**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOSÉ VERÍSSIMO ROMÃO NETTO

ESTADO, O PEDAGOGO DA LIBERDADE

**Reformas das Instituições Político-Administrativas do Estado e Cultura
Política Nacional no Brasil Império e República**

**SÃO PAULO
2010**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ESTADO, O PEDAGOGO DA LIBERDADE

**Reformas das Instituições Político-Administrativas do Estado e Cultura
Política Nacional no Brasil Império e República**

JOSÉ VERÍSSIMO ROMÃO NETTO

**Tese apresentada ao
Departamento de Ciência Política
da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo como
requisito para a obtenção do grau
de Doutor em Ciência Política.**

Orientador: Prof. Dr. José Álvaro Moisés

**São Paulo
2010**

DEDICATÓRIA

Aos meus avós José (*in memorian*),
Raul (*in memorian*), Mafalda (*in
memorian*), e Nair pelas lições políticas,
históricas e morais que lograram. E a
meus pais, Horácio e Mirian, pela graça
da vida.

“O novo é radical quando consegue
reinventar a tradição”

Professora Célia Quirino, em colóquio ao
homenagear o Professor Gildo Brandão (2010).

AGRADECIMENTOS

Diversas são as pessoas e instituições as quais quero agradecer. Muito provável que minha memória me traia na hora de elencá-las, todavia.

O interesse pelo tema das reformas administrativas nasceu quando auxiliei o Professor Moisés na criação e implementação do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, oportunidade na qual conheci a Professora Evelyn Levy, a quem muito agradeço pelos ensinamentos transmitidos quando a fui assessorar na Sub-secretaria de Gestão e Recursos Humanos da Casa Civil do Governo de São Paulo.

Agradeço muito pelas reflexões provocadas pelo amigo Erik Marques em nossos momentos de ócio, entre um café e outro no CEPAM. Aos colegas professores da ETEC CEPAM Silia, Gabriela, Vital, Juliana e Daniel de Lima, muito obrigado. Também agradeço a amiga Alessandra Sanches por valiosos conselhos. Querido e já decano amigo, Diego Coelho enviou-me bibliografia pertinente em momento crucial. Muito obrigado. Aos bons colegas que se tornaram amizades estruturais na pós graduação, Olivia Perez, Adla Bourdoukan, Rogério Schlegel, João Francisco, Rodrigo, Robert, Sam, muito grato. Tiago Borges, querido amigo vindo dos tempos da graduação na FFLCH, não tenho sequer palavras para agradecer. Ao amigo Lucas Sant’Anna, muito obrigado pelas conversas, aparentemente despretensiosas, mas fundamentais para minhas reflexões. Agradeço imensamente aos servidores da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo os aprendizados que obtive em minha passagem pela instituição.

Ainda nesse tempo – e supondo que Nelson Rodrigues esteja correto e “só o cúmplice é fiel” – agradeço infinitamente a cumplicidade e fidelidade em mim depositados pelos mais que chefes, amigos, Luiz Nogueira e Ana Lucia Lopes, cujo apoio foi fundamental não apenas para a conclusão desta tese, mas, também, para minha manutenção privada. Aos colegas do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP agradeço imensamente: professores Leandro Piquet, Teresa Sachet, Marta Assumpção, Elizabeth Balbachevsky, Rachell Meneguelo, à Vera, e tantos outros que pelo NUPPs passaram ao longo desses anos no âmbito do Projeto Temático da FAPESP coordenado pelo Professor José Álvaro Moisés, “Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas”.

Ao Professor Moisés agradeço, não apenas as lições acadêmicas em sua generosa orientação ao longo do tempo, mas também pelas oportunidades acadêmico-profissionais, por todos os incentivos e pela acolhedora amizade que me ofereceu em crucial momento de minha vida.

Vera Schattan e Mathew Taylor foram fundamentais na orientação desse trabalho em minha banca de qualificação; orientação que também me foi criticamente oferecida por Fernando Limongi quando cursei a disciplina de Seminários de Tese, por ele conduzida. Agradeço ao Professor Bresser-Pereira, que me recebeu em longa entrevista para auxiliar a desatar alguns nós.

Agradeço muito à Rai, Marcia, Ana Maria, Leo e Vivi, funcionários do DCP, que me proporcionaram importante auxílio ao longo dos anos de doutoramento.

Todo o meu carinho e admiração para Klayton Fausto, que compreendeu e suportou as ausências e mudanças de humores neste último ano. A meus pais, Horácio e Mirian, e meus irmãos, André e Paulo, incentivadores incondicionais de minha empreitada, todo o meu amor.

Finalmente, sou grato à CAPES, que financiou parte desse trabalho.

RESUMO

Esta tese ocupa-se de alinhar o pensamento de quatro autores-atores políticos brasileiros que tratam de estabelecer relação entre reformas das instituições político-administrativas nacionais e a geração e/ou fortalecimento de uma cultura política nacional mais democrática: Visconde do Uruguai, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos e Bresser-Pereira. Em comum, todos tiveram papel relevante em diversos momentos históricos brasileiros de reformas das instituições político-administrativas do país. Visconde do Uruguai foi autor da revisão do *Ato Adicional* do Império; Oliveira Viana teve papel central na criação de Leis importantes para a organização sindical brasileira na época do getulismo; Guerreiro Ramos teve longa passagem pelo Departamento de Administração do Serviço Público, onde refletiu e atuou sobre a reforma burocrática brasileira; Bresser-Pereira foi Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Todos supuseram que a democracia brasileira pudesse ser construída, ou qualificada, a partir de reformas das instituições político-administrativas do país.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Reforma Administrativa; Cultura Política; Pensamento Político Brasileiro

ABSTRACT

This thesis aligns the thought of four authors-political actors that deal to establish the relationship between reforms of political-administrative institutions and the generation and/or strengthening of a national political culture more democratic: Viscount of Uruguay, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos and Bresser-Pereira. In common, all had an important role in Brazilian's history, particularly on moments of Brazilian's reforms of political and administrative institutions. Viscount of Uruguay was the author of the revision of the Additional Act of the Brazilian Empire period (1837-1840); Viana played a central role in the creation of important laws to the Brazilian trade unions organization at the time of President Getulio Vargas (1930-1944); Guerreiro Ramos had long passage by the Department of Public Service Administration (1945-1964), which reflected and acted on bureaucratic reform in Brazil; Bresser-Pereira was Minister of the Ministry of Federal Administration and State Reform during the first term of President Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Everyone assumed that Brazilian democracy could be built, or qualified, from reforms of political and administrative institutions of the country.

KEY WORDS: Democracy; Administrative Reform; Political Culture; Brazilian Political Theory.

SUMÁRIO

Dedicatória	pg II
Agradecimentos	pg IV
Resumo	pg V
Abstract	pg VI
Introdução	pg 01
Capítulo I – Nova República: uma democracia possível	pg 15
Capítulo II – Liberais ou regressistas? Visconde do Uruguai e a ordem do Império	pg 35
2.1 – Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai	pg 38
2.2 – A formação do Partido Conservador do Império	pg 41
2.3 – Visconde do Uruguai - Ensaio sobre o Direito Administrativo	pg 44
Capítulo III – Ordem e Progresso: Oliveira Viana e a construção do <i>self-government</i>	pg 57
Capítulo IV – Desenvolvimento, povo e democracia: ISEB e Guerreiro Ramos	pg 72
4.1 – Guerreiro Ramos, administração pública como estratégia do desenvolvimento	pg 81
Capítulo V – Nova República, nova democracia: Bresser-Pereira e a Reforma do Estado na Era FHC	pg 93
Capítulo VI - Estado, o pedagogo da liberdade	pg 128
Bibliografia	pg 149

Introdução

Este trabalho aborda determinadas teses que propugnaram o autogoverno e a democracia no Brasil nos períodos do Império e República.

Ocupa-se em apresentar resultado de pesquisa sobre algumas das idéias que vigoram sobre o tema, especificamente sobre as reflexões de Visconde do Uruguai, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos e Bresser-Pereira. Eles se dispõem a refletir sobre quais as instituições político-administrativas ideais ao país para que se gere a cultura política necessária ao povo brasileiro e este, em determinado momento da história nacional, alcance o *self-government*; ou, em outro momento histórico, chegue à democracia ou, contemporaneamente, a mantenha e qualifique.

Trata-se, portanto, de trabalho de teoria política que identifica uma linha de idéias e pensamentos que se vem relacionando desde o Brasil Império, e afirmando a possibilidade de que reformas nas instituições político-administrativas nacionais tenham impacto direto sobre a cultura política do povo brasileiro e levem ao povo a capacidade de autogoverno.

Nesse sentido, há farta bibliografia no mundo que trata da relação entre instituições democráticas, desenvolvimento econômico e uma cultura política democrática. Diversos autores, ao longo da história das idéias, se perguntaram se há relação possível entre o estabelecimento de instituições democráticas e uma cultura política cogente tanto ao estabelecimento dessas instituições quanto para sua manutenção.

Nessa seara, Montesquieu, já em seu *Espírito das Leis* (1995 [1748]) afirma que cada forma de governo requer a presença de determinados padrões culturais para permanecer e ser efetiva do ponto de vista de suas funções. Assim, o padrão cultural do despotismo seria o medo, o da monarquia, a honra; a virtude seria o padrão cultural necessário à república.

John Stuart Mill (1991 [1861]) afirmou que certos padrões culturais seriam incompatíveis com a democracia e que valores como paixões violentas e orgulho pessoal excessivo poderiam ser empecilho tanto à resolução de conflitos quanto às renúncias necessárias à democracia.

A relação causal entre instituições democráticas aqui compreendidas como as regras e constrangimentos que regem a ordem democrática e cultura democrática; neste trabalho, cultura democrática será entendida como as crenças, hábitos, idéias, valores e atitudes que os indivíduos mantêm durante as relações que travam entre si e em relação às próprias instituições da democracia e que é motivo de cáusticos debates, ainda hoje em dia.

Esta cadeia causal demonstra-se ambivalente, ou dialética (para utilizar um termo que surgirá no quinto capítulo desta tese) nos debates ao longo do tempo.

Contemporaneamente, Almond e Verba (1963) afirmaram que, enquanto aspectos tecnológicos podem ser facilmente difundidos entre diversas nações, essa transmissão não pode ser observada com tanta facilidade quando se trata da exportação de valores e atitudes culturais necessárias à democracia.

Segundo os autores, para que haja uma democracia é necessário que – além e anteriormente às instituições democráticas, exista uma “cultura cívica” disseminada entre sua população, ou seja, a existência de cidadãos ativos na vida política, com propensão à combinação de atitudes e valores como a participação, a confiança interpessoal e a deferência às autoridades.

Inglehart (1990; 1997) defende que uma cultura cívica depende de três indicadores: *i)* confiança interpessoal; *ii)* satisfação vital; e *iii)* quantidade de disposição das pessoas à mudança institucional revolucionária.

Como bem explica Moisés (2010, p. 85), podem-se notar duas correntes fundantes do debate entre as atitudes dos cidadãos e o processo de democratização. Na primeira, a tradição da cultura política – “para o qual o que conta é se os indivíduos apresentam ou não orientações democráticas, as quais são formadas a partir de processos de socialização que interagem com a experiência política, influenciando na estabilidade ou na mudança do regime” – postula que, a despeito dessas orientações terem longa duração no tempo, isso não significa que não possam ser mudadas pela pressão de “efeitos de transformação geracionais e/ou de processos de modernização econômica e social sobre os valores políticos”.

De acordo com esse autor, a segunda corrente se alinha com as teorias institucionalistas da democracia e se propõe estudar a institucionalização democrática a partir de dados sobre eleições, funcionamento do sistema presidencialista, relação

executivo x legislativo e indicadores agregados de instituições políticas. Para esta corrente, os valores políticos e orientações normativas dos indivíduos não são importantes, valendo para a análise, “a eficácia das instituições com relação aos fins almejados pelos atores políticos” (IBID, p. 86).

Desse embate pode-se depreender algumas linhas de causalidade entre instituições e culturas democráticas, como defendem Przeworski, Cheibub e Limongi (2003): *i)* a cultura causaria tanto o desenvolvimento econômico quanto a democracia; *ii)* tanto o desenvolvimento quanto a cultura, independentemente, seriam necessários para tornar a democracia possível; *iii)* uma cultura particular, gerada automaticamente pelo desenvolvimento econômico, seria necessária para tornar possível a democracia; *iv)* seria necessária uma cultura política particular para fazer persistir a democracia; e *v)* de uma perspectiva não culturalista, a emergência e manutenção da democracia não dependem da cultura política.

Como se defenderá nesta tese, os autores outrora citados, guardadas suas peculiaridades, encontram-se entre as primeira, terceira e quarta tipologias de “cadeias causais” criadas por Przeworski e colegas.

Conceitos, idéias e alinhamentos

A opção pelos autores estudados nesta tese – Visconde do Uruguai, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos e Bresser-Pereira –, escolha árdua e desafiadora (dado o panteão de onde foram retirados) como se nota, é exclusivamente pela literatura brasileira.

Nesse sentido, o “problema nacional” já estava posto de maneira original por pensadores brasileiros já no século XIX – autores sagazes na percepção e exposição das relações entre instituições, morfologia social, estrutura econômica e cultura nacionais –, bem como ressaltadas as nuances da contemporaneidade que permanecem atuais nas discussões do século XXI.

Não se tratará de debater com os pensadores estrangeiros elencados como referência pelos autores aqui selecionados, tendo-se encaminhado o leitor, todavia, a essas referências, quando assim se julgou necessário. Nessa miríade, estrelam Tocqueville, Chevalier, Odilon Barrot, Benjamim Constant, Jeremy Bentham,

Homershan Cox, Fonblanque, Creasy, Le Play, Guizot, Thiers, Malinoswski, Weber, Durkheim, Marx, Jung, Lowi, entre outros.

Assim, eis algumas das questões feitas e reafirmadas com o passar do tempo, pelos autores estudados nessa tese: __ Como alcançar o *self-government*? Como fazer a manutenção da democracia? A cultura política brasileira impediria esse trajeto? Seria, antes, necessária uma completa revolução capitalista para que se pudesse percorrer esse caminho? Há, de fato, uma relação necessária entre desenvolvimento e democracia, ou essa equação trata, apenas, de hipótese otimista? Qual o papel do Estado nessa trajetória?

Correndo o risco de se ser injusto com diversos outros, seguem, apenas a guisa de citação, alguns dos grandes nomes que as responderam, : Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*; Tavares Bastos, *A Província*; Silvio Romero, *História da Literatura Brasileira*; Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*; Euclides da Cunha, *Os Sertões*; Alberto Torres, *O problema Nacional Brasileiro*; Oliveira Viana, *Instituições Políticas Brasileiras*; Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*; Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*; Paulo Prado, *Retrato do Brasil*; Nestor Duarte, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*; Caio Prado Junior, *Evolução Política do Brasil*; Raimundo Faoro, *Os donos do Poder*; Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*; Guerreiro Ramos, *Administração como Estratégia do Desenvolvimento*; Florestan Fernandes, *A Revolução Burguesa no Brasil*; Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil* ...

Muitas das proposições desses autores, pode-se argumentar em críticas, são datadas, tanto teórica quanto empiricamente. Mas fato é que todos permanecem sendo lidos como fontes para reflexão contemporânea sobre problemas, hipóteses, argumentos e conceitos, marcando um ramo da reflexão política e social no Brasil que se usou chamar de “pensamento social” ou “pensamento político brasileiro” e que se tem demonstrado campo fértil no mundo das ciências sociais, já institucionalizado no país. **(Brandão, 2007).**

Posta essa plêiade de clássicos do pensamento social brasileiro, e almejando que se encontre uma linha de idéias entre eles que ressoe até os dias de hoje, a pergunta inicial que se colocou para elaboração dessa tese foi “qual deles selecionar?”.

Antes de demonstrar os motivos da seleção, todavia, faz-se mister dizer que mesmo se tratando de tese de teoria política, a motivação inicial desse estudo partiu de observação empírica sobre o cotidiano da administração pública brasileira. Assim, estudarei aqueles autores cuja verve relacione instituições político-administrativas e cultura nacionais.

Minhas investigações levaram-me às propostas da Reforma do Estado iniciada no Brasil durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estando, dentre elas, a proposta de criação de instituição para-estatal denominada Organização Social; esta, nascendo e se organizando na sociedade civil, poderia ser qualificada pelo governo para executar serviços não-exclusivos do Estado, mas por esse financiados via de *contrato de gestão*. Estes serviços seriam prestados em áreas como saúde, educação, ciência e tecnologia, esportes, cultura.¹

Nesse sentido, tendo podido acompanhar a criação de algumas das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo, percebi uma curiosa relação entre a proposta de instauração dos conselhos dessas instituições que, via de regra, era feita a partir de convites pelo governo da vez e a sua organização por parte de um grupo de cidadãos.

A pergunta que se seguiu a essa observação era inevitável: __ teria o Estado brasileiro, a partir de suas funções político-administrativas de gestão, a capacidade de organizar e/ou orientar a sociedade civil?

Eu havia estudado esta mesma relação entre sociedade civil e Estado no mestrado (**Romão Netto, 2006**), especificamente a possibilidade de geração/solidificação de valores democráticos em cidadãos que participassem de atividades deliberativas promovidas pelo governo, especialmente das atividades dos Conselhos de Saúde. As conclusões daquele trabalho levaram-me à hipótese de que seria possível, a partir desta relação, gerar valores mais democráticos nas pessoas por intermédio de sua participação nos assuntos de gestão do Estado.

¹ As *Organizações Sociais* (**Lei nº 9.637/98**) são fundações ou associações civis sem fins lucrativos que se prestam a absorver competências, patrimônios e servidores de entes públicos extintos, como também podem exercer atividades socialmente relevantes, que não sejam competência exclusiva do Poder Público, mas por este incentivada mediante repasse de recursos em instrumento próprio a este tipo de acordo entre sociedade civil e Estado, denominado *Contrato de Gestão*. As OSs estão aptas a absorver competências de políticas públicas nas áreas de saúde, cultura, ciência e tecnologia, ensino e preservação do meio ambiente (**Oliveira e Romão, 2006; Ferrari e Ferrari, 2007**).

Ao me deparar com um livro de Bresser-Pereira (responsável pela Reforma do Estado entre os anos de 1995-1999), “Reforma do Estado para a Cidadania” (1998), percebi a maneira direta como o autor demonstrou a relação de força entre os vetores de sua análise, já no título do livro, o que muito me chamou a atenção: reformar as instituições do Estado para gerar mais cidadania; cidadania essa compreendida pelo autor como a democratização da sociedade civil, o que levaria essa sociedade e Estado a um *ethos* mais republicano.

Os debates culturalistas travados entre José Murilo de Carvalho, Bolívar Lamounier, Simon Schwartzman, Richard Morse, Wanderley Guilherme dos Santos, Francisco Weffort e José Álvaro Moisés imediatamente me vieram à cabeça: seria, de fato, o Estado responsável pela cidadania no Brasil?

Esta tese não trata de responder a esta questão, mas de tentar evidenciar um caminho trilhado por idéias que, desde o século XIX, no Brasil, tendem a responder positivamente à questão feita acima.

Mais especificamente, ocupa-se este trabalho de tentativa de alinhamento das idéias de quatro “autores-atores” (o termo é de Brandão, 2007) que dedicaram suas vidas a pensar sobre a estrutura ideal das instituições do Estado brasileiro e, mais do que isso, tiveram, todos, a oportunidade de colocar suas idéias em prática quando estiveram em elevados cargos governamentais.

Para esses autores-atores, a questão da organização das instituições político-administrativas do Estado tem relação direta com o comportamento e cultura políticos dos cidadãos.

Assim, a reforma das instituições político-administrativas, a partir de um movimento de desconcentração administrativa, criaria as condições para o surgimento do cidadão participativo necessário ao *self-government*, segundo Visconde do Uruguai.

A desconcentração traria malefícios ao país devido à sua cultura política patriarcal e patrimonial, contra-argumentou Oliveira Viana. Mas a organização do povo, a partir do governo central, como o fomento de sindicatos de trabalhadores vinculados ao governo nacional, por exemplo, auxiliaria na organização do “povo massa” brasileiro, educando-o para a democracia.

O desenvolvimento nacional, que levaria ao capitalismo e à formação de uma classe trabalhadora passível de organização – e a quem caberia rumar à democracia

– foi a saída proposta e tentada por Guerreiro Ramos, quando este passou pelo DASP__ Departamento de Administração do Serviço Público.__ Este desenvolvimento nacional seria encetado a partir de um Estado burocrático-racional, do ponto de vista de sua estrutura administrativa, organização que favoreceria este mesmo Estado como eficiente produtor de bens e serviços; esta idéia se tornou fato com as empresas públicas, autarquias e fundações criadas pelo Decreto-Lei nº 200, que muito se valeu das reflexões de Guerreiro no DASP.

O Estado, na última década do século XX – a despeito de ter suas diretrizes administrativas, fiscais, judiciais e regulatórias emanadas de seu núcleo estratégico – já não deveria mais ser um Estado produtor de bens e serviços, mas, por intermédio de uma reforma em suas instituições político-administrativas, poderia não apenas incentivar o desenvolvimento econômico, como também fomentar o desenvolvimento de um *ethos* republicano junto à sociedade civil, o que favoreceria o surgimento de um novo Estado, democrático e republicano. Esta tese está presente na obra de Bresser-Pereira, bem como no documento *Plano Diretor da Reforma do Estado*, por ele defendido e implementado quando Ministro do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado -, durante o primeiro mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Estes, brevemente apresentados, são os quatro autores-atores selecionados para serem “alinhados”, do ponto de vista de suas idéias, bem como devidamente separados no que tange à maneira como cada um assimilou a realidade nacional brasileira de sua época.

Uma última discussão se mostra necessária, todavia, no âmbito desta breve introdução. Como se pode notar, ao menos três dos autores selecionados para esta tese, têm suas reflexões, via de regra, associadas ao autoritarismo e/ou ao conservadorismo: Visconde do Uruguai, Oliveira Viana e Guerreiro Ramos.

Nessa linha de raciocínio, perguntam-se pesquisadores contemporâneos sobre a relação de subordinação da sociedade em relação ao Estado estabelecida por esses autores e a subsequente chegada do Brasil à categoria de nação democrática. __ Necessitar-se-ia, de fato, que o moderno, tendo sua forma política representada pelas instituições democráticas, para ser implantado, passasse pela tradição representada por certa tutela estatal sobre a sociedade?

O próprio Guerreiro Ramos se chamou de *pragmático crítico* (1960) ao lado de Uruguai e Viana. Essa tradição, todavia, também foi associada ao que autores usam chamar de *iberismo*, conceito que, ao pensar a identidade ibérica, espelha o anseio de uma comunidade nacional organizada hierarquicamente sob o pálio da autoridade.

Nesse sentido, esclarece Carvalho (2005a, p 214) que o *iberismo* pode ser compreendido como “a negação da sociedade utilitária individualista, da política contratualista, do mercado como ordenador das relações econômicas. Positivamente, é um ideal de sociedade fundado na cooperação, na incorporação, no predomínio do interesse coletivo sobre o individual, na regulação das forças sociais em função de um objetivo comunitário”. Outrossim, o Estado tem papel central tanto na manutenção da ordem social quanto no encaminhamento da nação rumo ao moderno, devido à sua anterioridade em relação à sociedade.

Esta compreensão defende a tese de que o governo deveria adotar atitudes que orientassem a condução do povo ao autogoverno; esta perspectiva oferece contornos pedagógicos a este Estado, que não seria um fim em si mesmo, mas uma etapa necessária à implantação de liberdades políticas plenas; seria um Estado “autoritário instrumental”.

Bolívar Lamounier (2003) – autor que cunhou o termo acima, “autoritarismo-instrumental” – analisando essa corrente de pensamento, vincula-a a “duas metades do organicismo romântico”, que foi a corrente intelectual responsável pela unicidade de duas idéias contraditórias, uma conservadora e outra revolucionária.

Assim, a partir de 1870, a parte conservadora se une ao positivismo, resultando em uma “sociologia histórico-organicista” que teria influenciado críticos elitistas da democracia liberal como Mosca, Pareto e Michels. Já a metade revolucionária ter-se-ia inspirado em aspecto fãustico e carismático do Romantismo, tendo demonstrado sua face política de maneira voluntarista e mobilizante, seja por meio de uma deificação da Nação e do Estado, seja em manto anarquista.

No Brasil, essas idéias associaram-se às preocupações vigentes no Império em relação à unidade e estabilidade do regime e se teriam investido de nova importância com a intensa urbanização e progressiva instauração de uma sociedade de massas no país. Segundo o autor:

“Pois bem: a absorção deste mundo de idéias na ideologia estatal-centrista brasileira se deu através de uma acentuação do elemento positivista e dos aspectos conservadores da linguagem organicista. Dentro desta perspectiva, é palpável a adequação da metáfora organicista para expressar uma visão conservadora do próprio processo de mudança que se pretende acionar, ressaltando a perdurabilidade do passado no presente, a concepção do crescimento e da mudança como desenvolvimento de um princípio interno contido na origem, a indispensável maturação do corpo social antes da efetivação de reformas ou enxertos institucionais”. (Lomounier, 2003, p 390).

Dessa forma, ao delinear uma “ideologia de Estado”, o autor ressalta oito pontos necessários a essa “estrutura autoritária”, vigentes na primeira metade do século XX: i) predomínio do princípio “estatal” sobre o princípio do “mercado”; ii) visão orgânico-corporativa da sociedade; iii) objetivismo tecnocrático; iv) visão autoritária do conflito social; v) não-organização da sociedade civil; vi) não-mobilização política; vii) elitismo e voluntarismo como visão dos processos de mudança política; e viii) o Leviatã benevolente.

Defender-se-á na conclusão desta tese, que se podem, contemporaneamente, observar ecos desse espírito conservador, especificamente no que diz respeito à capacidade do Estado, a partir das reformas de suas instituições político-administrativas, em orientar a sociedade para o fortalecimento de valores democráticos e republicanos em seu cerne.

Contudo, como se verá ao longo do desenvolvimento deste trabalho, os valores políticos e fatos sociais que se desenrolaram no Brasil – como o apoio à democracia, sua própria instalação e manutenção, o surgimento da sociedade civil enquanto agente histórico e o fortalecimento do capitalismo, por exemplo – foram absorvidos nas reflexões dos autores aqui estudados e, mais do que isso, utilizados como argumentos para suas atuações políticas enquanto agentes fiduciários do Estado, durante as reformas administrativas das quais participaram.

Assim, Uruguai estava ocupado da criação das instituições administrativas nacionais, visando a sua separação das atividades parlamentares, tendo esta estratégia como manutenção da ordem e unidade do Império e chacoteando da possibilidade da implementação de instituições de *self-government* no país; Viana, já maduro do ponto de vista das idéias em *Instituições Políticas Brasileiras*, falava de uma possível organização política que fortalecesse as instituições democráticas e eliminasse o

patrimonialismo típico da cultura nacional, ao urbanizar sua população e eliminar os *clãs rurais*.

Guerreiro Ramos, ainda afirmando a inexistência do povo, pressupunha sua organização a partir do desenvolvimento da revolução capitalista no Brasil, que seria alcançada por intermédio de reformas institucionais que privilegiassem as trocas econômicas e a produção de bens de consumo pelo Estado. Bresser-Pereira sequer trata da possibilidade de que o povo inexista no país, mas reconhece que reformas podem conduzir a novos valores culturais, como o próprio autor diz no prefácio de seu *Construindo o Estado Republicano (2009a)*: “Este livro trata do novo Estado democrático que está surgindo e da reforma que conduz a ele: a reforma da gestão pública”.

Estado, sociedade e democracia no Brasil

O Brasil, desde a proclamação de sua República, e não diferente da maioria dos países da América Latina, tem uma história cíclica que mescla períodos entre regimes autoritários e democráticos.

A despeito dessa tortuosa trajetória, nos anos 2000, poucas idéias parecem ser tão amplamente aceitas como aquelas que envolvem a democracia. Ao se analisar o sentido do termo, todavia, percebe-se que se trata de conceito fluido e diversificado.

Coube aqui, portanto, uma breve enumeração dos fundamentos e conceitos que associa à democracia.

Contemporaneamente, diversos processos históricos contribuíram para a complexificação da maneira como pode ser percebida a democracia, como o colapso do chamado “socialismo real”, o declínio do *Welfare State*, bem como o corrente processo de liberalização de mercados e fluxos internacionais de capitais.

No atual estágio de apresentação dos sistemas políticos, autores interpretam a democracia como: princípio universal de legitimação (**Held, 1987**); o método de escolha das elites governantes (**Schumpeter, 1961**); processo de disputa e acesso de grupos diversos ao poder (**Dahl, 1989**); meio de realização das vontades dos cidadãos e dissipação das distorções sociais (**McPherson, 1977; Pateman, 1992**); e ainda, meio de deliberação ativa acerca do ato de governar e ser governado (**Habermas, 1995**).

No Brasil, como se verá nesta tese, pensar os arranjos institucionais do Estado não foi exclusividade do recente período democrático. Na história do Brasil, o processo de rearranjo do aparato estatal, procedimento hoje alcunhado de *Reforma do Estado*, ocorreu diversas vezes, desde a Constituição de 1824 à de 1988, (e suas respectivas revisões), passando pelo processo de estruturação das bases do Estado nacional-desenvolvimentista no período getulista; ocorreu também pelo Decreto-Lei nº 200, publicado pelos militares em 1967 e que lançou as bases para a maior eficiência da chamada administração indireta (autarquias, fundações, empresas estatais e de economia mista) e, recentemente, pela Reforma Gerencial promovida pelo MARE (1995-98).

Ainda assim, e mesmo tendo sido muitas as mudanças nas instituições político-administrativas do Estado brasileiro, todas são tratadas como pré-história político-institucional quando comparadas às reformas trazidas pela Carta Magna de 1988.

Os debates e análises sobre as reformas necessárias ao Brasil da nova República – em parte cristalizadas na Constituição de 1988 – trouxeram uma miríade de interpretações sobre as instituições econômicas, políticas e sociais do Estado brasileiro, bem como sobre as possíveis inter-relações entre essas esferas.

Como dito na seção anterior desta introdução, demonstrarei ao longo deste trabalho que há uma linha de pensamento entre alguns dos principais autores-atores que se dispuseram não apenas pensar as instituições político-administrativas nacionais, bem como reformá-las.

No primeiro capítulo é apresentada discussão contemporânea que trata de analisar o processo de transição do regime militar para o democrático no Brasil e de demonstrar como, após esse processo, as reformas das instituições políticas do Estado brasileiro passaram a ser variáveis independentes da manutenção da democracia recém conquistada no país.

As discussões travadas no Brasil Império apresentam-se no segundo capítulo, com Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, que tratou de sacramentar o “*Movimento do Regresso*” ao passar na Câmara dos Deputados (entre 1837 e 1840) a Interpretação do Ato Adicional de 1830.

Os regressistas _ Movimento do Regresso_, consideravam que o *Ato* havia copiado instituições de países com larga tradição de *self-government*, como Estados

Unidos e Inglaterra sem se ater para as peculiaridades da cultura política nacional, o que teria causado um liberalismo descontrolado e importado, gerando mazelas administrativas profundas nas instituições políticas brasileiras, como a confusão de atribuições entre as esferas administrativa, judiciária e executiva do governo nacional.

Oliveira Viana, apresentado no terceiro capítulo da tese, encara o problema do mesmo ângulo que seus predecessores, acentuando suas pesquisas culturalistas ao retroagir até as deliberações dos druidas sob as sombras dos carvalhos ingleses. Viana tentava, assim, demonstrar como seria impossível, sem orientação a partir das instituições do Estado, o desenvolvimento de um regime de autogoverno no Brasil.

Guereiro Ramos é tratado no quarto capítulo, bem como são apresentadas as percepções e propostas do ISEB _Instituto Superior de Estudos Brasileiros_. Assim, o Instituto, partindo da mesma percepção da inexistência de um povo e ideais nacionais, propôs, pela primeira vez, uma receita clara para a solução desse problema bem como para orientar o país na construção dessa nação: o Estado brasileiro deveria, a partir de um plano estruturado de intervenção estatal na economia, favorecer a industrialização do país, o que levaria ao desenvolvimento de valores nacionais junto ao povo brasileiro. Algumas organizações, como as empresas públicas, foram criadas para esta intervenção e foram pensadas a partir do DASP, departamento nacional de administração do serviço público criado para capitanear essa intervenção administrativa do Estado.

Um dos principais colaboradores do DASP, ao longo de 20 anos, foi Guerreiro Ramos. A partir do advento do Departamento, Ramos pode reunir e organizar de maneira sistemática as concepções tanto de Vasconcelos, Uruguai, Oliveira Viana e do ISEB (instituição da qual foi fundador com Corbisier e Jaguaribe), quanto outras orientações vindas da Escola estadunidense de Chicago e formular, definitivamente, como a administração pública poderia servir de estratégia para o desenvolvimento nacional.

As idéias e propostas de Bresser Pereira - _responsável pela elaboração e tramitação do projeto de Reforma do Estado levado a termo quando foi Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) – são analisadas no quinto capítulo.

No ano de 1995, início da última Reforma do Estado brasileiro, já se contava com uma categoria histórico-analítica muito específica sobre a organização social no Brasil: a sociedade civil. Vista durante décadas como inexistente no país, a sociedade já era tida por intelectuais e movimentos organizados como realidade histórica na década de 1980.

Pode-se remontar esta categoria (sociedade civil) aos processos sócio-políticos que constituíram a Nova República no Brasil e que se acentuaram nas quatro últimas décadas. Deste prisma, na década de 1970, durante o regime militar, as reivindicações sociais por necessidades básicas e por direito à participação dos cidadãos nas formulações das políticas públicas tornaram-se mais intensas no Brasil.

A enorme diversidade desses movimentos que agiam sob diferentes perspectivas e objetivos foram reunidas sob o conceito de *novos movimentos sociais*, e estavam no bojo do processo da reabertura democrática (**Sader, 1988**). Concomitantemente, o Estado que se erigia na década de 80, entrou em profunda crise fiscal (**Bresser Pereira, 1995a; 1995b**).

Para atender a parte dessas reivindicações, bem como amenizar as consequências de sua crise fiscal, foram estabelecidas novas formas de inserção de organizações sociais na estrutura do Estado, tanto nos processos de decisões sobre políticas públicas quanto no processo de execução destas (**Romão Netto e Perez, 2008**).

Fruto do complexo processo de reabertura democrática no Brasil em 1988, o Congresso Nacional consagrou uma nova Constituição. De acordo com esta Carta, o Brasil é uma democracia representativa, com instrumentos de gestão direta e participativa, o que definiu e possibilitou a experimentação destes novos procedimentos de gestão das políticas sociais, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo.²

Atento a esse novo fator, Bresser Pereira, ao refletir e propor intervenções na gestão das instituições e processos da administração pública nacional, sugere a criação de uma nova face de relações entre o Estado e a sociedade civil – que além de agilizar os processos burocráticos do Estado e auxiliar no problema de excesso de gastos da máquina administrativa com pessoal não devidamente capacitado –

2 O Parágrafo Único do Título Primeiro da Constituição Federal brasileira de 1988 sanciona: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

fortaleceria a sociedade civil a partir da Reforma do Estado, tornando o Estado mais republicano.

O sexto e último capítulo trata de demonstrar como, a partir de reformas nas instituições político-administrativas do Estado, pode-se favorecer a busca por uma cultura política mais democrática e republicana, que tem sua origem nos grandes estadistas do Império brasileiro e que, com nuances, adaptações e superações, faz eco às reflexões e idéias daqueles que se dispuseram a pensar e atuar sobre o mesmo tema contemporaneamente.

Desta feita, as duas hipóteses centrais deste trabalho podem ser assim descritas:

I - Apesar dos constrangimentos históricos que forjaram a sociedade brasileira enquanto categoria histórica e não meramente analítica, há, entre alguns dos protagonistas de mudanças do conjunto das instituições político-administrativas do Estado brasileiro entre os séculos XIX e XX, a concepção normativa de que essas reformas institucionais possibilitam tanto a mudança da estrutura econômico-social quanto a dinâmica de atuação da sociedade em relação ao próprio Estado.

II - Há uma linha de pensamento entre alguns dos autores-atores políticos brasileiros que trata/pratica a Reforma do Estado como variável explicativa para a mudança do *ethos* político da sociedade nacional.

Para encerrar esta breve introdução, cabe ressaltar que são conhecidas as temeridades de que um trabalho desta natureza corre sério risco de incorrer em determinismos desnecessários ou, antes, despercebidos ou até mesmo de traçar falsas correlações entre uma ideologia política e determinadas políticas.

Todavia, impossível negar, como elegantemente defendeu Gildo Marçal Brandão (2007), que se reconheçam “determinações mais gerais a que se chegou o processo ideológico brasileiro” e que o desenvolvimento de um conjunto de idéias sempre ocorre em resposta a problemas reais, o que permite que este conjunto esteja sujeito a atualizações e reconstruções, bem como “pode dar margem a diferentes políticas”.

I - Nova República: uma democracia possível

Este capítulo trata de equacionar o conceito de Reforma do Estado ao de democracia. Busca esclarecer como a almejada manutenção da recém re-institucionalizada democracia brasileira (1985) passou a ser variável dependente da reforma das instituições político-administrativas do Estado nacional.

Para tal fim, buscará: *i)* enumerar, brevemente, as grandes escolas da “transitologia”, *ii)* introduzir os conceitos de Estado e Reforma do Estado; *iii)* fazer uma sucinta passagem pelas explicações sobre as causas da transição brasileira; *iv)* chamar a atenção para a profunda mudança morfológica pela qual passou a sociedade nacional entre as décadas de 1970/80; e *v)* demonstrar a associação feita entre estabilidade democrática e a necessidade de reformas das instituições político-administrativas do Estado, visando ao estabelecimento de um novo pacto social.

Transição e democracia

As macroestruturas que usualmente definem o quadro institucional dos regimes democráticos como eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais - não foram suficientes para que pesquisadores avaliassem as transições democráticas na América Latina ao longo da década de 1980.

No Brasil pós-ditatorial muito se pensou e pesquisou sobre descontinuidades e rupturas com os regimes ditatoriais que vigoraram em diversos momentos da história nacional, quando um novo período democrático concretizou-se no horizonte do ano de 1985.

Assim, analistas da sociedade, militantes da sociedade civil e políticos fizeram-se, em uníssono, uma questão: como fazer a manutenção do regime democrático recém re-conquistado? As respostas foram diversas.

Partindo de uma diretriz institucionalista de reflexão, pode-se afirmar que o Estado democrático de direito, contemporaneamente, é formado por agências e órgãos bastante díspares quanto a objetivos, capacidade técnica, paradigmas e desenhos institucionais. Tais organizações do Estado democrático de direito atuam normatizadas

por regras jurídicas e políticas regulatórias que não necessariamente convergem ou têm coerência entre si (**Diniz e Azevedo, 1997**).

A partir desse ponto de vista sobre a ordem do Estado, identificam-se quatro grandes grupos de debates que discutem e questionam: *i*) as reformas de natureza político-institucional, tais como sistemas de governo, relações executivo-legislativo, sistema eleitoral e legislação partidária, tidas como condicionantes da eficiência e eficácia governamental; *ii*) a ordem econômica, que visam dinamizar e propiciar investimento privado nacional e internacional em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país; *iii*) a seguridade social, tanto no que concerne a seus aspectos institucionais- como gestão e organização quanto no que concerne à administração dos recursos arrecadados e benefícios alocados; e *iv*) os que discutem as reformas administrativa e fiscal, que objetivam o equilíbrio do orçamento da União, amortização da dívida interna e fomentos na área de investimentos (**Diniz, 1997**).

Diversas outras questões, todavia, foram apresentadas na agenda de pesquisas, tais como: quais seriam as novas exigências de uma economia de mercado globalizado e as conseqüências de processos globais de comunicação; a necessidade de legitimação de um tipo de Estado capitalista; a precisão de se estabelecer padrões administrativos que permitissem a governança e a governabilidade da coisa pública; a emergência da sociedade civil como agente de mudança institucional (**Bresser Pereira, Wilhelm e Sola, 1999**).

Todas essas questões, naquele período da história, foram percebidas como possíveis limitadoras da consolidação do recém alcançado processo de constituição das instituições fundamentais da democracia.

Frente a tantas e tão diversas demandas, cabe perguntar: “qual é o lugar da política na discussão?”

Para responder a essa pergunta, é necessário que se fuja de dois opostos de possíveis respostas. De um lado, argumenta-se que se desvie desviar a tentação de explicar as mudanças políticas estritamente a partir das mudanças de caráter institucional, perspectiva que diminui o espaço de atuação dos diversos atores presentes na cena política.

Por outro lado, admite-se o risco de banalizar o lugar das relações políticas, aplicando o termo indiscriminadamente a amplo espectro de relações de poder, sendo

este percebido em todas as qualidades de ação social, seja na esfera pública, seja na privada.

Opta-se, nesse trabalho, por tratar o Estado como um dos protagonistas centrais do processo de transformação, cujo marco histórico pôde ser cunhado em 1985, especificamente nas maneiras que desenvolveu para relacionar-se com a sociedade. Tal recorte determina que esta investigação trata-se de uma questão política, por excelência.

Vale ressaltar que o Estado não é aqui percebido como entidade autônoma, separada das múltiplas relações sociais; que tanto o Estado quanto a sociedade civil são entendidos como *locus* onde se encontram determinadas configurações de atores que se integram e interagem em diversas arenas decisórias, nas quais se podem observar diferentes estratégias para definir ou alterar a formação de políticas públicas.

Deste prisma, Lourdes Sola (1999), citando Conaghan e Malloy (1995), destaca a necessidade de que, ao se olhar para a relação entre Reforma do Estado e democracia, se tenha uma postura “radicalmente crítica daquela que consiste em adotar o estado com uma vontade e uma capacidade de ação independentes. Nesses casos, ‘a discussão geralmente degenera em um exercício de antropomorfismo ... Em nossa opinião, o estado age através de grupos humanos (agentes fiduciários) que tem (SIC) a capacidade de agir em nome do estado, ou porque foram autorizados a tanto por regras, ou por sua apropriação de *facto* dos símbolos do estado (ou por uma mistura de ambos)’”.³

Desta perspectiva é possível que se percebam configurações de jogos políticos que se dão sob instituições específicas e entre grupos sociais distintos: os que ocupam formalmente o aparelho de Estado e visam a manutenção desse *status quo*, e os que não o ocupam e o disputam.

