Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

RERE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 11 – setembro/outubro/novembro 2007 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

# BUROCRACIA PÚBLICA E ESTADO NO BRASIL

***Luiz Carlos Bresser-Pereira***
*Ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia do Brasil.*
*Professor Titular de Economia da Fundação Getúlio Vargas.*
*Presidente do IBRE.*

Nas sociedades modernas a classe empresarial e a alta burocracia pública são os dois grupos sociais estratégicos do ponto de vista político. No processo de desenvolvimento capitalista, as classes sociais estiveram sempre em processo de transformação: a aristocracia perdeu poder e relevância durante o século XIX, o mesmo aconteceu com a classe camponesa, a burguesia deixou de ser apenas uma 'classe média' para incluir também uma camada alta, a classe trabalhadora diversificou-se e uma parte dela ganhou nível de camada ou estrato médio, e a burocracia, que era um pequeno estamento situado principalmente dentro da organização do Estado, transformou-se em uma grande senão imensa classe profissional ou em uma tecnoburocracia tanto pública quanto privada.[1] Em todo esse processo, porém, a alta burguesia, formada por empresários e rentistas, e a alta burocracia política, constituída de burocratas profissionais e políticos eleitos, desempenharam sempre o papel político estratégico.[2] Ainda que a partir do século XX, quando a democracia se tornou o regime político dominante, os trabalhadores e as camadas tanto médias burguesas quanto profissionais tenham aumentado sua influência graças ao poder do voto, os grandes empresários e a burocracia política – os primeiros como parte da classe capitalista e os segundos, da classe profissional – foram sempre os principais

[1] Estou usando a palavra 'classe' em seu sentido clássico, presente em Marx e também em Weber, como dependente das formas de propriedade. Neste caso, a classe profissional controla a 'organização' (tem a propriedade coletiva da organização, conforme discuti em Bresser-Pereira, 1977), de mesma forma que a classe capitalista tem a propriedade individual do capital. Uso 'camada' ou 'estrato' no sentido da sociologia da estratificação social que se baseia nos critérios de renda, educação e prestígio social; nesse caso, cada classe pode incluir mais de uma camada.

[2] Entende-se aqui por rentistas os capitalistas inativos que vivem de dividendos, juros e aluguéis.

detentores do poder. E embora com freqüência estivessem em conflito, porque possuem interesses corporativos diferentes, estiveram mais freqüentemente associados em torno da construção e consolidação das respectivas nações. Sempre souberam que seu poder e prestígio dependem essencialmente da autonomia e da força do Estado-nação que dirigem, o que os leva a terem interesses comuns que superam eventuais divergências ideológicas.

Neste trabalho, procurararei fazer uma análise abrangente do papel desempenhado pela burocracia pública na sociedade brasileira – ou seja, pelo setor da classe profissional constituído pelos servidores públicos, os administradores das empresas estatais, os consultores da administração pública e os políticos profissionais; como estou interessado em classes dirigentes, minha atenção será dirigida para as camadas altas desses grupos que podem ser denominadas 'alta burocracia pública' ou 'burocracia política'. Incluo os consultores na burocracia pública porque eles são geralmente ex-funcionários, que desempenham um papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos. Incluo os políticos porque embora eles tenham com freqüência origem burguesa e mais recentemente também origem trabalhadora, quando são bem sucedidos eles se profissionalizam e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Incluo-os, também, porque, do outro lado, considero que os altos burocratas não eleitos desempenham papeis políticos. O fato de incluir os políticos profissionais no conceito de burocracia pública não significa que ignore a ampla literatura existente sobre os conflitos entre políticos e burocratas, nem que desconsidere a insistência da alta burocracia não-eleita brasileira de se distinguir dos políticos profissionais desde os anos 1930. Há uma longa história desse conflito que até hoje persiste entre altos servidores públicos. Entretanto, o caráter político da atividade dos altos servidores foi amplamente demonstrado na clássica pesquisa realizada nos Estados Unidos por Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Por outro lado, como salientaram Loureiro e Abrucio (1999: 70), "o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total 'embaralhamento' das duas funções". A distinção entre os burocratas ou 'técnicos' que seriam competentes e se identificariam com a racionalidade e a eficiência e os 'políticos' que seriam clientelistas e despreparados é uma ideologia tecnoburocrática. No Brasil ela se justificava nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, quando os políticos a nível federal estavam ainda muito presos aos coronéis e ao clientelismo local; era um modo de a burocracia pública lograr legitimidade ao se opor às formas tradicionais de política. Estas formas, porém, foram mudando a partir de 1930, ao mesmo tempo em que o sistema político se democratizava, de maneira que foi ficando claro, de um lado, a proximidade entre técnicos e políticos, e, de outro, a necessidade de controlar ambos democraticamente, e não apenas os políticos. Ângela de Castro Gomes (1994), que estudou as novas elites burocráticas brasileiras formadas principalmente por economistas e engenheiros salientou o

