabelecida, a das finanças; mas, pela resistência demonstrada pelo Ministério da Fazenda, a sua operacionalização foi adiada até 1940, quando foi criada a Comissão do Orçamento, localizada no Ministério das Finanças, mas presidida pelo diretor do DASP. A jurisprudência financeira do DASP foi ampliada, alguns meses antes da queda de Vargas, para englobar a preparação integral do orçamento geral da União.

Os fundadores do DASP evitaram as pressões políticas, negando a transferência de pessoal dos outros ministérios para o preenchimento dos novos cargos. Um concurso público para “técnicos de administração” foi aberto. O conteúdo do concurso re-

fletiu a posição central que o DASP assumiu dentro do serviço público. As provas exigiam candidatos de elevada preparação acadêmica e uma especialização técnica, de acordo com a função a ser preenchida. Por exemplo, os concursos eram divididos em três fases: um exame escrito de conhecimentos técnicos; a elaboração de uma tese na área de especialização e uma defesa pública do texto apresentado. Essa criteriosa seleção criou um grupo de construtores do Estado Moderno, no Brasil, cuja legitimidade residia no conhecimento técnico e na capacidade de planejamento, atributos alheios aos típicos funcionários patrimonialistas da Primeira República. O novo estamento representava, na essência, o embrião de uma nova classe média urbana, disposta a assumir um papel político e administrativo central na construção de uma sociedade urbana-industrial, no Brasil.

Apesar do Estado Novo ter flertado com os fascistas, as referências teóricas dos daspianos eram os clássicos da administração pública liberal: Max Weber, William Willoughby, Henri Fayol e Luther Gulick. Os relatórios da reforma administrativa americana, durante o governo Roosevelt, “The President’s Committee on Administrative Management Report” (1936), e o relatório da Brookings Institution (1937) tiveram uma grande ressonância junto a Luiz Simões Lopes, o mentor da entidade.

Da obra original de Weber, os daspianos derivaram os princípios gerais que definiam o tipo ideal da administração pública racional-legal. Esse modelo implica a existência de instituições gerenciadas por uma burocracia em que há uma hierarquização e racionalização de funções; divisão de trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; remuneração fixa e de acordo com a função; especialização competente do funcionário nomeado, e não eleito; a dedicação exclusiva; carreiras estáveis; separação entre a propriedade do funcionário e os bens públicos e comunicações escritas e documentadas. Três termos resumem a cultura organizacional desse tipo: impessoalidade, imparcialidade e neutralidade.

A adaptação das teorias weberianas por William Willoughby, para os mecanismos da democracia representativa, gerou uma compartimentalização formal dos papéis das instâncias políticas e administrativas. Seguindo esse autor, os daspianos defendiam a diferenciação entre os mecanismos administrativos (governança) e as negociações políticas, formação de consensos políticos e a elaboração de programas governamentais (governabilidade). A política é a arena de representação dos interesses sociais e particulares e é exercida, principalmente no poder Legislativo, pelos partidos. A administração técnica baseada na eficiência operacional é uma esfera exclusiva do Executivo, que gerencia as instituições governamentais como um “conselho diretor” de uma sociedade anônima. Para Willoughby, há duas típicas atividades administrativas: os fins do Estado, que englobavam os serviços fornecidos ao público (saúde, educação, transporte, defesa nacional, finanças, relações exteriores, etc) e atividades de planejamento e administração. O segundo são funções essenciais para o desempenho das primeiras. Essas atividades requerem a determinação e definição de autoridade, organização racional, pessoal e material, dotação orçamentária e adoção de métodos adequados de trabalho.

Henri Fayol, o mentor das reformas administrativas francesas, distinguiu entre princípio administrativo e elementos administrativos. O primeiro é composto pela divisão de trabalho, autoridade, unidade de comando, unidade de direção, centralização, hierarquia e disciplina. Enquanto os elementos da administração representam planejamento (previsão de resultados), organização, comando e organização (POCCC). Finalmente, Luther Gulick, o intelectual orgânico das reformas administrativas americanas da era Roosevelt, acreditava que as instituições governamentais deveriam se organizar de acordo com as seguintes linhas: planejamento, organização, recrutamento pessoal (*staffing*), direção, coordenação, informação e orçamento.

Seis princípios passaram a representar um consenso em torno da teoria clássica da administra-

ção pública: 1. funcionários públicos apolíticos (sem lealdades políticas); 2. hierarquias e regras bem definidas; 3. permanência e estabilidade no emprego; 4. institucionalização derivada de perfil profissional bem demarcado; 5. regulação interna para evitar arbitrariedades e 6. isonomia salarial das condições contratuais.

A doutrina daspiana adaptou os princípios da teoria tradicional e formulou nove premissas que guiariam a atuação das instituições públicas: 1. racionalização da autoridade, através de uma divisão hierárquica de trabalho; 2. estabelecimento de normas que minimizassem a interferência política; 3. ajustamento de salários, de acordo com as funções enquadradas na hierarquia interna; 4. seleção meritocrática, baseada na competência técnica dos servidores e determinada por um concurso rigoroso e especializado; 5. dedicação exclusiva à profissão, fixada através de um contrato de tempo integral; 6. unidade do comando administrativo; 7. unidade da direção institucional; 8. centralização administrativa e 9. disciplina.

A partir de 1942, o modelo do DASP se alastrou às unidades federativas, começando com a organização do Departamento do Serviço Público da Bahia. A pedido dos governos estaduais, outros “daspinhos” (designados como DSP – Departamento de Serviço Público) foram fundados em Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Goiás. Seguindo as diretrizes centrais, os “daspinhos” foram encarregados pela análise de racionalização das instituições públicas, estaduais e municipais. Para melhorar o seu desempenho, as unidades e os setores de estatísticas dos escritórios estaduais do IBGE foram transferidos aos “daspinhos”.

O destino do DASP, o núcleo planejador da reforma administrativa do *Estado Novo*, foi selado junto a Vargas. Ironicamente, os dois generais que forneceram as armas para a instalação do Estado Novo lideraram a deposição de Getúlio Vargas, no dia 29 de outubro de 1945. A aproximação de Vargas dos sindicatos, em 1942, a aprovação da CLT

(Consolidação das Leis Trabalhistas), em 1943, e a possibilidade de uma nova Assembléia Constituinte, desta vez com o apoio da esquerda, alertaram a linha dura do Exército, dominada por uma paranóia anti-comunista. Os seus dois representantes, Góis Monteiro e Eurico Dutra, do grupo autoritário das forças armadas, considerado amigável aos países do eixo, durante a segunda guerra mundial, aliaram-se à ala conservadora-liberal, liderada por Juarez Távora e Juracy Magalhães, rechaçaram os oficiais legalistas, integrantes da FEB (Força Expedicionária Brasileira) na Itália, e exigiram a renúncia de Vargas. Temiam uma aproximação deste com os comunistas e a deflagração de um novo golpe do Estado, de inclinações esquerdistas.