Tais disputas afloraram na América Latina entre os anos 1970 e 1980 e abriram espaço para novos esforços de generalização quanto aos rumos políticos dos países latino-americanos, que passaram por um processo massivo de democratização (Sola e Paulani, 1995).

As disciplinas que se ocuparam de tentar compreender e explicar esse fenômeno ficaram conhecidas como “transitologia”. Surgidas entre os anos 1970 e

³³ Ver CONAGHAN, C. e MALLOY, J. *Unsettling Statecraft Democracy and Neoliberalism in Central Andes*. Pittsburg University Press. 1995.

1990, se propuseram a estudar os processos de saída dos países latino-americanos de regimes autoritários para outros democráticos, adotando, para tanto, um modelo de democracia calcado nas experiências dos países de democracias antigas, particularmente os europeus e os americanos do norte.

Naquele período histórico, os países transitaram de ditaduras para democracias e os pesquisadores da referida situação se aprofundaram no estudo de quais foram as causas das transições ocorridas, como se poderia manter as democracias. Perguntas primordiais, às quais se seguiram diversas respostas: estrutura econômica, estrutura social e cultura política dominante foram algumas delas.

Segundo O'Donnell e Schmitter (1988), a transição consiste no intervalo entre um regime político e outro; esse intervalo está delimitado pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e a investidura de um novo regime político, que tanto pode ser alguma forma de democracia como um novo tipo de regime autoritário ou um regime de caráter revolucionário.

A transição democrática se inicia com a aparição dos primeiros sintomas do processo que pode levar à extinção do regime autoritário e finaliza quando o regime democrático alcança uma constituição respeitada pela maioria da população; quando logra consagrar instituições regulares e os novos governantes eleitos conseguem exercer sua autoridade sobre os grupos que anteriormente detinham o controle do aparato estatal.

Assim, uma transição é uma "fase política subdeterminada" durante a qual a ausência de regras fixas gera conflitos e coloca em oposição seus diversos jogadores, tornando as evoluções políticas "muito imprevisíveis". Uma transição pode ser considerada um momento crítico no decorrer do qual a natureza e a direção da mudança dependem das estratégias adotadas pelos grupos de atores implicados nesses processos, quando cada ator faz "cálculos de curto prazo" que "não podem ser deduzidos das estruturas" (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1988).

Isso explica que as possibilidades de sucesso ou de fracasso do processo de democratização, bem como as características que possa assumir o novo regime, passam fundamentalmente pela disposição das elites, seus cálculos, condutas e atitudes, negociações e pactos que sejam capazes de celebrar entre si.

Nessas análises, as distinções entre dois ou mais sistemas políticos podem ser explicadas basicamente a partir de dois elementos: *i)* os graus de diferenciação e unidade que existem no seio das elites dirigentes e *ii)* o modo de funcionamento que tais elites adotam nas suas práticas políticas concretas – conflitivas ou cooperativas, dispostas a recorrentes enfrentamentos ou sempre abertas ao pacto de convenções.

A principal crítica a esse argumento da transitologia é a de que, com a primazia dada à estratégia de atores da elite, considerados individualmente, se negligenciam as mudanças de regime cujo desenrolar envolve multidões. Ao se focar mudanças recentes ou ainda em desenvolvimento, torna-se possível perceber que a simplificação das ações dos grupos sociais, que ficam limitadas àquelas levadas a termo por indivíduos e/ou grupos racionais maximizadores de resultados.

Considerando-se essa visão geral da tipologia de transição, os transitólogos consideraram que os atores são divididos em dois campos: _ aqueles que são favoráveis ao regime autoritário, no qual se enfrentam os partidários da linha dura e os da liberalização; _ o campo da oposição, no qual concorrem radicais e cautelosos. Assim, a transição para a democracia ocorre à medida que os moderados dos dois lados preferem aliar-se e fazer concessões mútuas. Nessa concepção de transição, o regime democrático pode ser edificado, fabricado. É apenas uma questão de "habilidade" (**Di Palma, 1990**).

Os críticos argumentam que esses atores, qualificados como relevantes, não possuem propriedades sociológicas; que suas posições sociais estariam apenas esboçadas, como por exemplo, a distinção feita entre civis e militares, que reduz as diferenças de interesses, de crenças e de representações do mundo que estruturam as oposições e as relações entre esses grupos.

Já Avritzer e Costa (**2004**) criticam a transitologia a partir de arcabouço normativo culturalista, fortificando a abordagem da democracia na qual esta não se esgota em um processo de mediação, sendo elemento constitutivo de todo o processo de formação da sociedade. Deste prisma, a infra-estrutura dos espaços públicos, políticos e da sociedade civil assume o papel estratégico de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos (**Habermas, 1995, p 39-40**).

De cunho mais sociológico, a crítica destes autores busca refutar a homologia entre processos de construção institucional e de democratização societária,

supondo que a vigência da democracia implica na incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas; abandona-se, assim, a perspectiva dos primeiros estudos da transição, e afirmando que a democratização não se esgota com o momento da transição, mas se trata de “processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (Avritzer e Costa, 2004).

Sallum Jr. (1995), utilizando-se do influente trabalho de Guillermo O'Donnell e Phillipe Schmitter (1986) como baliza reflexiva, também critica a noção supra explanada da transitologia, argumentando que além de não se ter levado em consideração a relação entre poder político e sociedade, o conceito de Estado teria sido utilizado de maneira marginal.

Dessa perspectiva, o Estado não diria respeito apenas a um conjunto organizado de elementos, um sistema, como supuseram os autores de *Transitions from Authoritarian Rule*,

“mas também a um arranjo particular desses elementos, arranjo que resulta numa forma específica de distribuição do poder no sistema político. Ora, na análise da transição, o objetivo não é captar o caráter ordenado, sistêmico da vida política, mas a mudança de um modo de distribuir/exercer o poder para outro ... O'Donnell e Schmitter valorizam tanto as diferenças entre as formas de organização político-institucionais e sua autonomia, que as bases socioeconômicas da política parecem-lhes indiferentes. As passagens de uma para outra forma são explicadas pela intervenção de atores, individuais e coletivos, cuja inserção socioeconômica não parece relevante para a caracterização no processo” (Sallum Jr., 1995, pp 138-139).

Estado e Reforma do Estado

A qualidade multifacetada da transição democrática, acima descrita, permite que se amplie o conceito de como se pode delimitar o Estado, uma vez que não se o pode restringir apenas à esfera político-institucional, compreendendo, também, mudanças nas relações entre poder político, estrutura social e economia, tanto doméstica quanto internacional. Nesse sentido, a transição de regime no Brasil cujo marco histórico pode ser referido do ponto de vista político institucional em 1985, com a

eleição do Presidente Tancredo Neves também deve ser percebida como uma alteração do tipo de Estado necessário a um regime democrático.

Se não se restringem à dimensão político-institucional, os estudos da transição também não devem tratar exclusivamente da concepção de Estado na qual este aparece como setor ou agente econômico inadequado, seja porque apresenta desequilíbrio interno como desajuste fiscal, descontrole financeiro ou administrativo, seja porque intervém de forma inadequada no sistema econômico.

Se assim for, o Estado é “neutralizado sociologicamente”, passando sua concepção de *locus* das relações de domínio de certos grupos sobre outros, à concepção de Estado enquanto “setor público” sujeito à má administração atribuída em geral a interferências políticas, relegando à política o status de império da vontade, responsável por atrapalhar a racionalidade inerente à economia.⁴ “Certamente, não é desse tipo de conceito de Estado que a política carece. Interessa-lhe mais um conceito de Estado que vincule as desigualdades de poder com a estrutura social e suas bases materiais” (Sallum Jr., 1995, p 139).

Isso ocorre quando se adota uma noção de Estado que diga respeito ao pacto básico de domínio que impera em determinada sociedade nacional, na qual grupos (frações dessa sociedade, organizadas seja em bases econômicas, seja sobre referenciais de direitos civis ou políticos) organizam sua dominação dentro de certo território.

Essa organização é fundamental para que os grupos dominantes mantenham seus esforços na articulação de seus objetivos, mobilizando, para tanto, se necessário, agências e burocracias do Estado (Cardoso, 1982). Cria-se, dessa forma, uma teia de relacionamentos entre determinada forma institucional do Estado e pactos específicos de dominação entre grupos, podendo, inclusive, travestir os interesses desses grupos em interesses públicos.

Transição de regime no Brasil

Diversos foram os estudos que versaram sobre a transição e a consolidação da democracia brasileira, de diferentes perspectivas: análises culturalistas, institucionalistas, econômicas e sociológicas.

⁴ Para crítica sobre esse esvaziamento da política como sistema de regularidades ver SOLA, L. Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: uma abordagem transdisciplinar in SOLA, L. (org). O Estado da Transição, São Paulo, Vértice. 1988.

A partir de experiências históricas, José Murilo de Carvalho, ao analisar a herança sócio-cultural do Brasil, afirmou que ao proclamar sua independência de Portugal, em 1822, o país herdou uma tradição cívica “pouco encorajadora”, devido às condições de sua colonização, que exterminou pela guerra, escravização ou doença, milhões de povos seminômades que por aqui habitavam. Esse fato, somado à finalidade da colonização, de caráter meramente comercial, colocou a recém conquistada terra na condição de empreendimento comercial.

Essas características marcaram este Brasil e não contribuíram para um ambiente propício à cidadania, “os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física [...], à liberdade [...] e à própria vida [...] existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis [...] e em direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da igreja e de particulares” (Carvalho, 2002, pp 20-24).

A tese de Carvalho é a de que, ao contrário da Inglaterra⁵, no Brasil os direitos políticos apareceram primeiro, seguidos pelos sociais, e, finalmente, pelos civis – todos com expansões e retrações, sendo ora afirmados, ora revogados_. Segundo ele, isso impediu o desenvolvimento de uma cultura democrática.

Argumentando a partir da mesma estrutura normativa – também tendo o desenvolvimento de uma cultura democrática como variável dependente da estrutura social - _ José Álvaro Moisés afirmou que a consolidação democrática é um longo processo (Moisés, 1995).

Moisés julgou que a cultura política brasileira está em mudança devido a quatro fatores fundamentais: *i)* a luta popular contra os constrangimentos políticos e legais à atividade política durante o período ditatorial no Brasil, acrescida da intervenção do Estado em associações da sociedade civil, chamou a atenção desta última para as virtudes da democracia; *ii)* durante o período ditatorial, as elites nacionais conviveram com um sistema político semi-competitivo, com realização periódica de eleições, o que aprofundou a dissidência entre as elites; *iii)* o início da abertura política coincidiu com as crises econômicas internas e externas (1972-73), o que aumentou a

⁵ Na clássica tese de T.H. Marshall, de que na Inglaterra, ao longo de três séculos, os direitos civis surgiram primeiro (século XVIII), sendo seguidos dos políticos (século XIX) e dos sociais (século XX). Ver MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status.

insatisfação entre o empresariado; e *iv*) quase duas décadas de modernização alteraram a macromorfologia da sociedade, aumentando a divisão do trabalho, concentrando populações em áreas metropolitanas, e provocando intensa mobilização sócio-política.

Todos esses fatores contribuíram para uma requalificação cognitiva de parcelas substantivas da população (entre suas elites e massa), gerando novas expectativas e demandas, mais complexas e volumosas, em relação ao papel do Estado e do poder público (Moises, 1995, pp 107-109).

Segundo Moisés, se está formando uma opinião pública mais atenta aos processos políticos, há um maior reconhecimento das instituições democráticas “*per se*”, e existe uma adesão normativa da população à democracia. O autor conclui que “a valorização da democracia pelos públicos brasileiros de massa representa uma base de apoio *atitudinal* indispensável para surgimento de novos comportamentos democráticos” (Moisés, 1995, p. 266).

As análises econômico-institucionalistas, todavia, determinaram, sem sombra de dúvidas, o mais vasto campo de investigação e reflexão sobre a transição democrática brasileira até a segunda metade anos 1990.

Nesse sentido, os primeiros estudos que surgiram sobre a transição democrática, privilegiaram a face política da transformação ocorrida, principalmente em seus aspectos político-institucionais, focando-se nas elites políticas e processos eleitorais. (Lamournier, 1985; O’Donnell, Schmitter e Whitehead, 1988; Moisés e Albuquerque, 1989).⁶

Destarte, a disposição das elites, seus cálculos, negociações e pactos determinariam as probabilidades de abertura para a democracia e os traços que esta viesse a assumir, bem como os problemas e desafios que seriam enfrentados durante o processo de consolidação desses regimes (O’Donnell, Schmitter e Whitehead, 1988).

Analisando as disposições da elite militar e sua relação com a sociedade, Sallum Jr. (1995) defendeu que a transição política brasileira ter-se-ia iniciado em 1973, quando se perdeu o equilíbrio das relações entre as forças políticas nacionais – poder

⁶ Tais análises permitiram uma gama de estudos de democracia comparada ao redor do globo, a partir de 1974 no sul da Europa com a derrocada do *salazarismo* em Portugal, e passando pelo retorno da democracia no Equador em 1979, e ficaram conhecidos como a “primeira geração” dos estudos de “transitologia”. Este processo de transição de diversos países na Europa e na América Latina marcou o que Huntington (1991) categorizou como a “terceira onda de democratização”.

político *estritu sensu*, estrutura social e mercado – e a cúpula do regime militar que dominava o país desde 1964 e indicou o General Ernesto Geisel para ocupar a Presidência da República.⁷

A aliança que levou Geisel ao poder tinha por meta atingir a “normalização institucional”, ou seja, liberalizar o regime para institucionalizá-lo, não para superá-lo. Para tanto, o exército lançou mão de uma estratégia de “liberalização controlada” visando à consolidação de seu domínio político (Almeida e Sorj, 1983).

A efetivação desse projeto foi gradual e tortuosa, todavia. Em primeiro lugar, porque o sucesso na despolitização da cúpula militar foi parcial e, mesmo quando Geisel conseguiu impor seu sucessor, o indicado Gal. Figueiredo teve que compor com os derrotados. Depois, porque o esquema de sustentação político-partidário do regime autoritário não se mostrou suficientemente vigoroso para grandes disputas eleitorais, principalmente em grandes centros urbanos. Por último, e não menos importante, porque a oposição política nunca aderiu ao projeto de institucionalização, e como eram forçados a posições moderadas devido ao sistema bipartidário imposto pelos militares, acabaram por convergir nas urnas as frustrações de parcelas crescentes da população (Lamounier, 1985).⁸

Em 1981, o “Pacote de Novembro” proibiu coligações partidárias e vinculou a um só partido as votações recebidas para candidatos a Prefeito, Governador, Deputado e Senador, reafirmando o PDS (Partido Democrático Social, ex-ARENA) como partido único da revolução, e forçando a dissolução do Partido Progressista, cujos membros migraram quase que definitivamente para o PMDB (herdeiro principal do MDB).

Mesmo tendo enfraquecido momentaneamente a oposição, esta manobra fortaleceu a clivagem governo/antigoverno, e, nas eleições de 1982, os partidos de oposição (PMDB, PDT, PTB e PT) obtiveram 224 cadeiras na Câmara dos Deputados contra 235 do PDS.

⁷ Nesse sentido, a aliança política que substituiu Garrastazu Médici por Geisel contava com militares das correntes “liberal” e “profissionalizante”. Os “liberais” eram simpáticos à orientação original do regime autoritário cunhada pelo primeiro Presidente militar Gal. Castelo Branco, que, a despeito de possuírem uma posição autoritária em relação ao exercício do poder, concebiam a ingerência dos militares no poder político como missão temporária necessária à manutenção da ordem social. Já os militares da corrente “profissionalizante” defendiam que a atuação dos órgãos de segurança e informação deveriam ser disciplinados pelas Forças Armadas, e via a participação do exército nas funções de Estado como mais permanente.

⁸ A votação da ARENA, partido do governo militar, para a Câmara dos Deputados foi decaindo, passando de 50,5% em 1966 para 48,4% em 1970, 40,9% em 1974, 40% em 1978, e 36,7% em 1982.

Desenvolvimento econômico e mudança na estrutura social

Como se vem enfatizando, para além desse processo de mudança institucional do regime político, a transição brasileira pode ser percebida de outros dois grandes pontos de análises: mudança de modelo econômico e de Estado. O modelo de Estado sofreu transformações, uma vez que a relação entre poder político e sociedade havia entrado em crise a partir do esgotamento de um arranjo que sustentara todos os regimes políticos, democráticos ou autoritários, como visto anteriormente, desde 1930.

O golpe de 1964 reitera as características do Estado desenvolvimentista, mas inova com o estímulo à expansão do setor financeiro do capitalismo local, em associação com sua face internacional, e a completa exclusão dos trabalhadores. Houve, todavia, momentos ímpares de afirmação de algumas características do desenvolvimentismo ao longo do regime militar, como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (que se destinava a enfrentar o estrangulamento externo ocasionado pelo aumento dos preços das matérias-primas e exacerbado pela forte alta do petróleo em fins de 1973). Este plano entrou em vigor no governo Ernesto Geisel (1975) e se constituiu em ambicioso programa de substituição de importações, efetuado sob a égide do Estado, mas com maciços empréstimos do exterior.

Essa renovação e ampliação do pacto desenvolvimentista assegurou, temporariamente, o consentimento das elites sociais a seus planos de condução da nação, como a manutenção dos militares no poder e a restrição dos candidatos em pleitos eleitorais. Contudo, o desenvolvimento capitalista pelo qual passou o Brasil entre as décadas de 1960/70 produziu drásticas mudanças na estrutura e na forma de organização social. Ao industrializar-se e ampliar seu setor de serviços, a população brasileira urbanizou-se e se concentrou em grandes cidades.

Nesse contexto, setores da população que vinham se organizando fortaleceram-se e buscaram canais mais visíveis de expressão para suas reivindicações. A enorme diversidade desses movimentos assumiu formas as mais diversas, que foram desde associações até movimentos rurais, como os sem-terra ou os movimentos de barragens, passando por movimentos de mulheres, comunidade de base da Igreja Católica, movimentos negros, sindicatos profissionais ou movimentos ecológicos, além do Partido Comunista Brasileiro (PCB), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB),

e novas organizações partidárias como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Movimento Sanitarista e agrupamentos pontuais como o MR8. (Sader, 1988).

Já a partir do início da década de 1970, a visibilidade pública das reivindicações por direitos sociais e pelo fim do regime militar se vinha ampliando sensivelmente com o impulso dado pela reorganização do movimento sindical, em sua luta por autonomia em relação ao Estado.

As evidências, como aponta Eder Sader, eram inúmeras: “as votações recolhidas pelo MDB a partir de 1974, a extensão e as características de movimentos populares nos bairros da periferia da Grande São Paulo, a formação do chamado ‘Movimento do Custo de Vida’, o crescimento de correntes sindicais contestadoras da estrutura ministerial tutelar, o aparecimento das comunidades de base, as greves a partir de 1978, a formação do Partido dos Trabalhadores. Todos seriam manifestações de um comportamento coletivo de contestação da ordem social vigente” (Sader, 1988, p 30).

Em 1982, para somar-se a essa mudança na morfologia social, as fontes externas de financiamento do desenvolvimento brasileiro escasseiam devido à crise do México (resultante da moratória desse país); a opção do governo brasileiro foi a de manter as relações com o sistema internacional de financiamento, para o que o governo brasileiro recorreu a um empréstimo de emergência do Fundo Monetário Internacional (FMI). O Brasil, todavia, segundo o FMI, não cumpre com sua parte no acordo de empréstimo e, em 1983, o Fundo suspende a segunda parcela do empréstimo, aprofundando a trajetória recessiva que se vinha desenvolvendo desde 1981.

Como resultados dessa crise, reduziram-se os gastos públicos, elevaram-se os juros, diminuíram-se as tarifas, a lucratividade e os investimentos das empresas públicas tiveram achatados seus lucros e se estancaram os investimentos das empresas privadas; caíram os salários reais, bem como os empregos na indústria, além da inflação ter atingido patamares nunca antes vistos.

Com essa crise, apareceram fissuras entre o empresariado e o governo no que dizia respeito às estratégias de enfrentamento da crise. Os empresários começaram a fazer propostas alternativas àquelas que o governo vinha levando a termo para superar o estrangulamento externo e a recessão interna, como a quebra do intervencionismo estatal (defendida pelos empresários mais à direita do espectro político), ou a reforma

do sistema financeiro, visando à redução dos ganhos especulativos (proposta defendida pelos empresários mais à esquerda do espectro político).

Também se pode perceber que houve uma dissociação entre o governo e importante parcela da burocracia de Estado, uma vez que as empresas públicas haviam sido tratadas, desde o Decreto-Lei nº 200 (1967), com mais autonomia para conduzir seus interesses de autopreservação e expansão de suas atividades.⁹

Com o colapso do padrão de financiamento da economia, todavia, o governo central passou a transferir os custos dos ajustes para as empresas estatais, reduzindo tarifas, restringindo seu acesso a financiamentos internos, limitando transferências de recursos do Tesouro e impondo reduções em seus gastos de custeio. O resultado dessa política foi uma crescente resistência da burocracia dessas empresas às ações do governo (**Bresser Pereira, 1998**).

Paralelamente, em 1983 os governadores de Estado começaram um processo de afirmarem-se enquanto poderes autônomos do governo central. Mesmo aqueles que eram favoráveis ao governo, passaram a questioná-lo sobre a desproporção entre as arrecadações próprias de cada nível da Federação; o Congresso Nacional transformou-se em *locus* da resistência às tentativas do governo de flexibilizar a legislação que protegia os trabalhadores, tendo chegado ao ponto de a Câmara dos Deputados, em junho de 1983, rejeitar um Decreto-Lei proposto pelo Presidente da República (DL 2045), que reduzia de 110% para 80% a taxa de indexação para reajustes dos salários dos trabalhadores.

Na hora da sucessão presidencial, dissensos dentro do partido do governo (PDS) divergiram para indicar, no colégio eleitoral, quem seria o sucessor de Geisel. Mário Andreazza, favorável ao desenvolvimentismo da era Médici; Paulo Maluf, oposição com discurso liberal e Aureliano Chaves, vice-presidente e opositor à política econômica de Delfim Netto. O posicionamento do vice-presidente fortaleceu a oposição de Ulysses Guimarães (PMDB), que ganhou apoio da Frente Liberal (dissidência do PDS liderada por Antonio Carlos Magalhães).

Assim, em 1984, a Aliança Democrática (composta por PMDB, PDT, PTB, Frente Liberal, ex-partidários da candidatura de Aureliano Chaves e pedessistas aliados com o grupo de Geisel) elegeu, via Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, primeiro

⁹ O DL 200 possibilitou a criação de diversas empresas públicas, fundações e autarquias públicas.

Presidente civil em 20 anos. Mas, devido a seu repentino falecimento, assumiu o Vice, José Sarney. Este processo marcou a abertura política do Brasil.

A ampla aliança que elegeu Tancredo Neves não se dispôs frontalmente aos militares, apontando, antes, para uma “Nova República”, liberal e democrática, que visava à recuperação de um padrão desenvolvimentista autárquico, abalado pela política de Delfim Netto, pregando, para tanto, a austeridade na gestão da coisa pública e de uma maior resistência às pressões dos credores externos (Sallum Jr., 1995).

Liderado pelo governador Franco Montoro (São Paulo), a partir de janeiro de 1985, organiza-se um movimento de massas nunca antes visto, a campanha pelas “Diretas Já”, que culminou com a eleição direta do Presidente da República em 1989

Democracia e crise do Estado

Os estudos sobre a crise do Estado que sustentaram as teses e justificaram os processos de reformas na recém readquirida democracia brasileira vincularam-na, inicialmente, a três fatores: *i)* a crise fiscal que se abatia sobre o Estado de *welfare state*; *ii)* a crise do modo de intervenção do Estado na economia (também chamada de crise do modelo de substituição de importações); e *iii)* a crise no modo de gestão do aparelho de Estado (Bresser Pereira, 1995).

Sola (1999), todavia, propõe que esta percepção seja ampliada e que se pense o lugar da “política democrática” no bojo da crise, até então pensada como crise econômica. Para tanto, é necessário que se desloque o foco analítico e se situe o problema em termos de uma “crise de legitimação do Estado”, incluindo-se, assim, além das três crises supra mencionadas, uma dimensão socialmente relevante: a “crise de intervenção do Estado na sociedade”.

Para tanto, a pesquisadora propõe a articulação analítica e simultânea de três dimensões distintas: *i)* a crise de legitimação de um tipo de Estado característico de um capitalismo incompleto, desigual e combinado; *ii)* a crise de Estado como efetividade da Lei; e *iii)* a crise do Estado enquanto Estado Nacional (IBID, p 26).

Trata a primeira dimensão de uma perspectiva histórico-estrutural da crise de legitimação de “um certo tipo de estado”, ou seja, das formas que ele assumiu historicamente no Brasil como ator constitutivo do processo de acumulação capitalista e

de uma ordem social estabelecida nos quadros de um capitalismo incompleto, periférico e desigual quando se o pensa em níveis de desenvolvimento e diversificação estrutural.

Ao se analisar a crise de legitimação do paradigma de desenvolvimento econômico e político centrado no Estado, iniciada nos anos 1970, pode-se observar um padrão de vulnerabilidade do Brasil a choques econômicos externos e de erros estratégicos na condução da política econômica doméstica. Este padrão, associado a um sentimento de necessidade de ruptura com os mapas cognitivos e formas de interação política se apoiaram historicamente nesse arquétipo de relação entre Estado e sociedade.

A dimensão da crise do Estado como manifestação da inefetividade da Lei refere-se à insuficiência daquele em sua capacidade de exercer sua autoridade política, de modo a garantir a efetividade da lei de maneira universal e equânime.

Esses problemas foram vinculados a heranças do período que antecedeu a Nova República. Assim, ficou cunhado que o regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas compreendidos como sendo históricos da administração pública nacional: o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios e a falta de foco na atuação governamental (**Abrúcio, 2007**).

A isso se somou o esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização (**Sola, 1994; 1995**), o desgaste das formas de articulação Estado $\times$ sociedade, a fálência tanto da dinâmica das relações entre capital e trabalho, quanto do padrão de administração do conflito distributivo e o colapso das modalidades de relacionamento entre os setores privado e estatal (**Diniz, 1997**). *Pari passo*, o Estado perde sua capacidade de conter uma sociedade civil em franco processo de expansão e com uma densidade organizacional que se vinha avolumando (**Diniz e Boschi, 1994 apud Diniz, 1997**).

“Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política” (**Diniz, 1997, p 21**).

Nova República como novo pacto social

Em 1988, o Congresso Nacional consagrou uma nova Constituição. O modelo de democracia implantado no Brasil definiu e possibilitou a experimentação de novos procedimentos de gestão participativa das políticas sociais e dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas. De acordo com a Constituição, o Brasil é uma democracia representativa, com instrumentos de gestão direta e participativa.

O processo de transição, todavia, não se teria encerrado em 1989 com a eleição direta de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República, uma vez que este não governou sob uma ordem institucional expressiva e um pacto político estável.

Assim, a crise do Estado, estabelecida na década de 1970, chegara a seu ápice com a transição democrática do Estado brasileiro (década de 1980) e enfrentava, a partir do final da década de 1980, outra questão crucial: como estabelecer a Nova República democrática recém adquirida? A resposta mais consagrada a esta pergunta foi: garantindo a governabilidade e a governança do novo regime.

O termo governabilidade ganha força a partir do diagnóstico de que os líderes e as instituições brasileiras estavam aquém das exigências da nova democracia e não eram capazes de enfrentar a crise do Estado que estava posta.

Diversas foram as formas e definições que o termo ingovernabilidade adquiriu quando se tornou item prioritário da agenda pública, tendo significado ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ou ainda o exagero de prerrogativas da autoridade pública associado à escassez de mecanismos de controle, o que se traduziria em clientelismo, corrupção e desperdício (Diniz, 1997).

Do ponto de vista teórico, duas grandes escolas de debates trataram do conceito de governabilidade no mundo. A primeira diz respeito a uma reflexão aprofundada por Samuel Huntington entre as décadas de 1960/70, segundo a qual existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

Assim, nas sociedades em desenvolvimento perceber-se-ia um desequilíbrio entre essas duas esferas, caracterizadas por um baixo grau de institucionalização política, pelo grande alargamento da participação política e rápida mobilização de

novos grupos, que precederiam o pleno desenvolvimento das instituições políticas. Posteriormente, analisando crises de governabilidade em países com democracias consolidadas, salientaria que o adequado funcionamento desses sistemas seria resultado do equilíbrio entre as instituições de *input* (responsáveis pela agregação dos interesses) e as instituições governamentais, responsáveis pela formulação e implementação de políticas **(Huntington, 1968, 1975)**.

A segunda vertente analítica associa a crise de governabilidade às dificuldades da social-democracia europeia. Segundo esse diagnóstico, os *welfare states* europeus estenderam em demasia suas ofertas de atendimento ao longo da década de 1970 e essa expansão ultrapassou as possibilidades de atendimento pelos governantes **(Schmitter e Lembruch, 1979)**.

O potencial desestabilizador relacionado à expansão dos direitos democráticos é o elemento subjacente às formulações acima resumidas, de modo que as terapias apresentadas para o problema enfatizavam o descompasso entre quantidade de demandas e capacidade do governo para processá-las e a elas responder. A saída óbvia seria a contenção da expansão da democracia.

No Brasil da Nova República, o debate público acentuou essa saída reforçando a dimensão tecnicista embutida na noção de governabilidade. Esse debate aparece na lavratura da Constituição de 1988 e retorna no referendo sobre o melhor sistema de governo em 1992, e na revisão constitucional de 1993.

Assim, sugeriram-se saídas como o reforço da capacidade decisória do executivo como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e políticas, o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos na máquina governamental como fator de preservação da racionalidade das políticas formuladoras **(Diniz, 1997, p. 29)**.

Surge, entretanto, outra linha argumentativa defendendo que a ingovernabilidade não poderia ser associada exclusivamente à incapacidade decisória. Fundamentando suas reflexões em interpretações pluridimensionais, esses autores vinculam o êxito das estratégias governamentais não apenas à mobilização dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros manejados pelo Estado, mas também aos meios políticos de execução. Essa questão, por sua vez, envolve a capacidade de mobilização de alianças e coalizões que possam dar sustentabilidade às

políticas governamentais, articulando as considerações de ordem técnica e a dimensão política da ordem democrática à eficiência do Estado (**Grindle e Thomas, 1991; Diniz, 1997**).

À noção de governabilidade vem atrelada a de governança. O termo foi inserido no debate internacional pelo Banco Mundial, que tinha em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Com os debates, o termo foi ampliado, passando o termo “capacidade governativa” a ser entendido apenas como função das políticas governamentais, isto é, a busca pela compreensão da forma pela qual o governo exerce o seu poder. Assim, governança “is the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources [implying] the capacity of government to design, formulate and implement policies and discharge functions” (**World Bank, 1992**).

No contexto da crise do Estado, o conceito de governança refere-se a três dimensões essenciais: *i*) a capacidade de comando e de direção do Estado que significa, para além de assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo; *ii*) capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo; e *iii*) a capacidade de implementação das políticas públicas, para o quê o Estado deve ser capaz de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões (**Melo, 1997**).

Pode-se concluir, nesse ponto, que, em relação às questões que dizem respeito à transição democrática brasileira, tenha-se por variável explicativa desse processo a economia, a cultura, as instituições e relações políticas, ou a estrutura social; e por concepção normativa de Estado que este seja um aparato gerencial ou o reflexo de um pacto de dominação específico. Todos os estudos e reflexões convergiram para um ponto: na base da transição do regime brasileiro esteve uma profunda crise do Estado e, para que o Brasil se fixasse enquanto uma nação com um regime político democrático estável, fazia-se mister que as instituições desse Estado fossem reformadas.

Para sanar esses problemas, a Constituição de 1988, seguindo a onda do fim da “contamovimento” e da criação da Secretaria do Tesouro Nacional (ambas ações do governo Sarney, momento emblemático do processo brasileiro de transição), sancionou

mudanças profundas na ordem nacional, como a democratização do Estado, as descentralizações política, financeira e administrativa e a reforma do serviço civil.

Contudo, o novo texto constitucionalizou diversos temas ainda não consensuais até aquele momento, o que logrou os parlamentares constituintes a inscrever nas disposições transitórias da Carta uma revisão constitucional cinco anos após sua consagração. Essa revisão, todavia, rediscutiu apenas dois importantes pontos da nova Constituição: reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos e introduziu o Fundo Social de Emergência, que permitia ao executivo federal reter recursos constitucionalmente vinculados, visando à contenção do déficit público **(Couto, 1998)**.

Em efetiva investigação, Melo **(1997a)** indicou quatro pontos que impediram as revisões de 1993: *i)* a prioridade do executivo naquela conjuntura era a aprovação de um ajuste fiscal que viabilizasse a aprovação de um programa de estabilização; *ii)* as revelações feitas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre os casos de corrupção na Comissão de Orçamento do Congresso atingiram muito pouco a esquerda, que se viu, assim, fortalecida junto à opinião pública para inviabilizar o processo; *iii)* o congestionamento da agenda parlamentar, que além da CPI contava com a apreciação da nova lei orçamentária; e *iv)* o calendário eleitoral de 1994, que introduzia importante elemento de cálculo para os legisladores.

Nessa época, o governo Collor de Mello empreendeu mudanças estratégicas na organização estrutural do Estado visando ora a uma política de abertura comercial, ora a tentativa de estabelecer uma estratégia anti-inflacionária. Entre as estratégias liberalizantes lançadas ressaltam-se a eliminação geral de subsídios fiscais, fim da isenção de impostos de produtos comercializados internamente na Zona Franca de Manaus, rodadas de alterações tarifárias visando o combate à inflação, a elevação da concorrência em setores específicos como o têxtil e o acesso a bens de capital não produzidos no país **(Costa Filho, 1997)**. Collor de Mello, entretanto, alterou a engenharia do Estado sem se preocupar em reformar a Constituição **(Bresser Pereira, 2002)**.

Devido ao fracasso do governo Collor de Mello, tanto no plano político quanto no econômico e no gerencial, o mandato presidencial que se iniciara em 1991 e vigeria até 1994 foi encerrado pelo vice-presidente Itamar Franco, que deu continuidade à política de privatizações e enfatizou a necessidade do controle à inflação, tendo, para

tanto, nomeado à frente da equipe econômica Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda, que lança, em junho de 1994, um plano de estabilização da economia, o Plano Real (**Bresser Pereira, 2002; Costa Filho, 1997**).

Em 1995, com a estabilização da moeda após o plano Real, o recém eleito Presidente Fernando Henrique Cardoso pôde retomar o processo de revisão constitucional. Assim, iniciaram-se os processos pelas questões referentes à ordem econômica: fim do monopólio na distribuição de gás canalizado; desnacionalização do direito de exploração da navegação de cabotagem; fim da distinção entre empresa brasileira de capital nacional e estrangeiro; fim do monopólio da prospecção de petróleo; e fim do monopólio estatal na área de telecomunicações.

Como estratégia para Reforma do Estado, o governo de Cardoso criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cuja plataforma foi erigida sobre um diagnóstico que ressaltava os pontos da Constituição de 1988 que mereciam reformas e se apoiava fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação às experiências internacionais, especialmente à britânica, que se operou ao longo do governo de Margareth Thatcher.¹⁰

Postos os principais debates que vincularam dependentemente a variável democracia à reforma das instituições do Estado, apresentar-se-ão alguns autores-atores que defenderam essa posição ao longo da história nacional. Para tanto, associaram as reformas institucionais necessárias ao Brasil à manutenção da democracia e ao desenvolvimento econômico, e, também, como caminho necessário à democratização, a uma mudança na cultura política da sociedade brasileira.

¹⁰ Para referências sobre o processo britânico ver SKELCHER, C. 1998 e 2000.

II – Liberais ou regressistas? Visconde do Uruguai e a ordem do Império.

Político oitocentista, Visconde do Uruguai foi ator central na tramitação e aprovação do “Movimento do Regresso”, mobilização política responsável pelas reformas tanto do *Código de Processo Criminal* quanto do *Ato Adicional*.

Esse *Ato* foi escrito e defendido por Bernardo Pereira de Vasconcelos, parceiro político fundamental do Visconde, elencado nesse capítulo pelo fato de ser impossível se passar pelo período e tratar da formação do Partido Conservador do Império sem a ele se remeter.

Assim, esse capítulo trata: *i)* da breve apresentação das biografias de Uruguai e Vasconcelos, e como elas se cruzam; *ii)* do que tratou o *Ato Adicional* de 1834 e como se deu o *Movimento do Regresso*; *iii)* qual foi a proposta de revisão das instituições político-administrativas defendida pelo Visconde e quais dividendos ela traria do ponto de vista do aprimoramento da cultura política do povo brasileiro.

A nova ordem do Império

O ambiente político era de tensa expectativa em 1826, ano da primeira legislatura do novo país, desde a dissolução da Constituinte por Dom Pedro I – que tomara tal atitude fundamentado no Poder Moderador.¹¹

A medida da dissolução tivera traumática reverberação entre os liberais e levava à revolta dos pernambucanos, liderados por Frei Caneca. Em suas justificativas, Frei Caneca argumentava que a dissolução da Constituinte quebrara o pacto social e liberara as partes contratantes dos compromissos assumidos; também que a nova Constituição outorgada, uma vez emanada de poder central, não tinha legitimidade, uma vez que não houvera delegação nacional para fazê-la.

Em 07 de abril de 1831 os liberais e os radicais venceram Dom Pedro I, que abdicou ao trono brasileiro em favor de seu filho, com 05 anos à época. Inevitáveis

11 O Poder Moderador foi adotado constitucionalmente em 1824 como um quarto poder, não apenas como um poder a mais, mas como um poder de supervisão, privativo do Imperador, que a Constituição declarava inviolável e irresponsável, no sentido geral, jurídico e político da expressão. Portanto, o Poder Moderador passa a ser a chave da nossa organização política, que vai sustentar toda a armação do sistema político (Lessa, 1999).

conflitos se instauraram no Brasil na disputa pelo poder após o que se chamou, na Assembléia Geral, de “revolução gloriosa”: os radicais, antes aliados dos liberais, passaram à oposição. Os absolutistas permaneceram na disputa pelo poder, mesmo com a saída de D. Pedro I. O período da Regência foi marcado pelo conflito entre esses grupos; assim, os novos governantes, os liberais, que foram alçados de opositores a essa nova condição, tinham pela frente a oposição dos radicais e dos restauradores.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, notável político dessa época, foi um liberal, opositor do absolutismo de Dom Pedro I, e escreveu, em 1834, o *Ato Adicional*, que entendia enfraquecer o Poder Moderador por meio de uma crítica central: a limitação que ele) impingia ao direito de voto, negando um caráter representativo à Monarquia e centralizando o poder decisório na figura do Imperador, uma vez que este detinha o poder de dissolver a Câmara, visando a garantir a eleição de Deputados fiéis ao ministério nomeado por ele.

Assim, o Ato Adicional introduziu elementos de federalismo na criação das Assembléias Provinciais, tendo prevalecido arranjo institucional peculiar que originalmente combinava características dos modelos inglês e francês: a divisão entre cidadãos ativos e passivos (só os primeiros tinham direito de voto; a eleição se dava em duas fases, quando os que tinham direito votavam nos eleitores estes, por sua vez, votavam nos deputados); o voto censitário; a monarquia constitucional bicameral (com nomeação do ministério pelo rei, o qual não precisava corresponder à maioria parlamentar); uma câmara eletiva temporária e outra vitalícia. De inspiração estadunidense veio, a partir da década de 1830, o engenho federativo que tornava os deputados representantes dos interesses provinciais **(Dolhnikoff, 2008)**.

Vasconcelos, todavia, a partir da aprovação do Ato, começou a se distanciar de seus aliados políticos como Evaristo da Veiga e Feijó. Em discurso na Câmara, já em 1834, chama a atenção para os efeitos nefastos que o excesso de descentralização poderia trazer ao Brasil, ao comparar as histórias do Brasil, dos Estados Unidos e do México:

“... queremos mais que os Estados Unidos; não posso aprovar essa idéia, porque entendo que o governo tanto geral como provincial não deve ser soberano; no Brasil, soberano no governo é só a nação; e alguns ilustres deputados que querem que as províncias sejam soberanas, e querem seus poderes independentes, têm confundido a independência com a soberania; são coisas muito diversas, e da sua confusão podem resultar muito desgraçados efeitos; a uma semelhante confusão atribui-se a maior parte das calamidades do México [...]”
(Vasconcelos, Discurso na Câmara dos Deputados, 1 de julho de 1834 in Carvalho, org, 2002).

Talvez o maior aliado de Vasconcelos tenha sido Paulino José Soares de Sousa, que o apoiou em momentos cruciais de sua vida política, tendo sido o responsável pela revisão do Ato Adicional.

2.1 - Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai

Paulino José Soares de Sousa nasceu em Paris, no ano de 1807. Filho de pai mineiro de Paracatu que fora estudar medicina na França. Lá, se casara, ainda estudante, com a francesa Antoinette, cujo pai fora guilhotinado pelos Jacobinos. Uma vez diplomado médico, o pai de Paulino José foi clinicar para o exército de Napoleão, tendo ido para Portugal após a queda do Imperador em 1814 e aportando, em 1818, em São Luís do Maranhão.

Primeiro filho do casal, para desgosto de sua progenitora – que queria fazer de seu primogênito um legítimo francês – Paulino José (ou Paulin Joseph, se dependesse exclusivamente da vontade materna) fora, no ano de 1823, estudar direito em Coimbra.

Dizem os biógrafos que parece ter estudado muito pouco no tempo que passou em Portugal, e que a correspondência que trocava com os pais limitava-se a pedidos de dinheiro. A Revolta do Porto (1828) interrompeu as aulas e o fez regressar ao Brasil. Em 1830 retomou os estudos de direito na recém criada Faculdade de Direito de São Paulo, tendo, antes, passado pelo Rio de Janeiro e adquirido, por 21.200 réis, importantes livros para sua vindoura carreira: os quatro volumes de *Cours de politique constitutionnelle* de Benjamim Constant, e *Theorie des peines*, e mais outros dois volumes de Jeremy Bentham, volumes que o inspirariam na redação do Código Criminal brasileiro (Carvalho, org, 2002).