caráter maniqueísta dessa divisão, seu caráter de 'tradição inventada'.[3] Nas sociedades modernas, na medida em que a classe profissional avança, o processo de profissionalização não ocorre apenas com os burocratas públicos não-eleitos, ocorre também com os eleitos; estes estão para os empresários assim como os não-eleitos estão para os administradores privados – dispõem de maiores recursos políticos e estão mais dispostos a arriscar ou a aceitar uma relativa insegurança – mas afinal fazem parte de uma mesma classe profissional que tem no conhecimento seu ativo mais importante, e na eficiência ou na racionalidade sua justificação maior.

Parto de alguns pressupostos sobre a natureza do estágio de desenvolvimento capitalista do Brasil para analisar historicamente a burocracia pública brasileira. O primeiro e mais geral é o de que a partir da Revolução Industrial, ou, seja, do momento em que a Revolução Capitalista se completa, não apenas passou a ocorrer desenvolvimento econômico de maneira razoavelmente sustentável em cada país que passa por essa mudança histórica fundamental, mas também passa a haver desenvolvimento político: as sociedades se tornam mais seguras, mais livres, menos injustas, e, mais recentemente, mostram-se crescentemente capazes de proteger ao invés de destruir a natureza. Em outras palavras, não obstante as grandes decepções do século XX, especialmente suas duas guerras mundiais, os horrores do nazismo e os excessos do estatismo, o mundo continua a progredir. Talvez a crença no progresso dos iluministas fosse ingênua porque baseada simplesmente na razão. Entretanto, se acrescentarmos que a Revolução Capitalista tornou o conhecimento cada vez mais estratégico e transformou a educação pública universal em uma necessidade, compreenderemos que estabeleceu-se assim um princípio de igualdade mais poderoso que a simples declaração da igualdade de todos perante a lei. Na verdade, a partir daí o avanço da democracia tornou-se inevitável. O primeiro resultado político da Revolução Industrial Inglesa foi a transição do Estado Absoluto para o Estado Democrático; um século depois, quando a burguesia já havia perdido grande parte de seu medo de ser expropriada caso fosse garantido o direito de voto aos pobres, surgiu o Estado Democrático Liberal ou a democracia de elites. Finalmente, a partir da segunda metade do século XX, o Estado Democrático Social tornou-se dominante principalmente na Europa Ocidental e do Norte. Esse progresso poderia ser medido houvesse um meio de comparar a cada 50 anos, da frente para trás, o grau de atingimento dos objetivos políticos das sociedades modernas (segurança, liberdade, bem estar, justiça social e proteção do ambiente) que tenham passado pela Revolução Industrial. Nesse processo de desenvolvimento político, a democratização do Estado ocorre na medida em que a própria sociedade se democratiza e passa a exigir um correspondente nível de democratização no Estado, na medida em que deixa de ser oligárquica para, através da educação e da realização econômica de um número cada vez maior indivíduos, tornar-se ela própria menos desigual, mais homogênea. A partir de um certo momento histórico, esses indivíduos logram suficiente capacidade de organização e reivindicação para mudar a

[3] A pesquisadora, entretanto, salientou que "embora nos últimos anos tal representação sofreu duros golpes, não se deve ter dúvidas sobre sua capacidade de sobrevivência" (Castro Gomes, 1994: 2).

constituição do Estado, primeiro tornando-o liberal ao se garantirem os direitos civis, depois, democráticos ao se assegurarem os direitos políticos, e finalmente social ao se afirmarem os direitos sociais. A Revolução Industrial Brasileira ocorreu basicamente entre 1930 e 1960, de forma que pelo menos desde então, mas mesmo antes disso, e não obstante a massa de pobreza, privilégio e injustiça ainda existentes, se podem notar sinais de progresso econômico, social e político.