No mesmo dia da queda de Vargas, Luiz Simões Lopes e todos os diretores do DASP pediram exoneração. Moacir Briggs assumiu a direção, até o dia 11 de dezembro de 1945, quando deixou seu cargo, em protesto contra as nomeações políticas praticadas pelo governo interino de José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal. Na sua ofensiva contra o DASP, Linhares alegou que as atribuições deste órgão teriam excedido os poderes normais da burocracia numa sociedade democrática. A sua crítica se baseou em duas funções consideradas remanescentes do centralismo autoritário: a elaboração e aprovação dos orçamentos da União e a fiscalização dos gastos governamentais.

Os verdadeiros motivos da ofensiva contra o DASP, como revelou Mário Wagner Cunha, eram as nomeações políticas e, principalmente de parentes, feitas por Linhares. Em pouco mais de dois meses, entre 29 de outubro de 1945 e 02 de janeiro de 1946, milhares de aliados políticos e familiares do presidente interino ingressaram sem concurso no governo federal. A situação foi agravada pela Constituinte de 1946, que transformou as nomeações temporárias em cargos permanentes do serviço público. Em 1948, o potentado DASP perdeu o que restou de suas atribuições deliberativas e foi reduzido a um escritório de assessoramento técnico.

O surpreendente desmoronamento do DASP

tem duas interpretações. Wahlrich (1983) atribuiu a sua fragilidade à tradição oligárquica brasileira. Sugeriu que o afastamento de Vargas retirou o escudo político daquela instituição, deixando seus funcionários vulneráveis à ofensiva oligárquica. Esses grupos ficaram latentes na vida política brasileira, esperando uma oportunidade para retomar os seus mandos dentro da administração pública. Na luta pelo poder, entre as novas elites tecnoburocráticas e as antigas elites políticas, o primeiro grupo não conseguiu resguardar a sua autonomia.

A segunda explicação é de Wagner Cunha, que localiza na cultura organizacional elitista do DASP as razões do naufrágio. O excessivo isolamento da nova tecnoburocracia e a proteção semi-paternal oferecida por Vargas o inibiram de estabelecer uma rede de proteção política, que poderia sustentar a instituição, após a mudança do regime. A dedicação quase monástica dos seus dois fundadores, Moacir Briggs e Luiz Simões Lopes, às noções de meritocracia, racionalização e imparcialidade distanciou a instituição das forças políticas vivas na sociedade brasileira. Perante a ofensiva clientelista, nenhum partido político se mobilizou para proteger o símbolo maior da meritocracia pública no Brasil.

Sintetizando as duas explicações, é provável que o divórcio entre os meios e os fins empregados pelo *Estado Novo* tenha sido o motivo maior do fracasso do DASP. Seduzido pelo imediatismo autoritário, Vargas renunciou aos objetivos democráticos da revolução de trinta e a Constituição de 1934. Esse período (1930-1937) foi um dos mais ricos intervalos da construção política no Brasil: decaíram as instituições das oligarquias fundiárias; ascenderam ao poder novas classes sociais; despertou um novo sindicalismo, representativo dos assalariados urbanos e das massas rurais; apareceram projetos de desenvolvimento industrial e se iniciou a reorganização de uma moderna administração pública. A tentação autoritária, de 1937, interrompeu o processo democrático de mudança social. Apesar das aparências sólidas do Estado Novo e suas instituições políticas, os pilares do regime eram frágeis, pois não se edifica-

vam sobre um amplo consenso político. Arruinado o Estado Novo, as elites conservadoras, sob o pretexto da redemocratização, retomaram as suas práticas clientelistas e invadiram as instituições públicas, pilhando o Estado e seus fundos públicos.

A experiência daspiana não foi inteiramente perdida. Apesar do seu desaparecimento como núcleo estratégico dentro da administração pública, deixou o embrião de uma nova ética pública, endossada pelas forças democráticas. Noções básicas de um “público universal”, estado racional a serviço do bem-estar geral da sociedade e um conceito de instituições públicas, resistentes às manipulações políticas são heranças que sobrevivem, como doutrinas administrativas consagradas, na sociedade brasileira. Muitos dos daspianos permaneceram no setor público e tiveram um papel decisivo no planejamento industrial. Alguns dos ícones do desenvolvimentismo iniciaram suas carreiras no seletivo quadro daspiano, entre eles: Guerreiro Ramos (fundador do ISEB), Celso Furtado (o mentor do desenvolvimentismo no Brasil), Lucas Lopes (principal administrador do plano de metas) e Luiz Simões Lopes (presidente do DASP, entre 1938 e 1945, e idealizador da Fundação Getúlio Vargas).

PROTO-DESENVOLVIMENTISMO: AS COMISSÕES ECONÔMICAS E A CRIAÇÃO DO BNDE

O fracassado projeto daspiano reforçou o aspecto pulverizado das ações governamentais. As atenções se voltaram, exclusivamente, ao controle da inflação e ao ajuste da balança de pagamentos. Entre 1945 e 1955, uma série de relatórios econômicos procurou delimitar o papel do Estado e suas formas de intervenção. Dois pioneiros estudos, *Relatório Niemeyer* (1931) e o *Memorando da Missão Cooke* (1942), haviam defendido a ampliação do mercado interno, a diversificação da produção e uma política industrial mais agressiva. Todavia, em 1948, a *Missão Abbinck* recuou, em relação às recomendações iniciais, da industrialização, e advogou uma política monetarista mais rígida, para contornar a inflação, atrair investimentos internacionais e acelerar as ex-

portações. Por uma década, a inconsistente e confusa fase dos relatórios econômicos paralisou o governo brasileiro.

Somente em dezembro de 1950, com a instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, foi reativado o debate em torno do futuro do Estado e da economia. Duas posições latentes haviam se materializado: a monetarista e a desenvolvimentista. O relatório final da Comissão Mista se inclinou a favor das teses desenvolvimentistas e, com a re-eleição de Vargas à Presidência, em 31 de janeiro de 1951, esse grupo adquiriu uma preeminência na vida pública (Malan, 1977).

O desenvolvimentismo atribuía ao Estado a liderança na transição de uma sociedade agrária para a industrial, em dois aspectos: investimentos públicos diretos em empreendimentos econômicos e sociais e a formulação de uma política industrial de integração dos setores industriais (insumos básicos e indústrias de bens de capitais). A política industrial teria aspectos protecionistas, sistema de incentivos e intermediação financeira. O monetarismo é um pensamento derivado da teoria neoclássica e acredita no equilíbrio espontâneo do mercado. O papel do Estado se restringe ao controle da inflação e à defesa de uma ordem monetária estável, ou seja, um equilíbrio orçamentário.

A Comissão conduziu uma abrangente pesquisa sobre a situação de infra-estrutura econômica e o grau de desenvolvimento industrial. Identificou cinco setores que necessitavam de apoio imediato, para expandir o mercado interno: ferrovias (50% dos investimentos totais); energia elétrica (34%); construção pesada de estradas e portos (6%) e transporte marítimo (6%). Três sugestões imediatas foram incluídas: a importação de máquinas agrícolas para intensificar a produção de alimentos; construção de silos para reduzir as oscilações de preços de produtos e expansão das plantas industriais já existentes. Recomendou a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 20 de junho de 1952, um banco de desenvolvimento para coordenar os investimentos infra-estruturais previstos, com os recursos do *Export-Import Bank* e do Banco

Interamericano de Desenvolvimento (Sola, 1998).