Os anos de faculdade foram francamente liberais, com a exaltação estudantil tendo chegado a pino com a Revolução que derrubou Carlos X da França em 1830, seguindo-se da abdicação de D. Pedro I em 1831. Nesses anos, tendo participado da fundação da “Bucha” (sociedade secreta dirigida por Julio Frank), Paulino tinha inclinações republicanas, e a versão francesa do Federalista figurava como um de seus *vademecuns*.

Nos últimos anos de faculdade em São Paulo, Paulino já se sustentava com a atividade do direito e, não por uma vez, recebera porcos, galinhas e caixas de goiabada como pagamento por seus trabalhos. A despeito dos escambos, nessa época de sua vida, fez importantes contatos políticos com personalidades como Diogo Antonio Feijó e Antonio Carlos Ribeiro de Andrada.

Em 1831, titula-se bacharel em direito e seu colega Honório Hermeto, Ministro da Justiça da Regência o convida, em 1832, para assumir um posto de juiz na Corte. Nesse mesmo ano, casou-se com a filha de um importante fazendeiro, cunhada de Joaquim José Rodrigues Torres _ o futuro Visconde de Itaboraí _ e um dos principais líderes do Partido Conservador que, ao lado de Eusébio de Queirós e Paulino José, viriam a formar a famosa “trindade saquarema”.¹²

O casamento com Ana Maria, uma menina de 13 anos à época, trouxe-lhe vasta rede de relacionamentos: era filha de José Álvares, fazendeiro de Itaboraí, neta do sargento-mor de Macacu, Alexandre Álvares Duarte de Azevedo. Por parte de mãe, Ana Maria, se ligava Paulino aos Macedo Freire e aos Azeredo Coutinho. Assim, Paulino José estava cercado dos mais influentes comerciantes e latifundiários da região dos lagos e da Baixada Fluminense, sem contar propriedades no Espírito Santo e Minas Gerais.¹³

Entre os anos de 1831 e 37 essa nova geração de políticos filiava-se ao grupo liberal moderado; travavam discussões com os caramurus à direita, e com os farroupilhas à esquerda, grupos que foram responsáveis por seis revoltas contra a ordem vigente entre os anos de 1831 e 1832.

Essas disputas, todavia, foram vencidas pelos moderados com a publicação do Ato Adicional de 1834, de autoria de Bernardo Pereira de Vasconcelos, que estabelecia a abolição do Conselho de Estado, a eleição popular do regente, a redução do centralismo político da Constituição de 1824, criava as Assembléias Provinciais, dotava as províncias de renda própria e seus presidentes adquiriam maior poder sobre a nomeação de funcionários. Todas essas atitudes seguindo o modelo federalista dos Estados unidos (Carvalho, 1999).

Em 1835, aos 27 anos, Paulino foi convidado pela Regência a ocupar o Ministério da Justiça, tendo recusado o convite em carta a Manuel do Nascimento Costa e Silva, alegando não se achar “com forças suficientes para exercer um cargo tão importante” (AVU, lata 2, pasta 1 *apud* Carvalho, 2002 (org.), p 16). Mesmo assim,

¹² Saquaremas era o apelido dado aos membros do partido conservador.

¹³ Vale ressaltar que o início da carreira de Paulino coincidiu com a criação de laços de parentesco entre vários políticos jovens e sem fortuna que se casaram com filhas de grandes proprietários de terras do Rio de Janeiro: Joaquim José Rodrigues Torres, Eusébio de Queirós e Evaristo da Veiga, por exemplos, que, com Paulino, no início de suas carreiras, apoiaram os liberais moderados. Essa prática de casamentos entre jovens promissores bacharéis e filhas de ricos proprietários de terras - que esperavam com isso ganhar prestígio político - foi o que Gilberto Freyre alcunhou de “genrocracia” (Carvalho, org, 2002).

foi colocado por Evaristo na chapa dos moderados para a eleição da primeira legislatura da Assembléia Provincial do Rio de Janeiro, fato que iniciou sua carreira política, que, daí para a frente, foi meteórica: já em 1836, Feijó, regente eleito, nomeou Paulino José para o posto de presidente da província do Rio de Janeiro, cargo que manteve até 1840, com breve interrupção em 1837, quando Feijó o demitiu por ter Paulino aderido à oposição.

Diz José Murilo de Carvalho sobre o conturbado período político brasileiro:

“Com Feijó na regência, o país enveredou pelo que foi adequadamente chamado de experiência republicana. A luta política atingiu níveis nunca antes alcançados, e talvez nunca atingidos depois. Até 1834, as revoltas se tinham limitado às capitais, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Ouro Preto, São Luís, Belém. Agora elas se espalhavam pelas províncias. Consequência ou não do Ato Adicional – os conservadores diziam que sim, os liberais que não –, grandes revoltas irromperam na Bahia (Sabinada), no Pará (Cabanagem), no Rio Grande do Sul (Farroupilha), no Maranhão (Balaiaada). Nas três primeiras províncias, foi proclamada a independência. Na Bahia, além da Sabinada, houve ainda a revolta escrava de 1835. Sem poder exercer o poder Moderador, o regente dependia em tudo da Câmara, que nunca teve tanto poder em toda a história do país. Sem muita preocupação com a unidade nacional nem com a manutenção da escravidão, e sem se conformar com a posição de dependência em que se achava, Feijó entrou em conflito com a Câmara. Em 1837, com a morte de Evaristo da Veiga, perdeu o grande apoio com que ainda contava. O próximo passo foi a renúncia” (Carvalho, org, 2002, p 17).

Em 1837, Paulino lidera a interpretação do Ato Adicional, que seria tornada lei em 1840, e que – conjuntamente à reforma do Código de Processo Criminal e à lei do Conselho de Estado (ambas de 1841) – faria parte do tripé institucional fundamental para a consecução do Movimento do Regresso.

No que tange à lei 105 de 12 de maio de 1840 (lei de interpretação do Ato Adicional), a preocupação fundamental de Soares de Sousa foi a separação das atribuições entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, especificamente no que tangia às esferas federativas do Império.

2.2 - A formação do Partido Conservador do Império

O surgimento do partido conservador do Império se confunde com a biografia de Bernardo Pereira de Vasconcelos, que viria a ser seu grande líder.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, notável político dessa época, foi um liberal, opositor do absolutismo de Dom Pedro I. Escreveu, em 30 de dezembro de 1827, a “Carta aos senhores eleitores da província de Minas Gerais” que, em si mesma, é um documento revelador do espírito da época. Era a primeira vez, e em sua primeira legislatura, que um representante da nação prestava contas de seu trabalho aos eleitores e submetia a julgamento suas ações.

“Bem sabeis, senhores, em que crise foi instalada a Assembléia Geral Legislativa, e qual o conceito que dela se formava em todo o Império [...] Com a extinção da Assembléia Constituinte expirou a liberdade da imprensa, que há poucos meses tinha nascido; e posto que garantissem a lei de 2 de outubro de 1823 e a Constituição da Monarquia, considerava-se arriscado o exercício do mais precioso direito do homem, isto é, o de comunicar por escrito seus pensamentos. [...] Para punir algumas províncias foram suspensas as garantias constitucionais; criaram-se comissões militares contra as leis e a Constituição; e a liberdade e vida de milhares de famílias brasileiras foram postas à discrição de militares, bravos sim, e cobertos de glória marcial, mas alheios aos princípios de direito, e muito mais alheios à prática de julgar. [...] Sim, senhores, as comissões militares são invento infernal. A história judiciária basta a convencer-nos de que o juiz conhecido antes do ato de julgar nem sempre se guia pelas leis e pela razão natural; todos os peitos não são inacessíveis às paixões e à corrupção; e muito custa resistir aos embates do poder, empenhado nas decisões judiciais: mas o pior de todos os juizes é o escolhido pelo governo para sentenciar os que considera seus inimigos; entre juizes assim escolhidos e assassinos, uma só diferença noto; é que os primeiros matam com aparatos judiciários, e sem estes os segundos” **(Vasconcelos, Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas Gerais, Capítulo I: das circunstâncias do Brasil in Carvalho, 1999).**

O deputado defendeu diversos temas liberais: o sistema representativo, a criação de escolas superiores no Brasil, e foi, originalmente, contrário ao tráfico negreiro. Até em questões econômicas era visível o liberalismo do jovem Vasconcelos; no capítulo VIII da *Carta* (Leis sobre a Indústria) faz uma das mais eloquentes defesas

do *laissez-faire*, declarando-se contrário a todo o tipo de monopólios e protecionismos estatais. Para ele, a indústria só dependeria da direção e do interesse particulares, que seriam mais ativos e inteligentes do que os do governo (**Vasconcelos, 1827 in Carvalho, 1999**).

Na esfera do judiciário, defendeu com entusiasmo a criação do juizado de paz, propôs a substituição do Desembargo do Paço pelo Tribunal Superior de Justiça e escreveu o projeto do Código Criminal, aprovado em 1830; este último, concebido sob inspiração do utilitarismo de Bentham e tendo reverberado no exterior a ponto de ter sido traduzido e utilizado em outros países.

Em 16 de julho do mesmo ano, entrava para o Ministério da Regência Trina Permanente na pasta da Fazenda, ao lado do então ministro Feijó, seu bastante aliado nas lutas do Primeiro Reinado. Vasconcelos logo apoiou a primeira batalha de Feijó em prol da ordem, em uma das inúmeras revoltas do “povo e tropa” no Rio de Janeiro.

Publicada no *Diário Fluminense* em julho de 1831, a *Exposição dos Princípios do Ministério da Regência*, escrita por Vasconcelos, para além de expor a posição dos liberais naquele momento histórico, já fazia notar uma nova postura política entre eles: além de reforçar a pregação parlamentarista ao tentar dar unidade de pensamento e ação ao governo, afirmando princípios do liberalismo político como o “incontrastável direito de resistência à opressão”, a revolução não pretendia subverter as instituições, nem mudar a dinastia, sequer proclamar a violência e consagrar a anarquia. Mesmo defendendo o direito à resistência, o mesmo documento condena a violência e a sedição, porque levam à perturbação da ordem:

“A nação, abdicado o trono constitucional pelo primeiro príncipe que ela elegeu, nem teve intuito de subverter as instituições constitucionais e mudar a dinastia, nem o de consagrar a violência e proclamar a anarquia; usou sim do incontestável direito de resistência à opressão, e quis popularizar a monarquia, arredando-se dela os abusos e os erros que a haviam tornado pesada aos povos, a fim de reconciliá-la com os princípios da verdadeira liberdade.

Firme nesta inteligência, o governo está firme também na repressão da violência e da sedição, executando e fazendo executar pontualmente as leis, e, quando estas não bastem, representando e propondo à Assembléia Geral as providências necessárias. A sedição é um crime, qualquer que seja o pretexto com que se revista crime é também a violência, porque ela dá princípio à perturbação da ordem que só um governo fraco e as insuficiências das leis podem dar” (**Vasconcelos et alli, 1831**).

Perceba-se, contudo, que, em trechos subseqüentes, a *Exposição* se contradiz, passando do elogio do direito à resistência, à condenação da violência e da sedição. Apesar de ambas representarem meios de defesa de idéias, a primeira era legítima, pois era a maneira de resistência dos liberais; a segunda ilegítima pois era a contra-resistência dos radicais.

Diz-se, Vasconcelos foi o melhor orador do Império. As seções da Câmara viviam abarrotadas de espectadores para ouvi-lo. Paralítico desde 1827 devido a um problema na coluna, continuava a orar sentado e a superar a deficiência física, valorizando o gesto e a palavra. Cravou-se nos anais da história o “busto do grande Vasconcelos, chumbado pela paralisia na sua curul, mas dominando dela com um sarcasmo, uma pausa, um lampejo de olhar, a Câmara suspensa e maravilhada” (Nabuco, 1975, p 48).

Em 1837, o bloco dos moderados partiu-se ao meio. Liderados por Vasconcelos reuniu-se a maioria da Câmara, incluindo-se Honório Hermeto e Rodrigues Torres, criando-se, assim, o Partido Conservador; foi engrossado por antigos caramurus, magistrados, senhores de engenho, fazendeiros de café e jornalistas sem conexões familiares importantes como Justiniano José da Rocha, Josino do Nascimento e Firmino Rodrigues Silva.

Já entre os liberais também se encontravam muitos proprietários rurais, só que estes mais voltados para o mercado interno como os paulistas, mineiros e gaúchos; também se encontravam muitos padres e, em menor número, magistrados.

Outro jovem ator político entrava em cena, Paulino José - que tomara posse como deputado geral pelo Rio de Janeiro em 1837, em pleno Regresso - fez sua opção política: ficou com os amigos, tendo, aos de antes, acrescido mais um, Vasconcelos.

Dessa amizade, (termo utilizado no século XIX para indicar, ao mesmo tempo, a proximidade pessoal e política) nasceu a colaboração para a aprovação, tanto na Câmara quanto no Senado, das três medidas centrais do Regresso: a interpretação do Ato Adicional (1840), a reforma do Código de Processo Criminal e a Lei do Conselho de Estado (1841).

2.3 - Visconde do Uruguai - Ensaio sobre o Direito Administrativo

Em 1862, já maduro do ponto de vista das idéias, Soares de Sousa, agora feito Visconde do Uruguai, após período de viagens pela Europa, especificamente França, lança seu “Ensaio sobre o direito administrativo” (**Uruguai, 2002 in Carvalho, org, 2002**). Obra de seminal importância por se tratar do primeiro esforço de sistematização, de como se deveria organizar as estruturas administrativas do Estado brasileiro e de como esse projeto de Estado poderia interferir no desenvolvimento da nação brasileira, tanto do ponto de vista das instituições administrativas quanto daquele que diz respeito à cultura política do povo brasileiro.

Na obra, o autor examina, *a posteriori*, o Movimento do Regresso. Mostra que a herança legal recebida de Portugal inseria uma grande confusão entre a Administração e o Poder Judiciário, decorrente da circunstância de tratar-se de monarquia absoluta, alheia à divisão dos Poderes. Segundo aquela legislação, os juízes exerciam muitas funções administrativas.

Nas reformas do período do Regresso aboliu-se a eleição do Juiz de Paz. As instituições do Judiciário e da polícia passaram então a subordinar-se ao Poder Central. Criaram-se as condições para a organização da justiça em bases definitivas, assegurando-lhe a possibilidade de ser de fato independente, além de se lançarem as regras da competição eleitoral.

Assim, no começo da década de 1840, foram estabelecidas as regras segundo as quais os segmentos da sociedade que podiam fazer-se representar tinham assegurado esse direito, tornando-se sucessivamente desnecessário o recurso às armas. Começa o ciclo em que ganham forma os instrumentos capazes de proceder à negociação e sancionar a barganha, em primeiro lugar os Partidos Políticos, como nos demais países em que se ensaiava a prática do sistema representativo e que se apresentavam, até então, como simples blocos parlamentares. Eram, porém, capazes de fazer valer os interesses dos grupos sociais, que tinham acesso à representação.¹⁴

¹⁴ Nesse sentido, vale ressaltar que os grupos que tinham acesso à representação eram irrisórios frente à população do Brasil. Não se falava em sufrágio universal e sequer no tema da abolição da escravatura – a despeito de aparecer na agenda política – que se fazia premente. No Brasil, os libertos pela Constituição de 1824 tinham direito de voto. Uma vez libertado, o ex-escravo adquiria cidadania civil e, conseqüentemente, a possibilidade de cidadania política. Assim, o liberto poderia ser apenas votante, mesmo que preenchesse os requisitos para ser eleitor ou candidato, mas isso se justificava pelo fato de

No trigésimo capítulo de seu *Ensaio*, denominado “Da Centralização”, o Visconde faz uma ode à centralização política do Império; no capítulo subsequente (Aplicação ao Brasil das instituições administrativas inglesas, americanas e francesas) uma justificativa culturalista de sua percepção centralista em relação à reforma administrativa necessária para o Brasil.

Seu primeiro movimento é o de conceituar o termo “centralização” e fazer uma diferenciação entre centralização política e uma centralização administrativa. Defende que o conceito de centralização exprime idéia de organização, cujo princípio consiste em que cada um dos elementos que a compõem partam do mesmo ponto, ou para ele converjam, para que assim se concorra para a consecução de atividades que visem a um mesmo fim comum.

No mesmo sentido, e por inspiração Tocquevilleana, Uruguai assume o seguinte conceito de centralização: “Concentrar em um mesmo lugar ou na mesma mão o poder de dirigir os primeiros [interesses comuns] é fundar o que se chama de centralização política ou governamental. Concentrar do mesmo modo o poder de dirigir os segundos [interesses especiais] é fundar o que se chama de centralização administrativa” (Uruguai, 2002, p 432).¹⁵

Nesse sentido, a centralização política seria essencial para qualquer nação, porque é por meio dessa centralização que se encontra a unidade legislativa necessária para que se dirijam os negócios políticos da nação. Assim, o poder executivo deveria concentrar em si quanta força fosse necessária para bem dirigir os interesses comuns confiados à sua guarda e direção.

Como justificativa de seu argumento, Uruguai cita excerto de *O Federalista*, de Alexander Hamilton: “[...] A energia do poder Executivo consiste na sua duração, na sua unidade, na suficiente extensão de seus poderes, nos meios de prover às suas despesas e às suas necessidades... Os homens mais hábeis, os juriconsultos mais

que era aceitável que houvesse limites para que o portador de cidadania civil gozasse também de direitos políticos. Já as mulheres livres detinham cidadania civil, mas não política, uma vez que eram consideradas intelectualmente limitadas. Assim também acontecia para o liberto, com o seu passado de escravo. Vale notar, entretanto, que o liberto era considerado mais apto do que qualquer mulher, mesmo branca e pertencente à elite, uma vez que sequer direito a voto essa tinha. A restrição ao liberto, além disso, restringia-se a uma geração, pois o filho do ex-escravo tinha plenos direitos políticos, desde que preenchesse os requisitos constitucionais (Dolhnikoff, 2008).

¹⁵ A diferenciação entre interesses comuns e especiais é que os primeiros são comuns a todas as partes da nação, como a formação das leis gerais e as relações externas; já os interesses especiais dizem respeito a partes da nação, como certas empresas e obras, por exemplo.

célebres pela exatidão e fineza de seus princípios, todos concordam em exigir unidade do poder Executivo, apesar de não terem dúvida quanto a deixar a autoridade legislativa a um grande número de pessoas” (**O Federalista, *apud* Uruguai, 2002, p 433**) – e se pergunta, em seguida: “O que é isto senão centralização política e governamental?” (**IBID, *ibidem***).¹⁶

O segundo movimento do Visconde, por oposição ao primeiro, é o de conceituar o termo “descentralização”. Com este intuito, ele distingue duas significações possíveis para o conceito: *i)* renunciar a que a ação do centro esteja toda concentrada em um ponto, como na capital, por exemplo; disseminando a ação, entre os municípios e entregando sua execução aos seus representantes, salvaguardando, todavia, a vontade única da qual emanou a respectiva ação; *ii)* o governo do Estado entregar uma parte de sua ação à sociedade, convidando-a a tratar de seus próprios assuntos, como confecção das leis (por intermédio das Assembléias Legislativas), da administração (através das municipalidades), na justiça por intermédio dos júris, etc.

A conclusão do Visconde do Uruguai é a de que “nem centralização, nem descentralização demasiada” é o sensato e que o peso e a medida de tal decisão deveriam ser tomados de acordo com a Constituição e circunstâncias especiais de cada país.

Ainda que com posicionamento tão ambíguo sobre o tema, Uruguai afia sua linha de raciocínio: “É preciso proporcionar a centralização às suas aplicações naturais. Cumpre sujeitar a uma centralização maior os negócios de maior importância; a uma centralização média os de importância secundária; a uma centralização mínima ou a uma descentralização completa os negócios de interesse puramente local, que somente afetam localidades (**IBID, pp 436/437**).

Para que se decida a hierarquia proposta acima, o Visconde defende que se conheçam profundamente as circunstâncias do país: sua educação, hábitos e caráter nacional, “e não somente da legislação”. Para esclarecer seu argumento, ele exemplifica o caso de países nos quais a descentralização não é um problema, como os Estados Unidos e Inglaterra. Em tais nações seus habitantes têm o costume de há muito tempo

¹⁶ Visconde do Uruguai, como seus pares de época, e até a década de 1930 no Brasil, escrevia ensaios; estilo literário que, a despeito de poder ser poderosa ferramenta de análise social e política, tinha por característica certa flexibilidade sobre o que o hoje se compreende como sendo os padrões mínimos para publicações científicas. Assim, na obra em tela o autor cita apenas as referências a outras obras utilizadas, sem, contudo, referir-se especificamente a suas referências bibliográficas.

gozar de certas liberdades locais, são afeitos ao respeito das leis e dos direitos individuais, adquiriram por intermédio da educação e do tempo um senso prático para a gerência de seus negócios, possuem uma unidade “mais profunda e mais poderosa” que resulta da semelhança dos elementos sociais.

Para além desses quesitos, outros se devem observar na tomada da decisão de qual o grau de descentralização deve ser aplicado à nação, como a topografia, a facilidade das comunicações, densidade demográfica, capacidade gerencial dos homens de negócios que habitam as localidades e a maior ou menor confiança que esses inspiram nas demais pessoas e os interesses econômicos das frações do território nacional.

O terceiro exemplo utilizado por Uruguai é o francês, “sem dúvida o país mais vigorosamente centralizado da Europa”, devido tanto às suas facilidades naturais, como o fato de não ter rios imensos cortando seu território, nem montanhas ou deserto; quanto ao seu caráter nacional sociável, generalizador e expansivo, que possui glórias militares, literárias e científicas para as quais converge sua população; sua língua é universal em seu território; as escolas têm uniformidade em seus processos instrutivos; há um amor inato entre seus habitantes no que concerne à igualdade e à independência nacional. Mas para Uruguai, a síntese de todo esse caráter nacional homogêneo se expressa, definitivamente, na generalização dos sistemas franceses: no método de seus livros, na codificação de suas leis e na homogeneidade de todos os ramos do serviço público.¹⁷

Assim, a centralização política pode trazer, se bem administrada, grandes vantagens. Mais do que isso, argumenta o autor, sem ela, no Brasil, não haveria Império. Nesse sentido, dissolver o Império poderia causar diversos danos, uma vez que o poder central seria o responsável pela tutela e fiscalização sobre cada província ou município; tutela a qual é indispensável não apenas para resguardar os direitos e interesses da associação em geral, mas também para assegurar o cumprimento das leis e o respeito aos direitos individuais.

¹⁷ Não é demais ressaltar que o Visconde do Uruguai, após ter feito a separação conceitual entre centralização política e centralização administrativa (já no trigésimo capítulo do livro), não segue seu argumento de maneira didática em seu *Ensaio*, utilizando-se indiscriminadamente do termo, ora do ponto de vista administrativo, ora do político. No decorrer dessa tese, a partir desse ponto, quando se diferenciar “centralização administrativa” de “centralização política” trata-se de didatismo por mim inserido e que visa a facilitar o entendimento do conceito por parte dos leitores.

Essa fiscalização é impossível no Brasil sem “certo grau” de centralização política, uma vez que, julga o Visconde, as municipalidades não estavam providas de homens suficientemente capazes e imparciais para ocupar os cargos públicos; e aqueles que os ocupavam, quando imperava as parcialidades nos municípios, se valiam de suas posições oficiais para oprimir e abater seus adversários.

A centralização, quando aplicada indiscriminadamente à esfera administrativa, todavia, pode trazer diversos inconvenientes, uma vez que tende a multiplicar em demasia as peças da máquina administrativa, como seus empregados assalariados (bem como suas respectivas gratificações e aposentadorias), instâncias hierárquicas entre seus serviços, “papelada”, dúvidas e formalidades.

Contudo, o oposto também se fez verdade, segundo Uruguai. O excesso de descentralização no Brasil - tanto política quanto administrativa, instauradas após o 07 de abril de 1831,¹⁸ e que teve por instrumentos o Código de Processo (1832) e o Ato Adicional (1834) -, trouxe tanto um turvamento entre as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, quanto uma desorganização na hierarquia interna de cada um desses poderes.

Esse processo de descentralização, já exposto anteriormente, teve por base uma crítica feita na quase fusão entre os poderes administrativo e judicial, característica herdada pelo Brasil após sua independência de Portugal, onde vigorava um governo absoluto.

Assim, ao longo do reinado de D. Pedro I, os Conselhos Gerais limitaram-se a fazer projetos acomodados às suas peculiaridades e urgências, os quais, para serem exequíveis, ainda necessitavam da aprovação da Assembléia Geral. Por exemplo, para que fosse criada uma escola, na “mais insignificante aldeia”, diz Uruguai, era necessária uma lei da Assembléia Geral, aprovando a proposta do Conselho. A isso se somava a inexperiência e a falta de prática administrativa dos Conselheiros que aprovavam, sem discussão, propostas inexecutáveis “às dúzias”, como escolas para as quais não havia mestres, por exemplo. “Realmente este estado de coisas exigia remédio. [...] Mas a reação descentralizadora que se seguiu ao 7 de abril, em ódio ao poder central, excedeu-se muito e teria acabado com ele e, portanto, com a união das províncias, se não houvesse sido contida e reduzida a tempo” (IBID, p 454).

¹⁸ Data da abdicação de Dom Pedro I.

O Código de Processo, segundo análise do Visconde do Uruguai _- ao invés de se ter ocupado da separação das alçadas das jurisdições administrativa e da judicial, sujeitando o que era administrativo ao poder administrativo, retirando o poder administrativo do judiciário e delegando-o a agentes administrativos (como a separação das polícias administrativa e preventiva da judicial, por exemplo) _-, tratou de tornar a autoridade judicial (até então poderosamente influente sobre o administrativo) completamente independente do poder administrativo pelo instrumento da eleição popular.

Assim, argumenta Visconde do Uruguai, o governo teria ficado sem ação própria sobre os agentes administrativos, podendo atuar sobre estes exclusivamente através de recursos ao poder judicial. Por exemplo, os juízes de paz, após o Código, passaram a ter exclusiva responsabilidade pelo julgamento de todos os crimes, incluindo os de responsabilidade dos empregados públicos e eram esses juízes, “filhos da eleição popular, criaturas da cabala de uma das parcialidades do lugar [...] a acusação era exclusivamente promovida por um promotor proposto em lista tríplice pela Câmara Municipal, muitas vezes também filha da cabala vencedora nas eleições do lugar” (IBID, pp 455/456).

Já o Ato Adicional dera às Assembléias Provinciais a atribuição de legislar sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais, de modo que à Assembléia Geral competia elaborar todos os Códigos (Civil, Criminal, Comercial e de Processos), além de organizar as municipalidades e a Guarda Nacional; mas às Assembléias Provinciais competia criar os empregos necessários ao andamento das instituições criadas para operar os Códigos, bem como marcar-lhe as atribuições.

Alguns exemplos dessa confusão entre as atribuições das Assembléias Provinciais, a Câmara dos Deputados e o próprio Senado foram dados por Uruguai: *i)* a Câmara dos Deputados adia um projeto sobre registro de hipotecas, encaminhando-o à Comissão de Assembléias Provinciais por duvidar se o emprego de escrivão de um determinado registro era de competência da Assembléia Geral ou das Provinciais; *ii)* a Câmara dos Deputados adia um projeto vindo do Senado que propunha a elevação da renda para ser jurado, duvidando da competência das Assembléias Gerais para deliberar sobre o cargo, uma vez que o Ato Adicional não declarava ser “geral” a posição de jurado; *iii)* o Senado adiou um parecer e projeto de Constituição e Assembléias Provinciais, pois muitos consideraram a matéria de competência das Assembléias

Provinciais (**Respectivamente: Ata da Assembléia da Câmara dos Deputados, 27 de maio de 1836, Ata da Assembléia da Câmara dos Deputados, 8 de maio de 1837, e Atas do Senado, 2 de agosto de 1836 *apud* Uruguai, 2002, p 458).**

Desta feita, as Assembléias Provinciais iniciaram a deliberar sobre tudo e acerca de qualquer tema: jurados, juizes de paz e municipais, órfãos, direito e promotores, párocos, Guarda Nacional, privilégios industriais, taxas de importação, ancoradouros e corpos do Exercito. Criaram bancos para regular a circulação monetária, “iam descentralizando tudo e acabando com o Império”.

Para justificar essa “vertigem” que empurrava o Brasil para uma “dissolução social”, o Visconde do Uruguai utiliza-se, em seu *Ensaio*, dos seguintes exemplos, que tratam de proposições feitas por Deputados na Câmara dos Deputados; proposições as quais foram apoiadas pela terça parte da Câmara: *i)* Proposição: que o governo do Brasil seja federal e uma lei marque as circunstâncias da federação; *ii)* Proposição: que a religião seja negócio de consciência, e não estatuto de lei do Estado; *iii)* Proposição: que a justiça seja compromissória ou eletiva, completa, fácil, breve, gratuita, presente ou acessível, e sempre possível em todo lugar a todas as pessoas, pública, salva decência e exigência do processo (**Respectivamente: Atas da Câmara dos Deputados, 27 de maio de 1831, 3 de junho de 1831, e 16 de junho de 1831 *apud* Uruguai, 2002, p 461).**¹⁹

Com essas críticas, ora irônicas ora truanescas, Uruguai afirma que boa parte da Minoridade passou-se sob a égide desse espírito politicamente descentralizador, o qual teria dissolvido a ordem social, não fosse a interpretação do Ato Adicional iniciada por Bernardo Pereira de Vasconcelos em 1837 e pelo próprio Visconde, defendida até sua promulgação enquanto lei, em 1840 (lei número 105, de 12 de maio de 1840).

A respectiva lei teve por objetivos centrais a especificação das atividades do processo legislativo, separando as atribuições da Câmara Geral daquelas das

¹⁹ Visconde do Uruguai, em adendo de rodapé, compara estes projetos legislativos a alguns que foram propostos nos idos da Revolução Francesa, como um proposto por Saint Just, que foi membro da Comissão de Salvação Pública e “inseparável amigo e cúmplice” de Robespierre: “Art. 1º) As municipalidades elegerão de dois em dois anos, na ocasião da renovação das legislaturas, seis velhos notáveis pelas suas virtudes, os quais incumbirá apaziguar as sedições. Art. 2º) Estes velhos serão enfeitados com uma banda tricolor e com um penacho branco e quando assim aparecerem o povo guardará silêncio e prenderá os que continuarem o tumulto. Art. 3º) Se a perturbação continua, os velhos anunciam o luto da lei (**Duvergier de Hauranne, História do Governo Parlamentar *apud* Uruguai, 2002, p 461).**

Assembléias Provinciais, fortalecendo, assim, tanto o poder judiciário quanto o do próprio Imperador.

A manobra encetada por Uruguai para aprovar a interpretação do Ato baseou-se no argumento central de que dois dos artigos do Ato Adicional (10 e 11) eram inconstitucionais por dois motivos centrais: o primeiro, porque eles depositavam às Assembléias Provinciais o poder de decretar a demissão de magistrados sem intervenção do presidente da província, sendo que aqueles, os magistrados, eram cargos perpétuos e vitalícios de acordo com a Constituição (artigos 153 e 155 da Constituição de 1824). O segundo fundamentava-se na inconstitucionalidade da nomeação dos juizes de direito pelas províncias, uma vez que o artigo 102, parágrafo 3º da Constituição, não havia sido reformado pela Câmara dos Deputados - _ porque a Câmara não tinha as prerrogativas de fazê-lo – e este artigo previa que o Imperador, “chefe do Poder Executivo”, tinha, entre suas atribuições principais, “nomear Magistrados”.

Uma vez feita a justificativa da separação entre os poderes no Brasil, Uruguai passa a refletir sobre a administração pública. A despeito de não citar exemplos quantitativos sobre a gestão do funcionalismo público no Brasil, o Visconde, utilizando-se do exemplo do governo francês (que já categorizara como um dos mais centralistas do mundo), chama a atenção para um dos inconvenientes do excesso de centralização administrativa: o excesso tanto de funcionalismo público quanto de procedimentos burocráticos.

Para esta afirmação, Uruguai utiliza uma metáfora orgânica, emprestada de Lefebvre²⁰, de que em todas as criaturas viventes há um centro de ação e de vida que, por meio de um movimento contínuo, leva o sangue necessário a todas as ramificações do organismo, que, por sua vez, devolvem esse sangue para o centro (coração), que o purifica e reinicia o ciclo. “O coração não concentra em si toda a força e vida; não absorve, por um modo exclusivo, todas as potências e todas as faculdades das outras partes do corpo [...] A centralização administrativa, porém, tende a retirar a vida dos membros para concentrá-la no coração. Tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas do serviço, a papelada, a escrita, as dúvidas e as formalidades **(Uruguai, 2002, pp 440/441)**.

²⁰ Lefebvre, De La décentralisation *apud* Uruguai, 2002.

Neste sentido, a França, em um espaço de 20 anos (entre 1830 e 1850), instituiu 35 mil novos funcionários, elevando a despesa do Estado em 63 milhões de francos; e já contava, à época, com um contingente de ativos e aposentados de 535.365 funcionários, cuja nomeação da maioria era feita por Ministros.

Traçando um paralelo com o Brasil, Visconde do Uruguai diz que a maior parte das votações nas Assembléias Provinciais no país diz respeito às votações de aumento de pessoal para o serviço público, ou ao aumento de ordenados, gratificações e aposentadorias. Ele chama a atenção para a tese de que este centralismo administrativo não favorece a “liberdade dos cidadãos”, mas fortalece em demasia o poder Executivo, e coloca os cidadãos na dependência imediata do poder central, matando a vida nas localidades ao perpetuar a indiferença e a ignorância sobre a gestão dos negócios locais, impedindo que os cidadãos aprendam e se habilitem praticamente para a gerência de negócios públicos; além de gerar o hábito de que as pessoas esperem tudo do governo, “ainda mesmo o impossível”.

Defende o autor do *Ensaio*, que um governo bem organizado não deve governar tudo diretamente, substituindo a ação de todos pela sua própria iniciativa, uma vez que a ação local, em assuntos diversos, pode ser mais pronta, eficaz e econômica do que a do governo central.

Desconcentração Administrativa, concentração política e *self-government*

No último capítulo de seu livro, Uruguai faz seu derradeiro movimento. Fundamentando suas reflexões em argumentos culturalistas, justifica porque não se podem importar as instituições de países como a Inglaterra, Estados Unidos e França para o Brasil. *Pari passu*, todavia, prescreve sua receita de como arquitetar e consolidar instituições políticas que visem à centralização do poder político e à desconcentração das atividades administrativas de governo.

Assim, para que se importem instituições de um país para outro, é necessário que se conheça o todo, tanto do país que se quer copiar, quanto aquele para onde se almeja levar as instituições; ou seja, deve-se compreender o “jogo perfeito e completamente”. E as molas desse jogo são forjadas no concurso de hábitos, caráter nacional, espírito e circunstâncias próprias.

O capítulo do *Ensaio* intitulado “Aplicações ao Brasil das instituições administrativas Inglesas, Americanas e Francesas” é, explicitamente, o de inspiração Tocquevilleana mais profunda do livro. Nesse sentido, diz Uruguai, há duas possibilidades de se “fundar a liberdade” em um país: *i)* enfraquecer o poder em seu próprio princípio, despojando a sociedade de defender-se em certos casos, ou *ii)* em distribuir o uso da autoridade entre diferentes esferas, não despojando a sociedade, e dando a cada uma das partes que constituem o todo o poder necessário para levar a efeito o que a lei lhes incumbe; tornando a ação da autoridade menos irresistível, menos perigosa, mas sem destruí-la. A primeira foi a escolhida pelos franceses, a segunda pelos ingleses e estadunidenses.

Analisando as Constituições desses países, Uruguai defende que as legislações inglesa e americana partem do princípio de deixar toda a liberdade e punir o abuso, tendo em seu mecanismo administrativo o poder judicial como mola essencial. Já a francesa parte do princípio oposto: regular para prevenir que o abuso se dê, removê-lo antes que apareça. A despeito de a primeira forma parecer melhor, o Visconde chama a atenção para a tese de que em países onde se tem arraigado o hábito da impunidade, esta conduta não pode produzir senão males e aumentar mais a desmoralização. “Quando se trata de executar, a melhor teoria é aquela que pode ser aplicável e prática” (IBID, p 474).

Essa afirmação é feita pela observação de que o *self-government*, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos (fundado pelos *pilgrims* oriundos da Inglaterra), está arraigado entre seus cidadãos, o que favoreceu a separação absoluta entre os poderes. Esse ethos de autogoverno supre a ausência quase absoluta de centralização administrativa dos governos inglês e estadunidense, e isso se deve à sua vigorosa organização municipal, fundada na prática da deliberação e em um profundo respeito ao direito privado.

Nesses dois países, os agentes administrativos – como os *sheriffs*, *coroners*, *aldermen*, *mayor*, *constables*, *churchwardens* –, responsáveis pela prevenção de roubos e crimes, prisões, cobrança e fiscalização de impostos, justiça de paz etc., são eleitos anualmente entre seus pares, são obrigados a aceitarem seus cargos sob pena de multa, e

os demais cidadãos, se por esses agentes convocados para auxiliá-los, também devem obedecer ao chamado do agente administrativo, sob as mesmas penas.²¹

Na França, como no Brasil, que copiou boa parte das instituições administrativas francesas, impera o princípio de retirar da sociedade o direito de defender-se, tentando prever os possíveis desvios e abusos do poder, intentando coibi-los *a priori*.

Assim, tanto no Brasil quanto na França, há as mazelas já ilustradas nesse trabalho, como elevado gasto público, exagero de procedimentos burocráticos, inchaço da máquina administrativa, confusão entre os poderes judiciário e administrativo, todas decorrentes da centralização administrativa excessiva.

Essas diferenças decorrem do duplo processo civilizatório da Europa, segundo Uruguai, parte oriunda dos romanos, parte dos povos germânicos, o que teria dividido a Europa entre uma parte latina, outra teutônica. A primeira constituída de países como França, Espanha, Itália e Portugal, de tradição católica e línguas originárias do latim. A segunda, constituída pelos povos continentais do norte e pela Inglaterra, tem raízes léxicas germânicas e são protestantes.

Essa diferença teria se espalhado para as colônias dessas nações, explicando as diferenças entre instituições, leis e costumes. Portugal, meridional e latino, bebeu grande parte de suas instituições, leis e costumes no direito romano, que tem por característica a unidade, a uniformidade e o método. Assim, o Brasil teria tirado de Portugal a raça, a religião, a língua, os costumes e instituições, pertencendo ao grupo dos latinos.

A França, mesmo que de “natureza mista” (germânica e latina) também pertence ao grupo dos latinos, uma vez que retirou grande parte de suas leis do direito romano. Em comum, todos os países latinos têm poucas, e pouco duradouras, instituições de *self-government*.

²¹ A despeito do tom elogioso ao *selfgovernment* teutônico, Uruguai faz uma ressalva afirmando que também nesse sistema há “sérios inconvenientes”. A crítica, fundamentada em argumentos morais, acusa uma desobediência contra a autoridade devido a dissensos civis, e alerta que esse “espírito rixoso” e a “falta de respeito aos santos princípios da justiça” poderiam levar os Estados Unidos à separação dos estados do sul do restante do país (Uruguai, 2002, p 498). Uruguai se referia aqui à possibilidade da Guerra da Secessão, que eclodiria em 1861.

Nesse sentido, a França - ao contrário dos países de origem teutônica que cultivaram durante séculos os costumes e práticas de autogoverno - arrasou, por meio da revolução, suas antigas instituições para adotar as constitucionais e representativas.

De maneira mais parcimoniosa do que fez o Brasil após o 07 de abril, todavia, o sistema constitucional francês pouco concedeu ao *self-government*, desenvolvendo um sistema uniforme, preventivo e centralizador; no qual todas as localidades estão sujeitas às mesmas normas e modalidades de procedimentos administrativos.

Nesse sistema, os indivíduos têm menos gerência sobre os negócios públicos, mas o seu direito está resguardado e garantido contra as interferências e injustiças, tendo sido assegurados a segurança pessoal, o direito à propriedade privada e à imparcialidade dos tribunais.

Visconde do Uruguai encerra suas reflexões afirmando que, para o Brasil o melhor seria a inspiração das instituições francesas. Para tanto, observa que se devem cumprir os artigos 71 da Constituição e o 1º do Ato Adicional, que garantem, conjuntamente, que todo cidadão tem o direito de intervir nos negócios da sua província e município, em assuntos que sejam imediatamente vinculados a seus interesses particulares, mas que, como país de origem latina, cumpre distinguir quais sejam esses negócios, para que evitem confusões, usurpações e conflitos, visando a aumentar as possibilidades de autogoverno no país.

Mesmo assim, sempre reservando ao poder central a fiscalização e tutela dessas atividades através da nomeação, pelo poder central, de agentes administrativos nas províncias, bem como pela criação de instituições que assegurem o exame, audiência dos interessados, discussão, recursos, imparcialidade e justiça das instituições, gerando, desta maneira, regras e tradições que acabem com a imparcialidade.

Para tanto, a fórmula proposta pelo Visconde é certa:

“Nos países nos quais ainda não estão difundidos em todas as classes da sociedade aqueles hábitos de ordem e legalidade, únicos que podem colocar as liberdades públicas fora do alcance das invasões do poder, dos caprichos da multidão e dos botes dos ambiciosos, e que não estão portanto devidamente habilitados para o *self-governmet*, é preciso começar a introduzi-lo pouco a pouco, e sujeitar esses ensaios

a uma certa tutela e a certos corretivos. Não convém proscrevê-lo, porque, em termos hábeis, tem grandes vantagens, e nem o governo central, principalmente em países extensos e pouco povoados, pode administrar tudo. É preciso ir educando o povo, habituando-o pouco a pouco a gerir seus negócios (grifos meus, **IBID, p 492**).