Meu segundo pressuposto é de que a sociedade brasileira, como todas as sociedades capitalistas no início do século XX, além de estar, do ponto de vista econômico, na fase do Capitalismo Global, do ponto de vista social, está na fase do Capitalismo dos Profissionais. Trata-se de uma formação social essencialmente capitalista porque baseada na acumulação de capital e no lucro e porque coordenada pelo mercado, mas é uma sociedade na qual a classe profissional tanto pública quanto e privada tornou-se de tal forma importante que divide com a classe capitalista o poder e o privilégio. Assim, o capitalismo não é mais apenas o sistema econômico e social dos capitalistas, mas crescentemente dos profissionais ou dos técnicos; nesse capitalismo, o capital vem cedendo seu papel de fator estratégico de produção ao conhecimento técnico, organizacional e comunicativo – exatamente o conhecimento que caracteriza os profissionais ou os tecnoburocratas e lhes garante poder e privilégio. São profissionais privados associados intimamente aos capitalistas mas não mais seus meros subordinados que coordenam as organizações privadas e públicas não-estatais. São os profissionais públicos o a alta burocracia pública que dirige os Estados democráticos modernos; dirigem-nos em nome do resto da sociedade mas, evidentemente, também em nome de seus interesses e convicções. Nos diversos estágios do desenvolvimento político, a burguesia será sempre poderosa porque dela depende a acumulação de capital e, portanto, o desenvolvimento econômico; como assinalou Przeworski (1986), os empresários têm um poder de veto – o de suspenderem os investimentos – que lhes dá o papel final no processo político. Os interesses das demais classes, porém, são também de alguma forma atendidos na medida em que o desenvolvimento ocorre, mas, ao contrário do que esperavam generosamente os socialistas, não é a classe trabalhadora, mas é a classe profissional ou tecnoburocrática que mais aumenta seu poder, porque controla um tipo de conhecimento – o técnico, organizacional e comunicativo – que é cada vez mais importante para organizar a produção. Dentro dela, a alta burocracia de funcionários eleitos e de servidores do Estado tenderá a ser especialmente poderosa porque, além de possuir conhecimento, ocupa uma posição estratégica no aparelho do Estado. Entretanto, o poder crescente da classe profissional ou tecnoburocrática está constantemente sendo negado seja porque a classe capitalista não quer reconhecer o fato de que está sendo crescentemente obrigada a dividir com ela poder e privilégio, seja porque seus intelectuais, que muitas vezes se confundem com os intelectuais de esquerda, preferem que essa classe passe despercebida no cenário político e social. Para Guerreiro Ramos (1963: 274), traduzindo uma visão muito comum entre os intelectuais na segunda metade do século XX, “a burocracia é agrupamento que, por força de seu lugar na estrutura social, jamais logra impor suas próprias diretivas à sociedade em geral”. Esta afirmação, entretanto, ou é uma obviedade porque nenhum setor

social teria poder para tanto, ou é um equívoco que ignora o poder crescente da classe profissional e, dentro dela, da burocracia pública, na definição das políticas do Estado.

Em terceiro lugar, pressuporei que a sociedade brasileira é uma sociedade dependente, ou, mais precisamente, nacional-dependente. Dado seu tamanho e seu nível de desenvolvimento econômico, há muito existem no Brasil as condições ou os interesses necessários para a constituição de uma Nação – tanto assim que entre 1930 e 1980 vimos se afirmar a Nação brasileira –, mas existem também aqui, como em toda a América Latina, fatores econômicos, sociais e culturais que levam nossas elites capitalistas e burocráticas a, com freqüência, não se associarem ao restante da sociedade e assim constituírem uma Nação, mas se associarem ou se subordinarem às elites internacionais. Isto foi verdade em relação a quase toda a elite brasileira no período pré-Revolução de 1930, e voltou a sê-lo especialmente em relação ao setor financeiro, aos grandes rentistas e aos intelectuais a partir do final dos anos 1980, quando essas elites aceitaram subordinar-se às elites dos países ricos. Nesse momento, à Grande Crise da Dívida Externa e a alta inflação que debilitavam a Nação se somou o auge da hegemonia ideológica americana alcançado graças ao colapso do comunismo, e passar a aceitar as orientações vindas do Norte pareceu a única alternativa racional. Em relação aos intelectuais e políticos de esquerda somou-se a isto o ressentimento causado pela participação dos empresários industriais no golpe militar de 1964 – um ressentimento que deu origem a uma equivocada 'teoria da dependência' que ao negar a possibilidade de uma burguesia nacional negava a própria possibilidade da existência de uma Nação brasileira.[4]