A tendência desenvolvimentista foi reforçada, em 1953, com a conclusão do relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDES, sob a presidência do economista Celso Furtado, então funcionário da CEPAL (Comissão Econômica e de Planejamento da América Latina). Os dois estudos serviram de base para o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, iniciado em 1956, sob a coordenação de Lucas Lopes.

Ironicamente, foram os daspianos, Lucas Lopes e Celso Furtado, os impulsores da nova onda desenvolvimentista. Aprovados na primeira leva de concurso do DASP, ambos haviam sido expurgados pela política clientelista que destruiu a instituição, em 1945. Voltaram na década de cinquenta, formulando o referido plano de metas e induzindo um dos processos mais curiosos de industrialização, nos países em desenvolvimento.

KUBITSCHKEK E AS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTISMO

Ao assumir a Presidência, em 1956, Juscelino Kubitschek (JK) enfrentou três desafios. Herdou instituições públicas debilitadas pelo clientelismo e inabilitadas para formular complexas políticas públicas. Segundo, a sua frágil sustentação partidária não permitiu ousadas reformas administrativas, semelhantes às da década de trinta. Finalmente, a sua vitória eleitoral foi por uma margem reduzida de 36% dos votos válidos, com o agravante de, em São Paulo, o maior colégio eleitoral e o centro econômico do Brasil, haver recebido somente a aprovação de 9% do eleitorado (Skidmore, 1996).

Para satisfazer as demandas contraditórias dos seus aliados, JK adotou uma prática que se tornara clássica nas coalizões partidárias. Em 1956, a CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo), constituída pelo presidente eleito para diagnosticar a administração pública, apresentou duas fórmulas para uma reforma administrativa: uma reformulação ampla, nos moldes da adotada na década de trinta; e outra, de uma administração paralela (bolsões de excelência), inspirada no GEIA

(Grupo Executivo da Indústria Automobilística). (Almeida, 1972). O pragmático Kubitschek adotou a segunda alternativa e dividiu a administração pública em dois campos: o econômico e o social. Enquanto os ministérios sociais foram reservados às negociações políticas e nomeações de aliados, as instituições econômicas receberam a proteção pessoal de Kubitschek e foram preenchidas pelos melhores técnicos do Estado (Gomes, 1991).

Essa peculiar divisão entre o econômico e o social era um reflexo da teoria desenvolvimentista, predominante na década de cinquenta. Acreditava-se que a industrialização e o crescimento econômico seriam suficientes para resolver os impasses sociais. Roberto Campos descreveu a essência dessa noção:

(...) a opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da idéia de que é mais importante maximizar o ritmo de desenvolvimento econômico, que corrigir as desigualdades sociais. Se o ritmo de desenvolvimento econômico é rápido, a desigualdade pode ser tolerável e pode ser corrigida a tempo. Se baixa o ritmo de desenvolvimento por falta de incentivos adequados, o exercício da justiça distributiva se transforma numa repartição de pobreza.

Essa estratégia revelou ser um impasse formidável para o desenvolvimento sustentável e socialmente justo, no Brasil, e continua sendo um dos impasses mais agudos dos nossos dias (Cardoso, 1977).

Kubitschek dependeu de duas instituições para promover a transição industrial: o BNDE e o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), criado em fevereiro de 1956. O primeiro era a fonte de financiamento, enquanto o segundo assumia o planejamento setorial. Para evitar a fragmentação interburocrática e as interferências políticas de grupos empresariais, tomou quatro medidas: nomeou Lucas Lopes, ex-governador mineiro, à presidência, tanto

do CND como do BNDE; garantiu à equipe técnica plena autonomia para contratar seus integrantes; estabeleceu um canal direto com a presidência da república e reservou, para tanto, uma dotação financeira, anual, independente do orçamento da União. A última medida assegurou a independência financeira do Banco, até 1967. Os recursos do BNDE eram oriundos de uma sobretaxa aplicada sobre a importação de petróleo, transporte ferroviário, transporte marítimo e energia elétrica. Posteriormente, outra sobretaxa, de 15%, foi adicionada ao imposto de renda de grandes empresas e fortunas. Os recursos anuais do BNDE, durante a presidência de Kubitschek, alcançaram uma média de 22% de todos os investimentos federais (Lafer, 1987).

Dois objetivos nortearam a estratégia desenvolvimentista de JK: substituição de importações e melhoria da infra-estrutura básica. A primeira estratégia foi direcionada ao setor privado, enquanto a segunda foi desencadeada com os recursos do Programa de Reparcelamento Econômico. Como as presidências do CND e do BNDE foram unificadas, o planejamento econômico adquiriu uma grande vitalidade, atenuando os obstáculos políticos e as morosidades administrativas.

Quatro grupos executivos (GEs) foram escalonados para planejar a substituição de importações de setores prioritários: GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), GEICON (Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval), GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada) e GEIMAQ (Grupo Executivo da Indústria de Bens de Capitais). Os GEs reuniram empresários e executivos do setor público, na programação de investimentos e na importação de tecnologias. Por outro lado, as metas de expansão da infra-estrutura focalizaram cinco “gargalos”: energia elétrica, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Foram organizados 30 Grupos de Trabalho, para traçar políticas setoriais e alcançar metas de produção sugeridas pelos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto BNDE-CEPAL (Sola, 1998).

O Plano de Metas foi um sucesso produtivo.

Na maioria dos casos, os GTs ultrapassaram as expectativas. Entre 1956 e 1960, a feição econômica brasileira mudou radicalmente, de uma típica sociedade agrária para uma moderna economia industrial. Todavia, os pressupostos teóricos do desenvolvimentismo e suas práticas institucionais causaram graves incoerências entre: desenvolvimento econômico, desenvolvimento político e desenvolvimento social.

Primeiro, a recusa de Kubitschek em promover uma ampla reforma administrativa significava a entrega do planejamento econômico às vontades subjetivas, em vez das ações institucionais de longa duração (Nunes, 1997). Por exemplo, com a saída de Lucas Lopes para assumir o Ministério da Fazenda, em junho de 1958, o CND perdeu a sua importância como órgão de planejamento. A situação se agravou, em maio de 1959, quando toda a equipe original deixou o BNDE, após o enfarte sofrido por Lopes e a nomeação de Lúcio Meira para a presidência da instituição. Naquele mês, Kubitschek declarou encerrado o Plano de Metas e enviou ao Congresso Nacional o seu relatório final.

Segundo, a separação estabelecida entre desenvolvimento econômico e inclusão social acelerou o crescimento econômico e intensificou a industrialização, e, ao mesmo tempo, estancou o mercado interno. Esse fato significava que a acumulação de capital não era determinada por fatores internos, mas precisava de recursos externos para financiar a expansão econômica. Terminado o ciclo desenvolvimentista, o Brasil exibia relações de dependência externa bem mais complexas do que nas décadas anteriores.