O caminho para isso, segundo o Visconde, se daria por intermédio da “descentralização administrativa”, termo que o autor não utilizou ao longo de sua obra, mas que, certamente, e embasado em suas reflexões, faz eco a preocupações contemporâneas na área da gestão pública, especificamente nas reflexões sobre a engenharia política do Estado brasileiro, como se verá no decorrer dessa tese.

Oliveira Viana, ator político estudado no seguinte capítulo desse trabalho, parte do mesmo diagnóstico culturalista de Visconde do Uruguai, e segue praticamente todas suas prescrições; como se demonstrará.

III– Ordem e Progresso: Oliveira Viana e a construção do *self-government*²²

Este capítulo trata da obra e do seu autor, Oliveira Viana, que foi enviado ao inferno das críticas por seus pares e desafetos a partir da década de 1950, após retumbante sucesso feito nas décadas anteriores de vida, especialmente a partir do lançamento de *Populações Meridionais do Brasil*, de 1920.

Demonstra-se aqui, as semelhanças e diferenças entre esse autor e o Visconde do Uruguai, chamando-se a atenção do leitor para um ponto nevrálgico deste trabalho: como a mudança nas instituições político-administrativas do Estado brasileiro alteraria a cultura política nacional e “educaria” o povo à democracia.

Assim, mantendo-se a mesma estrutura do capítulo anterior, tratar-se-á de: *i*) breve apresentação da biografia de Viana; *ii*) suas influências; *iii*) suas teses e propostas centrais.

Biografia

De hábitos praticamente monásticos, tímido, reservado, discreto, austero, bem trajado, limpo, sereno, dizem os biógrafos, Oliveira Viana era filho de família tradicional de proprietários de terras fluminenses (**Reis, 2006**). Nascido em Saquarema em 1883, berço também de Vasconcelos e Uruguai, foi vizinho das propriedades do Visconde de Itaboraí, chefe eminente do Partido Conservador do Império.

Viana formou-se pela faculdade de direito da Universidade do Rio de Janeiro, em 1906, onde também ensinou a partir de 1916. Foi diretor do Fomento Agrícola do Rio de Janeiro (1926), membro do Conselho Consultivo da mesma cidade (1931), consultor do Ministério do Trabalho (1932 a 40) e Ministro do Tribunal de Contas da União (1940 a 51). Também ocupou cadeira na Academia Brasileira de Letras e foi sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (**Almeida, 2001; Reis 2006**).

²² Duas maneiras de se grafar Viana foram encontradas. Almeida (2001), Carvalho (2005) e Weffort (2006) o fazem com apenas um “n” em Viana. Carvalho, contudo, já o fez com dois “n”, outrora, (Carvalho, 1993), como o fazem críticos contemporâneos como Reis (2006). Como na publicação de “Problemas de Política Objetiva”, do próprio autor, ainda em vida, a grafia se fez da primeira maneira, optei por esta.

Oliveira Viana teve muita influência entre as décadas de 1920 e 1950, não apenas entre intelectuais, mas auxiliou na formulação de instituições nacionais do Estado Novo.

Já na década de 1920, lança o clássico *Populações Meridionais do Brasil*, que teve aceitação quase unânime. Os elogios, fartos, com as publicações posteriores, vinham de diferentes direções: Agripino Grieco, Tristão de Ataíde, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Carneiro Leão e Monteiro Lobato _ que publicou, na *Revista do Brasil*, a partir de 1917, diversos capítulos de *Populações*, tendo editado a obra completa, posteriormente **(Carvalho, 2005a)**.

Vale uma breve passagem pela história da época, para que se relembre o que ocorria. Em 1922, dois anos após a publicação de *Populações*, deu-se o episódio dos “dezoito do forte de Copacabana”, que alimentou o espírito de diversas rebeliões, como a de São Paulo em 1924, tendo culminado com a Coluna Prestes em 1926. Também em 1922 ocorreu a Semana de Arte Moderna. No mesmo ano surgiu o Partido Comunista, inspiração da Aliança Nacional Libertadora e de sua tentativa de insurreição em 1935.

Ainda neste movimentado ano de 1922, Artur Bernardes (1875-1955) iniciou seu governo de sítio, o qual se arrastaria por mais quatro anos. Dado o desgaste das relações com a oposição, o governo que o sucedeu, o de Washington Luís (1869-1957), não pôde impedir que a disputa de 1929 rompesse o sistema e abrisse caminho para a Revolução. Nessa época conflituosa, estava na pauta das ações políticas, das produções artísticas e das reflexões intelectuais, uma intensa discussão do que seria o Brasil.

Ressalte-se que os modernistas de 1922, podendo ser vistos como epítome do espírito de uma geração, inspirados em formas contemporâneas da arte europeia, buscavam resgatar, em nome da autenticidade da identidade nacional, valores estéticos e culturais do passado. Procuravam por “alicerces da nacionalidade brasileira na busca de suas maneiras de ser, seus falares, sua diversidade étnica e cultural, e das indefinições que estão na raiz de sua inventividade” **(Pécaut, 1990 apud Weffort, 2006)**.²³

Oliveira Viana estava nesta pauta de debates, apesar de não coadunar das concepções dos modernistas de 1922. Sua busca, contudo, pode-se dizer, esquadrihava

²³ PÉCAUT, Daniel. Os intelectuais e a política no Brasil. Ática. 1990.

pelos alicerces da nacionalidade brasileira. Ele próprio já havia iniciado uma investigação do passado nacional, em busca do que seria a brasilidade.

Já na década de 1930, passada a Revolução, da qual Viana não participou, este pensador foi convidado, pelo então interventor do Estado do Rio de Janeiro, Ari Parreiras, a ser Prefeito de Saquarema; o convite foi negado. Aceitou ser nomeado, em 1932, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, cargo no qual se tornou o principal formulador da política sindical e social do governo até 1940.

Na mesma década de 1930, Juarez Távora solicitou-lhe um programa para os Tenentes e também o Partido Econômico requisitou sua colaboração intelectual. Como defende Carvalho, “Oliveira Viana estava nos céus” (Carvalho, 2005a).

Já a década dos 40 trouxe outro panorama a Viana. A publicação de *Instituições Políticas Brasileiras*, apesar de ter tido grande repercussão, já trazia a marca, nas ácidas críticas, sobre a participação de Viana no governo Vargas e pelo seu apoio à ditadura. Nessa época, Oliveira Viana saíra do Ministério para dedicar-se a atividades de gabinete no Tribunal de Contas da União.

Após sua morte, em 1951, críticas virulentas surgiram, da esquerda à direita; a situação se agravou com o regime militar da década de 1960, pois as idéias de Viana foram associadas à ideologia da ditadura militar (Almeida, 2001).

Contudo, impossível negar a importância desse pensador do Brasil que logrou sua influência, ora aceita, ora, mais comumente, repudiada, nas obras de grandes nomes como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Nelson Werneck Sodré, Victor Nunes Leal, Guerreiro Ramos, Raymundo Faoro, Caio Prado Junior, José Murilo de Carvalho, Francisco Weffort, Bolívar Lamounier, Oliveiros S. Ferreira, entre outros.

Influências

Pode-se argumentar que pontos centrais da reflexão de Viana enraízam-se na tradição brasileira. Acompanhando o raciocínio de Carvalho (2005, p 208) que defende que a família a qual se pode filiar Viana se inicia no Império, com Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai; passa por Silvio Romero e Alberto Torres; e “vai pelo menos até Guerreiro Ramos”.

A influência de Uruguai é visível em sua preocupação com estudos sobre o Brasil, de se compreender a realidade nacional para que não se incorra no erro de transplantar modelos de instituições de outros países _ como o júri popular, a federação e a justiça eletiva -, obtendo-se efeito não esperado, ou até mesmo o contrário.

As preocupações centrais de Viana em *Instituições Políticas Brasileiras*, livro da fase madura de Viana, publicado em 1949, são a importância dos usos, costumes, hábitos, tradições culturais, caráter nacional, educação cívica, colocando ênfase no momento histórico e nas circunstâncias sociais.

Nesta obra, Viana fundamenta toda sua reflexão acerca das instituições políticas brasileiras em um argumento culturalista, ao comparar o desenvolvimento político-cultural da Europa e dos EUA com o do Brasil, explica que devido à experiência milenar das comunidades agrárias européias, e à experiência das aldeias de colonos norte-americanos, ali se forjaram instituições de autogoverno, como comícios, assembléias populares e um profundo interesse no coletivo. Já devido às características do empreendimento português no Brasil, que foi anti-urbano, privatista e anti-igualitário, não favoreceu nenhuma idéia, ou prática, que se parecesse com a *polis* (Viana, 1987).

Viana corroborava outra tese de Uruguai, a de que há uma relação entre centralização e liberdade, e descentralização e opressão. Uruguai defendia que a opressão pode vir de baixo, das facções. Nesse sentido, a centralização significaria mais controle sobre a violência e o arbítrio que Viana, posteriormente a Uruguai, em *Populações*, viria a chamar dos “chefes de clãs”

Para Viana, Uruguai e Vasconcelos foram os artífices da centralização do Império em 1837 ao aniquilar o provincialismo. Neste sentido, as instituições liberais propostas até então tinham apenas favorecido o domínio local do grande proprietário rural.

Outra tese de Viana que se pode encontrar em Uruguai é o papel do Estado como artífice de uma transformação política. Mesmo não tendo tradição de *self-government*, o Estado é o “pedagogo da liberdade”, a ele cabendo a função de educar o povo para a participação política.

Oliveira Viana também adotou a distinção - elaborada por Uruguai com fundamento na Constituição francesa de 1791 -, entre direitos políticos e direitos civis.

Uruguai separava os cidadãos ativos (detentores de direitos civis e políticos), dos passivos (detentores apenas de direitos civis). Como já demonstrado, o Visconde defendia que os direitos civis, também chamados de sociais à época, deveriam ser universais e igualitários; já os direitos políticos deveriam variar com a capacitação de cada indivíduo, pelo fato de que destes dependeria a sobrevivência da sociedade.

Para Viana os direitos civis eram prioritários e indispensáveis para o exercício dos direitos políticos, e não se deveria alimentar a ilusão, como faziam, segundo ele, os políticos reformistas no Brasil, de que a simples introdução de direitos políticos levaria à participação cívica.

O próprio Oliveira Viana se considerava um “idealista orgânico”, ao lado de pensadores como Olinda, Feijó, Paraná, Vasconcelos, Uruguai, Euzébio, Itaboraí e Caxias. Como salienta Carvalho, tem-se nestes nomes a “fina flor do conservadorismo imperial... reacionários audazes dotados de uma quase volúpia pela impopularidade” (Carvalho, 2005a, p 212).²⁴

Tem-se, todavia, que marcar um ponto fundamental de discordância entre Uruguai e Viana. O primeiro, segundo Carvalho, em momentos de inspiração Tocquevilleana, era enfático na defesa do autogoverno, que se materializaria de modo perfeito na municipalidade, que seria o *locus* de residência da força dos povos livres. Em oposição a este raciocínio, Viana defendia que esta localidade, no Brasil, era o berço dos clãs e de seus chefes

Outra grande influência de Viana, Sílvio Romero, um “culturalista sociológico”, se empenhou, ao longo de sua vida, a achar instrumentos para compreender o Brasil e sua história e, em seus estudos, considerava diversos fatores e os classificava de primários (ou naturais), secundários (ou étnicos) e terciários (ou morais). Com o ensaio *O direito brasileiro no século XIX* (1899) Romero incorpora a luta de classes a suas reflexões, tendo separado as “gentes brasileiras” entre sesmeiros,

²⁴ Conceituação feita por Viana para distinguir o idealismo utópico do orgânico. O primeiro resulta da criação arbitrária de fantasias, sem qualquer adaptação à realidade e que presume ser a sociedade “moldável à feição da vontade, segundo modelos engenhados pela imaginação” do idealista (Viana 1927, p. 306) ao idealismo orgânico, composto por uma forte dimensão realística, que suplanta o utópico por ultrapassar o nível da abstração e adaptar-se à realidade. O idealista orgânico é dotado de antevisão da realidade social futura, que não pode se confundir com a criação, sob pena de cair na armadilha do idealismo utópico; ele se subordina à realidade social, buscando sua inspiração, conselho e lição. Ver VIANA, O. O idealismo da Constituição. São Paulo/Rio de Janeiro. Companhia Editora Nacional, 1927.

proprietários, senhores de engenho, fazendeiros, mercantes, agregados, escravos, mulatos, índios e cafuzos (**Paim, 1987**).

Le Play é assimilado à obra de Romero, principalmente na questão etnográfica que seria “a base fundamental de toda a história, de toda a política, de toda a estrutura social, de toda a vida estética e moral das nações” (**Silvio Romero, A organização nacional, 2ª ed., Cia Editora Nacional. 1933 apud Paim, 1987, p 174**).

Viana, ao refletir sobre a obra de Romero, creu ter este desenvolvido uma metodologia do direito público, uma compreensão objetiva e científica dos problemas nacionais.

Alberto Torres foi talvez a maior influência de Viana. Este dedica quase trinta páginas em seu *Problemas de Política Objetiva* (**1947**) à análise da obra daquele. O XV, último capítulo do livro, não por coincidência, foi chamado de “O Sentido Nacionalista da Obra de Alberto Tôrres”. Ali, Viana categoriza Torres como grande ensaísta sociológico e pensador do Sul, em oposição a Aluisio de Azevedo, grande romancista do Norte.

Viana admirava a maneira como Torres fazia política e que, como Nilo Peçanha, “foi um dos poucos que entre nós fizeram uma carreira política completa, o *cursus honorum*, a passagem por todas a magistraturas – antes da maturidade”. Complementa Viana que muitos julgavam Torres alheio às questões jurídicas e às práticas judiciais, mas que “cedo, os que nele viam unicamente o político começaram a descobrir e a reconhecer o homem de lei, homem de estudo, o homem de pensamento, de que não haviam suspeitado ainda o valor e as capacidades superiores”. (**Viana, 1947, pp 248-249**).

Torres, que era contrário ao federalismo, concordava com Uruguai ao analisar que a preservação da unidade nacional e a proteção da liberdade individual não poderiam vir do poder privado, detido pelos chefes das oligarquias provinciais que fatiavam o país (**Weffort, 2006**).

Embora partidário do sistema representativo, Alberto Torres entendia o fortalecimento do Executivo como fundamental, enquanto a liderança liberal estava mais preocupada com a independência dos poderes, especialmente com a intangibilidade da Magistratura, na esperança talvez de que esta acabasse por exercer

uma espécie de magistério moral, impedindo que a luta política descambasse para o arbítrio e a ilegalidade (Paim, 1999, p 26).

De acordo com a análise de Viana, Torres identificava, em suas análises, o problema brasileiro como uma questão econômica em toda sua complexidade: *o problema da formação, da conservação e da organização da nossa riqueza* (Viana, 1947, p 262).

Nesse sentido, segundo Viana, Torres teria demonstrado a fragilidade das análises que depositavam os problemas nacionais em temas de “origem exógena”, como o parlamentarismo inglês, o federalismo americano, a representação das minorias ou a organização dos partidos políticos.

Ambos os pensadores corroboravam a necessidade de que se estabelecesse no brasileiro um sentido de brasilidade, que garantiria, frente aos povos germânicos, uma integridade, independência e personalidade permanentes. Este espírito, por sua vez, se arraigaria mediante um “processo educativo severo, com o qual se infiltrariam em nosso caráter essas fortes qualidades morais, essa *vis durans*, que é o segredo e a força das raças germânicas e saxônicas no mundo” (ibid, p 271).

Cultura, instituições e democracia

Como dito, Viana não coadunou do espírito dos modernistas da *Semana de 22*, ou, como defende Weffort (2006), disto não necessitava, uma vez que este pensador “não precisava tornar-se modernista para realizar ‘uma opção pelo nacional’ e uma pesquisa do passado que ele próprio já havia iniciado”.

Apesar de seu nacionalismo e das críticas feitas àqueles que importavam idéias estrangeiras, em *O Povo brasileiro e sua evolução*, Viana demonstra seu grande eruditismo e familiaridade com as teorias sociológicas desenvolvidas no velho mundo. Debate diretamente com os positivistas, os quais buscavam por leis gerais de evolução dos povos.

O problema teórico que se colocava para Oliveira Viana era como explicar a heterogeneidade inicial, que fez das evoluções dos povos um fenômeno plural. Deste prisma, o que se colocava como hipótese era um complexo de fatores locais, como geografia, etnicidade, economia, história e clima.

O autor, contudo, não se considerava um fatalista geográfico, como Ratzel, mas um possibilista, como Vidal de La Blache. Preferia considerar, para além das variáveis geográficas, um “complexo de agentes sutis” que favoreceriam as diferenças entre os grupos humanos (Reis, 2006, p 136).²⁵

Assim, Viana buscou, não apenas durante sua vida intelectual, mas em suas ações político-administrativas, as leis específicas da evolução brasileira. Queria produzir um diagnóstico preciso da nação brasileira, para que pudesse propor uma política reformadora.

Disto depreende a tese de Viana, a de que o Brasil, do ponto de vista geográfico, é um povo transplantado e, do ponto de vista antropológico, uma confluência de raças exóticas.²⁶

Neste sentido, já se pode encontrar boa parte das concepções de Viana em *Populações Meridionais do Brasil*, obra na qual já figuram teses sobre a formação tanto da sociedade quanto do Estado brasileiros. A principal destas é a da inadequação das instituições políticas brasileiras, de feição liberal (chamado “país legal”), à realidade dos vínculos sociais (“país real”), já que estes, para o autor, funcionariam em uma lógica não-liberal (Viana, 1973).

Especificamente na obra de 1920, está na base do argumento de Viana, a constatação de que o principal elemento de solidariedade no Brasil, desde os primeiros momentos da colonização, foi aquilo a que chamou de *clã rural*, um agrupamento

²⁵ Ratzel e Vidal de La Blache eram teóricos culturalistas do início do século XX. O primeiro representou uma corrente de pensamento (escola antropogeográfica) na qual fatores geográficos e econômicos exercem papel preponderante sobre a cultura; não há referências às obras do alemão no texto de referência de Viana (1987). La Blanche é um funcionalista que pensa a estrutura social por intermédio de metáforas orgânicas de sistemas complexos. Ver, do autor, *Principes de géographie humaine*, Paris, 1922 *apud* Viana, 1987.

²⁶ Na segunda edição de *Problemas de Política Objetiva*, 1947, Viana diz, já no “*addendum*”, que seu Programa de Revisão da Constituição Federal de 1891 “não agradou [...] Muita cousa, porém, nele sugerida, como se verá, foi realizada, ou na Constituição de 34, ou na Constituição de 37, ou na Constituição de 46, - como se verá nas notas ao fim deste *addendum* pelo meu colega do Tribunal de Contas, ministro Ruben Rosa”. Desta perspectiva, em adendo presente no *Problemas de Política Objetiva*, o Ministro Ruben Rosa, do Tribunal de Contas, enumera nada menos do que 29 normas propostas por Viana no referido livro, as quais influenciaram as Constituições de 1934, 1937 e 1946, sem contar as Legislações estaduais. Entre estas propostas encontram-se a constituição de Tribunais Regionais e a instituição de Conselhos Técnicos (Carta de 1934), a elevação do mandato do Presidente da República (Constituição de 1937), constituição de estatuto dos funcionários públicos e obrigação dos concursos para provimento de cargos públicos (presente na letra das Cartas Magnas de 34, 37 e 46), entre outras (Viana, 1947, pp 275-299).

heterogêneo de indivíduos (núcleo familiar estendido, incluindo agregados e escravos), cuja unidade é produzida pela obediência hierárquica a um grande proprietário de terras, o *chefe do clã*.

A base objetiva da soberania deste *chefe de clã* sobre o seu grupo está na propriedade de terras, no latifúndio, naquilo que o autor chamou de *grande domínio*; termo que deixa transparecer a idéia de que a propriedade, no Brasil, reveste-se de aspecto político, ao lado do econômico. Nesse sentido, o senhor-de-engenho é o *chefe de clã*.

Comparando o Brasil com os Estados Unidos e à Inglaterra, Viana afirma que fatores geográficos e históricos contribuem, ao lado do latifúndio, para prejudicar o surgimento de uma solidariedade social do tipo livreassociativista no país.

Viana admite a montagem de estratégias defensivas de proteção nacional contra inimigos externos (os platinos no sul, os piratas no litoral, índios e quilombolas por toda parte) como um grande fator de coesão social, mas corrobora que é sempre a liderança do *grande senhor* que se impõe sobre outras formas de organização.

Como decorrência, não há estímulo para a formação de vínculos sociais não senhoriais, sequer para o surgimento de instituições de *self-government*, no sentido saxônico do termo.

Este poder local entra em conflito com o Estado a partir do século XVIII, iniciando-se um embate entre os chefes locais e a máquina do Estado (inicialmente a metrópole portuguesa, depois a Corte do Império), que começa a penetrar o vasto território dos interiores do Brasil.

Assim, e especialmente depois das turbulências da Regência (década de 1830), o papel do Estado com relação aos “cidadãos” da localidade se transforma, passando de poder exterior e invasivo, para o único ente capaz de proteger e livrar esses cidadãos da tirania dos chefes locais, os *chefes de clãs*.

Tendo diagnosticado este problema das oligarquias no Brasil, Viana empenha-se em fazer um prognóstico de reformas institucionais que levariam o Brasil ao patamar de nação liberaldemocrática.

Para sustentar seus argumentos, traça uma comparação histórica entre o desenvolvimento das instituições políticas inglesas e brasileiras. Desta perspectiva,

Viana constrói quatro tipos ideais de organização social na história da humanidade: comunidades rurais; Estado-aldeia; Estado-Império; e Estado-Nação.

No primeiro modelo, identifica o tipo mais perfeito de democracia direta, cujos valores de *self-government* são inatos à sensibilidade de cada membro da comunidade, sob formas imanentes de hábitos, sentimentos e idéias articuladas em sistemas de “governo”. Esta forma primitiva de governo existiu em aldeias da Europa em regiões como a Suíça, Áustria e Inglaterra. Nessas aldeias, a população elegia os representantes que administrariam questões públicas, como o abastecimento de água, por exemplo, os quais estariam sujeitos a rodízios periódicos.

A segunda forma de organização social, o Estado-aldeia, é a mais primitiva forma de democracia do mundo e vem sendo praticada pelos descendentes dos povos Árias desde o imemoriável tempo da chegada dos Lígures no continente europeu. Ali, os interesses locais da terra eram regidos por instituições próprias, populares e costumeiras. Exemplo disso são os Celtas primitivos, com suas juntas administrativas, comícios eleitorais, tribunais julgadores, todos eleitos pelo voto popular direto dos aldeões, “reunidos em concílio periódico no adro da igreja matriz ou na casa do Conselho, ou talvez mesmo à sombra do carvalho clássico – ao modo dos velhos druidas” (Viana, 1987, V 1, p 80).

O Estado-Império, terceira forma de organização identificada por Viana, surge com uma face urbana, e pressupõe uma “fase intermediária”, isto é, os Estados-cidade, ou Estados-aldeia. Tal qual as *polis* gregas que surgiram da agregação das aldeias agrárias instaladas nos sete montes da Roma primitiva (o Palatino, o Capitólio, o Quirinal, o Viminal, o Célio, o Esquilino e o Aventino) pela ação dos conquistadores etruscos, fundando as *civitas*. Este processo também se deu na Europa Ibérica, sob o manto de Viriato, e se fortaleceu depois da Reconquista e da expulsão dos sarracenos.

Tal tipo de organização, contudo, cedo desapareceu da Europa. Ou, como diz Viana, fora “recoberta por uma outra estrutura”, mais complexa e formada por grandes organizações estatais de tipo nacional, as quais ele chamou de Estado-Império.

Os Estados-Impérios constituíram-se em grandes organizações administrativas e políticas diferentes das dos tipos anteriores, por estarem sob a égide de um soberano único, uma série de aldeias, cidades e pequenos principados. Como exemplos, poderiam ser citados os Impérios dos Medas e dos Persas, o Império dos

Faraós, dos Macedônios, dos Romanos e, contemporaneamente, as grandes monarquias do *Ancien Regime*: os Impérios Português, Francês, Espanhol, Holandês e Britânico.

A organização da estrutura desse modelo de Estado era aristocrática, o Rei dirigia e administrava a nação, rodeado de uma casta que tinha direito exclusivo ao exercício do governo e de todos os cargos públicos e postos administrativos das províncias, municípios e colônias.

Após a Revolução Francesa, configura-se a estrutura administrativa que Viana identificou como Estado-Nação, e que surge com o reconhecimento do princípio da “soberania do Povo”, bem como com o advento das grandes democracias européias.

O Estado-Nação de base democrática traz em seu bojo, contudo, uma deficiência: a inexistência de sentimentos e hábitos de comportamento social que este regime pressupunha nos cidadãos que dariam seqüência ao novo tipo de Estado. Esse “povo massa”, subitamente alçado à condição de gestores do interesse coletivo, não tinha, em sua maioria, o hábito de gerir a coisa pública. Deficiência esta que não foi sentida nos países de herança cultural saxônica, que, segundo percepção de Viana, historicamente, são povos altamente dotados de uma consciência nacional.

Ao tratar da maneira como esse Estado-Nação foi instituída no Brasil, Viana argumenta que neste país se instituiu um direito público peculiar, fundado na tradição cultural de seu povo, o qual se corporificou em seus tipos sociais (Coronel, afilhado, político profissional, eleitor de cabresto, capanga, cangaceiro, etc); em suas instituições sociais (partidos políticos dos Coronéis, do Presidente ou do Governador, no clã parental, no nepotismo, no banditismo coletivo e no fanatismo religioso); nos usos e costumes nacionais, como assassinatos dos adversários políticos, inquéritos abafados, o sinecurismo parlamentar, a burocracia orçamentária, as derrubadas de adversários de cargos de confiança e as inexplicáveis fusões e alianças partidárias.²⁷

Em oposição a esse direito público não escrito, que opera enquanto sistema de normas práticas, há o que Viana chamou de “direito-lei”, nossas Constituições escritas, segundo ele, de acordo com padrões teóricos ou ideais, dos comportamentos na vida pública.

²⁷ Sinecurismo vem de sinecura, emprego rendoso e de pouco ou nenhum trabalho. Utiliza-se o termo para qualificar formas de governo corruptas.

Tecendo uma comparação, Viana afirma que, na Inglaterra, desde tempos imemoriáveis, o povo é dotado de uma consciência nacional, que é pressuposto essencial e condição preliminar, para o perfeito funcionamento de qualquer sistema de Estado democrático. Sobre este aspecto, argumenta Viana:

“O hábito anglo-saxônico de acorrer às urnas, o exercício espontâneo do direito do sufrágio, a tradição das propagandas preparatórias às eleições, o interesse vivo e profundo por todas estas formalidades democráticas, o entusiasmo cívico com que os saxões animam e inflamam todo o eleitorado e a massa popular; tudo isso, todos esses hábitos e costumes decorrem deste sentimento-base, e que é o *substratum* do próprio regime democrático, a sua força íntima. É ele que impele, intimamente, os cidadãos aos prêmios eleitorais, em que o povo dos distritos e paróquias escolhe os seus delegados aos cargos do governo ou da representação do grupo, seja este grupo a *Nação*, seja a *Província*, seja a *Cidade*, seja mesmo a *Comuna* – como nos cantões suíços de governo direto” (Viana, 1987, V1, p 141)

Assim, depreende-se do diagnóstico de Viana uma avaliação das instituições políticas brasileiras e de suas reformas ao longo da história, que só podem ocorrer de duas maneiras: *i)* através de uma técnica liberal, ou seja, o Estado deixa ao povo a liberdade de executar ele mesmo, espontaneamente, a inovação pretendida pela política adotada ou planejada pelo Estado; ou *ii)* por meio de uma técnica autoritária, quando o Estado obriga o povo a praticar a inovação, utilizando-se de métodos coercitivos (IBID, V 2, p 103).

O primeiro tipo de técnica para as reformas é, para Viana, uma tentativa de “anglicanização” ou de “americanização” da vida política brasileira, traço de todas as reformas constitucionais ao longo de nossa história. Um exemplo claro foi o Decreto-lei 7.038, de 1944, que previa a possibilidade de sindicalização dos trabalhadores rurais. Estes, tendo historicamente fundamentado suas relações com os chefes de clãs locais, não intentaram modificar seus padrões de sociabilidade para um de tipo solidário de classe social.

Em oposição, e utilizando-se do exemplo dos regimes fascista e nazista que haviam ruído, Viana afirma que “unicamente a coação pura e material do Estado não

basta para levar um povo à prática de qualquer regime contrário à sua índole e aos seus costumes” (IBID, V 2, p 119).

Qualquer reforma das instituições político-administrativas, nesse sentido, deveria se fundar no conhecimento dos traços culturais do povo cujas instituições se almejam reformar. Não tendo sido levados em consideração tais traços, as reformas brasileiras teriam sido mal fadadas. Um traço da elite política deste país teria insistido, durante séculos, em tentar instaurar uma reforma das instituições políticas, no sentido de torná-las mais próximas das instituições inglesas, emprestando um espírito de autonomia e descentralização ao Estado brasileiro.

Ainda da perspectiva de Viana, os ingleses não foram forjados no espírito faccionista do clã rural. Por isso, defende o autor de *Populações*, qualquer reforma institucional que se pretenda bem sucedida no Brasil deve arquitetar um conjunto de instituições específicas para neutralizar, ou diminuir, a ação desse espírito faccionista do clã em nosso “organismo político-administrativo”.²⁸

Apesar de sua perspectiva histórica de longo prazo para a análise da formação das sociedades, Viana admite que através de ações de reformas do Estado pode-se modificar tanto a estrutura social quanto o espírito do povo. Para tanto, as técnicas de reforma devem ser as de tipo autoritário nas quais o Estado, através de coação, obriga o povo a praticar a inovação. Exemplos desse tipo de reforma são o caso da sindicalização profissional urbana, o da lei do serviço militar, o da legislação trabalhista e o da lei de acidentes. Em comum, nenhuma foi ditatorialmente implantada, mas todas impuseram sanções para aqueles que não cumprissem as normas (IBID, p 103).

Viana também estava preocupado com a questão da descentralização política, com o papel do parlamento e com a garantia das liberdades civis, através da consolidação de um judiciário forte.

Sobre esses aspectos, afirma que houve uma confusão entre descentralização política – o que apenas acentua os traços faccionistas dos clãs rurais locais – e desconcentração administrativa, a qual tornaria as instituições político-administrativas mais eficazes. Julgava, também, que a política partidária, no Brasil,

²⁸ Neste sentido, Viana, em *Instituições Políticas Brasileiras*, já identifica avanços com a criação da Justiça Eleitoral autônoma, com a verificação dos direitos políticos, com o Estatuto dos Funcionários Públicos, que previa a estabilidade das carreiras burocráticas, e com a Legislação social.

super valorizavao parlamento e os políticos, que antes de serem tidos como os servidores número um do público (como são percebidos pelos ingleses, por exemplo), dotava seus representantes de poderes sobre-humanos, sendo a política tida menos como serviço público e mais como meio privado de manutenção da vida.

Em relação às liberdades civis, afirma que, em comparação com a Inglaterra, no Brasil houve uma inversão no aparecimento dos direitos, tendo sido garantidos no Brasil primeiramente os direitos políticos e, depois, os civis.

Assim, a elite brasileira garantiu em todas as Constituições nacionais (1824, 1891, 1934, 1937 e 1946) os direitos civis, mas tais garantias foram teóricas, “uma pequenina diferença entre nós e os ingleses”. “É que os ingleses conquistaram estas liberdades, *vivendo-as* nos comícios, nos motins, nas revoluções, nos cadafalsos jogando a vida; ora com a espada na mão; ora com o mosquete de pederneira e a ‘pólvora seca’ de Cromwell. Já o nosso método foi outro, menos trabalhoso, sem dúvida: estas garantias e liberdades sempre as tivemos *on paper* e ‘por conta conforme’. Toda a diferença – imensurável diferença! – entre eles e nós está nisto: e, entretanto, *isto* é insuprimível ...” (IBID, V 2, p 155 – grifos do autor).

Para que se fizessem valer estes direitos no Brasil seria fundamental que se estruturasse um poder judiciário forte. Apenas um “primado do judiciário” poderia garantir a liberdade individual e civil no Brasil e eliminar seu “longo hábito de impunidade” – fruto da política faccionista dos clãs - e que é o empecilho da formação de um verdadeiro espírito público.

Mas a maioria das reflexões que tratam de Viana são críticas severas. A proposta normativa de Viana e o fundamento de seus críticos para enviá-lo ao inferno dos julgamentos, é um poder central forte o suficiente para fazer frente aos clãs locais, criando, a partir do centro, a sociedade “liberal” que até então não se conseguira estabelecer:

"[...] fundir moralmente o povo na consciência perfeita e clara da sua unidade nacional e no sentimento político de um alto destino histórico. Esse alto sentimento e essa clara e perfeita consciência só serão realizados pela ação lenta e contínua do Estado -- um Estado soberano, incontrastável, centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional” (Viana, 1973, p 259).

As preocupações de Viana, de fundamento explicitamente culturalista, perpetuaram-se nas reflexões de Guerreiro Ramos: _ Estaria o povo brasileiro apto à democracia? Sua cultura política seria suficiente para a manutenção das instituições democráticas nacionais? Teria o Estado função “pedagógica” no desenvolvimento de uma cultura nacional democrática?

Guerreiro Ramos, como Uruguai e Viana, respondeu negativamente às duas primeiras questões acima. Todavia, e também alinhado com Visconde do Uruguai e Oliveira Viana, sugeriu que a construção deste *ethos* democrático poderia se dar a partir de ações do Estado, como se verá no próximo capítulo.

IV - Desenvolvimento, povo e democracia: ISEB e Guerreiro Ramos

Trata-se neste capítulo das teses desenvolvimentistas surgidas na década de 1940 no Brasil e da primazia que o desenvolvimento econômico adquiriu enquanto vetor que conduziria o país à democracia.

A cultura política, todavia, não deixou de ser tida como problema a ser resolvido, assim como a reforma das instituições político-administrativas não deixou de ser o “remédio” possível para resolvê-los.

Contudo, o desenvolvimento econômico, a partir de então, passa a ser percebido como variável importante nessa equação: a mudança nas instituições político-administrativas favoreceria o desenvolvimento que, por sua vez, geraria a categoria de povo necessária à democracia.

Assim, apresentam-se nesse capítulo: *i)* as teses desenvolvimentistas do ISEB e o posicionamento de Guerreiro Ramos nesse cenário; *ii)* breve biografia de Ramos; *iii)* a tese de Guerreiro de como a administração pública serviria de estratégia para o desenvolvimento nacional e este possibilitar a organização do povo rumo à democracia.

ISEB e o desenvolvimento nacional

A identificação das mazelas sócio-culturais brasileiras apontadas por Uruguai e esclarecidas por Viana (personalismo, familismo, patrimonialismo, etc) permaneceram em voga no Brasil, e também passaram a explicar as dificuldades e diferenças nas etapas do desenvolvimento sócio-econômico nacional.

Neste sentido, com o fim da II Grande Guerra, surge no horizonte das reflexões sociológicas a questão de como modernizar as sociedades periféricas, para que estas sociedades, ditas subdesenvolvidas, participassem da reorganização do mundo livre.

Para tanto, as ciências sociais passaram a se ocupar em definir a oposição entre tradição e modernidade e em encontrar os substitutos funcionais da ética protestante para localizar etapas desse processo.

Especificamente no Brasil, as transformações em curso na sociedade durante o governo Vargas, principalmente no Estado Novo, foram importantes para alterar a idéia de nação desejada. Como fruto dessa mudança de paradigma estão os clássicos da “formação do pensamento social brasileiro”, refletindo sobre os valores e as origens da sociedade brasileira, como em Casa Grande & Senzala, de Gilberto Freyre, publicado em 1933 e Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, de 1936.

A Segunda Guerra levou a uma redefinição de grupos e correntes ideológicas que, desde os anos 30, tinham se dividido entre direita e esquerda no mundo. No Brasil, esta dicotomia se apresentava entre a _ AIB _ Ação Integralista Brasileira e a _ ANL _ Aliança Nacional Libertadora . A aliança entre os Estados Unidos e a União Soviética no combate ao nazismo contribuiu para esta reestruturação. A eclosão da Guerra Civil espanhola, em 1936, já tinha propiciado uma aproximação dos intelectuais do continente e, com a queda e a ocupação de Paris em 1940, produziu-se um impacto dramático pelo significado que a cidade tinha para a intelectualidade ocidental.

A partir de 1942, as forças democráticas começaram a se rearticular e passaram a fazer a defesa das reformas políticas, pregando a anistia para os presos políticos, a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte e a liberdade de expressão e de organização.

Com a “Guerra Fria”, em 1947, acirrou-se a divisão ideológica no mundo. Antigos aliados se separaram e tem início a perseguição aos comunistas, com a cassação dos mandatos de seus deputados e do registro do partido. As aproximações anteriores caem por terra e se passa a operar a partir da divisão entre o mundo ocidental-cristão e o comunista.

Entre 1950 e 1954, o Partido Comunista assume posição contrária às alianças em torno de um governo de união nacional. O suicídio de Vargas em 1954 altera este quadro. O governo subsequente de JK - _ seu Plano de Metas e a industrialização em curso - _ serve para modificar as teses que interpretavam a política brasileira, como os questionamentos sobre a conservação do latifúndio no Brasil.

É nessa década que é construída uma nova categoria para pensar o Brasil e a América Latina. Não se falará mais em “atraso”, mas em “subdesenvolvimento”. Esse conceito foi elaborado pelos pensadores que participavam da CEPAL _ Comissão

Econômica para a América Latina __, órgão das Nações Unidas criado em 1948, com sede em Santiago do Chile.

As idéias da CEPAL – a industrialização pela substituição de importações; a deterioração dos termos de troca; a necessidade de proteção do mercado interno; o papel fundamental do Estado no processo de desenvolvimento _- tiveram no economista Celso Furtado um de seus formuladores. Mas essa nova matriz, elaborada a partir da análise econômica, transbordaria para outros campos do conhecimento, passando a ser o grande tema a “mudança social”. Assim, a sociologia volta-se para o debate e a pesquisa sobre os condicionantes sociais do desenvolvimento; as resistências à mudança; a dicotomia arcaico versus moderno **(Oliveira, 1995)**.

O Instituto Superior de Estudos Brasileiros _ISEB_ está nesta discussão e aparece como um de seus protagonistas no Brasil.

A influência de Viana sobre as teses isebianas

Pode-se dizer, como demonstrado na seção anterior, que Oliveira Viana inaugurou, ou ao menos ajudou a cristalizar, uma determinada maneira de se compreender a realidade sócio-política e econômica brasileira, concepção que, como demonstrado, teve sua origem com o pensamento de Uruguai.

Uma de suas grandes teses é a de que há uma discrepância entre o direito lei e a realidade social (por ele chamado direito-costume). Este fato, segundo ele, é um traço dominante da história política brasileira e decorre de um “tradicional marginalismo das suas elites políticas” **(Viana, 1987)**.

Diz Viana, os legisladores brasileiros, a despeito de supor estarem legislando para o povo brasileiro, compreendem um tipo de “animal político” que depreende suas próprias abstrações políticas e administrativas; trata-se de um “cidadão-tipo”, que seria o modelo ideal do que teriam imaginado os teóricos do “Enciclopedismo” e da “Soberania do povo”.

Viana conclui que “é sobre esta abstração, é sobre esta criação tópica ... é sobre este ‘sonho’ que os nossos técnicos de Direito Público constroem os seus sistemas políticos para o Brasil e formulam as suas doutrinas constitucionais para o Brasil; e

outorgam ao Brasil – que eles ignoram visceralmente – Constituições modelares” (IBID, p 198).

A conclusão de Viana é a de que seria função da elite que ocupa os postos do Estado a de conhecer profundamente a realidade social ao invés de supô-la e, a partir de então, reformar as instituições brasileiras para que estas modificassem a cultura nacional, o que propiciaria o desenvolvimento nacional.

Este tipo de “sociologia como ponto de vista” foi influência dominante até a década de 1930, e pode ser percebida nas obras de Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Oliveira Viana, Gilberto Freire e Sérgio Buarque de Holanda.

O fortalecimento de uma *intelligentsia* nacional

Na década de 1930, todavia, as ciências sociais passam por difícil metamorfose, deixando de estar envoltas na pupa do ensaísmo e florescendo enquanto aspiração à ciência. Com esse movimento, as elites nacionais iniciaram a institucionalização de espaços para reflexão científica, fossem eles acadêmicos como o que compôs o projeto de poder da elite cafeeira paulista com sua Escola Livre de Sociologia e Política em 1933, a Universidade de São Paulo em 1934, fossem espaços híbridos entre o público e o privado, como ocorreu no Rio de Janeiro como o Instituto Católico de Estudos Superiores em 1932.

Anísio Teixeira teve papel importante na formação destas instituições, tendo sido ator central em instituições estatais, como Secretário-geral da CAPES (1951-1964) e diretor do INEP (1952-54), onde criou o _ CBPE _Centro Brasileiro de Pesquisas Econômicas , órgão de pesquisas do INEP-MEC.

Da mesma maneira, em 1953, Teixeira apoiou o financiamento para a fundação do IBESP (Instituto Brasileiro de Estudos Políticos), através da estrutura da CAPES_ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior _ . Esse vínculo institucional entre o IBESP e a CAPES permitiu, em 1955, que o recém criado ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), que tinha o mesmo corpo fundador de seu precursor IBESP, fosse assimilado pela estrutura do Ministério da Educação (Almeida, 1989).

A atuação dos atores que compuseram o corpo do IBESP pode ser remontada ao ano de 1947, quando Hélio Jaguaribe, um de seus fundadores, tomou a primeira iniciativa de reunir intelectuais para uma página de debates sobre os assuntos do país no *Jornal do Commercio*. A iniciativa reuniu intelectuais do Rio de Janeiro e de São Paulo em Itatiaia, lugarejo montanhoso entre as duas cidades; o grupo ficou conhecido, à época, como o “grupo de Itatiaia”. (Weffort, 2006).