Meu quarto pressuposto é o de que a globalização é a competição generalizada entre os Estados-nação, de forma que esse não é o momento do capitalismo em que os Estados nacionais perderam relevância, mas, pelo contrário, o momento no qual sua capacidade nacional de formular suas próprias políticas tornou-se mais estratégica. Ou, em outras palavras, meu pressuposto é que nunca um acordo nacional amplo baseado na associação entre os grandes empresários e a alta burocracia pública foi tão necessário para o desenvolvimento econômico e social dos países do que hoje; é esse acordo que permite a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento quanto na globalização. Uma Nação é sempre uma sociedade caracterizada pelo acordo de classes – um acordo que não pressupõe a eliminação dos conflitos, mas que pressupõe a solidariedade social quando se trata de competir com outras nações. Na era da globalização, essa competição econômica é mais viva do que em qualquer outro estágio do desenvolvimento capitalista, de forma que, embora mais interdependente, os Estados-nação se tornaram mais estratégicos. Uma ideologia globalista vinda do Norte e particularmente do país hegemônico, os Estados Unidos, busca naturalmente demonstrar a perda de autonomia e de relevância dos Estados-nação no capitalismo global, usando para isso a ideologia neoliberal.

[4] As conseqüências desse ressentimento foram a chamada teoria da dependência associada e o início do que denomino Ciclo Democracia e Justiça Social. Sobre a primeira conseqüência, ver Bresser-Pereira (2005), sobre a segunda, Bresser-Pereira (2007).

Meu último pressuposto é o de que esse liberalismo econômico radical não reflete a lógica da eficiência do capitalismo dos profissionais que, embora reconhecendo no mercado um maravilhoso coordenador automático da atividade econômica, conhece suas limitações, e busca através do Estado regulá-lo e corrigi-lo para, assim, alcançar taxas maiores de desenvolvimento econômico. O neoliberalismo é essencialmente uma retórica ideológica da grande burguesia, mas vai além da retórico ao ser, internamente, um instrumento para limitar a capacidade de reivindicação dos trabalhadores e o próprio poder da burocracia pública, e, externamente, sob a forma do que chamo de 'globalismo', ao se constituir em uma estratégia para desarmar os concorrentes externos no quadro da globalização. A onda ideológica neoliberal e globalista foi inicialmente um reflexo da crise que ocorre nos Estados Unidos nos anos 1970 devido ao estrangulamento dos lucros provocado pelo aumento da pressão dos trabalhadores por maiores salários, e da nova competição representada pelos NICs (newly industrialized countries) que passavam a exportar manufaturados usando sua mão-de-obra barata. e ao grande aumento dos preços das *commodities* a partir do primeiro choque do petróleo; mas foi também uma reação ao aumento do poder da alta burocracia pública nos próprios países ricos em decorrência do grande crescimento do aparelho do Estado e do aumento da carga tributária que caracterizaram a transição do Estado Liberal, dominante no século XIX, para o Estado Democrático e Social do século XX. O neoliberalismo do último quartel desse século foi portanto: (1) o instrumento ideológico para o restabelecimento da taxa de lucro e da taxa de crescimento do PIB que caíra nos anos 1970 devido ao aumento do poder dos sindicatos e principalmente ao aumento do preço das commodities que se segue ao primeiro choque do petróleo (1973); (2) uma resposta à ameaça representada pelo surgimento, nos anos 1970, da concorrência dos NICs (*newly industrialized countries*) que passavam a exportar manufaturados para os países ricos; e (3) uma quebra relativa da clássica aliança que a classe capitalista e a alta classe profissional privada estabelecera com a burocracia pública para promover o desenvolvimento. Entretanto, essa reação neoliberal não afetou a coesão nacional e a capacidade de suas elites de promoverem seu desenvolvimento econômico porque assumiu sempre forma moderada; o aparelho do Estado medido em termos de carga tributária não diminuiu mas aumentou nos países desde 1980. Já em relação a países de renda média como o Brasil e os demais países da América Latina, que, em maior ou menor grau, sempre foram dependentes, a onda neoliberal e globalista provocou mudanças radicais, e principalmente a quebra da aliança nacional entre empresários e alta burocracia pública. A onda neoliberal no Brasil coincidiu com o movimento político pela redemocratização do país iniciado ainda nos anos 1970, e com a grande crise da dívida externa dos anos 1980, e teve o efeito poderoso, no plano político, de desconstruir a Nação brasileira ao favorecer a ruptura da aliança dos grandes empresários com a alta burocracia pública, e, no plano econômico, de levar ao estancamento do crescimento na medida em que convenceu as elites burguesas e burocráticas a adotar uma ortodoxia convencional incompatível com o desenvolvimento econômico ao invés de, usando suas próprias capacidades rever de acordo com interesse nacional suas próprias estratégias.