Por outro lado, a acelerada industrialização implicava um crescimento econômico superior ao ingresso da população no consumo interno. Esse fato gerou três impasses imediatos, que repercutiram sobre o colapso da democracia, em 1964: um endividamento externo e de curta duração; uma inflação galopante (principalmente pelos custos da construção de Brasília) e uma excessiva concentração industrial no Sudeste. Concluída a investida de-

envolvimentista de JK, a dívida externa tinha subido de US\$2,0 bilhões, em 1955, para US\$2,7 bilhões, em 1960, e com 60% das somas com maturidade de 3 anos. A inflação alcançou uma taxa de 22,6%, considerada excessivamente elevada para os padrões da época. Enquanto São Paulo aumentou a sua parcela do setor industrial de 48%, em 1955, para 55%, em 1960, alcançando 82% nos setores de consumo de massa. (Gomes, 1991).

A experiência desenvolvimentista mostrou que o crescimento não poderia precluir os direitos sociais. Essa opção ergue uma economia insustentável, uma vez que gera uma crescente dependência externa, com graves desequilíbrios estruturais: inflação elevada, desigualdade regional e graves problemas sociais. O meio para alcançar o desenvolvimento sócio-econômico justo é garantir uma continuidade administrativa e uma convergência entre metas econômicas e sociais.

JANGO E AS REFORMAS DE BASE

A eleição de 1960 complicou, mais ainda, a herança desenvolvimentista deixada por Kubitschek. Como o sistema eleitoral permitia uma disputa independente entre a presidência e a vice-presidência, o novo governo reuniu dois candidatos antagônicos. O udenista Jânio Quadros derrotou o candidato oficial General Lott e o ex-governador paulista Ademar de Barros. Por outro lado, o candidato do PTB e ex-ministro do Trabalho, João Goulart, foi mais votado do que Milton Campos, ex-governador de Minas e um dos mais respeitados políticos da elite tradicional.

O excêntrico Quadros iniciou seu mandato aplicando políticas monetaristas clássicas para contornar a inflação. Todavia, em março de 1961, repentinamente convidou o cientista político Cândido Mendes, um desenvolvimentista moderado, para presidir a sua assessoria econômica e passou a defender uma síntese de estabilização monetária com a retomada de intervenção do Estado. Essa virada não foi bem recebida pelo seu partido, a UDN. A sua situação se agravou quando, sob os conselhos do seu ministro das relações exteriores, Afonso Arinos de

Melo Franco, propagou uma política externa autônoma do eixo americano. Uma semana após a sua condecoração de Che Guevara, Carlos Lacerda pediu a sua renúncia durante a convenção da UDN, em maio de 1961. Abandonado pelos correligionários, Quadros renunciou à Presidência, em 25 de agosto de 1961 (Benevides, 1981).

No dia da renúncia, o vice-presidente João Goulart se encontrava na China. Durante nove dias, uma batalha jurídica foi travada entre os constitucionais, defendendo o direito do vice assumir a presidência, e a UDN, que tentava barrá-lo. Um compromisso parlamentarista foi acertado para evitar uma crise institucional. Foi permitido a Jango assumir a Presidência, sob a condição, no entanto, de conviver com o Parlamentarismo. Os poderes presidenciais foram reduzidos à nomeação de funcionários efetivos, a qual dependia da aprovação do primeiro ministro. Esse arranjo perdurou até o dia 6 de janeiro de 1963, quando um plebiscito restaurou os poderes presidenciais. Nesse intervalo, o governo enfrentou numerosas ameaças de golpes militares. A instabilidade política era tanta que, durante um ano de regime parlamentarista, quatro gabinetes se alteraram.

Além da instabilidade política e da oposição acirrada da UDN, Jango não dispunha de instituições públicas de qualidade. Os confrontos políticos eram tão acirrados, que as nomeações políticas para cargos de direção institucional eram praticadas por todo o espectro partidário, inclusive, da própria presidência da república (Carvalho, 1976).

Na economia, Goulart encontrou uma situação caótica: uma inflação galopante, dívida externa pesada e baixa produtividade. Influenciado pelos desenvolvimentistas, defendeu uma estratégia estruturalista. Mas, ao mesmo tempo, assessorado pelo sábio São Tiago Dantas, procurou Celso Furtado para formular um plano econômico anti-inflacionário. As medidas estruturalistas foram enviadas ao Congresso Nacional, em julho de 1962, conhecidas como Reformas de Base, enquanto o plano de estabilização inflacionária, o Plano Trienal, foi posto em prática em setembro do mesmo ano.

As Reformas de Base compunham-se de dois eixos: um emergencial e o outro relevante. O emergencial objetivou: melhorar a situação social através do abastecimento de alimentos, da erradicação do analfabetismo e dinamização do mercado de trabalho; combater a alta inflação e melhorar a eficácia da administração pública e iniciar uma reforma agrária. Doze medidas relevantes foram formuladas para viabilizar os objetivos emergenciais: plano econômico anti-inflacionário, reforma tributária, reforma administrativa, desapropriação e redistribuição de terra no campo, reforma cambial, reforma bancária, código das telecomunicações, controle da remessa de lucros para o exterior, punições para o abuso do poder econômico, reformulação da política do comércio exterior, nacionalização das empresas concessionárias e institucionalização do planejamento econômico e social. Duas medidas, todavia, foram as mais polêmicas e os motivos da derrubada da democracia no Brasil: a reforma agrária e a regulamentação do capital internacional (Viana, 1980).

A questão agrária no Brasil, no decorrer das décadas de 1950 e 1960, foi despertada tanto por razões técnicas como por mobilizações políticas dos camponeses. A industrialização acelerada provocou uma desordenada transição demográfica urbana e uma grave crise de abastecimento alimentar. Por exemplo: entre 1952 e 1961, a produção agrícola aumentou 59,8%, enquanto no mesmo intervalo, a população urbana se expandiu de 10 milhões de habitantes para 35 milhões. Esse fato causava o encolhimento do mercado interno para produtos industriais e implicava um entrave estrutural para a retomada do desenvolvimento. O aumento da produtividade agrária se tornou uma necessidade imprescindível para a sustentação da industrialização.

Dois paradigmas antagônicos se posicionavam para solucionar a questão agrária. A primeira, adotada pelo governo, defendia uma reforma baseada na desapropriação do latifúndio. No projeto enviado ao Congresso, Goulart acusou o “instituto da propriedade” (referindo-se ao latifúndio improdutivo) de ser o “gargalo” da decolagem do desenvolvimento interno. O projeto conclamou: “essas vastas

terras foram conservadas para fins especulativos ou por problemas de herança, sem que a sociedade e o poder público se animem a neles interferir para lhes dar finalidades produtivas". A outra abordagem, propagada pelas forças conservadoras, apoiava-se na teoria neo-clássica, ao associar o impasse "agrícola" à baixa produtividade da terra. Uma combinação de mecanização com alargamento da fronteira agrícola resolveria o impasse, sem causar conflitos sociais no campo ou contestar a ordem tradicional da grande propriedade privada.