Este grupo institucionalizou-se na figura do IBESP, instituição que sobreviveu até 1956 publicando os *Cadernos do Nosso Tempo*, cujo último número trouxe uma análise das perspectivas do governo Juscelino Kubitschek – governo sobre o qual este grupo de Itatiaia tinha forte influência. Mais do que isto, o último número desta revista trazia o seminal ensaio “Para uma política nacional de desenvolvimento”, que antecipou muitos dos planos do ISEB e do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

“Nascia assim em direta continuidade com a instituição privada de intelectuais uma instituição de Estado, também pequena de início, mas destinada a uma grande influência intelectual. A mudança teve início em 1954 em conversações entre Hélio Jaguaribe e Lourival Fontes (1899-1967), importante assessor do governo Vargas. Mas a nova instituição surgiu apenas no ano seguinte, junto ao Ministério da Educação, então sob a direção de Cândido Mota Filho (1897-1977), por ato do presidente Café Filho (1899-1970), vice-presidente da República que governou o país por alguns meses depois da morte de Vargas. Os cursos do ISEB – que, assim como as publicações, tiveram grande êxito – começaram a funcionar depois da posse de Juscelino Kubitschek na Presidência” (IBID, p 302).

A vinculação intelectual com temas nacionais das décadas de 1920 e 1930 pode ser reconhecida na biografia de alguns dos fundadores do ISEB como Hélio Jaguaribe, Candido Mendes de Almeida e Ewaldo Correia Lima que vinham de origens católicas; já, Roland Corbisier, Alberto Guerreiro Ramos e Álvaro Vieira Pinto foram militantes do movimento integralista; Nelson Werneck Sodr, historiador, que ingressou

já após a fundação do Instituto, era coronel do exército e membro do Partido Comunista.²⁹

Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Corbisier insistiram no reconhecimento de vinculações teóricas que os conectavam às preocupações nacionalistas do início do Século XX pós Segunda Grande Guerra.

Ramos, por exemplo, se dedicou aos estudos críticos sobre a sociologia brasileira, insistindo no caráter precursor de Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres e Oliveira Viana, tendo reconhecido nestes as origens capazes de escapar de modismos estrangeiros, para pensar o Brasil em seus próprios termos.

Também Roland Corbisier depreende suas análises dos intelectuais do final do século XIX até 1920, ao afirmar que seria esta “inteligência brasileira [que] transita de uma visão ufanista e otimista do Brasil para uma visão pessimista e quase desesperada, como se o problema, ou melhor, a missão da nossa inteligência não fosse a de conhecer e compreender o país, mas a de exaltá-lo nos panegíricos ou denegri-lo nos requisitórios” **(Corbisier, 1958 *apud* Weffort, 2006)**. Corbisier, contudo, abriu exceções em suas críticas a José Veríssimo, Sílvio Romero, Alberto Torres, Euclides da Cunha e Oliveira Viana, considerando-os “figuras isoladas que não chegaram a fundar escola e a influir na vida do país” **(IBID, ibidem)**.³⁰

Corbisier deu bastante importância à experiência colonial do Brasil, afirmando que esta teria sido um “fenômeno social total”, uma “situação global, que afeta e tinge de um colorido específico todos os ingredientes que a constituem”, tendo a alienação por traço característico e onde os escravos eram percebidos enquanto “instrumentos”, não tendo finalidade em si, e pertencendo esta finalidade a outrem **(IBID, ibidem)**.

Uma marca característica deste complexo colonial teria sido a dependência econômica, sendo, portanto, diferente de uma nação, a qual deveria ser constituída, para além de uma língua, de um território e de uma psicologia comungadas entre seus cidadãos, de uma infra-estrutura própria e de uma economia coesa.

²⁹ Além destes, assinaram a ata de fundação Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Anísio Teixeira, Roberto Campos, San Tiago Dantas, Miguel Reale, José Honório Rodrigues, Paulo Duarte e Sérgio Milliet.

³⁰ Ver CORBISIER, Roland. Formação e Problema da Cultura Brasileira. Rio de Janeiro. MEC/ISEB. 1958.

Economia, nacionalismo e política nas idéias e trajetórias isebianas

Hélio Jaguaribe, apesar de também estar ocupado de questões como filosofia e cultura, já no início dos anos 1950 demonstrava crescente interesse pelos assuntos da economia e do poder, considerando que o vertiginoso crescimento das cidades e a expansão da indústria (esta resultante da desagregação da economia rural baseada no latifúndio) tornariam insustentável o descompasso entre as necessidades sociais e culturais brasileiras.

Jaguaribe combinou sua visão política e social com a perspectiva econômica aberta por Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* (1959), ao atribuir a grande mudança sócio-econômica dos anos 1930 à lei de repressão ao tráfico de escravos (1850) e à abolição da escravatura (1888). Ambas teriam reorientado a economia, orientação que, a partir da crise de 1929, teria transferido para dentro do país o centro dinâmico da economia. Tais mudanças, somadas à abolição da imigração estrangeira, teriam corroborado à formação de um mercado de trabalho nacional livre.

Essas causas históricas, adicionadas a outras, como as dificuldades de importação causadas pelas duas grandes guerras mundiais (1914-1918; 1939-1945) e as crises cambiais de 1920 e 1940, teriam levado ao fato da indústria substituir importações de bens de consumo e, posteriormente, de bens de produção, entrando, a partir da década de 1930, em uma fase de desenvolvimento nacional.

Houve desdobramentos nos planos da política e da cultura, também, nos quais esta conjuntura histórica teria levado a uma auspiciosa coincidência entre os interesses do proletariado, da burguesia nacional, do campesinato e da classe média e os interesses dos setores públicos.

Contudo, a despeito de todo este cenário propício ao desenvolvimento, este processo gerou pontos de estrangulamento na máquina do Estado, como o que Jaguaribe chamou de “Estado cartorial”, que favorecia uma política de clientela e gerava uma “monstruosa deformação do serviço público”.³¹

Guerreiro Ramos retroage a matriz intelectual dessas preocupações até o Império, afirmando que Paulino José de Sousa, o Visconde do Uruguai, era detentor de

³¹ Ver JAGUARIBE, H. Condições institucionais do desenvolvimento. Conferências pronunciadas no Clube de Engenharia em junho de 1957. Rio de Janeiro. MEC/ISEB, 1957.

uma capacidade brasileira de pensar a nação com autonomia – a mais fundamental das ambicionadas virtudes do pensamento isebiano.³²

Ramos também foi influenciado pelos rumos tomados pela CEPAL, queria a unidade da teoria à prática, clamando para o pensamento sociológico uma capacidade de intervenção na realidade semelhante à que percebia no ramo da economia.

Com este raciocínio, ele potencializou os reclamos isebianos da centralidade do lugar da vontade na política ao afirmar que a formação da nação brasileira – diferentemente da Europa, onde as diversas nacionalidades se formaram ao longo de milênios –, o “problema nacional”, só passou a existir depois da independência. Ao empreender tal raciocínio, Ramos estava afirmando que, no Brasil, o problema nacional teria sido constituído pela vontade do Estado, uma vez que o Estado ter-se-ia formado antes da sociedade e esta por vontade daquele.

Percebe-se que a motivação institucional do ISEB era afirmar o primado da ideologia nacionalista naquele momento histórico, o que de fato ocorreu. O ISEB foi a instituição de maior presença ideológica a partir do governo Kubitschek, fortalecendo e cristalizando preocupações com temas como o desenvolvimento nacional e a industrialização.

Nesse sentido, a intenção era a de formar diversos quadros do Estado brasileiro no sentido de que estes assumissem que a segurança nacional, o Estado democrático e o desenvolvimento econômico apenas se tornariam viáveis por meio da consolidação do capitalismo industrial e das reformas sociais (Toledo, 2005).

A despeito dos esguianos _ militares da Escola Superior de Guerra _ terem freqüentado os cursos de formação do ISEB em sua origem, eles iniciaram uma série de críticas à “postura marxista” dos ensinamentos do Instituto, chegando a solicitar ao então Presidente Kubitschek a suspensão de suas atividades.³³

A “última fase do ISEB”, como ficaram conhecidos os anos de atividades entre 1961-64, foi marcada pela intensa politização do Instituto, pela diminuição de sua

³² Ver RAMOS, A.G. Introdução crítica à sociologia brasileira. Editora UFRJ. 1995.

³³ Caio Navarro de Toledo (2005, p 143) narra o curioso fato de que o ISEB teria sido concebido para ser a “contrapartida da Escola Superior de Guerra”, à exemplo do *Collège de France*, e que se supôs, à época, que o Instituto tivesse o sugestivo nome de “Escola Superior da Paz”. Também Almeida (2005) chama atenção para o mesmo fato de que o ISEB nascera para ser a escola de formação da *intelligentsia* dos militares no Brasil, no sentido mais clássico das elites corporativas que nasceram no período da Segunda Grande Guerra.

produção intelectual e pela briga entre Guerreiro Ramos e Hélio Jaguaribe; ambos acabariam saindo da instituição. Neste período, duras críticas foram deferidas por “isebianos clássicos” da primeira fase (quando o Instituto foi fundado e era dirigido por Corbisier): Jaguaribe afirmou que o Instituto pouco se assemelhava a um aparelho cultural (aos modernos *think tanks*, compara Toledo), mas mais a um *agitrop* (IBID).

Ramos foi cáustico: em *A Crise do Poder no Brasil* (1961) ele sentenciou que o ISEB se transformara no “santo ofício do nacionalismo” e em uma agência eleitoreira (referindo-se ao apoio manifestado à candidatura de Lott à presidência da república em 1960); em 1963 ainda afirmou em *Mito e Verdade sobre a Revolução Brasileira*, que a instituição ter-se-ia caricaturada em uma “autêntica escola de marxismo-leninismo”, uma “academia de professores ideólogos” e uma “agência de militarização intelectual”.

O próprio Werneck Sodré, em entrevista posterior, concedida a Dênis de Moraes (1989), afirmou que “houve mais erros do que acertos” na última fase do ISEB, qualificando o “erro” fundamental do ISEB o do “esquerdismo”, que não teria, *per se*, acabado com o Instituto, “mas ajudou a reação a acabar com ele”.³⁴ O ISEB foi fechado pelos militares logo após o golpe de 1964.

Pode-se afirmar que, em certa medida, e a despeito das muitas vertentes ideológicas e do diverso caldo intelectual que formou o ISEB, os isebianos criaram uma ideologia do desenvolvimento que influenciou a vida do país.

³⁴ Para ver a entrevista com Nelson Werneck Sodré ver MORAES, Dênis. A esquerda e o golpe de 64. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo. 1989.

4.1 - Guerreiro Ramos: administração pública como estratégia do desenvolvimento nacional

Alberto Guerreiro Ramos foi destacado entre os intelectuais do ISEB para ser estudado mais comedido nesta tese por um motivo fundamental: como Uruguai, Viana e Bresser-Pereira, como se verá adiante, Guerreiro pensou a mudança das instituições político-administrativas brasileiras como estratégia para o desenvolvimento nacional, tanto do ponto de vista econômico, como do de uma mudança no *ethos* político de sua população.

Foi a partir das reflexões que elaborou no DASP _ Departamento de Administração do Serviço Público _, publicadas na *Revista do Serviço Público* (periódico do Departamento), que Guerreiro organizou suas idéias sobre a identidade nacional e as possíveis estratégias para o desenvolvimento nacional; posteriormente, pode-se dizer, foram sintetizadas em uma obra da maturidade: *Administração como estratégia do Desenvolvimento* (1966).

Guerreiro Ramos insere-se, desta feita, na categoria de atores políticos que se vêm pesquisando, até então, este tipo de trabalho, juntamente com Bernardo Pereira de Vasconcelos, Paulino José Soares de Sousa e Francisco José de Oliveira Viana. Todos, além de refletirem sobre os problemas nacionais que identificaram em suas épocas, partiram da máxima de que uma melhor administração das instituições do Estado brasileiro auxiliaria na forja de uma nova sociedade nacional; esta normativa foi assumida categoricamente por Guerreiro em seu *Administração*: “Sem dúvida, o pressuposto do modelo em aprêço é o de que a burocracia pode ser agente ativo de mudanças sociais” (Ramos, 1966, p 245).

Nascido em Santo Amaro da Purificação, Bahia, em 1915, Ramos, já em Salvador, foi influenciado por um pensamento católico que derivava da revista *Esprit* e que teve em Jacques Maritain um expoente, tendo, inclusive, integrado a juventude integralista da Igreja Católica. Compôs a elite de uma geração intelectual baiana da qual fazia parte Rômulo Almeida - foi ele, aliás, quem o chamou para a Secretaria de Educação sob o comando de Isaías Alves, irmão do interventor Landolfo Alves - e Abdias do Nascimento, com quem desenvolveu o Teatro Experimental do Negro a partir de 1944.

Os anos 1930 na Bahia foram muito fecundos. Ali foi celeiro de diferentes intelectuais que vieram a ter papel de destaque nas Ciências Sociais e na esquerda brasileira. Afrânio Coutinho, Edison Carneiro, Áydano do Couto Ferraz e Jorge Amado figuram entre os mais conhecidos.

Guerreiro foi suplente de Deputado Federal pelo PTB (partido ao qual se filiou em 1960, sendo membro de seu diretório nacional), tendo assumido o mandato na legislatura 1963-1967 na vaga do Deputado Rubens Berardo entre 21 de agosto de 1963 a 9 de março de 1964; reassumiu o mandato como suplente do Deputado Jamil Amiden em 19 de março de 1964 e como suplente do Deputado Benjamim Farah em 31 do março de 1964. Foi efetivado na vaga do Deputado Benedito Cerqueira em 11 de abril de 1964. Teve seu mandato cassado em 1964 e seus direitos políticos suspensos por dez anos, na legislatura 1963-1967, em face do disposto no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, nos termos do Ato nº 4 do Comando Supremo da Revolução, de 14 de abril de 1964.³⁵

Depois disso se volta a analisar e a escrever sobre administração, racionalidade e teoria das organizações, nunca perdendo de vista sua perspectiva nacional-desenvolvimentista. Em 1966 foi para os Estados Unidos, onde ensinou e produziu artigos e livros.

Para falar de Guerreiro Ramos, costuma-se dizer de sua inteligência brilhante, capaz de *insights* memoráveis, que se mostram cada dia mais atuais. Ao mesmo tempo tem-se que lembrar que ele produziu também fora dos cânones acadêmicos de sua época. Brigou com quase todos os seus pares e, principalmente, se desentendeu com Florestan Fernandes, figura central na constituição do campo da sociologia acadêmica na Universidade de São Paulo.

A consciência nacional e o messianismo estiveram presentes na vivência e nas obras de Ramos ao longo de toda sua trajetória, tendo ele sido porta-voz de propostas de salvação nacional. A sociedade brasileira cobrou soluções para inúmeros problemas nacionais desse “mulato baiano”. Ele comprou a cobrança e procurou respondê-la, lançando mão de tudo que acumulou em termos de conhecimento, erudição e vivência (Oliveira, 1995).

³⁵ SILEG – Módulo Deputados, in <http://www2.camara.gov.br/deputados/index.html/loadFrame.html>, em 17/10/2009 às 10:52:53.

Guerreiro foi homem de seu tempo, comprometido com as lutas da época. Sua trajetória oscilou entre o comprometimento e o ceticismo. José Saraiva Cruz (2002) observa que é com Guerreiro que o “povo” aparece como categoria sociológica. Quer, deseja, aposta em mudanças, em transformações na sociedade brasileira. Partilha da expectativa de que o desenvolvimento (industrialização e urbanização) mudará a sociedade e defende a atuação do Estado como agente do desenvolvimento e da democratização.³⁶

No período no qual Guerreiro Ramos esteve no DASP, ocupou-se de questões como a efetivação da administração, a transplantação de idéias, a função pública do intelectual, a relação entre Estado e sociedade, o público e o privado, o patrimonialismo, a relação entre racionalidade e irracionalidade, modernização e tradicionalismo, o caráter do Estado, as formas e os arranjos entre as forças políticas, a conformação e dinâmica das classes sociais, a cultura política e suas implicações, os entraves ao desenvolvimento, o desenvolvimento como racionalização, modernização como tarefa nacional e o papel do Estado nessa empreitada. Foi na Revista do Serviço Público, periódico do DASP, que Guerreiro publicou a maior parte de suas idéias.

O DASP - Previsto na Constituição Federal de 1937 e criado no início do Estado Novo (**BRASIL, 1938**) - foi parte da iniciativa de reforma e planejamento dos órgãos estatais no Brasil, sendo o próprio Departamento o organismo planejador e fiscalizador da técnico-burocracia brasileira.³⁷

Em sua criação (e posterior desempenho), consta a procura por um modelo de gestão que propiciasse racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, impessoalidade e autonomia.

³⁶ Esta preocupação de Guerreiro pode ser observada no período no qual atuou com mais afinco no DASP, entre as décadas de 1940-60, até seu exílio nos EUA. Nessa fase empenhou-se em configurar uma crítica à intelectualidade brasileira, e na tentativa de desenvolvimento de uma “sociologia abrangente”.

³⁷ No seu período inicial, de maior influência (1938-1945), o DASP teve como presidente Luiz Simões Lopes (1903-1994) - Oficial de Gabinete da Secretaria da Presidência da República (1930-1937), Presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1937-1938), Presidente da Comissão de Orçamento Geral do Ministério da Fazenda (1939-1945), Presidente da Comissão de Orçamento da República (1940-1945), Presidente da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos no Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), membro do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1956), membro e presidente do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso – CONTAP (1965-1969), membro da comissão de peritos para estudar o Programa de Administração Pública da Organização das Nações Unidas (1966), Presidente da Sociedade Nacional de Agricultura (1969-1979). Foi também fundador (em 1944) da Fundação Getúlio Vargas, a qual presidiu até 1992 (**Histórico dos Presidentes da FGV, 2006**) – que também foi um dos responsáveis pela acolhida de Guerreiro Ramos na Fundação Getúlio Vargas, em 1965, quando da cassação e proscrição do sociólogo pelo regime militar.

O diagnóstico do DASP foi o de que a situação brasileira não favorecia a ebulição de demandas sociais legítimas, o que havia de efetivamente organizado, como já havia afirmado Tobias Barreto (**Meneses, 1962, p 103**) e que o Estado estava configurado pelos estreitos interesses da classe dominante; além de que um liberalismo oligárquico dominava a cena política e restringia não só a participação das outras classes nos assuntos de Estado, como também a própria autonomia.

Assim, Estado e classe dominante praticamente se confundiam, inviabilizando a organização e atuação estatal de modo mais amplo, racional e moderno. Nos níveis operacionais da máquina administrativa, predominava um funcionalismo público que já havia sido descrito como “o grande asilo das fortunas desbaratadas da escravidão” (**Nabuco, 1975**), inchado, um tanto incompetente e perdulário das receitas públicas.

O Estado Novo fortaleceu o poder central, garantindo-lhe capacidade decisória à revelia dos interesses particularistas e do poder local, sem participação da sociedade civil. Efetivava-se então a concepção - preconizada por Bernardo Pereira de Vasconcelos e refinada por Visconde do Uruguai e Oliveira Viana -, de que a única força capaz de promover a coesão e o dinamismo da sociedade brasileira seria o aparelho político-administrativo do Estado.

Assim, a modernização do país passava pela desobstrução das artérias políticas e pela melhoria da administração, tendo cabido ao DASP isolar as pressões desta teia de interesses e normatizar a administração da gestão racional dos negócios do Estado. Nas palavras de Guerreiro Ramos (**1966, p 448**), deu-se, entre 1930 e 1945, uma “verdadeira revolução administrativa, tal o porte das modificações de estrutura e de funcionamento que se verificaram em nosso serviço público federal”.

Com essa “revolução”, os critérios de contratação de funcionários - antes baseados nas relações pessoais - passaram a ser orientados pelo mérito e pela competência, tendo-se instaurado concursos e carreiras, estendendo-se as oportunidades de emprego. Era o primeiro grande passo em direção à burocratização do serviço público (**Iglésias, 1993, p 254-5**).

A hipótese dessa prática administrativa, que supostamente separava a administração da atuação política do Estado, era a de que o planejamento passava a

fazer parte do desenvolvimento capitalista, modificando as formas de controle do Estado e influenciando a dinâmica da sociedade.³⁸

Contudo, com a queda de Vargas em 1945, as funções do DASP foram bastante reduzidas, tendo-se o limitado a um órgão de estudo e de orientação administrativa (**Draibe, 1985**). Já no governo Dutra, o DASP sofreu críticas da imprensa e do Parlamento, tendo corrido o risco de ser extinto, mas sobreviveu com seus poderes e atribuições diminuídos, mas especialmente aliado da confecção do orçamento.³⁹

Com a mudança da conjuntura política, os ataques vieram de vários lados, tendo o DASP contra si – segundo Edson Nunes (**1997**) – o fato de que teria sustentado um processo de centralização sem precedentes no país, o que teria permitido identificá-lo como um “rebento da ditadura”.

Diante da crítica, o DASP vai em busca da modernização brasileira, tentando adequar certa realidade social aos imperativos da evolução do capitalismo. O Departamento reconheceu, nas reflexões de seus integrantes, características da cultura política brasileira, como o clientelismo que desafiava a impessoalidade e a generalidade burocráticas que se queria estabelecer.

Guerreiro Ramos refletiu muito sobre esses processos da sociedade brasileira, especificamente sobre a maneira mais efetiva de coadunar a burocracia estatal com a estrutura social. Assim, publicou uma série de artigos na *Revista do Serviço Público*, periódico editado pelo Departamento.

Assim, ao resenhar a obra magna de Émile Durkheim, *A Divisão do Trabalho Social*, Guerreiro se atenta às possibilidades do planejamento como forma de

³⁸ As origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil devem-se – segundo Octávio Ianni (**1996, p 68-9**) – a “[...] uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. Esta é a razão por que, ao mesmo tempo em que se ensaiava a política econômica governamental planificada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação estatal na Economia”.

³⁹ Em 1947, foi proposta e recusada sua extinção e, mais tarde, em 1967, foi criado o Departamento Administrativo do Pessoal Civil, que conservou a sigla DASP, mas que na verdade já era outro órgão (**Avellar, 1976**). Finalmente, em 1986, o Decreto nº 93.211, de 03 de setembro, extinguiu o DASP e criou a SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

intervenção social, ocupando-se da questão da erosão da ordem social, do papel dos sociólogos em conter os desequilíbrios, de como manter o controle social e a consequente garantia de convivência social democrática e de como esclarecer os dirigentes sobre o papel de uma *intelligentzia* no Brasil.

Uma sociedade de que estão ausentes as forças de integração espontânea dos indivíduos e dos grupos, só poderá manter-se ou por métodos policiais ou por métodos administrativos compreensivos. A preponderância de uns ou de outros dependerá da preparação sociológica dos grupos governantes. Não estou certo de que o problema tecnológico do governo se resolveria mediante a fórmula, um tanto platônica, de por os sociólogos no lugar dos governantes, mas, com certeza, sua solução será tanto mais assegurada quanto maior for a capacidade dos dirigentes de assimilarem os conhecimentos recém-atingidos pelas ciências sociais. Por este motivo, cresce de importância o papel dos órgãos de estado maior, naturalmente incumbidos de por ao alcance dos governantes os conhecimentos técnicos e científicos das ciências sociais, sem os quais a administração da sociedade será aleatória e torpe. **(Ramos, 1946b, pp 161-2).**

Max Weber é a maior inspiração do autor, todavia.⁴⁰ Ao resenhar *Economia e Sociedade*, Guerreiro afirma que “é a tentativa mais bem sucedida de estabelecimento de uma ciência sociológica da história, e, por isto mesmo, de uma sociologia efetiva, [...] é a partir de Max Weber que a sociologia se emancipa definitivamente do normativismo, liberta-se de certa tendência reformista que a impelia a invadir, não sem os clamores das vítimas, os feudos da moral, da religião, da profecia e da filosofia” **(Ramos, 1946a, pp 129-30).**

Ramos também demonstra consideração pela pesquisa empírica, pela técnica dos *surveys* e pela sociologia estadunidense, ao fazer elogios a seu mais ilustre arauto no Brasil à época, Donald Pierson:⁴¹

⁴⁰ Em 1981, Guerreiro chega a afirmar, em entrevista a Oliveira (1995): “Weber era um isebiano, um ibespiano”.

⁴¹ Guerreiro Ramos chegou a frequentar um curso oferecido por Donald Pierson, então professor da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, no Rio de Janeiro (Oliveira, 1995), e utilizou-se dos instrumentais de pesquisa e questionários para abordar mais diretamente dados quantitativos e situações

“Um aspecto que tem sido negligenciado no Brasil, na formação dos especialistas nos vários ramos das ciências sociais, é o treinamento dos mesmos, no emprego dos métodos e no manejo das técnicas de pesquisa. A não ser a rara exceção da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, onde o Prof. Donald Pierson mantém um curso de pesquisa social, não sabemos nenhuma outra entidade universitária em que se considere a pesquisa social como uma disciplina autônoma. Um dos maiores serviços prestados ao desenvolvimento dos estudos sociais, no Brasil, pelo Sr. Donald Pierson é, precisamente, o de ter difundido, entre nós, um sistema de referências para o estudo de pesquisa social.” (Ramos, 1947, p 147).

Nesse ponto de sua vida, Guerreiro fortalece sua preocupação formalizadora e especulativa de fazer da sociologia um instrumento de intervenção social na gestão racional dos recursos e organização administrativo-estatal por meio do planejamento, entendido como possibilitador do curso que liberaria as potencialidades e as forças latentes da sociedade que entendia rumar para a modernização.

Destarte, intenta demonstrar que o processo de secularização organiza racionalmente o mundo do trabalho, tornando-o laico e racional. Este processo, todavia, só se produz em sociedades nas quais predomina o espírito anti-tradicional e laico, não se desenvolvendo em outras nas quais o sagrado se sobrepõe ao racional e secular.

Desta feita, os EUA seriam o campo mais fértil para esse desenvolvimento; já a América Latina, Ásia e Oceania muito menos, pois nessas sociedades a indústria seria rudimentar e suas populações não teriam ainda emergido das “culturas de *“folk”*” (Ramos, 1950).⁴²

O raciocínio de Guerreiro converge para a análise da administração pública no Brasil, onde, segundo o autor, o gerenciamento racional dos negócios públicos não seria assunto meramente técnico ou institucional, solucionável por um simples modelo de gestão, mas trata-se de um produto de um amadurecimento histórico-social, que depende da superação do privatismo:

empíricas devido a seu envolvimento profissional no Departamento Nacional da Criança e no DASP, onde se ocupou de temas como a puericultura, pauperismo, saúde, medicina popular, mortalidade infantil, imigração, padrão de vida, etc. (Ramos, 1949).

⁴² Utilizou-se Guerreiro dos referenciais weberianos sobre burocracia, administração, patrimonialismo, o sagrado e o profano e o estudo da ética como secularização, presentes em *Economia e Sociedade* e em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*.

“Na administração pública, a racionalização é, antes, uma fase da evolução do Estado que uma tecnologia propriamente dita. Ela surge, sob a forma do que Max Weber chamou burocracia, naqueles tipos de Estado em que, sob influência do constitucionalismo, se afirma o predomínio da função pública sobre a feudalidade e a soberania territorial, ou seja, do interesse universal sobre o interesse particular” **(Ramos, 1950, p 113)**.

Seguindo a tipologia weberiana de dominação, Guerreiro supõe que, para a ocorrência do advento da racionalização e da dessacralização no Brasil, dever-se-ia solapar as bases patrimonialistas da sociedade, conforme suas características próprias de conformação social: “A superação da administração patrimonial pelo desenvolvimento da administração racional ocorre mais ou menos lentamente, conforme a composição social de cada país” **(IBID, p 117)**, de modo que não se observam, em nenhum país, tipos puros de administração pública, percebendo-se, sim, formas híbridas, nas quais conviveriam qualidades modernas e arcaicas de administração.

Para que se identificassem as resistências à mudança de paradigma administrativo, a análise social teria papel fundamental na identificação e superação de mentalidades, formas culturais e hábitos cristalizados pelo tradicionalismo, além de operar sua substituição por formas moderadas e congruentes de efetivação da nova ordem:

“A racionalização assume algumas peculiaridades na esfera da administração pública. Aí ela é uma questão eminentemente sociológica, antes de ser de qualquer outra natureza. A racionalização na esfera da administração pública não se converte em mera aplicação do saber técnico na organização de atividades. É, principalmente, um processo de transformação do aparato estatal, que se opera a custa da diminuição (e até anulação) da eficácia da tradição, ou melhor, que implica a substituição de ‘folkways’ por ‘technicways’” **(IBID, p 12)**.

Diversos problemas impediam a racionalização administrativa no Brasil, segundo Guerreiro, como o privatismo, patrimonialismo e o mandonismo. Ainda por inspiração de Oliveira Viana, Guerreiro faz uma crítica à organização clânica e familiarista do poder no Brasil, decorrências de sua formação histórica e “daquele idealismo utópico, característico das elites brasileiras e extensamente estudado por

Oliveira Vianna” (SIC), fato que não daria condições de estrutura social e política, um sistema racional de administração pública. **(IBID, p 24).**

Essa herança patrimonialista perturbaria a estrutura governamental, transmitindo à administração pública um caráter

“[...], ‘espúrio’, visto que nela não se integram perfeitamente os processos burocráticos. Registra-se, pois, dentro de nossa administração pública, um verdadeiro conflito cultural, como já lembrara o sociólogo brasileiro Emílio Willems [...] Este conflito cultural retrata-se com maior agudeza naquilo que se poderá chamar ‘processo do DASP’, órgão pioneiro da implantação da racionalização na administração federal, cujo destino vem sendo ultimamente discutido pela opinião pública e assume as proporções de um caso de consciência do país. Tal ‘processo’ não deixa de ser dramático, pois muitos o sentem no espírito e na carne.” **(IBID p 128-30).**

Tomado dessa forma, como elemento eminentemente cultural, o processo de racionalização da administração pública brasileira teria o Estado como agente defensor do público e portador do moderno; seria o único agente capaz de dissolver os embaraços postos pelo tradicionalismo nacional e justificar uma aproximação entre intelectuais e o Estado.

Conforma-se, assim, uma ideologia de que o Estado é mais moderno do que a sociedade, sendo aquele a razão e consciência desta, a qual impedia, devido a seus pequenos conflitos, a constituição de uma vontade nacional **(Vianna, L. 1985).**

Guerreiro Ramos releva a condição do Estado como grande baluarte da modernização e único agente capaz de se sobrepor aos interesses privatistas da sociedade civil; identifica o Estado à administração pública e esvazia-o de seu conteúdo político. Isto se deveu ao diagnóstico de Ramos de que no Brasil não havia ainda um povo, uma estrutura de classes, uma sociedade civil organizada, ou qualquer grupo social coeso e apto a subsidiar a mudança necessária.

Como derivação desse raciocínio, a elite - _ depositária da atividade política nacional e, mesmo sendo despreparada, idealista e alheia à realidade brasileira - surge como agente do processo de modernização nacional, desde que sob os cuidados das orientações dos quadros técnico-científicos da burocracia pública, que seriam os atores

conhecedores de sua função pública e da tarefa de impor a racionalidade ao processo administrativo nacional (**Bariani, 2003**).⁴³

Em reflexões posteriores, todavia, Guerreiro faz uma retomada do conceito “povo”, e chega a afirmar que “o povo é a categoria cardinal da história contemporânea do Brasil” (**Ramos, 1960, p 229**).

Embora houvesse corroborado diagnósticos de atores políticos anteriores a respeito da inexistência ou a incipiência do povo no Brasil, como se vê ao longo desse trabalho, Guerreiro Ramos, a partir de determinado ponto de sua vida, vislumbra a ascensão das massas como elemento ativo, sujeito político autônomo, elevando-o à categoria de “protagonista eminente do processo político” (**IBID, p 42**).

A categoria de “povo” elaborada por Guerreiro é a de que se tratava de um “conjunto de núcleos populacionais articulados entre si pela divisão social do trabalho, participantes de uma mesma tradição e afetados de uma mesma consciência coletiva de ideais e de fins” (**IBID, p 228**), fator que o tornava, o povo, vocacionado a revolucionar o panorama político brasileiro.

Esse povo, todavia, deveria ser forjado no Brasil enquanto categoria política. Para tanto, duas ferramentas se faziam necessárias: a articulação entre os aspectos econômico, de um lado, e social, político e cultural, de outro.⁴⁴

Assim, o povo apareceria como categoria central da dinâmica sociopolítica da “fase capitalista” do desenvolvimento econômico-social, o que se daria com a constituição de um mercado interno no Brasil, formando um “conjunto de pessoas integradas num mercado próprio - _ exatamente o que teria faltado ao Brasil no passado, para que se pudesse ter, verdadeiramente, um povo (**IBID, ibidem**).

O povo tinha por características básicas os seguintes predicados, de acordo com Guerreiro: *i*) é o principal empresário do processo econômico brasileiro. Pelo seu trabalho, criam-se as riquezas, combinam-se os fatores e se os transformam em bens e serviços. Exerce o principal papel na realização das atividades produtoras, cabendo-

⁴³ A política – com seus interesses, conflitos, instituições e rituais – parecia a Guerreiro Ramos irracional, demorada e injusta. Ele a compreendia mais como tática protelatória do que como mecanismo decisório. Assim, a política atuaria como fator perturbador da administração pública e da racionalidade modernizante.

⁴⁴ Ao referir-se às relações entre uma estrutura e uma superestrutura social - sem, entretanto, definir rigorosamente suas constituições e relações - Guerreiro Ramos, provavelmente, fala de uma estrutura de bases ‘materiais’ e uma superestrutura de construções ideológicas – em alusão à escola marxista disseminada na cultura sociológica do período.

lhes, portanto, o controle ideológico da programação global da economia; *ii*) é uma realidade social englobante que ultrapassa o âmbito exclusivo de toda classe. É constituído majoritariamente de trabalhadores, mas se compõe também de elementos oriundos de outras classes e categorias; *iii*) é o dirigente político do processo histórico-social. Exerce esta função, extraordinariamente, de modo direto; normalmente, de modo indireto, por intermédio de sua vanguarda; *iv*) é o verdadeiro gênio da cultura nacional. Só existem cultura e ciência nacionais, do ponto-de-vista do povo. **(IBID, p 244).**

Vale ressaltar que esse “povo” descrito por Ramos é uma categoria deontológica, ou seja, faz parte de um “devir ser”, de uma construção normativa do autor, e como parte dessa busca, seria imperativo incrementar a produção e o mercado interno, reverter o sentido do circuito econômico (de externo para interno) e desencadear o processo de autonomização do capitalismo brasileiro.

Para tanto, o Estado teria papel importante, pois dele emanaria a racionalidade e a coordenação para planejar e executar a melhor disposição e uso dos fatores de produção num contexto de capitalismo dependente e divisão de classes; a iniciativa política estaria limitada à ação do Estado, restando assim um papel ‘shumpeteriano’ aos “capitais privados”: *empreender* – já que, por sua natureza, comportar-se-iam conforme outra lógica que não a do desenvolvimento “racionalmente organizado”, pois, para Ramos, se “o tempo do Estado, como organizador da comunidade, não é o mesmo do capital privado”, cumpriria ao poder público intervir para programar e organizar a produção nacional **(IBID)**.

A passagem pelo DASP marcou a trajetória de Guerreiro Ramos, embora daí não se possa concluir que foi essa *a* experiência que o levou a determinadas posições; não há demasiado risco em afirmar que não foi *por causa* dela, mas que foi sobretudo *com* ela, que esboçou naqueles anos uma noção de que o advento do moderno era, principalmente, um “conflito cultural”, um enfrentamento entre o racional e o irracional: a cultura do moderno _ supremacia do Estado, anti-liberalismo, intervenção, planejamento e administração burocrática _ chocava-se com a cultura do atraso _ patrimonialismo, privatismo, clientelismo .

No DASP, o autor inteirou-se da problemática brasileira e sua complexidade, atentou para o fato de que a transplantação de instituições, condutas e formas de organização dos países de capitalismo central não seriam funcionais na realidade brasileira; por outro lado, não seria possível simplesmente relegar os

instrumentos e experiências daqueles países; aí precisamente residia o dilema: alcançar a modernidade por meios próprios e, no entanto, utilizar-se dos meios possíveis; ser outro sem deixar de ser si mesmo, articular o particular e o geral, o estrutural e o funcional. Já não era possível simplesmente refazer a trajetória dos países desenvolvidos; o Brasil não poderia galgar os mesmos degraus que aqueles países, haveria de trilhar seu próprio caminho rumo à modernização, conforme sua condição particular. Para enfrentar os desafios dessa condição, seria preciso forjar instrumentos teóricos próprios, adequados ao entendimento da realidade brasileira, aparelhar a sociologia, tomar consciência da realidade brasileira para dar conta da complexidade da situação.

Guerreiro Ramos faleceu em 1979, nos Estados Unidos, sem ter retornado ao Brasil após a Lei da Anistia. Não pode, assim, ver o fortalecimento da sociedade civil brasileira como ator histórico, articulada enquanto movimento de carestia, clubes de mães, novos partidos políticos de esquerda. Tampouco assistiu às “Diretas Já” ou à eleição indireta de Tancredo Neves.

Suas preocupações, todavia, se perpetuaram na agenda de pesquisas que se estabelecera com a Nova República: __ Como retomar o rumo do desenvolvimento nacional? Como fortalecer a sociedade civil? Qual a relação entre o desenho das instituições político-administrativas, o desenvolvimento nacional e a formação de uma nova sociedade? E a estas se somou outra pergunta: __ Como fazer a manutenção da recém adquirida democracia?

A proposta de Reforma do Estado, levada a termo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) dispôs-se a solucionar essas questões, como se verá no capítulo seguinte.

V - Nova república, nova reforma: Bresser-Pereira e a Reforma do Estado na Era FHC

A Reforma do Estado levada a termo pelo MARE_ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado_ entre 1995 e 1999 no Brasil, *pari passu* à sua execução institucional e tramitação política, é o tema a ser debatido neste capítulo. Compreender como o então Ministro de Estado Bresser-Pereira percebe esses conceitos e justifica seu uso como subsídio argumentativo para a defesa dos moes de sua proposta de Reforma é fundamental para a comprovação de sua tese. Esta aponta para pontos convergentes nas análises dos diversos autores-atores políticos estudados ao longo desse trabalho, especificamente no que diz respeito às suas percepções sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Assim, este capítulo, após apresentar brevemente a biografia de Bresser-Pereira, ocupa-se de cinco pontos sobre sua obra: *i)* suas interpretações sobre a democracia; *ii)* a relação que ele estabelece entre capitalismo, desenvolvimento econômico e democracia; *iii)* seus conceitos de Estado, Nação e sociedade civil; *iv)* as relações entre instituições, sociedade e o “bom Estado”; *v)* seu diagnóstico das instituições político-administrativas do Estado brasileiro entre 1930 e a Constituição de 1988; e *vi)* as propostas defendidas e levadas a termo pelo Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado ao longo do primeiro mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Bresser-Pereira nasceu em São Paulo, é filho de Sylvio Pereira e Anita. O pai foi advogado, jornalista, político e escritor; fundou e dirigiu o jornal liberal “O Tempo” entre 1950 e 1955; foi Deputado estadual em São Paulo pelo PTB _ Partido Trabalhista Brasileiro_ (1947) e também trabalhou no Instituto de Previdência e Assistência dos Empregados da União e no Conselho de Defesa Econômica de São Paulo. A mãe foi professora do curso fundamental.

No jornal que fora dirigido pelo pai, Bresser-Pereira iniciou sua carreira profissional aos 16 anos (1950). Nesse ambiente conheceu Hugo Borghi e Hermínio Sacchetta; o primeiro, um expoente do getulismo petebista, o segundo, militante comunista que despertou em Bresser o interesse pelo comunismo (**Bresser-Pereira, 2004**).

Durante a juventude, Bresser-Pereira cursou o primário em escola pública e o colegial no tradicional colégio São Luiz. Aí, somou às influências trabalhistas herdadas do pai e às nacionalistas do tio Alexandre Barbosa Lima Sobrinho – “ambos admiradores de Getúlio Vargas” – as influências católicas tradicionalistas dos padres jesuítas; filiou-se, à época, aos jovens intelectuais católicos progressistas da Ação Católica, que tinham por bastião o pensamento de Jacques Maritain e de Alceu Amoroso Lima.

Na Ação Católica, Bresser também se filiou ao _ PDC _ Partido Democrata Cristão e ocupou-se em encontrar, em âmbito internacional, “uma terceira via entre o capitalismo e o comunismo”. Foi justamente durante um encontro da Ação Católica, em Itanhaém (1955), que ele tomou conhecimento da publicação “Cadernos do Nosso Tempo”, tendo se encantado com artigo de Hélio Jaguaribe, “*A Sucessão Presidencial*”; segundo o próprio Bresser-Pereira, a reflexão sobre o que lera lhe “ofereceu uma visão nova do Brasil, que em grande parte coincidia com o que ouvia em minha casa, de meu pai, e que mudou a minha vida” (Bresser-Pereira, 2004, p 513).⁴⁵

Nesse sentido, Bresser fascinou-se com a análise histórica e política que dividia o Brasil em três fases: a colonial, até 1822, semicolonial, entre 1822 e 1930 e a fase de industrialização e de construção de um projeto nacional, “com um grande acordo de classes, iniciada com o governo Getúlio Vargas”. Na mesma época, narra o autor, ele também tomou conhecimento das teses desenvolvimentistas da CEPAL_ Comissão Econômica para a América Latina _ que conhecera por intermédio dos escritos de Celso Furtado.

Ainda em 1955, Bresser rompe com o PDC, uma vez que discordou do apoio oferecido pelo partido a Juarez Távora – candidato sugerido pela UDN _ União Democrática Nacional _ para competir com Juscelino Kubitschek nas eleições presidenciais.

Em 1959, ocupado em “combinar precariamente conceitos católicos com marxistas e keynesianos”, Bresser mergulha nas teorias econômicas e de administração de empresas, visando a aprovação em concurso para lecionar na recém criada Fundação Getúlio Vargas. Aprovado, foi para a Michigan State University fazer um mestrado em Administração de Empresas. Uma vez nos Estados Unidos, e “armado com o notável

⁴⁵ Texto de Jaguaribe - JAGUARIBE, H. A sucessão presidencial *in* Cadernos de Nosso Tempo, n4, abr/ago, 1955 *apud* Bresser-Pereira, 2004.

livro de Guerreiro Ramos, *A Redução Sociológica*”, também passou pelas universidades de Harvard e Chicago.