Neste trabalho, meu objetivo é oferecer uma visão geral do papel desempenhado pela burocracia pública no Brasil, e da forma pela qual se relacionou com a principal classe dirigente de cada momento histórico – uma classe que foi patriarcal e mercantil no Império e Primeira República, burguesa industrial entre 1930 e 1990, e burguesa rentista desde então; é analisar o papel que alta burocracia pública que desempenhou como setor de uma classe em ascensão e como parte constituinte do aparelho do Estado. Salientarei nesse trabalho o papel da alta burocracia pública em duas áreas – na promoção do desenvolvimento econômico na qual se associa à burguesia industrial, e na reforma do próprio aparelho do Estado primeiro para torná-lo mais efetivo e depois, mais eficiente. A burocracia pública opera, naturalmente, em todas as áreas da sociedade que ela deve regular. Um dos seus papeis mais interessantes é o de buscar atuar como intermediária entre as demandas dos pobres e as resistências dos ricos em ceder parte de sua renda potencial. Onde ela assumiu esse papel com mais força, como foi o caso da Alemanha, o Estado daí decorrente recebeu o nome de Estado corporativo. No Brasil, porém, esse papel foi menor, e não o discutirei.

(a) Burocracia pública e Estado

Para se fazer a análise do papel da burocracia pública na história brasileira é preciso distinguir a burocracia pública do aparelho ou organização do Estado; e importa adotar uma posição clara em relação a um problema por natureza ambíguo e dialético que é o da relação entre sociedade e Estado. A burocracia pública foi no passado um mero estamento, e hoje é um setor da classe profissional ou tecnoburocrática; sempre foi a responsável pela administração do aparelho do Estado, e, em muitos momentos, um ator importante na definição de suas políticas.[5] Ao mesmo tempo em que é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado, a burocracia pública constitui ou integra o aparelho do Estado. Por isso, é freqüente a confusão entre o Estado e a própria burocracia pública, e se atribuir ao Estado uma "autonomia relativa". Se o Estado fosse a sua burocracia, quando esta tivesse muito poder seria legítimo em se falar em autonomia do Estado. A burocracia pública, porém, é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o Estado. Por outro lado, o Estado é muito mais do que um simples aparelho ou organização: é o sistema constitucional-legal – é a ordem jurídica e a organização que a garante. E, nessa qualidade, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação. Suas leis e políticas são o resultado de um complexo sistema de forças sociais entre as quais a burocracia pública é apenas uma delas. O Estado, portanto, jamais é autônomo; ele reflete ou expressa a sociedade. O que pode acontecer é a burocracia pública lograr um poder desproporcional em relação às demais classes dirigentes quando estas estiverem divididas. Nesses momentos a elite burocrático-política aumenta seu poder em relação às demais classes, e se afirma que o Estado 'ganhou autonomia'. Na verdade, o que ocorreu foi que as outras classes que compõem a sociedade perderam momentaneamente poder relativo para a burocracia pública na determinação das políticas, na definição de seu sistema legal e na maneira de implementá-lo. Em qualquer hipótese, o Estado é a instituição mais

[5] Fiz a análise da classe tecnoburocrática principalmente em Bresser-Pereira (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*.