A regulamentação do capital internacional foi a segunda questão mais polêmica. Duas posições competiam dentro do próprio governo. De um lado, Leonel Brizola assumiu uma posição maximalista, defendendo a estatização dos empreendimentos internacionais nos setores infra-estruturais. Como governador do Rio Grande do Sul, Brizola havia estatizado a ITT (International Telephone and Telegraph) e causado uma reação negativa do governo americano. A posição minimalista era advogada por Santiago Dantas e favorecia uma síntese de regulamentação do capital internacional, aumento dos impostos sobre a remessa de lucros e a aquisição de empresas estrangeiras em setores de infra-estrutura (telecomunicações e energia elétrica), por preços de custo (Bandeira, 1983).

As forças conservadoras, representadas por segmentos agrários do PSD e da UDN, interpretaram as "reformas de base" como uma guinada comunista do governo. A UDN acusou Goulart de questionar a propriedade privada, enquanto o governo americano temia uma política externa brasileira com inclinações socialistas. Em janeiro de 1964, Goulart regulamentou a Lei da Remessa de Lucros, provocando a ira do governo americano. No dia 13 de março, Goulart marcou um comício no Rio de Janeiro em defesa da reforma agrária. Perante uma massa de 150.000 manifestantes, anunciou duas medidas inéditas: a estatização de todas as refinarias de petróleo e a desapropriação das propriedades com área acima de 100 hectares adjacentes às vias públicas federais. No dia 31 de março, as Forças Armadas, apoiadas por diversos governadores, derrubaram Goulart (De Carli, 1980).

Ao assumir, Jango herdava uma economia em crise, um sistema partidário conflitante, uma administração pública infiltrada por interesses privados e uma efervescência social e sindical jamais vista na história brasileira. Enquanto a sociedade organizada demandava a universalização dos direitos da cidadania, as elites conservadoras interpretavam as medidas reformistas como uma radicalização comunista. A inabilidade de Goulart, em elaborar uma clara estratégia política e um plano administrativo para implementar as reformas de base, permitiu à oposição conservadora paralisar o governo e desmobilizar a sociedade organizada.

Dessa conjuntura conflitante, conclui-se que o equilíbrio entre a mobilização democrática, a administração pública e a viabilidade política são ingredientes chaves para o sucesso das reformas sociais. Debilitando as instituições públicas e criando um conflito político irreconciliável, o governo comprometia a própria governabilidade. Um governo reformista bem sucedido é aquele que incentiva a formação de um consenso político-partidário, a opinião pública esclarecida e uma administração pública ágil e racional, capaz de implementar políticas públicas complexas.

DECRETO-LEI 200: A REFORMA EMPRESARIAL DO ESTADO

A reforma do Estado (Decreto-Lei 200), lançada em 25 de fevereiro de 1967, formalizou a estrutura institucional do governo federal e criou uma gestão descentralizada. No Artigo 5, apontou quatro pilares do Estado: administração direta (presidência da república e os ministérios); autarquias e fundações (entidades governamentais direcionadas para executar as atividades típicas do setor público); empresas de economia mista (sociedades anônimas cujas ações com direito a voto pertencem, na sua maioria, à União) e empresas públicas (entidades da administração direta, criadas para desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo é levado a exercer por conveniência ou contingência administrativa). (Lima e Abranches, 1987).

Para permitir a descentralização, o governo distinguiu entre atividades de direção e atividades de execução. No primeiro grupo estariam as ações de planejamento, coordenação, supervisão e controle, enquanto no segundo estariam as de fornecimento de serviços. A descentralização se daria através da delegação de competências e da dotação orçamentária específica. Essas entidades, além dos recursos públicos, poderiam captar financiamento externo. No caso das empresas controladas pelo Estado, tanto públicas como mistas, a reforma objetivou oferecer condições eqüitativas do setor privado, no financiamento e na gestão. De acordo com o parágrafo único do Artigo 27, às empresas estatais foram garantidas condições de financiamento idênticas às do setor privado, incluindo a captação de financiamento internacional. O favoritismo de uma lógica empresarial e as possibilidades de captar recursos externos ao setor público levou à multiplicação de empresas públicas que esperavam uma dotação orçamentária mais favorável, com empréstimos externos. Por exemplo: enquanto entre 1960 e 1969 foram criadas 39 novas empresas federais, no intervalo de 1970-1976 o ritmo acelerou para 70 federais.

Três motivos explicam a adoção da reforma empresarial. Primeiro, houve uma identificação ideológica mais próxima com a economia do mercado durante a guerra fria. Segundo, o crescimento vertiginoso do número de instituições e empresas públicas, na década de 1950, exigiu uma nova sistemática de controle administrativo. Finalmente, no caso das empresas públicas, a flexibilização e a adoção de gerenciamento privado objetivaram a captação de recursos internacionais e a possibilidade de fusões entre empresas estatais, multinacionais e empresas nacionais. Por exemplo: em 1947, existiam 30 autarquias, compostas por institutos e caixas de previdência. Entre 1947 e 1967, esse número subiu para 80, refletindo a expansão da intervenção pública na infra-estrutura, indústria pesada, produtos primários e abastecimento alimentar. O crescimento institucional inviabilizou um controle central mais eficiente e diversificado dessa ampla estrutura pública. Finalmente, no caso das empresas públicas, a

flexibilização e a adoção de gerenciamento privado objetivaram a captação de recursos internacionais e a possibilidade de fusões entre empresas estatais e multinacionais em projetos especiais.

A presença empresarial do Estado na economia se localizou em cinco setores: insumos básicos, utilidades públicas, armazenagem, transportes e comunicações. A estratégia do governo combinava um esforço de cartelização do setor público econômico e, ao mesmo tempo, garantia a sua inserção no mercado igualmente à dos agentes privados. Quatro grandes conglomerados industriais faziam parte dessa estratégia: Petrobrás (fundada em outubro de 1953), Eletrobrás (junho de 1962), Telebrás (1972) e Siderbrás (setembro de 1973).

A crise do petróleo, de 1974, e o avanço da oposição atingiram em cheio a reforma de 1967 e provocaram o recuo da estratégia empresarial e o retorno à centralização. As modificações ocorreram em duas fases: 1. a organização, em 19 de março de 1974, do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e os seus respectivos conselhos setoriais e 2. a criação da SEST (Secretaria Especial das Empresas Estatais), em dezembro de 1979. Na primeira instância, o CDE e seus 30 conselhos setoriais foram encarregados da supervisão ministerial das empresas estatais. Os conselhos seriam subordinados ao CDE, presidido pelo próprio presidente, e teriam poderes para facilitar a coordenação do conjunto do setor econômico estatal (Wahlrich, 1980).

Essa saída fracassou, como mostrou um estudo encomendado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). Como o estudo revelou a ineficácia dos conselhos de coordenação, o governo tomou uma decisão radical: abandonar o modelo empresarial, defendido pelo Decreto-lei 200, e retomar o controle centralizado. Além disso, a decisão foi um reflexo do aumento da inflação e expansão galopante da dívida externa.