Regressando ao Brasil em 1962, iniciou seu doutorado em Economia com Delfim Netto na Universidade de São Paulo. Fundou o mestrado em Administração de Empresas da FGV_ Fundação Getúlio Vargas _ em 1965 e o Departamento de Economia em 1970. Em 1972 obteve o título de doutor em Economia com a tese “Mobilidade e Carreira dos Dirigentes das Empresas Paulistas”. Em 1984 titula-se livre-docente na Faculdade de Economia e Administração de Empresas da USP, com a tese “Lucro, Acumulação e Crise”.

Em 1982, com a eleição de Franco Montoro _ que Bresser “conhecia desde os tempos do PDC” _ como o primeiro governador democrático do Estado de São Paulo, Bresser-Pereira foi convidado para ser presidente do Banco do Estado de São Paulo, cargo que ocupou entre 1983/84, tendo terminado suas atividades no governo Montoro como Secretário de Ciência e Tecnologia.

No governo Sarney, em 1987, Bresser teve uma passagem meteórica pelo Ministério da Fazenda, tendo desenvolvido o plano econômico que ficou conhecido como “Plano Bresser”.⁴⁶ Ele retornaria à vida política de maneira institucional em 1995, como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, cargo que ocupou até 1998.

A produção acadêmica de Bresser-Pereira é profícua e, porque não dizer, polêmica, bem como são suas decisões e tramitações técnico-políticas enquanto agente fiduciário do Estado.

Este capítulo resultou mais extenso que os demais em função da versatilidade intelectual de Bresser e ao fato de haver apenas uma obra que tentou organizar a sua produção (Nakano, *et alli*, 2004); neste sentido, o esforço para apresentar de maneira clara as idéias deste último autor-ator a ser aqui analisado foi maior.

⁴⁶ O Plano Bresser tratou de lidar com o problema do gigantesco déficit público brasileiro e alta inflação, que atingiu o patamar de 23,21% em maio de 1987. O referido plano tratou de propor um rigoroso ajuste fiscal, instituindo o congelamento dos preços, dos aluguéis, dos salários e a UPR como referência monetária para o reajuste de preços e salários.

Democracia

A democracia é um dos focos centrais da atenção de Bresser-Pereira. A exemplo dos autores discutidos na seção anterior desta tese, ele também se ocupou em tecer análises sobre os motivos da transição brasileira.

A despeito de ser um tema presente direta ou indiretamente em todas as reflexões de Bresser, o tema da transição democrática, bem como as instituições e valores das democracias estabelecidas, surge de maneira mais elaborada no texto *Why Did Democracy Become the Preferred Form of Government Only in the Twentieth Century?*⁴⁷

No referido texto, o autor discorre sobre as maneiras pelas quais os valores da democracia podem ser defendidos e como as instituições político-administrativas podem tratar de solidificá-los, visando tanto a manutenção de si próprias quanto outras externalidades positivas para a sociedade, especialmente nos âmbitos econômico e da administração pública.

Para explicar esse quadro, Bresser apresenta uma visão progressiva da democracia, partindo da chamada “democracia de elites”, passando pela democracia da sociedade civil e chegando à democracia do povo, ou “democracia republicana” – sendo esta etapa uma idealização feita pelo autor_.

A resposta oferecida à pergunta feita no título do artigo é apresentada da seguinte maneira: “a democracia tornou-se, gradualmente, idêntica ao bom Estado, na medida em que provou ser o mais estável regime, o sistema que de modo mais firme assegura a estabilidade política ou a ordem social” (Bresser-Pereira, 2009a).

A preferência por esse sistema trata-se de uma escolha coletiva, no argumento de Bresser. Assim, a coletividade, dividida em camadas ou classes, cada uma com interesses próprios e possivelmente conflitantes (mas não irreconciliáveis), foi, a partir de seus cálculos de interesses, ao longo de um processo histórico, convencendo-se das vantagens da democracia.

Esse argumento é muito próximo ao de Adam Przeworski (1986) que explicou a convergência entre capitalismo e democracia ao demonstrar as mudanças na

⁴⁷ Artigo apresentado no terceiro encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em www.cienciapolitica.org.br. 2002. Há uma versão em português do mesmo artigo, revisada em 2008, e disponível no sítio www.bresserpereira.org.br.

escolha racional dos agentes coletivos, como trabalhadores e capitalistas, ao longo do século XX na Europa ocidental.

Criticando a metodologia da escolha racional utilizada por Przeworski, todavia, Bresser-Pereira sublinha a necessidade de que essa hipótese seja analisada à luz de um processo histórico mais profundo em curso, o que teria nuançado as preferências entre ricos e pobres, fazendo-os convergir à deseabilidade desse tipo de regime: “Embora interesses racionais sejam essenciais para o argumento, eu não uso um método de escolha racional puro porque é impossível deduzir logicamente o recente predomínio da democracia. Isso é um fator histórico que requer um método histórico. Essencialmente, exige considerar, além dos interesses, os novos fatos históricos que os modificaram, tornando a democracia possível” (IBID, p 02).

A *revolução capitalista* é o conceito utilizado por Bresser para explicar a mudança na estrutura social e na percepção e atuação dos atores sociais, tornando a democracia, o regime preferido no século XX.

Essa *revolução* indica um ciclo econômico e social que culmina em uma economia de mercado minimamente estabelecida. Nesse sentido, a diferença política desencadeada pela revolução capitalista se dá no âmbito do Estado e no seu papel enquanto apropriador do excedente econômico.

Assim, o Estado “pré-capitalista” se utilizava de seu poder político para se apropriar diretamente do excedente econômico por intermédio da ameaça e do uso da violência, de tal forma que riqueza e prestígio eram fruto de uma equação imediata da utilização do aparato coercitivo do Estado.

A democracia, dessa perspectiva, apresentar-se-ia como regime pouco consistente com a dinâmica autoritária de apropriação do capital, como guerras contra outras comunidades políticas que garantissem espólios como terras e escravos, ou como a coação de camadas subalternas produtoras de excedentes.

Bresser supõe que essa situação muda quando uma sociedade realiza sua revolução capitalista, completando sua transição para uma economia de mercado, uma vez que a dinâmica da apropriação do excedente passa a se dar pelo mercado, que passa a distribuir anonimamente a riqueza por meio de salários e lucros: “o Estado deixa de ser crucial para a aquisição de riqueza. Ele continua relevante, mas não mais uma

condição para existência da elite econômica”, que passa a não fazer tanta questão de conservar regimes autoritários **(IBID, p 12)**.

Ainda assim, diz Bresser, o caminho para a democracia não está completo, uma vez que não basta apenas a mudança econômica. Os capitalistas também devem confiar que os pobres e os trabalhadores não desejem o core do sistema econômico ao terem a oportunidade de participar das decisões políticas.

Com o tempo, ocorreu uma mudança de percepção, consequentemente de expectativas, entre esses atores sociais: os capitalistas moveram suas expectativas no sentido de que a democracia, ainda que com custos, poderia ser uma boa opção para a satisfação de seus próprios interesses; já os trabalhadores desenvolveram a expectativa de que o capitalismo, se imerso em ambiente democrático, poderia ser a saída para a melhora de suas condições de vida, ao invés da dependência da construção de alternativa anti-capitalista.

Esse modelo histórico, todavia, não se aplica perfeitamente à América Latina, tendo-se somado à história desta região dois desafios : a dominação colonial e a disputa com os países ricos. Dessa maneira, ao atingir a liberdade política no século XIX, os países do Sul das Américas permaneceram oligárquicos e, com a instalação da revolução capitalista no século XX, não se tornam liberais, mas desenvolvimentistas e autoritários.

Resumindo o argumento do autor, a democracia moderna tornou-se o sistema preferido e possível no século XX devido, por um lado, ao compromisso e à mudança da natureza das classes em luta e seus modos de atuar politicamente; por outro, ao sistema capitalista que, mesmo sendo desigual em suas distribuições de riqueza, não deixa de beneficiar os detentores da força de trabalho.

Capitalismo, desenvolvimento e democracia

Se, por um lado, a democracia se beneficia do capitalismo – um sistema econômico – para tornar-se o regime preferido a partir de um acordo de classes, por outro ela se consolida por intermédio do desenvolvimento econômico: “quanto mais um país for avançado do ponto de vista econômico, maior será seu desenvolvimento político, mais estável, mais efetiva e mais participativa será sua democracia” **(Bresser-Pereira, 2002, p 06)**.

Esse desenvolvimento econômico é possível de maneira sustentada, a partir da revolução capitalista e devido a um mecanismo de desenvolvimento endógeno ao sistema, sustentado pelo progresso técnico.

Bresser-Pereira resume seu argumento da seguinte maneira:

A revolução capitalista é a mudança econômica, social, política e cultural que começa com o surgimento de uma classe burguesa e da revolução comercial, e se completa pela formação de cada estado-nação moderno e sua respectiva revolução industrial. Envolve, no nível econômico, a transição da apropriação do excedente econômico pelo Estado para o lucro como um modo básico de enriquecimento pessoal em uma economia coordenada pelo mercado. Transforma o lucro na motivação econômica, e a acumulação de capital e o progresso técnico nos meios para atingir esse fim. Em nível institucional, implica a separação entre patrimônio público e o patrimônio privado ou, em outras palavras, a transição do Estado absoluto e patrimonial, onde a busca de rendas é parte do jogo, para o Estado liberal, onde isso não mais ocorre e onde os direitos civis dos indivíduos e suas liberdades estão asseguradas” **(Bresser-Pereira, 2002a, p 10).**

Contudo, determinar com precisão se um país passou pela transição capitalista não é simples, segundo o autor, uma vez que os indicadores para essa afirmação exigiriam, além do aumento de sua riqueza, determinar se o Estado ainda busca renda por intermédio de captura patrimonial e se permanece como instrumento de enriquecimento das pessoas.

Quando pensa a transição capitalista, Bresser se demonstra multidimensional, com vetores de força que apontam do capitalismo para o desenvolvimento econômico e vice-versa, bem como de ambos para a democracia. Contudo, fica claro ao longo de suas reflexões que esses vetores ganham ou perdem força e qualidade dependendo da existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, bem como do acerto das instituições criadas e das políticas adotadas para o alcance das metas estabelecidas nessa estratégia.

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que se relaciona por um lado com a formação dos estados-nacionais e, por outro, com a acumulação do capital e a incorporação do progresso técnico ao trabalho.

Assim _ sendo os mercados modernos socialmente constituídos, ou seja, organizados e regulados pelos estados _ o desenvolvimento econômico torna-se “um dos objetivos estratégicos das nações capitalistas modernas, que alcançam através da combinação dessas instituições [estado e mercado]. Para que haja desenvolvimento econômico, é essencial que o estado seja forte, ou seja, que tenha legitimidade política e capacidade para cobrar impostos e impor a lei” **(Bresser-Pereira, 2006, p 207)**.

Sendo o desenvolvimento nacional fundamental para as nações, Bresser-Pereira argumenta que é necessário que haja uma “estratégia nacional de desenvolvimento definida”, que se trata de “uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado” **(IBID, pp 215/6)**.

Esta estratégia envolve mudança nas instituições formais e informais, as quais podem ser definidas pelo Estado ou “simplesmente adotadas pela sociedade”, para que esta coordene suas ações.

Nesse sentido, uma vez que o “Estado é a instituição matriz das demais instituições formais de uma sociedade” **(Bresser-Pereira, 2008, p 02)**, a reforma da própria organização do Estado torna-se fundamental para o desenvolvimento; isso porque se as instituições refletem mudanças estruturais que ocorrem na sociedade, elas também “agem com força sobre essas estruturas na medida em que seu papel é o de regular a vida social” **(IBID, p 03)**.

Esse movimento de influências recíprocas entre a estrutura social e as instituições econômicas e políticas do Estado refletem-se, segundo o autor, no plano cultural da sociedade.

Dessa forma, o desenvolvimento econômico “implica” mudanças tanto no âmbito cultural quanto estrutural e institucional de uma sociedade. Na arena da cultura trata-se de mudanças de cunho ideológico que se ocupam em traduzir os diversos interesses dos grupos sociais envolvidos em relações, sejam de conflito, sejam de cooperação.

Já na esfera estrutural, a mudança ocorre devido ao dinamismo inerente à tecnologia e aos processos de mudança das classes e demais grupos sociais. Para estabelecer uma estratégia de desenvolvimento, as instituições têm o papel de serem pensadas, ou reformadas, no sentido de que não apenas garantam a ordem pública e a estabilidade política, mas, também, proporcionem “boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investir e inovar” (IBID, p 17).

O desenvolvimento econômico, dessa perspectiva, tem acentuada relação com o “desenvolvimento democrático”, uma vez que a democracia só teria sido possível a partir do processo histórico que culmina com a revolução capitalista.

Tal processo histórico se inicia, segundo Bresser, com a formação dos “estados-nação” ainda no século XII, devido ao surgimento da burguesia. Mas foi com o “Estado absoluto” entre os séculos XVI e XVIII que se pode perceber esse movimento com clareza.

Assim, devido à “Revolução Comercial” – comércio de longa distância – é que se conformam os grandes mercados internos. Do ponto de vista político, nesse Estado absoluto, a aristocracia detém o poder, mas está associada à burguesia, que, por sua vez, associa-se a uma elite profissional e passa a demandar a garantia dos direitos civis. Nesse Estado, a administração era patrimonialista, não se fazendo distinção entre o patrimônio público do privado.

Com o desenvolvimento econômico e o término da formação do Estado-nação ocorre a Revolução Industrial, o que eleva o poder da burguesia e diminui o da aristocracia. Nesse período consolida-se o “capitalismo clássico”, fase na qual já existe uma sociedade civil, mas esta é eminentemente burguesa. O Estado garante os direitos civis, a liberdade e a propriedade, mas, ainda não, os direitos políticos universais na forma do sufrágio universal. Nesse período ocorrem importantes reformas do Estado no sentido de torná-lo “burocrático-público”.

Conforme o desenvolvimento econômico continua a ocorrer, na transição do século XIX para o XX, surgem os primeiros estados democráticos; intensifica-se a movimentação política dos trabalhadores e dos “políticos socialistas”, o que estende o direito de voto ao sufrágio universal. A partir desse momento, segundo Bresser, pode-se falar em um Estado democrático-liberal. A forma de organização do Estado permanece burocrática.

O contínuo desenvolvimento, próprio ao capitalismo, demanda “uma forma de organizar a sociedade eminentemente ativa”. As crescentes demandas sociais dos mais pobres que ganharam força e dinâmica próprias, somadas à II Grande Guerra, que mobiliza as sociedades dos países democráticos contra o nazismo, corroboram a transição do Estado democrático-liberal para um de tipo “democrático-social”, caracterizado pela “enorme ampliação do Estado” em termos de despesa pública e carga tributária para que ele possa garantir os direitos sociais como previdência, educação e saúde.

A crise desse Estado social-democrático se dá exatamente pelo demasiado aumento de seus gastos, pelo fim da conversibilidade do dólar em 1971 e pelo primeiro choque do petróleo em 1973. Todos esses fatores levaram a uma diminuição acelerada das taxas de crescimento que se haviam observado entre as décadas de 1950/60 no mundo.

Nesse sentido, se a crise da década de 1930 foi uma crise de mercado que não foi capaz de garantir o emprego e uma distribuição igualitária de renda, nos anos 1950 o Estado assume as rédeas do desenvolvimento das nações no papel de grande promotor do progresso técnico, da acumulação de capital e da redistribuição de renda; para tanto, eleva a carga tributária, a quantidade de servidores públicos e o número e o tamanho das empresas estatais; a crise iniciada na década de 1970 toma volume nos 80, assumindo, inicialmente, a forma de uma crise fiscal.

Essa crise fiscal, na maioria dos países em desenvolvimento também assumiu a forma de uma crise da dívida externa: negativou as poupanças públicas _ receitas de impostos menos gastos de consumo_, diminuindo abruptamente a autonomia financeira do Estado e o imobilizando, passando o Estado de agente do desenvolvimento, a empecilio desse desenvolvimento.

Tal crítica, de acordo com o autor, quando foi assumida por uma “onda ideológica neoliberal”, nos idos dos 1990, abriu caminho da transição do estado social-democrático para o estado social-liberal, quando se observa, “como uma espécie de movimento compensatório [...] o surgimento dos direitos republicanos [...] e os primeiros indícios de que o novo Estado que estava surgindo [...] seria caracterizado pela democracia republicana ou participativa” (Bresser-Pereira, 2009a, p 99).

O novo Estado, que já vem surgindo desde o último quarto do século XX, pode ser fortalecido, segundo Bresser, alocando-se mais mercado e elevando a regulação estatal, para que se corrijam as distorções causadas pelo excessivo crescimento do Estado, bem como para eliminar interferências arbitrárias na definição dos preços relativos.

Nesse sentido, é necessário que se recupere a poupança pública: que se redefinam as maneiras pelas quais os governos intervêm nas esferas econômica e social; que se substitua a administração pública burocrática pela gerencial; que se regulem tanto a tendência de concentração do capital por intermédio de incorporações e aquisições, bem como a capacidade das grandes empresas em criar vantagens monopolistas, visando à defesa da competição e a defesa do consumidor.

Em artigo de 1994, ainda tratando do Estado social-democrático, Bresser-Pereira, conjuntamente a José Maria Maravall e Adam Przeworski, define as estratégias para essas reformas, que garantiriam o desenvolvimento e, conseqüentemente, a consolidação das jovens democracias surgidas na América Latina no final dos anos 1980:

“This is why we seek to offer an alternative, ‘social-democratic’, approach to market-oriented reforms. This approach consists of three recommendations. First, social policy must be elaborated and put in place as stabilization or liberalization are launched. Secondly, the entire reform package must be efficient, in the sense of minimizing social costs, and must be designed with a view toward resumed growth. Finally, should be formulated and implemented as a result of political interplay of representative organizations within the framework of the representative institutions ... If growth is to be resumed, the goal of reform measures must be not only to reduce inflation and to increase competition but also to restore the capacity of the state to mobilize savings and to pursue development-oriented policies. Judicious and carefully targeted state intervention in allocating resources across sectors and activities is necessary to resume growth” (Bresser-Pereira; Maravall; e Przeworski, 1994, pp 201/03).

Esse Estado social-liberal tem por estratégia de desenvolvimento ser um Estado orientado para o mercado, que “acredita” na competição, não julgando que esta seja contrária à cooperação: o Estado pode ser produtor de bens e serviços para o mercado e também apoiar a privatização de empresas Estatais competitivas, para

corrigir as distorções causadas pelo excessivo crescimento; estatal pode aceitar o intermédio entre a oferta de serviços não exclusivos do Estado em parceria com organizações públicas não-estatais.

Assim, diz Bresser-Pereira que “Construir a capacidade de governo [...] significa fazer uma transição de um Estado que fornece diretamente serviços sociais, e mesmo produz bens e serviços através de empresas estatais, para um Estado que age como regulador, facilitador ou fornecedor de fundos para a promoção do desenvolvimento econômico e social através de organizações sem fins lucrativos” **(Bresser-Pereira, 2009a, pp 158/9).**

Estado

As ocupações de Bresser-Pereira giram em torno de sua necessidade central de compreender a relação entre os poderes político e econômico, bem como da explicação das instituições que surgem e se complexificam a partir do choque entre ambos os poderes.

Assim, o capitalismo, a mais complexa e abrangente instituição contemporânea que deriva desse conflito, não pode ser resumido a um sistema econômico no qual empresas privadas são coordenadas pelo mercado; tampouco pode ser simplificado à tipologia marxista que trata do meio de exploração dos detentores dos meios de produção sobre o proletariado. Ambas as definições, defende Bresser-Pereira, conduzem à idéia de que o Estado não é essencial ao capitalismo **(Bresser-Pereira, 1995a, 1995b).**

Justificando seu ponto de vista, o autor define seus conceitos de Estado e aparelho do Estado. Destarte, afirma que o conceito de Estado, “impreciso na ciência política”, é comumente confundido com os conceitos de governo, Estado-nação (ou país), regime político ou sistema econômico.

Bresser-Pereira chama a atenção para o que entende como percepções diversas sobre o Estado: uma que trata de governo e não de Estado, sendo a primeira a cúpula político-administrativa do segundo; outra, que identifica o Estado ao Estado-nação. Chama atenção ainda para termos que utilizam a palavra ‘estado’, como “Estado liberal” ou “Estado burocrático”, como sinônimo de regime; ou ainda aqueles que falam

do “Estado capitalista” ou “Estado socialista”, indicando confusão terminológica entre Estado e sistema econômico.

Utilizando-se do “método do fato histórico novo”, no qual procura por novos eventos que, em perspectiva histórica, tenham alterado a realidade social em estudo **(Bresser-Pereira, 2009b)**, o autor afirma que o novo Estado “que está surgindo no início do século XXI” trata-se de processo histórico resultante de “fertilização cruzada” por intermédio do qual os países vêm se adaptando desde que “os gregos e romanos estabeleceram suas repúblicas”, bem como é produto de guerras e revoluções que alteraram, positiva ou negativamente, o processo de desenvolvimento econômico e político **(Bresser-Pereira, 2009a, p 30)**.

Inspirando-se na tradicional tipologia de T. H. Marshall **(1973)**, Bresser afirma que o processo de transformação do Estado moderno passou por quatro fases distintas: a revolução liberal do século XVIII que definiu os direitos civis no início do século XX; a revolução democrática que afirmou os direitos políticos na “primeira parte” do século XX; os direitos sociais e de cidadania que foram garantidos pela revolução social; no último quarto do século XX, uma revolução republicana que inicia e efetiva aqueles que ele chama de “direitos republicanos”.

“Nesse processo histórico, o relacionamento do Estado com o mercado se transformou a cada revolução, dando origem ao Estado absoluto, liberal, socialdemocrático e social-liberal ... A elite do Estado em cada modelo histórico do Estado é formada por uma burocracia endógena (administrativa, militar e religiosa) e pelos membros da classe social que detém o poder econômico na sociedade civil. No Estado pré-capitalista e no Estado absoluto moderno, essa classe é a aristocracia rural, que divide o poder com a burocracia patrimonial. No Estado liberal, soma-se à aristocracia a burguesia ou a classe capitalista. No Estado liberal-democrático, a aristocracia perde influência decisiva, e a burguesia passa a ser a única classe significativa proveniente da sociedade civil a participar da elite do Estado ... no Estado socialdemocrático, a burguesia privada, agora transformada em uma classe média profissional, começa a participar da elite do Estado, dividindo poder com funcionários governamentais ... Nesse processo, a elite do Estado não modificada e amplia apenas seu escopo; com a democracia, ela se torna

também mais representativa e mais responsável. O poder despótico perde força e o poder infra-estrutural se torna democrático” (Bresser-Pereira, 2009a, pp 32/33).

Dessa perspectiva, o Estado absoluto que, em “termos hipotéticos” foi resultado de um contrato social hobbesiano, foi, “em termos reais”, um acordo entre os senhores feudais e a burguesia mercantil emergente com o intuito de se criar um pacto político e fiscal entre ambos. Por um lado, o pacto deveria garantir a arrecadação fiscal do rei para manutenção de seu poder militar e, por outro, delimitar claramente as instituições que garantiriam os direitos de propriedade e os contratos firmados pela burguesia.

O declínio desse Estado absoluto começou após a Revolução Gloriosa da Inglaterra, com o que o Estado elevou impostos, aumentou e organizou sua administração civil e criou um exército permanente. Da perspectiva da administração do Estado, elevou-se o número de servidores nas burocracias fiscal e judiciária, criando-se a jornada de tempo integral para estes funcionários, remunerando-os com ordenados no lugar de taxas.

As duas grandes Revoluções do século XVIII – norte-americana e francesa, que, segundo Bresser-Pereira, trataram-se de revoluções liberais e não de revoluções democráticas, foram o marco da substituição do Estado absoluto pelo liberal, uma vez que os parlamentos e as constituições ganharam importância, bem como estabeleceu-se o Estado de direito, passando a proteger os direitos civis.

Ao longo do século XIX, a despeito da distância da democracia, “as sementes da democratização” estavam presentes na medida em que o capitalismo se fixava como modo preponderante de produção, *pari passu* ao abandono da concepção de origem divina do poder político.

O século XIX também foi o “século da reforma burocrática”, que imprimiu caráter moderno, ou capitalista, ao aparelho do Estado. Estas reformas que se originaram na Prússia de Bismarck, tiveram características eminentemente administrativas e favoreceram para que o clientelismo tivesse papel político central.

A característica desse novo Estado era o fato de que a apropriação do excedente econômico não mais dependia do controle do Estado, mas da realização de

lucros no mercado. “Pela primeira vez na história, os regimes autoritários deixaram de ser uma condição necessária para a sobrevivência das classes dominantes” (IBID, p 65).

Assim, como descrito na seção anterior desse trabalho (capitalismo, desenvolvimento e democracia), deu-se uma nova aliança de classes, possibilitada pelo capitalismo que favoreceu o aparecimento das primeiras instituições democráticas, como o direito ao voto.

Contudo, a democracia do século XIX era ainda elitista de acordo com os termos schumpeterianos, em seu clássico “Capitalismo, socialismo e democracia”:

“Democracia não significa e não pode significar que o povo efetivamente governe, em nenhum sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia só significa que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que deverão governá-lo (...) A democracia é o governo dos políticos (...) Os eleitores fora do Parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles próprios e os políticos que elegem. Não devem retirar a confiança com muita facilidade entre as eleições e devem compreender que, tendo elegido um indivíduo, a ação política é assunto dele e não deles” (Schumpeter, 1942: 284/5 – 295 *apud* Bresser-Pereira, 2009a p 75, tradução do autor).⁴⁸

A social democracia trazida pela crise capitalista de 1930 aumenta o poder regulatório do Estado, eleva sua capacidade de criar impostos visando o estímulo do crescimento econômico e fortalece sua aptidão para administrar problemas sociais; aparece um novo e determinante fato histórico com o Estado social-democrático: a “crescente capacidade política da classe trabalhadora e, em particular, das classes médias; organizadas em sindicatos e tendo voz nos partidos políticos de centro-esquerda, elas conseguiam exigir a garantia de seus direitos sociais por meio da proteção social do Estado” (2009b, p 81).

Assim, a deliberada intervenção do Estado em assegurar direitos universais à saúde, educação básica, renda mínima e condições justas de emprego acabaram por definir as características básicas desse Estado que surgia.

Esse Estado social democrático, todavia, ampliou sobremaneira o tamanho do aparelho do Estado, exigindo uma nova burocracia para operá-lo, formada por técnicos, especialistas de formação superior e, via de regra, oriundos das faculdades de

⁴⁸ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism, socialism and democracy. New York. Harper & Brother. 1942.

direito ou de estudos gerais, que se comprometiaam _ juntamente com os governos e particularmente entre os anos de 1940 a 70 – com o desenvolvimento econômico, tendo sido alcunhadas por Bresser-Pereira de “burocracia desenvolvimentista”.

A crise da social democracia, que se inicia com uma característica fiscal, abriu caminho para um novo modelo de Estado, o social-liberal, que permitiu o aparecimento dos direitos republicanos, bem como “indícios” de que surgia a democracia de característica republicana ou participativa.

Este Estado social-liberal seria um aperfeiçoamento em relação ao liberal-democrático, uma vez que envolveria os valores políticos constantes tanto no liberalismo, quanto no socialismo e na democracia.

Dessa maneira, o social liberalismo asseguraria a liberdade individual, os direitos de propriedade e o respeito individual; mas também mantém compromissos socialistas com os direitos sociais, bem como com o sistema democrático.

Mesmo comprometido com a proteção social, o Estado social-liberal não deveria continuar a crescer, tampouco deveriam ser os serviços sociais e científicos prestados diretamente por servidores públicos; os serviços sociais deverim ser avaliados de acordo com sua relação qualidade/custo; e a administração burocrática deveria transformar-se em uma nova gestão pública, com administradores públicos mais autônomos e responsáveis.

O Estado social-liberal, para garantir os três direitos humanos – civis, políticos e sociais, “precisa ser capaz de garantir os direitos republicanos, e contar com cidadãos que participem ativamente dos assuntos políticos. Em outras palavras, o Estado precisa ser republicano” **(IBID, p 163)**.

Esses direitos republicanos seriam, segundo Bresser-Pereira, “o direito que todos os cidadão têm ao uso público da *res publica* – do patrimônio público – inclusive o fluxo de recursos envolvido nas receitas do Estado e das organizações públicas não-estatais” **(IBID, p 127)**.

Dessa forma _ mesmo assumindo que os juristas falavam dessa nova categoria de direito como “interesses difusos” devido a sua difícil definição em termos legais _ Bresser-Pereira elenca nova categoria de direitos que reconhece como republicanos, que teria surgido no final do século XX e, segundo aposta normativa do autor, será a categoria central dos direitos no século XXI, referindo-se,

fundamentalmente, ao direito aos patrimônios ambiental, cultural, nacional e econômico público.⁴⁹

Contudo, diz Bresser, “A consciência da existência de direitos sobre o patrimônio histórico e cultural vem gradualmente ganhando força, talvez como um modo de afirmar as identidades nacionais em uma era de globalização [e] Os direitos ao meio ambiente público surgiram mais recentemente [e] ganharam reconhecimento universal após a conferência das Nações Unidas de 1992, em Estocolmo [...] As sociedades modernas fizeram poucos progressos na proteção legal dos direitos ao patrimônio público” (IBID, pp 130/32), que são ações contra corrupção, nepotismo, sonegação fiscal, ganhos resultantes de ações infundadas contra o Estado, transferências ou subsídios indevidos, políticas econômicas que privilegiam empresas ou indivíduos com extensa faixa de benefícios do Estado, ou políticas sociais que proporcionam benefícios e a manutenção do status social de pessoas ou grupos.

O exercício normativo de Bresser-Pereira chega a seu cume quando o autor argumenta que este Estado que emerge no século XXI será uma “democracia republicana”, uma vez que se tratará de um estado social, liberal e republicano, mas, “acima de tudo, continuará sendo democrático” (IBID, p 185).

Liberal porque assegurará liberdades individuais e direitos civis, bem como os direitos à propriedade e o respeito individual. Será um Estado social-democrata porque manterá “compromissos socialistas como os direitos sociais”, e democrático porque, com a ampliação do debate público, emerge um tipo de democracia que se convencionou chamar de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”, mas que o autor também sugere que seja chamada de “democracia republicana”.⁵⁰

Dessa análise histórica e conceitual, Bresser-Pereira cria um quadro resumido para ilustrar os tipos históricos de Estado, bem como das formas respectivas para seu gerenciamento:

⁴⁹ Para uma crítica sobre a avaliação de Bresser-Pereira sobre a categorização dos direitos republicanos como uma nova forma de direitos ver MELO, Marcus André. Republicanismo, cidadania e (novos?) direitos in NAKANO, Y. *et alli* (orgs.) Em busca do novo. O Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. FGV. 2004. No artigo o autor argumenta que os direitos republicanos não se tratam de uma nova categoria de direitos, mas, sim, de um desdobramento ou atualização dos direitos civis e políticos, além de expressarem uma conscientização dos problemas de ação coletiva, bem como uma mudança na cultura política, no sentido de que a corrupção vem sendo menos tolerada.

⁵⁰ Esse tema será retomado quando se discutir as concepções de Bresser-Pereira sobre Nação e Sociedade Civil.

Tipos históricos de Estado e de gerenciamento do Estado		
Estado de acordo com o regime político	Estado de acordo com a forma de administração	Tipo concorrente de democracia
Estado absoluto	Administração patrimonial	\
Estado liberal	Administração pública burocrática	\
Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática	Democracia liberal ou elitista
Estado social-democrático	Administração pública burocrática	Democracia social ou pluralista
Estado social-liberal e republicano	Gestão Pública	Democracia republicana ou participativa

FONTE: BRESSER-PEREIRA, 2009a, p35.

Nação, sociedade civil e democracia republicana

Os conceitos de sociedade civil e nação indicam a “sociedade politicamente organizada fora do Estado”. Pensada como nação, essa sociedade, ciosa de sua soberania, visa seu desenvolvimento econômico.

Assim, a nação é uma forma de sociedade cujos membros compartilham uma história e um destino comuns, é politicamente organizada e conta com um Estado para realizar seus objetivos de ordem, segurança, autonomia.

Para tanto, a nação exige de seus membros um acordo nacional, um contrato social básico que origina a própria nação, que a mantém coesa. Este contrato social, salienta Bresser-Pereira, não se trata apenas de um contrato hipotético, como teorizou Hobbes, mas, também, do testemunho de um processo histórico amarrado entre as diversas classes sociais que compõem o povo de uma nação.

Como exemplo, o autor cita os grandes estados-nação europeus que se constituíram a partir de acordos nacionais históricos, inicialmente entre o Soberano que precisava dos recursos da burguesia para afirmar seu poder sobre um território maior, e

uma burguesia que precisava de segurança para suas atividades comerciais, principalmente as industriais, em um espaço geográfico maior do que o da cidade-estado.

Na medida em que esses acordos iniciais foram se expandindo e se tornando complexo, deu origem a uma classe operária urbana, depois a uma classe profissional, ou tecnoburocrática. Esta não foi uma trajetória sem conflitos, mas eles eram “de alguma forma suspensos quando se tratava da segurança e da concorrência internacional” **(Bresser-Pereira, 2008, p 07)**.

No caso brasileiro, especificamente, esse acordo nacional ter-se-ia estabelecido a partir de 1930, em decorrência do subdesenvolvimento oriundo da dominação imperial e uniu a burguesia nacional nascente à nova burocracia, aos trabalhadores urbanos e aos setores da velha oligarquia, mais orientados para o mercado interno, como os pecuaristas, por exemplo.

O ponto comum entre qualquer acordo nacional é o nacionalismo. Isto porque “uma nação é sempre nacionalista na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação do estado nacional e de sua permanente reafirmação ou consolidação” **(IBID, ibidem)**.

Já a sociedade civil, que tem uma conotação universal e democrática, não deve ser confundida com o conceito de “povo”, por um lado, sequer com o de “organizações da sociedade civil”, por outro.

Nesse sentido, o povo é constituído pelo conjunto dos cidadãos com direitos iguais, e as organizações da sociedade civil são arranjos públicos não-estatais de advocacia ou controle político que, a despeito de não serem compreendidas como a sociedade civil, são importantes em ampliar sua democratização.

Assim, a sociedade civil é “a sociedade politicamente organizada voltada para os objetivos de liberdade individual, justiça social e proteção ao meio-ambiente” **(IBID, p 09)**.

Tal conceito de sociedade civil, segundo Bresser, tem um percurso histórico identificado por diversos autores ao longo da história, e origina-se com a percepção da emergência da burguesia como classe dominante e com a distinção entre uma esfera política do Estado, na qual imperam a aristocracia e a burocracia patrimonialista, e uma esfera econômica, ou do mercado, na qual domina a burguesia.

Segundo Bresser, Hegel teria estabelecido uma distinção entre sociedade civil e Estado, estando a primeira fora do segundo, que deve, por sua vez, conduzir a sociedade civil **(Bresser-Pereira, 1999b)**.

Já Marx teria elevado a importância da sociedade civil ao interpretar o conceito hegeliano na medida em que o Estado “deixa de ser a racionalidade em si, deixa de ser o momento em que a vontade e a liberdade humanas se realizam plenamente enquanto idéia, e deixa de ter o papel organizador da sociedade imaginado por Hegel”, passando uma parcela da sociedade (a classe dominante) a deter todo o poder político e a determinar o Estado **(IBID, p93)**.

Desta feita, Marx inverteu o papel da sociedade civil em sua relação com o Estado, passando aquela a ser o agente da mudança social e da transformação do Estado; mas a inversão se opera a partir de uma perspectiva negativa, uma vez que esta sociedade civil é formada pelos burgueses que utilizam o Estado como comitê próprio e instrumento de manutenção de seu poder.

Bresser argumenta que Bobbio, em um ensaio sobre Gramsci, buscou revalorizar o conceito de sociedade civil, afirmando que o italiano, ao enfatizar o conceito super-estrutural da sociedade civil fez um resgate do conceito hegeliano:

“Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as organizações sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classes, ou grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de libertação, da mulher, os movimentos de jovens etc”. **(Bobbio, 1981, pp 21-6 apud Bresser Pereira, 1999b, p 94).**⁵¹

⁵¹ Ver BOBBIO, N. Società Civile. In: _____ (1985) Stato, Governo, Società. Torino: Einaudi.

Bresser-Pereira chama a atenção para o fato de que a concepção de que a sociedade civil é o agente da transformação do Estado embalou intelectuais durante as lutas contra o autoritarismo na América Latina e alicerçou a aliança entre esses intelectuais e diversos outros atores sociais, como movimentos sociais, organizações não-governamentais, sindicatos e associações de trabalhadores, profissionais liberais e empresários.

A partir desse conceito, que Bresser-Pereira identifica como histórico, a categoria “sociedade civil” teria passado por uma mudança de percepção ocorrida, segundo o autor, a partir de trabalho de Cohen e Arato (1995) que, fundamentados na linha de pesquisa habermasiana, passaram a atribuir ao conceito de sociedade civil, um caráter restritivo (identificando-a com os movimentos civis e organizações não-governamentais) e normativo (ao identificar a sociedade civil como alternativa tanto ao Estado quanto ao mercado).

Assim, segundo Bresser, para Cohen e Arato, a sociedade civil – ao invés de ser a parte constituinte de um país que está fora do Estado – é compreendida como um terceiro espaço, ao lado da economia e do Estado, cabendo à primeira (sociedade civil) restaurar tanto os recursos de significação, autoridade e integração social minados pela expansão de uma economia liberal, quanto restaurar as mazelas causadas pelo crescimento de um aparato administrativo do Estado intervencionista **(Bresser-Pereira, 1999b, p 97)**.

“Dessa forma, a economia, que era central para Hegel e Marx no conceito de sociedade civil, fica dele excluída. A sociedade civil, definida restritiva e normativamente, vai controlar, de um lado, a economia ou o mercado, e, de outro, o Estado. A transformação do mundo não será mais realizada pelas elites aristocráticas iluminadas controlando o Estado, como querem os conservadores clássicos, nem por um mercado auto-regulado, como quer a nova direita neoliberal, nem por um proletariado revolucionário, como queriam Marx e Engels, nem por uma burocracia estatal, como pretenderam seus seguidores, mas por associações voluntárias e movimentos sociais independentes do Estado e do mercado” **(IBID, p98)**.

No capitalismo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil [que é] o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos” (grifos meus. **Bresser-Pereira, 1995a, p 91**).

Estes pesos dependem das “três fontes de poder fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento [...] Assim, e sendo fiéis a Hegel, Gramsci e Bobbio, podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado [...] como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas” (**Bresser-Pereira, 1999b, pp 99-100**).

A crescente organização dessa sociedade civil, no final do século XX, auxilia na consolidação e elevação do status democrático de países em desenvolvimento, como o Brasil, ao ampliar e aprofundar o debate público, corroborando para o surgimento de uma nova forma de democracia, a participativa, deliberativa, ou republicana, como já visto anteriormente neste trabalho.

Esse tipo de democracia forjou-se gradualmente, com o aumento do papel inerente às organizações de controle social que se debatem pelas interpretações que apresentam sobre o interesse público. Assim, as organizações da sociedade civil passaram a ser cada vez mais reconhecidas pelo sistema jurídico como interlocutoras políticas legítimas, ganhando espaço e densidade pública.

Dialogando com autores como Habermas e Rawls, “teóricos políticos social-liberais ou politicamente liberais” e Carole Pateman, que analisa a democracia participativa partindo de um “ponto de vista de esquerda”, Bresser afirma que adota conceitos “menos ambiciosos” do deliberacionismo e do participacionismo.

Assumindo que democracia deliberativa e participativa são “quase sinônimas”, uma vez que arranjos deliberativos levam à ampliação da participação, Bresser-Pereira compreende a democracia deliberativa como um “ideal político”, e, adotando uma perspectiva histórica, propõe a construção de um “Estado republicano” e de uma “democracia republicana”.

Dessa perspectiva, tanto as preocupações com o processo deliberativo como deliberações livres, justificadas, formalmente equânimes, substantivamente iguais e que visam um consenso racionalmente motivado, quanto aquelas concernentes ao

processo participativo, como o *input* _ no qual se exige o máximo grau de participação(–) e o *output* _ que leva a um desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo _ devem ser atenuadas a partir de uma “abordagem sociológica ou histórica, na qual as teorias normativas estão implícitas”.

Assim, Bresser adota um conceito de democracia participativa que tem origem na tradição latino-americana católica do pensamento político e social, que critica o liberalismo clássico e econômico no qual “a natureza dos novos regimes democráticos e o âmbito dos direitos dos cidadãos estão sendo moldados pela ‘política de responsabilização social’, ou seja, de controle social, na qual as associações cívicas, as ONGs e os movimentos sociais desempenham papel central” (grifo do autor. **Bresser-Pereira, 2009, p 192**).⁵²

Ao afirmar que “o novo republicanismo, o reaparecimento das idéias de esfera pública e sociedade civil, e a teoria da democracia deliberativa são hoje essencialmente a mesma coisa”, Bresser não compreende esse movimento como aquele substanciado pelo conceito comunitarista de republicanismo, mas, chamando-o de “republicanismo moderno”, entende que este “oferece uma visão de como fortalecer o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil” (**IBID, pp 195-97**).⁵³

Essa sociedade civil _ compreendida em termos de organizações corporativas “clássicas” como sindicatos e associações comerciais e, mais recentemente, as associações de advocacia social (*public advocacy*) _ tecem amplas redes nacionais e internacionais que tentam responder à crescente complexificação do sistema político e também à elevação do número de cidadãos dispostos a participar destas organizações.

Assim, estabeleceu-se um espaço, chamado por Bresser-Pereira de “público não-estatal”, que se tornou fundamental para desfazer a dicotomia entre Estado e mercado instalada com a crise do Estado de bem estar social, crise que levou à idéia de que a única alternativa à propriedade estatal seria a privada, e o único mecanismo democrático possível seria o procedimental e elitista.

⁵² Para essa definição Bresser-Pereira se utiliza de conceitos de Catalina Smulovitz e Henrique Peruzzotti in SMULOVITZ, C. e PERUZZOTTI, H. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v 11, n 04: 147-158, oct. 2000.