Ironicamente, foi o economista Delfim Neto, o autor do "milagre" (1968-1974), o cérebro dessa investida. Ao ser nomeado, em agosto de 1979, apresentou um plano composto por quatro objetivos: controle inflacionário; incentivo às exportações;

substituição do petróleo pelo álcool e disciplinamento dos preços das utilidades públicas. Esse último ponto, considerado secundário no seu programa, foi um golpe fatal no setor público. A SEST (Secretaria Especial das Empresas Estatais) foi criada para aplicar a última exigência e enquadrar as empresas estatais dentro das metas inflacionárias do governo.

A nova guinada representou um golpe fatal para o setor público. Em 1979, acelerou-se uma tendência detectada a partir de 1976, quando os preços das utilidades públicas começaram a ter um reajuste inferior à inflação. Por exemplo: por volta de 1980, os preços de energia, telecomunicações e aço estavam valendo, em média, 65% dos preços de 1975. O efeito imediato foi uma queda de 30% dos investimentos das estatais, recuando de 4,66% do PIB, em 1975, para 1,66%, em 1989. Essa política se revelou desastrosa. A dívida externa cresceu vertiginosamente, a inflação passou de um fato preocupante para uma crise severa e as contas públicas entraram em plena desorganização (Abu-El-Haj, 1991).

A estatização da dívida externa e a explosão da inflação foram as duas conseqüências mais graves da nova política econômica. A reforma empresarial do Estado permitiu às empresas estatais contraírem empréstimos externos. Com a política de cartelização aliada ao desempenho positivo da economia brasileira, durante o "Milagre", as empresas estatais foram as maiores captadoras de investimentos externos. Como resultado, a dívida externa que era privada, até 1972, sofreu uma inversão de acordo com a qual a dívida privada externa passou de 75,1% para 24,9% do total. A política de centralização e correção de tarifas abaixo da inflação, praticada a partir de 1976 e acelerada com a criação da SEST, multiplicou as dívidas do setor público. Paralelamente, houve um aumento significativo dos juros internacionais, piorando a situação da dívida externa.

A experiência do regime autoritário confirma que o uso político das empresas públicas e as instituições governamentais provocaram efeitos desastrosos. Além da repressão política e dos retrocessos sociais, o governo de exceção, munido de controles sociais e de contestações políticas, debilitou o setor

público, desgastou a infra-estrutura, provocou um surto inflacionário e causou um recuo geral da economia e das contas públicas. Até nossos dias, esses danos deixados pelo regime autoritário continuam exercendo um efeito decisivo sobre o desempenho do setor público no Brasil.

A REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM SUSTENTABILIDADE SOCIAL

O retorno das liberdades políticas, coroado com a aprovação de uma Constituição democrática, criou novas esperanças de um desenvolvimento econômico com justiça social. A redemocratização, todavia, enfrentava o duro teste da viabilidade. Três desafios dominaram o cenário: uma inflação persistente, um novo pacto federativo e a experimentação de uma nova política industrial.

A inflação subiu de uma média de 70%, nos últimos dois anos do regime militar, para 239%, em 1985, e acelerou para uma situação hiperinflacionária, em 1989, alcançando 1.860%. Durante essa década, foram oito malogrados planos econômicos aplicados pelo Estado, na tentativa de contornar a subida de preços: Plano Cruzado (março-dezembro de 1986); Plano Bresser (junho-dezembro de 1987), Plano Arroz com Feijão (1988); Plano Verão (janeiro-junho de 1989); Plano Collor I (março-abril de 1990); Plano Collor II (janeiro-abril de 1991) e Plano Marcílio (janeiro-abril 1991). Muitas dessas tentativas foram concebidas por economistas de oposição ao Governo, utilizando uma lógica heterodoxa (distinta da ortodoxia monetarista), que combinava a indexação salarial com o congelamento de preços. Os fracassos criaram a impressão de que a política econômica da democracia brasileira beirava o populismo econômico, ou seja, apresentação de metas econômicas e sociais, por partidos governistas, que, objetivamente, eram inalcançáveis dentro das estruturas econômicas e institucionais existentes (Pereira, 2000).

Nas políticas sociais, o novo pacto federativo priorizou o município como o campo da implementação e o espaço de deliberações democráticas (Dag-

nino, 1994). O Artigo 18 da Constituição definiu três níveis do sistema político-administrativo da República, enquanto o Artigo 34 assegurou a autonomia municipal. Os direitos à saúde pública foram estabelecidos, nos artigos 196 e 198, e as Leis orgânicas nº 8.080/90 e nº 1.142/90 regulamentaram os princípios da universalidade, integralidade, descentralização e controle social. Na educação, a Constituição estabeleceu que o ensino fundamental não só seria obrigatório e gratuito, independentemente da idade, mas um direito público cujo não-fornecimento implicava a responsabilidade da autoridade competente. A onda da municipalização foi estendida à assistência social pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93) e também à infra-estrutura básica: transporte, saneamento e habitação. A carta magna trouxe uma inovação peculiar, ao garantir, no Artigo 193, “a participação dos cidadãos, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no exercício do controle social das ações em todos os níveis da Federação”.

Três ressalvas apareceram, em relação ao avanço dos direitos sociais promovidos pela Constituição de 1988. Primeiro, a universalização não foi acompanhada por um desenvolvimento institucional capaz de gerenciar uma crescente complexidade, gerada pelo ingresso maciço de novos grupos no sistema de proteção social. Principalmente, a administração pública municipal, o elo mais frágil do sistema administrativo brasileiro, não recebeu qualquer regulação para administrar, de forma equitativa, as suas novas atribuições. Segundo, a participação da sociedade ficou circunscrita aos conselhos paritários de controle social, mas, igualmente ao setor administrativo, seus mecanismos de participação, atribuições e direitos legais ficaram obscuros, dependendo da iniciativa pessoal do chefe do poder local. Finalmente, o devido financiamento para os municípios e estados não foi adequado ao tamanho da tarefa colossal de administrar toda política social básica, num país amplo e diversificado como o Brasil.

Paralelamente ao avanço social, houve uma tentativa de formular um novo modelo de desenvolvimento econômico. As câmaras setoriais foram

concebidas como uma nova política industrial, capaz de reconciliar a competitividade da empresa nacional com a manutenção da substituição de importações. Previa negociações coletivas entre empregados e empresários, por intermédio do Estado, e formulação de uma programação de investimentos e produção, compatível com níveis de competitividade internacional. Acreditava-se que esse caminho iria reconciliar a predominância da propriedade local na indústria com a recuperação de produtividade e qualidade, ameaçadas pela inflação e pelos juros altos.

O embrião dessa política é localizado em dezembro de 1991, com a adoção dos acordos das câmaras setoriais, como estratégia de modernização do setor automobilístico (Diniz, 1997). Um acordo coletivo, envolvendo a indústria automobilística, o sindicato dos metalúrgicos do ABC paulista e o governo federal, previa uma queda de 22% dos preços dos carros, com a redução de 12% do IPI e ICMS, e a prorrogação da data base (data do reajuste anual de salários dos empregados do setor automobilístico), de 1º de abril para 1º de julho. Um segundo acordo, assinado em fevereiro de 1993, foi mais abrangente, ao estabelecer metas progressivas de produção, iniciando com 1,2 milhões de veículos, em 1993, e subindo para 1,5 milhões, em 1995, e 2 milhões, em 2000. Os empregados teriam um aumento salarial de 20%, até 1995.

No governo de Itamar Franco, a política das câmaras setoriais produziu os efeitos mais prolongados. Em março de 1993, a Presidência da República reduziu o IPI dos “carros populares” (carros com motor 1.0) para 1%. O aumento da produção foi imediato. Somente 83.335 carros da categoria até 1.0 era produzidos, em 1992, o que representava 14,4% de um total de 579.666 unidades. Num intervalo de três anos, os “populares” pularam para 595.845 unidades, de um total de 1.107.189, o equivalente a 53% da produção.

Surpreendentemente, os ganhos dessa política foram assimétricos. O governo ampliou a sua arrecadação de R\$1.08 bilhões, em 1991, para R\$1.65 bilhões, em 1996. As montadoras expandiram a

produção de 1.391.435 unidades, em 1993, para 1.629.008, em 1995, sem significativos investimentos adicionais. Previam os técnicos que a expansão da produção requeria US\$10 bilhões; todavia, os investimentos reais se limitaram a US\$ 6.23 bilhões. Os trabalhadores do setor foram os maiores prejudicados. Apesar dos esforços das câmaras setoriais em preservar os empregos durante a atualização tecnológica e até as promessas de aumentos salariais, entre 1991 e 1996, 23,2% dos empregos do setor foram eliminados, na região do ABC paulista. Em 1996, a produção automobilística brasileira triplicou, comparada à existente nos meados da década de oitenta, enquanto o setor empregava somente 68% da média da década anterior. Os salários seguiram a curva declinante da empregabilidade, encolhendo em 54,8%, entre março de 1995 e abril de 1988.

A política industrial das câmaras setoriais se revelou limitada por três razões. Primeiro, a morosidade das negociações coletivas foi incompatível com a velocidade de investimentos e da introdução de novas tecnologias e produtos. Segundo, essa política se adequou a setores concentrados como o automobilístico; todavia, foi inviável, na maioria dos setores industriais de uma organização industrial horizontal, nos quais predominam médias e pequenas empresas. Finalmente, os ganhos dessa política foram desiguais. As indústrias receberam incentivos fiscais para aumentar os investimentos e o governo conseguiu ampliar a arrecadação. O efeito sobre os empregos e o poder aquisitivo dos assalariados, no entanto, foi negativo. As câmaras setoriais, na verdade, levaram a um aumento brusco de demissões, nos setores negociados.

"ERA FHC": O ESTADO REGULADOR E A SOCIEDADE GLOBALIZADA

A permanência da inflação e as dificuldades em retomar o desenvolvimento econômico dentro da tradicional substituição de importações, aliados a um quadro internacional favorável a políticas públicas orientadas para o mercado, induziram a redefinição do papel do Estado na sociedade. Esse projeto nasceu a partir do sucesso do controle inflacionário,

pelo Plano Real, posto em vigor no dia 27 de maio de 1994, no Governo Itamar, pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso. Após uma década de hiperinflação, as taxas despencaram de 42% mensais, registradas em abril, para 1,55%, em setembro, e 0,57%, em dezembro de 1994 (Franco, 1995).

Eleito presidente, em 1994, para o exercício 1995-1998, Fernando Henrique Cardoso apresentou um dos programas mais abrangentes de reforma do Estado e da administração pública, desde a revolução de trinta. A reforma do Estado da era Cardoso combinou três redefinições do Estado: uma nova reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada de gerencial.

O primeiro passo para redefinir o pacto federativo ocorreu em janeiro de 1994, quando o governo, sob o pretexto de reduzir o déficit público e melhorar a eficiência dos gastos governamentais, aprovou no Congresso uma medida provisória que criava o Fundo Social Emergencial, com os recursos da redução em 15% das transferências financeiras para estados e municípios. O fundo, que chegou a acumular US\$16 bilhões, ficaria disponível para o Executivo Federal, por um período renovável de dois anos. A centralização financeira na União fortaleceu a direção político-eleitoral do governo federal, enfraqueceu os estados e subordinou os municípios.

A reforma reguladora do Estado modificou, estruturalmente, o seu papel institucional e sua lógica de intervenção. O manifesto mais claro do novo projeto apareceu no dia 23 de agosto de 1995, na Exposição de Motivos 311, do Ministério da Fazenda. Previa as seguintes modificações. Primeiro, o Estado deveria se reservar estritamente à política social. Segundo, os investimentos econômicos deveriam ser exclusivos do setor privado. Terceiro, avaliava-se o monopólio estatal das utilidades públicas como danoso ao progresso econômico, uma vez que desestimulava investimentos, comprometendo a produtividade e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Quarto, a privatização do setor econômico público democratizaria a propriedade privada

e diminuiria as possibilidades de monopolização. Finalmente, o Estado garantiria um ganho fiscal permanente, com o aumento da arrecadação de impostos das empresas privatizadas e da ampliação da produção e de serviços prestados por investidores privados.

As privatizações poderiam ser divididas em duas “fases”. Na primeira (1991-1994), foram vendidas empresas públicas industriais, em setores tais como: aeronáutica, mineração, aço, ferro, químicos, petroquímicos e fertilizantes. A segunda, iniciada em 1995 e concluída em 1999, transferiu setores de utilidades públicas e bancos públicos ao controle privado.

A venda das empresas de utilidades públicas requeria alterações constitucionais. A aprovação da nova Lei de Concessão dos Serviços Públicos (Lei 8.987/95), em 07 de julho de 1995, submeteu as concessões a licitações prévias; quebrou o monopólio estatal das utilidades públicas e autorizou os investimentos privados. Em seguida, foram aprovadas leis específicas, para as telecomunicações, energia elétrica e petróleo (Franco, 2000).

A emenda constitucional nº 08 extinguiu o monopólio estatal das telecomunicações. A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Mínima e Lei Geral das Telecomunicações), obrigou o Estado a encerrar seu papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passar a regular os serviços ofertados pela iniciativa privada, através da ANATEL (criada pela Resolução 33, de julho de 1998).

As mudanças na área petrolífera evitaram a privatização e se contentaram com a extinção do monopólio público do petróleo. A Emenda Constitucional nº 09, aprovada em 09 de novembro de 1995, autorizou o Governo Federal a contratar empresas públicas e privadas para prover serviços e produtos antes reservados à Petrobrás (exploração, produção, refino, exportação, importação e transporte de petróleo). A lei nº 9.478/97, conhecida como “Lei do Petróleo”, revogou alguns marcos jurídicos do nacionalismo, tais como: as leis de 1953, que garantiam o monopólio público da exploração do subsolo, e as

leis de 1963 (principalmente, a lei 2.004, de dezembro de 1963) que estendia o monopólio à comercialização interna e externa.