⁵³ Para o conceito comunitarista de republicanismo ver MOUFFE, Chantal (edt). *Dimensions of radical democracy*. Verso Press. 1996.

Diz Bresser que “Na verdade, a forma pública não-estatal de propriedade é uma alternativa cada vez mais significativa, não só porque as organizações públicas não-estatais de serviço prestam serviços sociais e científicos, mas especialmente porque as organizações de controle social tornam responsáveis os funcionários governamentais e mais representativa a democracia participativa” (IBID, p 197).

Ao analisar estudo de Grau (2000), Bresser-Pereira apresenta, brevemente, mas de maneira suficiente para que se compreenda sua articulação entre os conceitos que vêm sendo apresentados até então nesta tese, sua estratégia para contribuir no definitivo estabelecimento desse Estado liberal-social e republicano.

Na pesquisa, a autora identifica três tipos de transmissão de poder por intermédio da descentralização política, que podem corroborar em tipos distintos de participação política ou uso de mecanismos de controle social cuja diferença reside no fato de sua formalização, sendo o modelo mais formalmente institucionalizado, o mais efetivo no sentido de fomentar a participação popular.⁵⁴

Assim, “independentemente da formalização dos modelos de controle social, sempre que o Estado decide institucionalizar o controle social, a *efetividade* dessa política depende da *efetividade* do próprio Estado: por definição, se o Estado é frágil, o controle social também o será” (Grau, 2000 *apud* Bresser-Pereira, 2009, p 201). E completa Bresser-Pereira (IBID, p 202, grifos meus) que “Quando os governos não usam as organizações da sociedade civil como ferramenta de controle da administração, como aconteceu no Brasil – no orçamento participativo de Porto Alegre, ou na participação dos pais na direção de escolas públicas, em Minas Gerais -, a capacidade das comunidades de se organizarem é limitada. Quando os governos as usam, temos sinais de reforma da gestão pública”.

Instituições e o “bom Estado”

Para além de um aparato organizacional e administrativo, Bresser-Pereira julga que o Estado é a instituição responsável tanto pela organização da ação coletiva dos cidadãos _ e o faz por intermédio da constituição nacional e por meio de outras

⁵⁴ Para o estudo ver CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por El Control Social. In CLAD's CIENTIFIC COUNCIL (edt.). La responsabilización en la nueva gestión publica latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba; Caracas; Clad. 2000.

instituições legais ou jurídicas – quanto pela própria estimulação da regulação econômica que gera o desenvolvimento econômico da sociedade.

Argumenta o autor que o estudo das instituições ganhou mais importância contemporaneamente devido ao fato de que se percebeu que por intermédio delas podem ser alcançados resultados sociais, bem como se podem atingir objetivos políticos fundamentais para as sociedades modernas, como a ordem pública, a liberdade, o bem estar e a justiça.

“Enquanto a mudança das duas outras instâncias – a estrutural e a cultural – só se alteram no longo prazo é possível mudar comportamentos e atingir resultados substanciais com a adoção de instituições adequadas ... Esse pressuposto terá um travo conservador se for entendido de forma absoluta, mas será realista se, a partir dele, compreendermos que as instituições podem mudar estrutura e cultura, mas só o farão se não as ignorarem, mas procurarem, modesta e realistamente, influir sobre elas” **(Bresser-Pereira, 2004, p 08).**

Nesse sentido, o bom Estado pode ser percebido de quatro maneiras: *i)* por intermédio da identificação de que suas instituições políticas e econômicas promovem o desenvolvimento social – o que também pode ser sinal de um bom governo; *ii)* pelo funcionamento das instituições que permitem a escolha de governantes que sejam representativos e responsabilizados (*accountable*); *iii)* pela existência de uma organização que impeça a captura do patrimônio público por agentes privados; e *iv)* pela observação de uma organização eficiente e efetiva “dotada de capacidade e força para conduzir a ação coletiva”.

Esse “bom Estado” estaria mais próximo com a “Reforma da Gestão Pública” encetada pelo MARE, que, de acordo com Bresser, propôs avanços na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade, visando à diminuição de elementos patrimonialistas e clientelistas historicamente existentes no Estado brasileiro.

Diagnósticos da administração pública brasileira

Segundo Bresser, houve, no Brasil, “uma e meia” reforma administrativa, sendo a primeira a Reforma Burocrática, ou Reforma do Serviço Público, a partir de 1936; e a segunda a Reforma Desenvolvimentista, que se iniciou com o Decreto-Lei nº 200 de 1967 e que não foi finalizada.

A primeira das reformas, levada a termo pelo regime de Vargas nos anos 1930, teve por intento a substituição da administração patrimonialista pela burocrática. Ela se iniciou em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil que foi absorvido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público _DASP, em 1938.

As áreas mais exitosas de atuação da Reforma Burocrática foram: a administração de pessoal, que incluiu um sistema de mérito; a concepção de um orçamento como um plano de administração; a simplificação e padronização de um sistema de administração de materiais; a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos; a divulgação de teorias administrativas oriundas de países como Estados Unidos, Inglaterra e França; e a delimitação das ciências administrativas como ramo de investigação não dependente do direito administrativo. Ainda em 1938, o DASP cria a primeira autarquia do Estado, trazendo à tona a idéia de que alguns serviços públicos deveriam ser descentralizados.

Os pontos negativos dessa reforma foram a excessiva centralização das decisões pelo DASP, a inflexibilização e generalização das normas administrativas e um elevado grau de formalismo em suas ações devido à tentativa de criação de um serviço público nacional inspirado no sistema americano (**Wahrlich, 1984; Grahman, 1968 *apud* Bresser-Pereira, 1998).**⁵⁵

Com o fim do regime autoritário de Vargas esse processo de reforma perde fôlego e, no novo período democrático, o DASP é reorganizado, perdendo o controle sobre a administração de cargos dos ministérios como nomeações, transferências, promoções, licenças, etc.

⁵⁵ Para o conceito de formalismo na administração pública brasileira ver RAMOS, Guerreiro. Administração nacional e estratégia do desenvolvimento.1966. Para os trabalhos citados ver: WAHRLICH, Beatriz M. de S. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. Revista da Administração Pública, 4 (1), janeiro de 1970 e GRAHAM, Lawrence S. Civil service reform in Brazil. Austin. University of Texas Press.

Inicia-se para o DASP, todavia, profícuo período de estudos sobre organização e funcionamento governamentais que se estende entre 1951 e 1963. Esses estudos recomendaram a Vargas, agora Presidente eleito, um realinhamento dos ministérios, conselhos e comissões, a descentralização gerencial de serviços, o fortalecimento da interlocução entre presidente e ministros e uma revisão dos procedimentos contábeis e de auditoria.

Para o Presidente Juscelino Kubitschek, o Departamento produziu estudos sobre delegação de competências, estruturas e rotinas dos ministérios, fixação de responsabilidades, reagrupamento de funções e supressão de alguns órgãos.

No governo João Goulart, o Deputado Amaral Peixoto é feito Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa e apresenta quatro pontos necessários à reforma: *i)* reestruturação ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; *ii)* expansão e fortalecimento do sistema de mérito; *iii)* novas normas de fornecimento e aquisição de material no serviço público; e *iv)* a organização administrativa do Distrito Federal. Nenhuma das propostas foi convertida em Lei, mas serviram de base reflexiva para a elaboração do Decreto-Lei nº 200, levado a termo pelos militares.

Com a chegada dos militares ao poder, em 1964, a necessidade de reformas deixa de ter caráter administrativo e passa a preconizar a necessidade de uma Reforma Desenvolvimentista. Isto porque a leitura que fizeram os militares da Reforma Administrativa foi a de que ela teria enrijecido a administração pública ao ter-se utilizado de princípios da administração pública burocrática, o que levou a uma derrocada do desenvolvimento nacional conhecido entre os anos 1930/50.

Como analisa Bresser-Pereira, “Forma-se, então, a convicção clara de que um serviço público profissional, competente e dotado de autonomia, desvincilhado das amarras burocráticas, seria essencial para a retomada do desenvolvimento, paralisado desde a crise econômica de 1961” **(Bresser-Pereira, 1998, p 168)**.

Para esta reforma, Castello Branco institui, em 1964, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa_ COMESTRA_ que apresentou em 1967, o Decreto-Lei nº 200, que, “em linhas gerais”, estabelecia:

“(a) cinco ‘princípios fundamentais da reforma’: planejamento (que constitui o princípio dominante, voltado para o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional), descentralização (da

execução das atividades programadas), delegação de competência (instrumento de descentralização administrativa), coordenação (especialmente na execução dos planos e programas da Administração) e controle;

(b) o planejamento para o desenvolvimento implicava, então, na expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), enquanto a descentralização levava à disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa (fundações públicas de direito privado criadas pelo Estado) e semi-independentes (autarquias);

(c) a delegação de competência e autoridade requeria o fortalecimento e expansão do sistema de mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;

(d) nas disposições referentes ao pessoal civil foram estabelecidas diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;

(e) quanto aos ministérios e respectivas áreas de competência, houve o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios” (IBID, pp 169/70).

Essa reforma viabilizou duas grandes frentes de atuação: por um lado, dava grande autonomia aos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado devido à possibilidade de contratação de funcionários celetistas por intermédio das Fundações; por outro, viabilizava grandes projetos de industrialização com base em grandes empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Eletrobras e a Petrobras.

Essas reformas foram conduzidas, até 1979, tanto pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, subordinada à SEPLAN, quanto pelo DASP. A primeira responsabilizou-se pela revisão da estrutura organizacional existente e pelo exame de projetos encaminhados por outros órgãos públicos que visassem à instituição de novas agências e programas. Já o DASP ficou responsável pela reforma da área de recursos humanos, tendo-se voltado, especificamente, para a elaboração de um novo Plano de Classificação de Cargos, sem, contudo, ter logrado reforma nas carreiras de níveis médio e superior que permaneceu a cargo da Presidência da República, ficando os recrutamentos a cargo das empresas estatais.

A facilitação da contratação de empregados sem concurso público favoreceu a prática clientelista e fisiológica do Estado, sendo uma das mazelas centrais trazidas pela Reforma Desenvolvimentista, segundo Bresser-Pereira.

Outro ponto citado como problema da reforma – mesmo o Decreto-Lei nº 200, em seu artigo 94, fazendo referência tanto à formação de altos administradores, quanto prevendo a criação de um Centro de Aperfeiçoamento dentro do DASP no artigo 121 – foi o fato de ela não se ter ocupado de mudanças na administração direta, marginalizando-a como burocrática e rígida, deixando de desenvolver carreiras para altos administradores, enfraquecendo o núcleo estratégico do Estado, preferindo contratar os escalões superiores da administração pública por intermédio das empresas estatais.

A Carta Magna de 1988, segundo análise de Bresser-Pereira, não apenas não abriu espaço para a consolidação da Reforma Burocrática, como significou, do ponto de vista da administração pública, um retrocesso aos ideais burocráticos dos anos 1930. A crítica que teria levado a essa estratégia foi a de que não se havia completado no país a administração burocrática clássica, e que a descentralização promovida pelos militares abrisse espaço ao clientelismo, especialmente no âmbito dos estados e municípios.

Dessa perspectiva, ao longo dos dois primeiros anos do atual período democrático ter-se-iam ignorado tanto a necessidade de ajuste fiscal quanto a revisão do modo de intervenção do Estado na economia. Isso se deveu à característica da aliança política que se formou nesse período entre membros de uma classe média burocrática de esquerda e a burguesia nacional, que supuseram que seria possível a retomada do crescimento econômico a partir da elevação forçada dos salários reais e do aumento do gasto público.

Assim, esse “centro-esquerda burocrático, desenvolvimentista e nacionalista”, que ainda permanecia poderoso, aproveitou-se da onda de populismo e fisiologismo advinda da retomada burocrática e impôs na nova Constituição princípios de uma “administração pública arcaica, burocrática ao extremo ... altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta” (IBID, p 175).

Partindo da perspectiva de que seria necessário que se terminasse a Reforma Burocrática, decidiu-se pela constituição de um “regime jurídico único” para todos os

servidores públicos civis das administrações direta e indireta, tratando de forma igual categorias profissionais com atividades díspares dentro da estrutura do Estado, responsáveis tanto por atividades de Estado quanto por aquela de serviços sociais e prestadores de serviços cotidianos.

Mais um problema da Constituição de 1988, segundo Bresser-Pereira, é que ela cristalizou ou criou uma série de privilégios, dentre os quais “o mais grave” foi o estabelecimento de um sistema de aposentadorias com remuneração integral, sem que se levasse em consideração para o cálculo do benefício o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Esta prática elevou sobremaneira o custo do sistema previdenciário estatal.

Outro privilégio foi o fato de que, por meio de um ato, mais de 400 mil funcionários celetistas oriundos das administrações fundacionais e autárquicas tornassem-se funcionários estatutários, com direito a estabilidade e aposentadoria integral.

Reformas econômicas e ajuste fiscal voltaram à baila após o episódio da hiper-inflação, em 1990, no governo Collor; governo “contraditório, senão esquizofrênico – que afinal se perdeu em meio à corrupção generalizada _ que dará os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia e do Estado (**IBID, p 178**).

Contudo, analisando especificamente a área administrativa, Bresser-Pereira afirma que esse governo se equivocou devido a um erro no diagnóstico da situação e/ou por falta de competência técnica para enfrentar a situação. Nesse sentido, teria o governo se preocupado exclusivamente com a diminuição do tamanho do aparelho do Estado, demitindo funcionários, reduzindo seus salários e eliminando órgãos da estrutura sem antes se assegurar de medidas constitucionais para tanto.⁵⁶

Com o governo Itamar Franco inicia-se uma preocupação da burocracia com uma perspectiva gerencialista da administração pública. Neste sentido, a Escola Nacional de Administração Pública_ ENAP_ encomenda ao CEDEC_ Centro de Estudos de Cultura Contemporânea_ um estudo diagnóstico da administração pública brasileira que conclui que há uma baixa capacidade de formulação, informação,

⁵⁶ O diagnóstico a que se refere Bresser foi aquele feito pelo governo Collor de Mello de que o problema da administração pública brasileira consistia no seu funcionalismo, cheio de “marajás”.

planejamento, implementação e controle da administração pública; que os servidores estariam desmotivados e sem perspectivas profissionais; e que os centros de formação e treinamento não cumpriam seus papéis **(Andrade e Jaccoud, 1993 *apud* Bresser-Pereira, 1998).**⁵⁷

O documento fortalecia o ideário burocrático clássico ao afirmar que se deveria constituir na administração pública brasileira um “sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduziriam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia **(Andrade, 1993 *apud* Bresser-Pereira, 1998).**

No governo Fernando Henrique Cardoso, que se iniciou em 1995, Bresser-Pereira foi então alçado ao posto de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, e seu diagnóstico sobre a administração pública brasileira foi o de que o problema central do aparelho do Estado brasileiro não era seu tamanho excessivo, mas, sim, suas ineficiência e ineficácia, a isso somando-se grandes desequilíbrios salariais.

Contudo, havia muitos funcionários, chegavam a 713 mil em 1989 e o burocratismo, somado ao clientelismo, geravam uma grande ineficiência no setor. Havia ainda a questão dos desequilíbrios salariais que se deviam tanto à alta inflação das décadas anteriores quanto à crise fiscal do Estado.

Esta crise fiscal, incluída por Bresser-Pereira em um contexto de crise do Estado, ter-se-ia iniciado em 1979 com o segundo choque do petróleo e pode ser definida fundamentalmente por : *i)* crise fiscal do Estado _ perda do crédito público e poupança pública negativa; *ii)* crise do modo de intervenção da economia e do social _ o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações_; *iii)* crise do aparelho do Estado _ clientelismo, profissionalização incompleta e enrijecimento burocrático extremo; e *iv)* crise sócio-política que foi o colapso da coalizão política entre militares e empresariado e que teria sustentado o regime autoritário **(Bresser-Pereira, 1995a, 1995b).**

⁵⁷ Ver ANDRADE, Regis de Castro e JACCOUD, Luciana (orgs). Estrutura e organização do poder executivo. Vol 1 e 2. Brasília. ENAP. 1993.

Contra o burocratismo, em favor do gerencialismo

Em 1995, o MARE apresentou o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* à Câmara da Reforma do Estado, que foi aprovado pelo Presidente da República em novembro daquele ano.

Neste documento, entre outras coisas, há: *i)* uma breve conceitualização e diferenciação entre os termos Estado e “aparelho do Estado”; *ii)* formas para se definirem quais são os setores do Estado; *iii)* qual a melhor gestão e o projeto ideal para cada um dos setores identificados; *iv)* a estratégia para as reformas; e *v)* os projetos para a consecução destas.

A conceituação de Estado e de “aparelho do Estado”, bem como a distinção entre ambos, é a que se segue:

“o Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o ‘poder extroverso’, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento de seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública lato senso, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial.

O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado mas toda a sociedade, temos o Estado” (Brasil, 1995).

O aparelho do Estado, por sua vez, é composto de

a) **um núcleo estratégico** com função de definir as leis e as políticas públicas e cobrar seu cumprimento. É composto pelos poderes legislativo e judiciário, incluindo o Ministério Público e também o Presidente da República, os Ministros e seus assessores diretos. Do ponto de vista da gestão, neste núcleo a efetividade é mais importante que a eficiência, uma vez que o que importa é se as decisões que estão sendo

tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional. São objetivos para o núcleo estratégico: *i*) aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados; *ii*) modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público; *iii*) dotar o núcleo de capacidade para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas e com as organizações sociais;

b) **atividades exclusivas** – setores nos quais são prestados serviços exclusivos de Estado através de seu poder extroverso (o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar) como a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes. Para as atividades exclusivas, o critério da eficiência torna-se fundamental, uma vez que se está falando de atendimento ao cidadão com alta qualidade e baixo custo. Os objetivos para estas atividades são: *i*) transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo contratos de gestão; *ii*) substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial; e *iii*) fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas;

c) **serviços não exclusivos** – no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, as quais não possuem poder de Estado e cujos serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem economias externas relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado e que não podem ser transformados em lucro, espalhando-se para o resto da sociedade, como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Quanto aos objetivos para estes serviços: *i*) transferir para o setor público não-estatal estes serviços através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária; *ii*) lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses

serviços; *iii*) lograr, adicionalmente, um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social; *iv*) lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações; *v*) aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços;

d) produção de bens e serviços para o mercado – corresponde à área de atuação das empresas, é caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permanecem no aparelho de Estado como o setor de infra-estrutura, por exemplo. Os objetivos para este setor de atividades são: *i*) dar continuidade ao processo de privatização; *ii*) reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; *iii*) implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

As estratégias de transição estavam previstas para que ocorressem em três eixos: um institucional legal, que trataria da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; outro, cultural, que focaria suas atenções na transição da cultura administrativo-burocrática para uma cultura gerencial; e o terceiro foco de ações diz respeito à modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (**IBID, pp 48 – 55**).

Assim, no curto prazo, esperavam-se

“avanços na direção da modernização da gestão pública, a partir de ações específicas de laboratórios visando ao estabelecimento de duas instituições básicas: as ‘agências autônomas’ entre as atividades exclusivas do Estado, e as ‘organizações sociais’ entre os serviços competitivos não-exclusivos ... no médio prazo, a expectativa de aprovações de emendas constitucionais e respectivas regulamentações, das autorizações legislativas para a implementação das organizações sociais, e o aprofundamento da implantação da nova cultura gerencial ... finalmente, no longo prazo, espera-se que a reforma do aparelho do Estado produza as transformações fundamentais que viabilizem o novo Estado desejado ... a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular,

que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania” (grifos meus – **IBID**, pp 56-57).

Quanto aos projetos que garantiriam a reforma do Estado, cita-se no Plano Diretor o desenvolvimento de agências autônomas e de organizações sociais; o aperfeiçoamento das relações entre os órgãos da administração pública e os cidadãos; a modernização da gestão pública; a profissionalização e valorização do servidor público; a promoção de sinergia entre grupos e organizações que constituem a administração pública federal; o provimento de moderna rede de comunicação de dados que interligasse de modo seguro e rápido toda a administração; e a implementação de sistemas administrativos como os de pessoa civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno.⁵⁸

Como se pode notar ao longo deste capítulo, Bresser-Pereira, como Uruguai, Viana e Guerreiro, vincula reformas nas instituições político-administrativas a um novo *ethos* político da sociedade civil, uma cultura política mais democrática e republicana.

Vale ressaltar que a inexistência do povo não é um problema para esse autor-ator, como o foi para os demais aqui estudados. Mas a “qualidade da democracia” _ representada pela chegada da sociedade a um patamar mais republicano _ permanece a máxima de que reformas nas instituições político-administrativas do Estado têm influência determinante na cultura política nacional.

A tese de que se pode realizar um alinhamento teórico quando se analisam as obras de Visconde do Uruguai, Oliveira Viana, Guerreiro Ramos e Bresser-Pereira será defendida no capítulo seguinte.

⁵⁸ Para detalhamento deste plano, ver o item 8, intitulado “Projetos”, do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995).

VI – Estado, o pedagogo da liberdade

O tema da mudança na cultura política da sociedade brasileira, como demonstrado nesta tese, é recorrente no Brasil desde os tempos do Império.

Neste sentido, afirmam alguns pesquisadores contemporâneos, a herança estadista brasileira teria orientado não apenas a organização do Estado nacional, mas, também, amparado toda a formação da nação do país.

Esta tese, contundentemente defendida por José Murilo de Carvalho em diversas de suas obras (2008a, 2008b), oferece um neologismo para o percurso trilhado rumo à cidadania brasileira: estadania. Assim, a cidadania brasileira, diferentemente da inglesa, por exemplo, teria sido implantada não apenas de maneira tortuosa e cíclica, com movimentos de fortalecimento e retração, mas, também, “a porrete”, sendo o bom cidadão não aquele que se sente livre e igual, mas “o que se encaixa na hierarquia que lhe é prescrita” (Carvalho, 2005b, p 307).

Nesta linha de raciocínio, este traço cultural teria raízes no Brasil colônia, tendo-se estendido para o país independente. Para ilustrar sua argumentação, Carvalho utiliza um exemplo do político oitocentista citado nesta tese, Bernardo Pereira de Vasconcelos que, ao discutir projeto de Lei visando a regulamentação da imigração no Brasil, objetava-se à naturalização do imigrante após três anos de residência no país, alegando que não desejava que o estrangeiro, confiado às Leis do país, viesse a “tomar cacete”, ficando entregue ao recrutamento forçado para a Guarda Nacional, Exército ou Marinha (IBID).

A República Brasileira herdou esse traço, argumenta o autor, e, mesmo havendo diversos modelos para a possível República durante a agonia do Império (entre 1888 e 1889), todos os projetos deram ênfase ao Estado, de modo que os poucos espaços de mobilidade social abertos pelo movimento de transição do regime levaram diretamente ao emprego público ou à intervenção do Estado para abrir perspectivas de carreira.

Destarte, os empregos para jovens bacharéis desempregados, a elevação salarial de militares insatisfeitos, a legislação social para operários, a possibilidade de

emprego para migrantes urbanos e mesmo a própria inserção no sistema político, se davam frequentemente pela porta do Estado (Carvalho, 2008b).

Como a tese de Carvalho trata da prevalência de inserção civil via estrutura do Estado, pode-se ver, ao longo deste trabalho, que a relação entre sociedade e Estado no Brasil vem ocupando pensadores e agentes políticos desde o século XIX.

Já durante o Império, Visconde do Uruguai _- conjuntamente a Bernardo Pereira de Vasconcelos, foi responsável pelo Movimento do Regresso _- chamava a atenção para a confusão entre os poderes administrativo e judiciário do Estado brasileiro durante o período e justificava, a partir de uma perspectiva culturalista, a necessidade de uma reforma administrativa para o Brasil.

Nas reflexões de Uruguai aparecem temas que são recorrentes no pensamento sobre as instituições político-administrativas do Estado brasileiro, até hoje. Os nomes pelos quais se chamaram esses problemas variaram, todavia, mas do ponto de vista das idéias, é possível que se veja o eco de suas preocupação em temas como centralização política *versus* descentralização administrativa; representação da vontade nacional pelo Estado; favorecimento de agentes administrativos do Estado que tivessem vínculos com grupos específicos e já dotados de poder político (contemporaneamente chamados de nepotismo, clientelismo, patrimonialismo); a falta de poder para o Estado fiscalizar seus agentes fiduciários; o excesso de funcionalismo público; a colonização do poder legislativo pelas questões administrativas do governo.

Estas questões, não de somenos importância, estão atreladas à preocupação central do Visconde: __ “é possível desenvolver o *self-government* no Brasil?”.

Defende-se nesta tese, que esta preocupação, do ponto de vista das idéias, acompanhou outros atores-autores políticos que refletiram sobre a engenharia político-administrativa do Estado brasileiro e suas influências no *ethos* político da sociedade nacional.

Verdade que essa pergunta, ao longo do tempo e devido às mudanças estruturais que sofreu a sociedade brasileira, cambiou, primeiramente, para “como se atingir ou reconquistar a democracia?” e, contemporaneamente, para “como fortalecer a democracia?”, ou ainda, nas palavras de Bresser-Pereira “como construir o Estado republicano?”.

Em relação às referidas questões, encontra-se uma resposta comum aos autores e agentes políticos estudados neste trabalho: a partir das reformas das instituições político-administrativas do país é possível se atingir o objetivo de construir o Estado republicano.

Assim, para Uruguai, a separação e especificação das atividades inerentes aos poderes executivo e legislativo permitiria que se desconcentrassem as atividades de gestão de assuntos locais, por ele chamados de “interesses especiais”, em oposição aos “interesses comuns”, que diriam respeito a todas as partes da nação.

Tal desconcentração, segundo o Visconde, traria mais efetividade, prontidão e economia na gestão dos assuntos públicos do que se o governo central os tratasse diretamente.

Essa desconcentração administrativa, todavia, não deveria ser seguida de uma descentralização política, uma vez que a convergência da vontade política do Império exprimiria idéia de organização e também de uma finalidade comum nas atividades do Estado, além de garantir a força necessária para a direção dos interesses comuns da nação.

Essas reformas não deveriam implantar *in totum* o auto-governo nas localidades do país, uma vez que a sociedade brasileira, contrariamente às inglesa e norte-americana, não tinha o hábito da administração comunitária da coisa pública, sequer da eleição de gestores locais.

Dever-se-iam seguir as regras constitucionais que garantiam a participação do povo nas decisões locais, mas esta participação, que deveria ser lentamente implantada, ocorreria sempre pela tutela do poder central, por intermédio tanto da nomeação de agentes administrativos nas províncias, quanto pela criação de instituições político-administrativas que assegurassem a justiça e a imparcialidade das ações pretendidas.

Oliveira Viana discorda frontalmente do prognóstico do Visconde, alegando que a desconcentração fortaleceria o que ele chamou de “clãs rurais” no país. Concorde, todavia, com o diagnóstico culturalista de que o povo brasileiro necessitava ser educado para o *self-government*.

O dito “clã rural”, nas percepções do autor, seria o responsável pela organização do latifúndio no Brasil, sustentando a origem de uma cultura política clientelista, personalista e patrimonialista do Estado nacional.

Nesse sentido, não haveria no Brasil a cultura política da participação na gestão da coisa pública, tão cara aos povos de origem saxônica como os ingleses e os norte-americanos e utilizadas como exemplos por Uruguai. Seria o povo brasileiro um povo “transplantado”, sem fatores geográficos, históricos e institucionais, sem oportunidade de contribuir para o surgimento de uma solidariedade social do tipo livre-associativista no país, fundamentada em hábitos, idéias e práticas culturais que favoreceriam instituições de autogoverno como o exercício espontâneo do sufrágio, propagandas preparatórias para disputa eleitoral e a eleição de gestores locais.

Mesmo discordando da estratégia de treinamento do povo proposta por Uruguai – chamado por Viana de “povo massa” – por intermédio da desconcentração administrativa, o mote da reforma das instituições administrativas brasileiras era ponto central da avaliação de Viana que julgava que o Estado, por meio de suas atividades político-administrativas, seria o único ente capaz de proteger esse povo da tirania dos chefes de clãs.

Essas reformas levariam o Brasil à categoria de nação liberal-democrática, de maneira paulatina. Nesse sentido, seria necessário que se adaptassem as instituições político-administrativas do Brasil ao que ele chamou de “direito-costume” do povo brasileiro.

A mudança seria possível a partir do momento que se admitisse que no Brasil sempre se tentou importar instituições políticas de países com tradição de *self-government* – o que o autor chamou de “direito-lei”, uma vez que estariam apenas inscritas nas diversas Constituições do país, não sendo praticadas por não fazerem parte do caldo cultural do povo – e se passasse a educar o povo-massa a partir de uma prática “autoritária” por parte do Estado; prática através da qual o Estado, utilizando-se de métodos coercitivos, obrigaria o povo a praticar certas inovações.

Nesse sentido, medidas como a instauração de concursos para provimento de cargos públicos, a instituição de Tribunais Regionais, a constituição de um estatuto para o funcionalismo público, a criação de Conselhos Técnicos, a garantia constitucional de direitos sociais e a obrigação da organização trabalhista como a

sindical urbana, por exemplo, auxiliariam no desenvolvimento de uma cultura política liberal-democrática da sociedade brasileira.

Uruguai e Viana julgaram, cada um a seu modo, que a cultura política do povo brasileiro seria variável independente para o estabelecimento do autogoverno no país, mas dependeria da reforma das instituições do Estado para ser gerada e fortalecida nesse sentido.

Notório se faz no parágrafo acima que as prescrições de Viana, que têm, por sua vez, fundamento nas reflexões, diagnósticos e práticas de Visconde do Uruguai, encontraram solo fértil no Brasil dos anos 1930, especialmente no governo Getúlio Vargas.

Com o fim da II Guerra Mundial, em meados da década de 1940, mesmo com as instituições fundamentais da democracia operando no Brasil – como o voto (ainda que não universal), os direitos à organização política (ainda que não plena, o PCB mantinha-se na clandestinidade) e liberdade de imprensa –, ainda se acatava o diagnóstico culturalista de que o povo brasileiro padecia de uma inaptidão cultural à democracia. Um novo problema nacional se colocaria a partir de então, todavia.

A receita para a constituição do cidadão brasileiro deixaria de ser o treinamento de um povo amorfo pelas instituições político-administrativas desenhadas pelas elites políticas nacionais e passaria a ser o desenvolvimento econômico.

Assim, idéias de organismos internacionais como a CEPAL e nacionais, como o ISEB, produziram explicações para as resistências ao desenvolvimento econômico dos países periféricos, especificando quais seriam os condicionantes estruturais do desenvolvimento.

Nesse sentido, o “problema brasileiro” aparecia nas produções do ISEB não apenas enquanto preocupações político-culturais, mas a estas se somavam aquelas vinculadas à sua estrutura econômica e social, como as consequências trazidas pela abolição da escravidão e da imigração estrangeira; a formação de um mercado de trabalho nacional livre; as dificuldades de importação causadas pelas grandes guerras mundiais e as crises cambiais.

Esses fatores teriam gerado uma convergência de interesses entre diversos campos da sociedade brasileira – proletariado, campesinato, burguesia e classe média – que passaram a ter seus interesses representados pelo desenvolvimento.

Contudo, os traços culturais da sociedade brasileira, segundo produções do ISEB, foram intensificados com esse quadro favorável ao desenvolvimento que estrangulou a máquina do Estado, favorecendo uma política de clientela e deformando o serviço público.

Isebiano eminente, Guerreiro Ramos, valendo-se das reflexões de Uruguai e Viana, uniu as preocupações de pensar o povo brasileiro enquanto categoria autônoma àquelas trazidas pelas teorias desenvolvimentistas, afirmando que o “problema nacional” só teria passado a existir após a independência e que se teria constituído pela vontade do Estado, uma vez que este ter-se-ia formado antes da sociedade e esta por vontade daquele.

Ramos, a partir das reflexões que produziu por sua longa estada no Departamento de Administração do Serviço Público, erigiu sólida teoria sobre a identidade nacional e as melhores estratégias para o desenvolvimento nacional.

Utilizando-se de conceitos das áreas de conhecimento da administração e da sociologia, ele identificou, como os autores-atores políticos estudados nessa tese, necessidades de transformação na sociedade brasileira.

Mesmo com uma perspectiva messiânica acerca das capacidades deste povo, suas potencialidades necessitavam ser despertadas e a receita para sua saída de um estado de entropia para sua realização enquanto agente político passaria pelo desenvolvimento nacional; o agente por excelência para favorecer esse desenvolvimento seria o Estado.

Para relevar a tese ora defendida, é necessário ressaltar que, seguindo idéias dos atores políticos estudados neste trabalho, a estratégia para o Estado conduzir a nação ao desenvolvimento e à democratização seria a racionalização das estruturas político-administrativas do Estado, a partir da reforma dessas.

Nesse sentido, dever-se-ia implementar, no Brasil, um modelo de gestão que propiciasse a impessoalidade, a excelência produtiva e a autonomia, por intermédio de reformas administrativas que estabelecessem o mérito como critério de contratação de funcionários para os quadros da burocracia, bem como o desenvolvimento de carreiras para a mesma, visando o término do privatismo da coisa pública e a implementação de uma “cultura do moderno”, que programasse e organizasse a produção nacional a partir do Estado, via empresas públicas.

Esses procedimentos favoreceriam tanto o surgimento quanto a identificação, por parte dos agentes do Estado, das demandas sociais legítimas, uma vez que esse Estado, sem as reformas necessárias, estava tomado por relações oligárquicas de dominação, patrimonialistas, e por formas e hábitos culturais que impediam a participação de outras classes nos assuntos do Estado.

Além da identificação das demandas legítimas do povo por parte do Estado, as reformas necessárias à suplantação do Estado patrimonialista descrito por Guerreiro favoreceriam o fortalecimento do próprio papel do Estado, uma vez que dele emanaria a racionalidade para as reformas, bem como dele seria o papel de coordenação para planejar e melhor executar a disposição ótima dos fatores de produção em um contexto capitalista.

As outras classes sociais, que não a elite acostumada a colonizar o Estado, deveriam ser formadas enquanto categoria política, todavia. Para tanto, o desenvolvimento econômico favorecido pelas reformas das instituições político-administrativas do Estado, ao engendrar uma fase capitalista de desenvolvimento econômico-social, forjaria naturalmente essas novas classes ao integrar o povo em um mercado próprio.

Essa linha de raciocínio engendrada por Guerreiro Ramos acompanhou todo o planejamento e reformas levadas a termos durante o regime militar, especialmente com o Decreto-Lei nº 200, que visava à criação de uma nova burocracia, bem como ao fortalecimento do crescimento econômico, por intermédio da criação das empresas e fundações estatais.

De uma perspectiva histórica, a essas mudanças político-administrativas levadas a termo pelos militares, seguiu-se no Brasil um amplo movimento sócio-político de retomada da democracia, estabelecido entre 1974 e 1985, culminando com a Constituição de 1988. A institucionalização das ciências sociais no país, em conformidade com a sociedade nacional, também galgou outro patamar, solidificando seus conhecimentos e estruturando sólido programa de pesquisa.

Assim, mesmo se tendo percebido essa mudança na organização e atuação da sociedade nos assuntos nacionais, especialmente na busca e aquisição de novas instituições políticas por meio da contestação e participação sociais, um novo problema se colocava na agenda de pesquisas no Brasil: __ como consolidar as

instituições democráticas, evitando-se o nefasto ciclo entre regimes autoritários e democráticos que assolaram o país desde que se tornou uma República?

Diveros autores e pesquisadores, como descrito no primeiro capítulo dessa tese, teceram suas análises, tendo convergido, com nuances, ao prognóstico receitado por Uruguai, Viana e Guerreiro: para se estabilizar e fortalecer a democracia no Brasil seria mister uma reforma em suas instituições de Estado.

Perspectivas econômicas, políticas, sociais e culturais foram levantadas como variáveis explicativas para justificar análises e propostas de intervenção visando à manutenção das instituições democráticas nacionais adquiridas na década de 1980.

Todas as vertentes de análise, todavia, convergiram para uma perspectiva abrangente do problema que se colocava, a saber, como evitar novos ciclos de transição de regime no Brasil, bem como qual a melhor maneira de se melhorar a qualidade da democracia.

Nesse sentido, a somatória de diversos fatores como subsequentes crises econômicas aliadas a uma crise de governabilidade e a uma característica cultural pouco convergente para os valores democráticos, favoreceu o que se alcinhou de “crise do Estado”.

Mesmo com todas essas análises, uma mudança na morfologia social brasileira se fez notar no país, principalmente a partir da década de 1970, especificamente no que diz respeito à organização da sociedade, a partir de então usualmente chamada de “nova sociedade civil”.

Esta sociedade civil, para além de categoria de análise sociológica, demonstrou-se fator fundamental no processo de democratização nacional entre os anos 1970/80; os pesquisadores não puderam negar sua existência, dadas as evidências já apontadas nesta tese como as expressivas votações colhidas pelo MDB a partir de 1974, os movimentos de carestia, de mães, das Centrais Eclesiais de Base da Igreja Católica, o fortalecimento do sindicalismo urbano e a criação de novos partidos políticos como o Partido dos Trabalhadores.

As relações entre essa sociedade civil e as estruturas administrativas e políticas do governo foi muito estudada e debatida por pesquisadores, a ponto de se ter cunhado o termo “ingovernabilidade” para se tratar da pressão exagerada de demandas sociais e de participação dessa nova categoria de cidadãos que ora se apresentava, bem

como da incapacidade do governo em atendê-las, o que gerava insatisfação generalizada na população.

O remédio para o problema envolveria tanto a adequada mobilização de recursos institucionais do Estado quanto a capacidade de coalizões políticas feitas para a manutenção da democracia, somando-se, desta feita, as dimensões técnicas e políticas da ordem democrática à eficiência político-administrativa do Estado; em outras palavras, precisar-se-ia elevar a capacidade de governança e governabilidade deste novo Estado democrático.

As reformas das instituições político-administrativas propostas pela Constituição de 1988 para sanar os problemas acima descritos, foram: o sufrágio universal; a ampliação de direitos sociais; a descentralização administrativa e financeira; a reforma do serviço civil; consecutivas tentativas de contenção do déficit público; políticas de abertura comercial.

A grande novidade instaurada com o advento da Nova República foi a ampliação de instrumentos institucionalizados de participação popular a partir do Estado. Não é demais lembrar que, a partir da Constituição de 1988, o Brasil é uma república federativa que exerce seu poder a partir de representantes eleitos ou por iniciativa direta. Assim, o Estado tratou de, no bojo de suas reformas, implementar diversas formas de participação popular direta visando à faltante governabilidade, tais como conselhos de políticas públicas, ouvidorias, orçamentos participativos, emenda constitucional por iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

As preocupações em estabelecer novos mecanismos de relacionamento com a sociedade acompanharam os governos brasileiros até o projeto de Reforma do Estado proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado _ encabeçado por Bresser-Pereira desde sua origem (1995) _ até sua assimilação pelo Ministério do Planejamento e Orçamento que, absorvendo a parte de gestão do governo, tornou-se Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1999).

Bresser-Pereira, ator político que muito refletiu sobre as questões nacionais, teve capacidade de assimilação e proposição de novas idéias, bem como de revisão daquelas antigas e seculares. Sua produção intelectual permitiu que se defenda nesta tese que os diversos temas que vêm sendo discutidos até então, sejam vistos não como síntese, mas como ponto de convergência e realinhamento de conceitos fundamentais

dessa tão discutida relação entre sociedade e Estado no Brasil quando se pensam as reformas do Estado brasileiro.

É necessário ressaltar que as análises de Bresser-Pereira – que fundamentaram sua atuação e sofreram modificações com o passar dos anos –, foram elaboradas em um novo contexto social quando se as compara com autores como Visconde do Uruguai, Oliveira Viana e Guerreiro Ramos.

Nesse sentido, a sociedade liberal almejada – tanto do ponto de vista dos direitos como do da economia – pelos autores acima citados, já fora alcançada. As instituições democráticas estão não apenas desenhadas, mas implantadas e em funcionamento; a sociedade, por sua vez, deixou de ser categoria deontológica, organizou-se e demonstrou papel fundamental na organização da nova ordem democrática.

Ainda assim, diversas das preocupações bresserianas fazem eco e encontram solo fértil, nas reflexões dos autores que vêm sendo analisados neste trabalho, dando origem a questionamentos: __ as instituições político-administrativas são suficientes tanto para a qualificação da democracia brasileira quanto para o fortalecimento de um novo modelo nacional de desenvolvimento? Como uma reforma institucional poderia auxiliar no desenvolvimento de uma nação republicana a partir do fortalecimento dos valores democráticos da sociedade? É possível que se fortaleça a cidadania a partir da reforma do Estado?

Para responder essas questões, tão abrangentes quanto a história das idéias políticas que se apresentaram ao longo desta tese, Bresser-Pereira associa elementos de reflexão econômicos, políticos, sociais e culturais, tecendo uma proposta normativa para a sociedade brasileira a partir de análises de processos históricos da formação político-econômica do Brasil.

Diferentemente dos os autores até aqui estudados, Bresser não coloca mais a questão da escravidão como um problema econômico como aparece para Vasconcelos e Uruguai, sequer como questão cultural como para Viana e Guerreiro. Tampouco se trata de questão de reflexão a ordem e estabilidade do Império nacional ou a retomada da ordem democrática, perdida após a revolução dos militares. O problema do povo amorfo, até mesmo da inexistência de um povo ou de uma consciência nacional, também não é posto dessa maneira.

Em comum, todavia, alguns pontos biográficos e diversas percepções de como interferir tanto nos processos de desenvolvimento econômico da nação quanto na cultura política da sociedade a partir da reforma das instituições político-administrativas brasileiras, supondo tanto que se possa fortalecer uma cultura política democrática a partir do desenvolvimento econômico, quanto seria necessária uma cultura política particular para fazer persistir a democracia e encaminhá-la para um *ethos* mais republicano.