No setor elétrico, a lei nº 8.987/95 distinguiu atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. O Estado teria uma participação significativa na geração, todavia, permitiria a criação da figura do produtor independente, selecionado através de uma licitação pública. Os investidores ficariam com acesso livre à transmissão e à distribuição.

A reforma gerencial foi o terceiro componente da reforma reguladora do Estado. Para Bresser Pereira, o modelo atualizava a administração pública e permitia a sua adaptação às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas, iniciadas desde a segunda metade do século XX e aceleradas com a globalização econômica. As mudanças sociais descrevem uma segmentação crescente da sociedade, gerando uma multiplicação de demandas. O aspecto econômico é causado pela aceleração dos fluxos financeiros internacionais, enquanto o aspecto tecnológico se centra na revolução de informática e, principalmente, das telecomunicações.

A reforma gerencial do Estado é vista como uma modernização da administração pública clássica. Assegura às instituições públicas uma autonomia financeira e administrativa na prestação de serviços. É caracterizada pela flexibilidade, e a estabilidade é vista como secundária. Um contrato de gestão, firmado entre o Estado e entidade pública, em torno de metas específicas a serem atingidas, é o principal instrumento de controle. Nesse sentido, é uma estrutura administrativa voltada exclusivamente para a obtenção de resultados e se aproxima da lógica da empresa privada (Pereira, 1998).

As atribuições do Estado são divididas em atividades exclusivas e outras não-exclusivas. A primeira é localizada na regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica. Os serviços são caracterizados como atividades não-exclusivas do Estado e, portanto, abertas ao ingresso de investidores privados. A flexibilização da

ação estatal, nas atividades não-exclusivas, é promovida pela privatização, terceirização e publicização. A primeira transferia a propriedade estatal para investidores privados. A segunda contratava empresas privadas para o desempenho de serviços auxiliares e de apoio, enquanto a publicização transformava uma organização estatal em uma organização de direito privado.

As técnicas utilizadas na concepção gerencial se aproximaram do setor privado e, em grande parte, repetiram a lógica da reforma de 1967 (Decreto-lei 200). Três metas básicas guiavam as instituições governamentais na delimitação das suas prioridades: definir com exatidão o público alvo, garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir os objetivos contratados, e cobrar resultados estabelecidos num contrato de gestão.

CONCLUSÃO

A redemocratização assinalou transformações profundas na ordem social brasileira: apareceram novas elites políticas, reestruturou-se o pacto federativo, adotou-se um novo modelo administrativo e alterou-se a relação entre o Estado e a empresa privada. Apesar das mudanças sócio-econômicas profundas, alguns impasses são herdados do passado e representam desafios a serem enfrentados.

Governabilidade: o primeiro e o mais grave é o modelo de governabilidade praticado entre o partido governista e os partidários de sustentação política. A governabilidade, entendida como uma síntese programática de diversos partidos em torno de princípios político-administrativos, é substituída pelo ecletismo político. O ecletismo político é a junção de partidos com programas e visões do mundo, diferentes e freqüentemente conflitantes, no mesmo governo, causando uma inconsistência nos planos, objetivos e ações do setor público. Persistentemente, os interesses imediatos e pessoais dos líderes partidários predominam nas nomeações políticas dos cargos de direção. Essa prática é um vício generalizado, tanto na União como nos governos estaduais e municipais. Duas repercussões negativas na vida

política aparecem: a perda de eficácia política (perda do entusiasmo participativo do cidadão, pela vida pública) e o desaparecimento de uma oposição programática, debates políticos e alternativas governamentais.

A federação: as distorções na governabilidade repercutiram no equilíbrio federativo. Ironicamente, foi no regime democrático que houve uma hipertrofia da União, um encolhimento do papel administrativo dos governos estaduais e na subordinação dos municípios à União. O ecletismo político levou à falta de definição de atribuições, papéis e poderes das três instâncias da República. Essa distorção aumenta a desigualdade de desempenho entre municípios, estados e regiões, pois os resultados concretos dependem de fatores subjetivos, acesso político e lealdades partidárias.

O controle social: as deficiências regulatórias não se restringem ao setor privado, pois são gritantes no setor público. São notórios o jogo financeiro nas administrações municipais, as violações das leis e as intimidações aos conselhos participativos; em suma, a insuficiência de uma fiscalização sistemática do poder público. Essa lacuna deixa a população vulnerável às arbitrariedades políticas e aos mandos administrativos. A participação do cidadão, sem a proteção da lei e a adequada fiscalização do poder público, é um mero discurso formalista para cumprir os ritos constitucionais.

A regulação econômica: a regulação dos serviços públicos e privados, a grande esperança de um novo modelo mais flexível do setor público, se tornou o elo mais frágil. As lacunas das agências reguladoras (telecomunicações, eletricidade, transportes, etc) comprometem o desempenho geral da economia, pois aumentam os preços das utilidades públicas e reduzem a capacidade de investimentos. A longo prazo, essa deficiência ameaça a vitalidade do mercado interno e compromete a competitividade internacional da indústria.

O gerenciamento público: a falta de continuidade nas reformas administrativas criou um Estado híbrido. As suas melhores instituições são reservadas às intervenções econômicas, enquanto

as deficiências são localizadas nas instâncias sociais. Com a transferência da implementação de políticas sociais aos municípios, essa lacuna alargou-se onde a administração local é o elo mais frágil do sistema administrativo. Sem um projeto de desenvolvimento institucional que enfatize a transparência administrativa, a fiscalização financeira continuada e a proteção do cidadão das perseguições políticas, dificilmente qualquer governo terá as condições objetivas para realizar as tão sonhadas e desejadas reformas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. "Estrutura do estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil". In Revista de Ciências Sociais, 1991, v. 22, nº 1/2, p. 151-170.
- ALMEIDA, José. *A implantação da indústria automotiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- BANDEIRA, Moniz. *Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *UDN e udenismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- D'ARAUJO, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas: 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DE CARLI, Gileno. *Visão da crise*. Brasília: Editora da UNB, 1980.
- DE LORENZO, Helena Carvalho e COSTA, Wilma Peres (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora UNESP / FAPESP, 1998.
- DINIZ, ELI. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FRANCO, Gustavo H. B. *Desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- _____. *Plano real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- GOMES, Ângela Maria Gomes (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV / CPDOC, 1991.
- _____. *Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- LIMA JR., Olavo Brasil e Abranches, Sérgio Henrique (org.). *As origens da crise: estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- MALAN, Pedro et al (org.). *Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
- MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Massangana, 1999.
- NUNES, Edson. *Gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/ZAHAR, 1997.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta e GOMES, Ângela Maria. *Estado Novo, ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34 / ENAP, 1998.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*, 10ª edição: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- SOLA, Lourdes. *Idéias Econômicas, decisões políticas*. São Paulo: EDUSP / FAPESP, 1998.
- STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e política nacionalista de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- WAHLRICH, Beatriz. "Controle político, da empresas estatais no Brasil – uma contribuição ao seu estudo". In Revista da Administração Pública, v. 14, nº 2, 1980.
- _____. *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.