Do ponto de vista das biografias, como já dito na introdução deste trabalho, todos os autores dedicaram uma vida de reflexões ao tema das reformas das instituições político-administrativas nacionais, além de terem ocupado cargos como agentes fiduciários do Estado em elevadas posições na estrutura estatal e também como representantes do povo: Vasconcelos foi Ministro, Deputado Geral e Senador; Uruguai foi Deputado provincial, Senador, Presidente de província, juiz de foro, Desembargador, Ministro e representante diplomático do Brasil na França; Oliveira Viana foi diretor de diversos órgãos do Estado e Ministro; Guerreiro Ramos foi Deputado Federal, agente do DASP e representante do Brasil na ONU; Bresser-Pereira foi Presidente de banco estatal, Secretário de Estado e Ministro.

A isso se soma outros fatos biográficos comuns como o de que todos têm o curso de Direito por primeira forja intelectual, à exceção de Guerreiro, que tem por graduação concomitante à de Ciências, o curso de Direito. Vasconcelos e Uruguai _- contemporâneos e parceiros políticos no Partido Conservador do Império _- tiveram formação em Coimbra, tendo o segundo terminado seus estudos no Brasil; Viana e Guerreiro Ramos formaram-se no Rio de Janeiro e Bresser-Pereira graduou-se em São Paulo, como Uruguai.

Esse fato é importante se remontarmos o papel dos advogados e juristas ao longo da história nacional, que fizeram diversos presidentes, ministros, deputados e senadores. Nesse sentido, Bonavides e Paes de Andrade evidenciam o espírito deontológico da disciplina em seu *História Constitucional do Brasil* (1991, p 12): “o direito busca fórmulas transformadoras com que alterar o *status quo* que fossiliza o País no imobilismo das correntes conservadoras, no estatuto político das oligarquias, no privilégio das camadas dominantes”.

Ainda tratando das biografias, temos: Bernardo Pereira de Vasconcelos, mineiro; Visconde do Uruguai, nascido na França; Oliveira Viana, fluminense e

Guerreiro Ramos, bahiano; tiveram larga passagem pelo Rio de Janeiro, tendo Vasconcelos, Uruguai e Viana terminado suas vidas na Baixada Fluminense, berço do conservadorismo do Império.

Oliveira Viana foi professor universitário no Rio de Janeiro, assim como o foi Guerreiro Ramos e o é Bresser-Pereira em São Paulo; os dois últimos na mesma instituição universitária, a Fundação Getúlio Vargas, que nutre larga tradição de reflexões sobre os assuntos da administração pública.

Os últimos, Bresser e Guerreiro, têm outro fato comum em sua biografia; ambos pertenceram à Ação Católica que tinha por base o pensamento de Jacques Maritain e Alceu Amoroso Lima, que se utilizaram em suas reflexões da mesma Encíclica papal que inspirou Viana quando este pensou sobre direitos sociais no Brasil, a *Rerum Novarum*, escrita por Leão XIII em 1891. No documento, a Igreja Católica deixava de polemizar com o capitalismo como forma de produção, buscando apenas concebê-lo como despojado dos pressupostos do indivíduo liberal, abrindo espaço para a sociedade civil católica praticar a política, buscando a cristianização das relações sociais capitalistas e visando a reorganização do sistema sob o imperativo ético do comunitarismo.

Como se pode deduzir, o caldo político e intelectual desses autores-atores que tão profundamente refletiram sobre a constituição e a ordem brasileiras têm traços comuns que, embora de difícil demonstração, apontam indícios de que suas biografias, não raro, moldaram várias preocupações que se lhe perpassaram, tais como a necessidade basilar de construção de uma ordem jurídica liberal _ tão apregoada pela deontologia das cadeiras de Filosofia do Direito _ e as decorrentes percepções sobre a morfologia social e cultura política necessárias tanto para o estabelecimento do autogoverno como para a qualificação da democracia e o desenvolvimento econômico nacionais.

Suas biografias também podem ter se refletido sobre as percepções da cultura política nacional como variável dependente das estruturas político-administrativas e tenham influído sobre as instituições das quais fizeram parte e chegaram a chefiar, como Tribunal de Contas e Ministérios/Departamentos responsáveis pelo gerenciamento administrativo do Estado.

Reforma Administrativa e cultura política

Vasconcelos e Uruguai iniciaram suas reflexões sobre o Brasil com elã liberal, tendo sido, todavia, os dois grandes representantes do *Movimento do Regresso*, devido às suas análises de que não havia a cultura política necessária ao povo brasileiro que o levasse ao *self-government* no país.

Viana corrobora essa tese, retroagindo no tempo às deliberações dos druidas sob as sombras dos carvalhos britânicos, para justificar o argumento culturalista de que o povo massa brasileiro não possuía a cultura política necessária para o autogoverno do país. Já Guerreiro Ramos, mesmo qualificando a inexistência do povo brasileiro, reflete messianicamente sobre o papel de uma *intelligentsia* brasileira que levaria esse povo a uma identificação e organização, ao favorecer o desenvolvimento econômico nacional.

É a partir dessa época (1950), com a aclamação das teses da CEPAL e do ISEB, com fundamento nas análises de economistas como Celso Furtado, que o desenvolvimento econômico surge como variável independente em relação à cultura política, ganhando o desenvolvimento status de potencial modificador da cultura política nacional.

Nesse sentido, o capitalismo, tido como desdobramento natural a partir do desenvolvimento econômico, traria a possibilidade do surgimento de novas classes sociais, conscientes de si e organizadas enquanto tal, com valores liberais e democráticos arraigados e propensos ao comunitarismo e à igualdade social, o que favoreceria o estabelecimento da democracia no país.

Bresser-Pereira, refinando os argumentos isebiano e cepalino, une todas essas categorias (instituições, economia e cultura política) que passam a ser percebidas pelo autor como constantes de um único movimento social encetado, dialéticamente ao longo da história nacional, tanto pelas estruturas do Estado quanto pela sociedade civil.

Em comum, todos os autores-atores pesquisados partem do mesmo ponto ao identificar como central a reforma das instituições político-administrativas do Estado nacional, para que se iniciem mudanças estruturais e culturais na sociedade brasileira.

A reforma geraria/fortaleceria valores liberais, de autogoverno ou republicanos, a partir de mudanças como a desconcentração de instituições administrativas separadas do poder legislativo, como demonstrou Uruguai. A

organização comunitária agiria a partir das orientações do centro do poder, como afirmou Viana. Do surgimento de uma nova classe social derivada do desenvolvimento econômico como desejou Guerreiro Ramos. Ou a partir da participação da sociedade civil nos assuntos do Estado e do desenvolvimento econômico, de acordo com Bresser-Pereira.

Nesse sentido, ao tratar de um “Estado forte” no núcleo estratégico do aparelho do Estado, responsável pelas decisões que condizem ao interesse nacional, as reflexões de Bresser-Pereira ecoam as preocupações de Uruguai em relação à questão da centralização política e da desconcentração administrativa no Império.

As referências possíveis entre a categoria “concentração política” do Visconde e as teses de Bresser se estendem à questão de tipificação feita pelo segundo, ao separar as atividades do Estado em atividades exclusivas e serviços não exclusivos.

As primeiras tratam-se da capacidade de executar os poderes extroversos de regulamentação, fiscalização e fomento que são percebidas a partir da sociedade, e que emanam desse centro em forma de diretrizes jurídicas, políticas, administrativas e fiscais.

Já os serviços não exclusivos, por sua característica de produzirem ganhos que não podem ser apropriados pelo mercado por não poderem se transformar em lucro, devem ser financiados pelo Estado e executados em parceria com a sociedade civil através da desconcentração dos serviços, para utilizar termo de Uruguai. Estes tornar-se-iam mais eficientes, fortaleceriam práticas de mecanismos que privilegiariam a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social prestadora do serviço, favorecendo o controle social.

Fica clara a relação traçada entre Visconde do Uruguai e Bresser-Pereira e suas reflexões sobre a necessidade de que a vontade política emane de um núcleo, ou centro, e de que reflita o bem comum percebido por esse núcleo político e derivado da sociedade, bem como o fato de que os assuntos chamados “interesses especiais” pelo Visconde e “serviços não exclusivos do Estado” por Bresser, para além de tornarem as políticas públicas mais eficientes, também serviriam como convite e estímulo à participação do cidadão nos assuntos do Estado.

Nas propostas de reformas político-administrativas feitas por Uruguai também se evidencia uma preocupação que motivou todos os autores-atores estudados

nesta tese, o patrimonialismo no serviço público. Certo é que Visconde do Uruguai não se utiliza do termo patrimonialismo para falar do problema, ocupando-se, antes, de reformas que impedissem juízes municipais, “criaturas da cabala de uma das parciaisidades do lugar”, de serem detentores de poder exclusivo sobre o julgamento de crimes de responsabilidade administrativa dos funcionários públicos da mesma localidade, ou seja, também pertencentes à mesma cabala.

Oliveira Viana foi contundente nesse assunto, tendo chegado a iniciar a reforma burocrática do Estado ao propor, pela primeira vez no Brasil, que os cargos públicos fossem preenchidos de maneira meritocrática e pública, por meio de concursos, ponto que foi reforçado pelas reformas administrativas feitas pelo DASP no Brasil e largamente refletidos e incentivados por Guerreiro Ramos.

O ponto é nevrálgico na obra de Bresser-Pereira que, mesmo reconhecendo o empenho da Reforma Burocrática (da qual Ramos foi peça central em sua passagem pelo DASP) no sentido de conter o patrimonialismo do Estado brasileiro, faz uma crítica ao Decreto-Lei nº 200 de 1967, ao afirmar que esse critério público foi perdido devido à inflexibilização e generalização das normas administrativas.

A questão da regulação das atividades do Estado surge com força nas obras de Uruguai, Viana e Bresser, ponto no qual os autores convergem para uma percepção de que as reformas político-administrativas por eles propostas facilitariam essa regulação.

Nesse sentido, Visconde do Uruguai e Oliveira Viana concordam que o mecanismo central para essa regulação é o poder judiciário, que para exercer tal função deveria ser fortalecido; mas vale lembrar que Viana também favoreceu em suas atividades o exercício da regulação do poder executivo e legislativo, tendo ele próprio sido Ministro do Tribunal de Contas da União.

Bresser, reconhecendo também a legitimidade de regulação judicial e do executivo, incrementa o argumento falando da regulação que emana de uma nova sociedade _ liberal, democrática e republicana – surgida a partir do estímulo à participação na coisa pública e que, por meio dessa participação, eleva o *accountability* dos agentes do Estado e dos representantes do povo.

Essa perspectiva, como dito, também é levantada por Uruguai ao afirmar que a intervenção de particulares nos negócios de suas respectivas províncias em

assuntos imediatamente vinculados a seus interesses poderiam elevar as possibilidades de autogoverno no país, mas essas intervenções, justamente por haver uma falta de cultura política de *self-government* deveriam ser introduzidas aos poucos, com tutela e sujeita a corretivos.

Viana corrobora da tese de que se possa “educar” o povo para a participação na gestão da coisa pública. Para tanto, propõe a estratégia de que reformas legislativas aplicassem sanções àqueles que não cumprissem as regras, bem como o Estado deveria fortalecer os direitos sociais e organizar os cidadãos em associações e sindicatos para que esses desenvolvessem a cultura da participação e da associação.

Essa formação de uma cultura política liberal que vem sendo discutida é receita para um problema identificado por Viana no Brasil, uma diferença entre um “país legal” e um “país real”. Segundo o autor, o primeiro “país” trata das interpretações liberais, ou liberalizantes, feitas por diversos agentes políticos ao longo da história nacional, as quais se inscreveram nas constituições brasileiras como critério de realidade social quando o “direito costume”, atrelado às realidades sociais do povo massa, suplantava o “direito lei” inscrito nessas constituições.

Guerreiro Ramos chamou essa característica nacional de formalismo, ou seja, a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la, afirmando ser este um traço cultural nacional, incluindo-se aí as elites política e econômica do país.

Viana e Guerreiro talvez tenham, em suas obras de maturidade – *Instituições Políticas Brasileiras* e *Administração e Estratégia do Desenvolvimento* respectivamente –, desenvolvido com mais força e clareza a relação entre mudança na cultura política nacional e mudança via reforma das instituições político-administrativas no Brasil. Mas como se vem defendendo nesse trabalho, todos os autores passaram por essa relação, qual seja, reformas institucionais levariam o Brasil ao patamar de nação liberal-democrática.

Bresser-Pereira relaciona, a partir de forte inspiração isebiana, o surgimento desse *ethos* liberal-democrático ao desenvolvimento e sustentação do capitalismo no Brasil. Dessa perspectiva, esse “espírito público” almejado por todos os autores aqui estudados, seria fruto de um novo acordo de classes alcançado, historicamente, entre os capitalistas, a classe política, o proletariado nacional e a burocracia. Mais do que isso, a

Reforma Gerencial do Estado, _ somado a esse percurso histórico favoreceria a possibilidade de fortalecimento da cultura política e dos direitos clássicos de cidadania identificados por Marshall (civis, políticos e sociais), bem como do que Bresser chama de “direitos republicanos”.

Vale aqui ressaltar uma observação histórica de Bresser-Pereira sobre a direta intervenção do Estado na formação da cidadania. O autor reconhece o fato de que o estado socialdemocrático foi fundamental na ordenação dessa cidadania; mas diverge de Viana, por exemplo, quando esse identifica que seria função exclusiva da elite do Estado reformar as instituições brasileiras visando à modificação da cultura política nacional e o desenvolvimento econômico da nação.

Por outro lado, todavia, Bresser corrobora reflexões de todos os autores-atores em relação à formação de quadros de uma burocracia nacional, bem como a delimitação de suas áreas de atuação, para que esses viessem a modernizar as estruturas do Estado. Uruguai defendeu as delimitações das atividades administrativas e judiciárias; Viana pensou em categorias exclusivas de Estado, como a fiscal e defendeu os concursos para ingresso no aparelho de governo; Guerreiro Ramos foi partidário da formação de quadros profissionais que compreendessem questões como segurança nacional, o Estado democrático e o desenvolvimento econômico, almejando, assim, a consolidação do sistema capitalista industrial e reformas sociais que conduziriam um povo desforme à organização e, conseqüentemente, à democracia.

Essa mudança na burocracia, preocupação uníssona, como se viu, foram problematizadas em suas épocas, nomeando um inchaço da máquina administrativa, incluindo contratações de servidores com funções não específicas e tornando o Estado incompetente e perdulário.

Outro ponto combatido foi o que se veio a chamar de patrimonialismo, traço da cultura política nacional que impede o ótimo funcionamento do Estado. Nesse sentido, como já dito, Uruguai preocupava-se com o fato de que os julgadores das questões administrativas fossem oriundos do mesmo local ao qual pertenciam os funcionários administrativos julgados; Viana temeu profundamente as relações clônicas oriundas das relações entre os senhores de terras e seus súditos e como essa relação impregnava a máquina do Estado; Guerreiro e Bresser encontravam-se mais próximos nessa reflexão, sendo o primeiro ator da Reforma Burocrática que pretendeu eliminar o patrimonialismo do Estado pela via dos concursos públicos, iniciativa por Bresser

apoiada, mas também criticada quando foi aplicada ao Decreto-Lei nº 200 por ter favorecido esse mesmo patrimonialismo junto às empresas estatais pela Lei criada.

A questão do desenvolvimento nacional surge em todos os autores-atores. Mas nos primeiros, Uruguai e Viana, era variável dependente da cultura nacional. Essa relação se inverte com as teses da CEPAL e do ISEB, que percebem a mudança cultural de uma perspectiva infra-estrutural. Segundo Guerreiro Ramos, a partir da constituição de um sistema capitalista as relações sociais mudariam, integrando as pessoas em um mercado próprio, elemento faltante para que o povo se pudesse organizar e rumar em direção à democracia.

Bresser-Pereira, pode-se dizer, é partidário dessa segunda relação, que não desmerece a questão cultural e faz eco ao “problema nacional” da inexistência de um povo e coloca a variável cultura como dependente da infra-estrutura econômica.

Assim, como os demais, ao pensar o fortalecimento da democracia e a criação de um “Estado Republicano”, as reformas propostas e implementadas pelo ex-Ministro tratam-se de reformas orientadas para o mercado, com forte caráter de regulação estatal, uma vez que essa relação capitalista é que favoreceu o surgimento de um Estado social-liberal.

Essa reforma também logrou fortalecer o núcleo estratégico do governo, bem como incentivar a participação e controle sociais por intermédio da publicização de serviços não exclusivos do Estado, como descrito na última seção do quinto capítulo desta tese.

Nesse sentido, supô-se que, por intermédio das reformas da estrutura político-administrativa feitas por Bresser-Pereira quando à frente do MARE, se alcançasse o almejado Estado Republicano, uma vez que elas elevariam a capacidade organizacional da comunidade nacional ou, como disse Bresser em outro lugar, a Reforma do Estado teria a capacidade de democratizar a sociedade civil a partir de sua participação na execução das políticas públicas do Estado (**Bresser-Pereira, 1999b**).

A diferença entre os atores políticos estudados nesta tese não trata de divergências entre suas posições normativas. Pelo contrário, o que aqui se busca demonstrar é justamente o fato de que esses atores-autores, sem exceção, convergiram do ponto de vista das idéias em como alcançar ou fortalecer a democracia no país por meio de reformas nas instituições político-administrativas nacionais.

As diferenças apontam, antes, a maneira como cada um deles manuseou a realidade social e política que a história e a morfologia social nacionais se lhes impingiu durante suas reflexões.

Nesse sentido, o século XIX estava estruturado em organização social agrária, escravocrata e imperialista; a sociedade “que importava” limitava-se a uns poucos homens proprietários de terras, alto signatários do poder imperial como os magistrados e o exército, alguns profissionais liberais como advogados, comerciantes e jornalistas e estratos do clero.

No início do século XX, tendo passado a abolição da escravatura, Viana ainda se ocupou sobremaneira da questão da missigenação trazida pela escravidão. A despeito de não ter sido tema desta tese, este autor foi enviado ao inferno não apenas por ter sido associado aos regimes autoritários de Getúlio e dos militares, mas, também, por ter, segundo críticos, defendido posições misógenas na sociedade brasileira.

Mas não se pode esquecer que foi na primeira metade do século XX que a democracia – com a vitória dos Aliados na Segunda Grande Guerra e o vulto que tomaram as organizações civis de advocacia social ao reivindicarem do Estado seus direitos fundamentais – se espargiu para todo o Ocidente enquanto necessidade de ser a ordem vigente dos países modernos e desenvolvidos.

Guerreiro Ramos foi cassado pelo regime militar e se exilou no Estados Unidos. Negro, a questão racial também foi crucial em sua obra e a função messiânica do sociólogo para a condução do povo rumo à democracia é tema trasnversal em todo seu pensamento. Guerreiro faleceu em 1979, não tendo retornado do exílio com a Lei da Anistia, mas percebeu, e viveu, os momentos iniciais de organização social que levariam o Brasil a novo período democrático, tendo assimilado esse fato às suas reflexões de maneira entusiasmada.

Bresser-Pereira, também tendo refletido sobre a transição democrática no Brasil, acompanhou a organização da sociedade em agente histórico: novos partidos políticos, centenas de associações e movimentos, uma nova Constituição democrática e, como ele mesmo chama a atenção, para a consolidação da “Revolução Capitalista” no país. Este autor, franco entusiasta da democracia, participa, desde os idos do governo Montoro, de instituições de governo desta nova ordem democrática.

Esses fatos históricos foram assimilados por Bresser em suas análises, tendo a sociedade civil papel relevante em sua proposta de Reforma do Estado já como realidade histórica, não mais como devir ser, a despeito de poder ser mais democrática e rumar na trilha do Estado Republicano.

Muitos autores brasileiros e também brasilianistas estrangeiros, associaram essa prerrogativa do Estado em relação à mudança social ao que chamaram de pensamento conservador; termo que, contemporaneamente, ou desde o regime militar, faz eco a tempos sem liberdades democráticas, opondo a qualidade “conservador” à outra, “democrática”, ou “progressista”.

Argumento eu, aqui, que não são conservadores esses atores políticos. Se o fossem, assim poderiam ser alcunhados apenas pelo fato de que as mudanças que propuseram na ordem nacional transitaram, todas, pela ordem jurídica, política e cultural que era vigente em suas épocas. Sem atentar, em único momento sequer, contra a ordem, Vasconcelos e Uruguai fizeram o *Regresso* pela via constitucional. Viana não participou da Revolução de Getúlio, tendo sido quadro de seu governo; também foi nos últimos sete anos de vida quadro técnico de um governo (qual?) democraticamente eleito (1945-1952). Guerreiro propôs mudanças constitucionais no período 1945-64 e lutou com suas armas intelectuais contra o regime militar. Bresser, confesso admirador de Vargas, rompe com o PDC em 1955 por discordar do apoio oferecido a Juarez Távora (UDN) em detrimento a Juscelino Kubitschek e ingressa em atividades governamentais na Nova República.

Os planos de ação traçados/executados pelos autores-atores aqui estudados, se não se os pode vincular diretamente a esse processo de democratização ora alcançado pela nação brasileira_ seja por falta de dados empíricos que permitam esse movimento nesta tese, seja antes porque este não era o escopo deste trabalho, deixam a suposição de que a relação exista.

A morfologia da sociedade mudou ao longo desses quase dois séculos, estudada por intermédio das idéias desses autores-atores políticos, bem como mudou a economia da nação brasileira.

Uma análise cuidadosa demonstra como, ao longo do tempo, seus escritos mantêm a capacidade de assimilar novas reflexões, bem como duras críticas, a ponto de

se poder identificar traços de seus pensamentos que permanecem tão atuais e que podem, ainda hoje, encantar e motivar jovens pesquisadores.

São filhos de seu tempo, todos. Audazes progressistas em suas épocas. Não se pode, hoje, cobrar que Uruguai fosse favorável ao fim do Império no século XIX escravocrata. Também não se pode cobrar que Viana fosse favorável à descentralização, dado o caráter patrimonialista da sociedade do início do século XX. É impossível se dizer de Guerreiro Ramos que sua visão messiânica para a sociedade nacional estava equivocada em meados dos 1950 e que a relação que ele estabeleceu entre desenvolvimento econômico e democracia não fazia sentido.

Possível é, todavia, perceber nas idéias desses autores traços comuns: todos, aqui se incluindo Bresser-Pereira, foram partidários da tese de que a mudança na cultura política da sociedade brasileira conduziria o país ao *self-government*, à democracia e a seu fortalecimento. Mais do que isso, essa mudança poderia ser favorecida pela reforma das instituições político-administrativas do Estado brasileiro, conferindo, com nuances, a esse Estado, características de pedagogo da liberdade.

Bibliografia

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas, *Revista da Administração Pública* – edição comemorativa, Rio de Janeiro, 2007: 67-86.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo (orgs). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense. 1983.

_____. Dilemas da institucionalização das ciências sociais no Rio de Janeiro. In: MICELI, Sérgio (Org.). *História das ciências sociais no Brasil*, v. 1. São Paulo: Vértice, 1989. p. 188-216.

_____. Além do corporativismo: Interesses organizados e democratização in SOLA, L. e PAULANI (orgs). *Lições da década de 80*. EDUSP. São Paulo. 1995.

_____. Oliveira Viana, Instituições Políticas brasileiras in MOTA, Lourenço Dantas. *Um Banquete no Trópico Vol. I* (org). Editora SENAC. São Paulo. 2001.

ALMOND, G. e VERBA, S. *The civic Culture: political attitudes i five western democracies*. Princeton University Press. 1963.

ALVESSON, M. E DEETZ, S. Teoria Crítica e Abordagens Pós Modernas para Estudos Organizacionais, in CALDAS, M. FACHIN, R. E FISCHER, T. *Handbook de Estudos Organizacionais*, São Paulo, Atlas, 2000, vol. 1, pp.227-267.

ARAUJO, Cícero. Capitalismo e Democracia. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) *Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. 2004.

AVELLAR, Helio de Alcântara. *História administrativa e econômica do Brasil*. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

AVRITZER, L. e COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n 24, 2004: 703-728.

ARRUDA, Mário Hélio de e MENDONÇA, Carlos Vinicius Costa de. Oliveira Vianna: ideologia social autoritária. *Revista Ágora*, Vitória, nº 3, pp 1-21, 2006.

BARBOSA, Livia. Cultura Política. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) *Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. 2004.

BARIANI, Edison. *A sociologia no Brasil: uma batalha, duas trajetórias* (Florestan Fernandes e Guerreiro Ramos). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

BARROS, Betania Tanure de. *Gestão à brasileira: somos ou não diferentes? : uma comparação com a América Latina, Estados Unidos, Europa e Ásia*. São Paulo: Atlas, 2003.

BERTERO, C. O Cultura Organizacional e Instrumentalização do Poder, in Fischer, R.M e Fleury, M.T. *Cultura e Poder nas Organizações*, São Paulo, Atlas, 1992, pp.29-43.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. Paz e Terra. 1991.

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do Pensamento Político Brasileiro*. Editora Hucitec. 2007.

BRASIL. Decreto-Lei 579 de 1938. *In* www.mp.gov.br em maio de 2010.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.637 de 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. MARAVALL, José Maria e PRZEWORSKI, Adam. Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach. In SMITH, W. C., ACUÑA, C. H. e GAMARRA, E. (eds) *Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick, USA. Transactions Books. 1994.

_____. *Cultura política, atores sociais e democratização*. RBCS, 1995a.

_____. *Estado, sociedade civil e legitimidade democrática*. Lua Nova, n.36, 1995b: 85-104.

_____. *Modernização incompleta e Pactos Políticos no Brasil* in SOLA, L. e PAULANI (orgs). *Lições da década de 80*. EDUSP. São Paulo. 1995c.

_____. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Texto para discussão ENAP*, Brasília. *in* www.enap.gov.br. 1995d.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo. Editora 34. 1998.

_____ e GRAU, N. C. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal* in BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, Nuria Cunill (org). *O público não-estatal na Reforma do Estado*. CLAD & Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1999a.

_____. *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado* in BRESSER PEREIRA, L.C. *et ali* (orgs) *Sociedade e Estado em Transformação*. Editora UNESP. São Paulo. 1999b.

_____. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, 34 (4): 7-26, Jul/Ago. 2000.

_____, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. Editora UNESP, ENAP, Imprensa Oficial. 2001a.

_____. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Texto para discussão Escola Nacional de Administração Pública n. 01. Brasília. 2001b.

_____. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Texto para discussão Escola Nacional de Administração Pública n. 04. Brasília. 2001c.

_____. Why Did Democracy Became the preferred Form of Government Only in Twentieth Century? In: Encontro da ABP 3., Anais ... Niterói. Disponível em www.cienciapolitica.org.br. 2002.

_____. Economista ou sociólogo do desenvolvimento. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

_____. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública *in* BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (org). Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo. Campus Elsevier, 2004b.

_____. O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido. Revisda Dados, Rio de Janeiro, Vol 47, nº 1, pp 49 a 84, 2004c.

_____. Democracia republicana e participativa. Novos Estudos CEBRAP, 71, março: 77-91. 2005a

_____. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência *in* TOLEDO, Caio Navarro (org) Intelectuais e Política no Brasil, a experiência do ISEB. Rio de Janeiro. Editora Revan. 2005b.

_____. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, 26 (2), 2006.

_____. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. Revista Sociologia Política, Curitiba, 9-30, junho de 2007.

_____. Desenvolvimento Econômico e Revolução Capitalista. Texto para discussão EAESP/FGV. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Outubro de 2008a.

_____. Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação: uma perspectiva histórica. Classificação JEL: O10 N01 N10. Disponível em www.bresserpereira.org.br. 2008b.

_____. Por que a Democracia se Tornou Dominante e Consolidada Apenas no Século XX? Disponível em www.bresserpereira.org.br. 2008c.

_____. Construindo o Estado Republicano, democracia e reforma da gestão pública. Editora FGV. 2009a.

_____. O Estado Necessário para a Democracia Possível na América Latina. Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos, “Agenda sobre a Estabilidade para a Democracia na América Latina. Disponível em www.bresserpereira.org.br. 2009b.

_____ e DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. Novos Estudos, 84: pp 83-99, julho de 2009c.

_____. Nação e Sociedade Civil na Construção Política do Estado. Texto não publicado fornecido pelo autor. 2010.

CAMPOS, Roberto. A opção política brasileira *in* SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro, Jose Olympio. 1974.

CARDOSO, Fernando Henrique. Estado e regime na América Latina *in* COLLIER, David (org). O novo autoritarismo na América Latina, Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1982.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Mudança Sociocultural e Participação Política nos anos 80 *in* SOLA, L. e PAULANI (orgs). Lições da década de 80. EDUSP. São Paulo. 1995.

CARVALHO, José Murilo de (org). Bernardo Pereira de Vasconcelos. Editora 34. São Paulo. 1999.

_____ (org). Visconde do Uruguai. Editora 34. São Paulo. 2002.

_____. A formação das almas. São Paulo. Cia das Letras. 2003.

_____. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo. Cia das Letras. 2004.

_____. A utopia de Oliveira Viana *in* CARVALHO, J.M. Pontos e Bordados, escritos de história e política. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2005a.

_____. Pontos e Bordados. Belo Horizonte. Editora da UFMG. 2005b.

A construção da Ordem: a elite imperial. Rio de Janeiro/Teatro das sombras Civilização Brasileira. 2008a.

_____. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2008b.

CODATO, Adriano. Quando o Brasil era Moderno: o Estado antes da crise do Estado. Revista dois pontos, Curitiba, vol. 5, nº2, outubro de 2008.

COHEN, J. e ARATO, A. *Sociedad Civil y Teoria Política*. México. Fundo de Cultura Economica. 1995.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil*. Dados, vol. 41, nº 01, Rio de Janeiro, 1998.

COSTA FILHO, Carlos R. Pio da. *Liberalização do Comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais* in DINIZ, E. e AZEVEDO (orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Editora UNB. 1997.

CRUZ, José Saraiva. *Guerreiro Ramos e a construção ideológica do nacionalismo desenvolvimentista*. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, UERJ, 2002, Dissertação de mestrado.

DAHL, R. *Um prefácio a teoria democrática*. Jorge Zahar. 1989.

_____. *A Poliarquia: participação e oposição*. Editora da Universidade de São Paulo. 2005.

DI PALMA, G. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transition*. Berkeley. University of California Press. 1990.

DINIZ, E. e AZEVEDO (orgs). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Editora UnB. Brasília. 1997.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. *Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil*. Trabalho apresentado no seminário *La nueva relacion entre el Estado e Y La burguesia em America Latina*. Buenos Aires, CEDES, maio de 1994.

DINIZ, E. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90* in DINIZ, E. e AZEVEDO (orgs). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Editora UnB. Brasília. 1997.

_____. *Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea*. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), 2001: 13-22.

DOLHNIKOFF, MIRIAM. *Império e governo representativo: uma releitura*. Cad. CRH vol.21 n52, Salvador, Jan./Abr. 2008.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Estudos Brasileiros n 84, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*. Editora Globo. São Paulo. 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery; e FERRARI, Paola Nery. *Controle das Organizações Sociais*. Editora Forum. 2007.

FERNANDES, Florestan. *A ditadura em questão*. São Paulo, Zahar. 1981.

FLEURY, M. T. O Desvendar a Cultura de Uma organização: Uma Discussão Metodológica, in FISCHER, R.M E FLEURY, M.T. Cultura e Poder nas Organizações, São Paulo, Atlas, 1992, pp.13-29.

FREITAS, Maria Ester de. Cultura organizacional: evolução e crítica. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Sobre Desenvolvimento e Crise no Brasil. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Editora Nacional. 1959.

GRAU, Nuria Cunill. O Duplo Papel do Público não-estatal na Reforma do Estado. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

GRINDLE, Marilee S. e THOMAS, John W. Policymakers, policychoices and policy outcomes: political economy of reforms in developing countries. In PERKINS, D. e ROEMER, M. (eds.) Reforming economic system I delveloping countries. Boston, Harvard University Press. 1991.

HABERMAS, J. The theory of communicative action. Beacon Press, 1987.

_____. Três modelos normativos de democracia in Lua Nova, nº 36, 1995.

HELD, D. Modelos de democracia. 1987.

HUNTINGTON, Samuel P. Political Order in Changing Societies. Londres, Yale University Press. 1968.

_____. A ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. Pensamento Social no Brasil. EDUSC. Bauru. 2004.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.

_____. The United Sates in CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P. e WATANUKI, J. The Crises of Democracy: report on the governability of democracies to the Thilateral Commission. Nova Iorque, New York University Press. 1975.

INGLEHART, R. Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton University Press. 1990.

_____. Modernizations and Post-modernization. Princeton University Press. 1997.

JAGUARIBE, Helio. Democracia de Opinião Pública. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

LAMOURNIER, Bolivar. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira *in* ROUQUIER, Alain, *et alii* (orgs). Como renascem as democracias. São Paulo, Brasiliense. 1985.

_____. A formação do pensamento político autoritário na primeira república. Uma interpretação. *In* FAUSTO, Boris (org) História geral da civilização brasileira, vol. IX. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem Pena nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos CEBRAP nº 66, julho de 2003: 91-109.

LEAL, Carmem Imaculada de Brito Almeida. A Ação Católica em Minas Gerais. Teoria e Sociedade, Nº Especial – em homenagem a Fernanndo Correia Dias, pp 152-161, 2004.

LESSA, Renato. A invenção Republicana. Cadernos da Escola do Legislativo. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. 1999.

LIMA, Luiz Antonio de Oliveira. Progresso Técnico, crescimento e distribuição. In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, 49 (2), abr/Jun 1998.

LIPSET, S. *Political man: the social bases of politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

MARAVALL, J. M. Democracia y Democratas. Estudio 1995/65. Madrid. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. 1995.

MARSHAL, T. H. Class, citizenship and social development. Westport Conn: Greenwood Press. 1973.

MARTIN, Joanne. Culture in organizations: three perspectives. New York : Oxford University Press. 1992.

MCPHERSON, C.B. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press. 1977.

MELO, M. A. O jogo das regras: a política da Reforma Constitucional, 1990-96; RBCS, nº 33, ano 12: 63-86. 1997.

_____. (org). Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil. Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana. 1999.

_____, LUBAMBO, C. e COÊLHO, D.B. (orgs). Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo. Editora Vozes. 2005.

_____. Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processos decisórios. Editora Revan. 2008.

_____. Republicanismo, Cidadania e (novos?) Direitos. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

MENESES, Tobias Barreto de. Estudos de sociologia. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1962.

MICELI, Sérgio (Org.). *História das ciências sociais no Brasil*, v. 1. São Paulo: Vértice, 1989.

_____. (Org.). *História das ciências sociais no Brasil*, v. 2. São Paulo: Sumaré, 1995.

_____. As Reformas Constitucionais e a Previdência Social (1993-1996) in DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs) Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Editora da UnB. 1997.

MILL, J. S. Considerations on Representative Government. New York, Prometheus Books. [Original, 1861]. 1991.

MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. “Cinco dilemas da consolidação democrática”. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon de (org.). Dilemas da consolidação da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 265-269. 1989.

_____. Os brasileiros e a democracia. Editora Ática. 1995.

_____. Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In MOISÉS, José Álvaro (org) Democracia e Confiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? EDUSP. 2010.

_____. (org) Democracia e Confiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? EDUSP. 2010.

MONCLAIRE, Stéphane. Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2001, n.17: 61-74.

MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. Brasília. EdUnB. 1995.

MOTTA, Lourenço Dantas (org). Um Banquete no Trópico, V. 01. Editora SENAC. 1999.

_____. (org). Um Banquete no Trópico, V 02. Editora SENAC. 2000.

MULLER, E. N.; SELIGSON, M. A. "Civil Culture and Democracy: the Question of Causal Relationships". American Political Science Review, n. 88, pp. 653-652. 1994.

NABUCO, Joaquim. Um estadista do Império. Rio de Janeiro. Nova Aguilar. 1975.

NEVES, Gleisi Heisler. Reflexões sobre a proposta do Estado brasileiro. Texto para discussão ENAP. Brasília, 1995 in www.enap.gov.br.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. Transitions from authoritarian rule – tentative conclusions. Baltimore. John Hopkins Press. 1988.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões acerca de democracias incertas*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1986.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (eds.). *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. Revista Dados, vol. 42, nº 04, Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA. Aristeu de; ROMÃO. Valdo. Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas. São Paulo: Atlas. 2006.

OLIVEIRA, Lucia Lippi de. Prefácio. In: SOARES, L. A. Alves. *A sociologia crítica de Guerreiro Ramos: um estudo sobre um sociólogo polêmico*. Rio de Janeiro: Copy & Arte, 1993.

_____. *A sociologia do Guerreiro*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Reforma da Gestão Pública de 1995-98. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

PETTIGREW, Andrew M. "On studying organizational cultures." Administrative Science Quarterly, 24: 570-581. 1979.

PYE, Lucian W. e VERBA, Sidney. Political Culture and Political Development. Princeton, Princeton University Press. 1965.

REIS, José Carlos. As identidades do Brasil 2, de Calmon a Bomfim. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. Instituições de Participação Popular Direta em Saúde e Cultura Democrática: o Caso dos Conselhos Gestores de Saúde das Subprefeituras de São Paulo. dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2006.

_____ e PEREZ, Olívia. *Articulações entre Estado e sociedade civil na Nova República: um estudo comparativo entre Organizações Sociais e Conselhos* (in http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_14_52_43.pdf). Artigo apresentado no VI Encontro da ABCP. 2008.

PAIM, Antonio. Oliveira Vianna e o pensamento autoritário no Brasil in VIANA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras Vol II. EDUSP. São Paulo. 1987.

PATEMAN, Carole. The civic culture: a philosophic critique. The civic culture revisited. Boston: Little, Brown and Company, 1989.

PIVA, Luiz Guilherme. Ladrilheiros e Semeadores. A modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte. Editora 34. 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalism and Social Democracy. New York: Cambridge University Press. 1986.

_____. CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.

_____. Capitalismo, Desenvolvimento e Democracia. In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. 2004.

RAMOS, Guerreiro. A sociologia de Max Weber; sua importância para a teoria e a prática da Administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2/3, p. 129-39, ago./set. 1946.

_____. A divisão do trabalho social. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1/2, p. 161-8, out./nov. 1946b.

_____. Notas sobre a planificação social. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 163-6, dez. 1946c.

_____. A pesquisa e os “surveys” sociais. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3/4, p. 147-51, mar./abr. 1947.

_____ e GARCIA, Evaldo da Silva. *Problemas econômicos e sociais do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional da Criança. 1949.

_____. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*: ensaio de sociologia do conhecimento. Tese (apresentada em 1949 ao concurso para provimento em cargo da carreira de Técnico em Administração do quadro permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP), DASP, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional. 1950.

- _____. *O problema nacional do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Saga. 1960.
- _____. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Editora da FGV. 1966.
- SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1988.
- SALLUM Jr., B. Transição Política e crise do Estado *in* SOLA, L. e PAULANI (orgs). *Lições da década de 80*. EDUSP. São Paulo. 1995.
- SALLUM Jr., B. e KUGELMAS, E. O Leviatã acorrentado: A Crise Brasileira dos Anos Oitenta *in* SOLA, L. (org) *Estado, Mercado e Democracia*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1993.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Editora Fundo de Cultura. 1961.
- SCHMITTER, P. e LEMBRUCH, G. *Trends toward corporatist intermediation*. Londres, Sage Publications. 1979.
- SKELCHER, C. *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Buckingham: Open University Press. 1998.
- SKELCHER, C. Changing images of the State: overloaded, hollowed-out, congested *in* *Public Policy and Administration*, vol. 15, nº 03. 2000.
- SMIRCICH, L. Concepts of Culture and Organizational Analysis *in* *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, No. 3, *Organizational Culture* (Sep., 1983), pp. 339-358.
- SOLA, L. Estado, Reforma fiscal e governabilidade *in* *Novos Estudos CEBRAP*, 38, 1994.
- _____. Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: qual Estado? *In* *RBCS*, 27 (10), fev. 1995a.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e terra: 1992.
- _____. Estado, regime fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado? *in* SOLA, L. e PAULANI (orgs). *Lições da década de 80*. EDUSP. São Paulo. 1995b.
- _____. Reformas do Estado para qual democracia? *in* BRESSER PEREIRA, L.C. *et alli* (orgs) *Sociedade e Estado em Transformação*. Editora UNESP. São Paulo. 1999.
- _____. e PAULANI, L. (orgs). *Lições da década de 80*. São Paulo, EDUSP. 1995.
- SUZIGAN, Wilson. Crise e Reconstrução do Estado. . *In* NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) *Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. 2004.
- TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: fábrica de ideologias*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1982.

_____. (org). *Intelectuais e Política no Brasil, a experiência do ISEB*. Rio de Janeiro. Editora Revan. 2005.

SOUZA, Antonio Ricardo de e ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da Reforma: balanço da literatura em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, 54 (02), abr/Jun, 2003.

TURNER, Stephen P. "Studying organization through Levi-Strauss's structuralism." *in* Gareth Morgan (ed.), *Beyond Method: Social Research Strategies*. Beverly Hills, CA: Sage News. 1983.

URUGUAI, Visconde do. Ensaio sobre o Direito Administrativo *in* CARVALHO, J.M. (org). Visconde do Uruguai. Editora 34. São Paulo. 2002.

VANNUCHI, Paulo. Os Socialismos de Bobbio e Bresser-Pereira. . In NAKANO, Y., REGO, J. M. e FURQUIM, L. (orgs) *Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. 2004.

VATICANO, Papa Leão XIII. *Rerum Novarum* **in** <http://www.vatican.va> em maio de 2010 [1891].

VIANA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. Companhia Editora Nacional. 1947.

_____. *Populações Meridionais no Brasil*. Paz e Terra. 1973.

_____. *Instituições Políticas Brasileiras Vol. I*. EDUSP. São Paulo. 1987.

_____. *Instituições Políticas Brasileiras Vol II* . EDUSP. São Paulo. 1987.

VIANNA, Luiz Werneck. O moderno na política brasileira. *Presença*, São Paulo, n. 5, p. 37-6, jan. 1985.

WEFFORT, Francisco C. *Formação do Pensamento Político Brasileiro: idéias e personagens*. Editora Ática. 2006.

WORLD BANK. *Governance and Development (1992) apud International Bank for Reconstruction and Development, Governance: the World Bank's Experience*. 1993.