abrangente de cada Estado-nação já que é a própria ordem pública e a organização que a garante. Mas em nome de quem essa ordem é definida e garantida? Essencialmente, em nome das três classes básicas das sociedades capitalistas contemporâneas: a capitalista, a tecnoburocrática ou profissional e a trabalhadora. O poder dessas classes, naturalmente, variará historicamente: quanto mais democrático for um país, menos poder terão os capitalistas e mais os trabalhadores na própria sociedade, e, em conseqüência, no Estado. Em qualquer hipótese, porém, os dois setores sociais que deterão maior poder político serão o dos grandes capitalistas e a alta burocracia pública que também pode ser simplesmente denominada 'burocracia política' já que além dos servidores em sentido estrito inclui os políticos eleitos que vivem de pagamentos do Estado. A aliança entre esses dois setores sociais é muitas vezes identificada na literatura da sociologia política e do desenvolvimento econômico como uma aliança entre os empresários e o Estado, ou, na linguagem americana, como uma coalizão entre "business and government". No Brasil, essa aliança deu origem ao nacional desenvolvimentismo – a uma bem sucedida estratégia nacional de desenvolvimento.

Desde que surge sob a forma do Estado Absoluto, o Estado moderno representa os interesses da sociedade política organizada – é seu instrumento de ação coletiva. É preciso, porém, ter claro que essa sociedade politicamente organizada é inicialmente limitada a uma aristocracia; com o Estado Liberal, amplia-se essa sociedade e a burguesia passa a dela participar; e com o Estado Democrático, já no século XX, as classes médias profissionais e os trabalhadores passam a também fazer parte da sociedade civil ou da Nação e se fazerem representados no Estado. Só a partir de então é legítimo dizer-se que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da Nação, mas isto não significa que haja igualdade de poderes. Ainda que o acordo nacional que está na base de qualquer Nação deva ser abrangente, os dois setores estratégicos do ponto de vista político continuam a ser os altos empresários e a alta burocracia pública ou burocracia política.[6] Neste quadro, o Estado não é autônomo mas representa as classes, é uma condensação de forças das classes e grupos sociais; o Estado é a expressão dos poderes existentes na sociedade, nos termos inicialmente propostos por Gramsci e mais plenamente expressos por Poulantzas (1968). O Estado será mais ou menos democrático, terá mais espaço para trabalhadores, para a pequena burguesia, e para a classe profissional quanto mais a própria sociedade for democrática, quanto maior poder tiverem os trabalhadores e as classes médias, organizados politicamente em termos de Nação ou de sociedade civil.[7]

Esta é uma perspectiva que tem sua origem em Marx e Engels, para os quais o Estado era o comitê executivo da burguesia – com isso eles estavam vendo o Estado como representante de uma sociedade que, naquela época, era dominada pela burguesia. Há em Marx, porém, uma outra versão antes filosófica do que sociológica segundo a qual o Estado capitalista é identificado com a lógica do capital. Isto é correto já que só poderá haver

[6] Ver, por exemplo, Tâmara Lothian (1995), Ben Ross Schneider (2004).

[7] Organizadas em termos de Nação quando se trata de buscar a autonomia nacional e o desenvolvimento econômico; em termos de sociedade civil, quando os direitos civis e os direitos sociais, e, hoje, os direitos republicanos estão em jogo.

capitalismo se o Estado garantir a acumulação de capital. Existe, entretanto, nesta idéia o perigo de se voltar a Hegel para quem o Estado era a expressão da razão – razão essa que se materializava na sua burocracia. Essa tese equivocada foi adotada por Weber, e se encontra em marxistas modernos, ao mesmo tempo em que aparece indiretamente no pensamento liberal da escolha racional quando limita o papel do Estado a 'garantir a propriedade e os contratos' – o equivalente, na linguagem marxista, a 'garantir as condições gerais da acumulação de capital'. Offe e Ronge (1976: 123), por exemplo, criticam a perspectiva 'instrumental' do Estado e propõem como alternativa um conceito de Estado segundo a qual "o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes". Ou esta é uma tese equivalente à de que o Estado expressa os interesses dos grupos sociais dotados de poder na própria sociedade, e vai se modificando à medida em que muda a relação de forças sociais (e neste caso estará adotando a tese instrumental que os dois autores criticam, ou significa transformar tanto o Estado quando a 'sociedade capitalista de classes' em duas entidades metafísicas de difícil avaliação em uma linha herdada de Hegel. O Estado é, sim, instrumental, mas não é instrumento desta ou daquela classe; é cada vez mais, na medida em que se democratiza, o instrumento de ação coletiva da sociedade. O Estado, portanto, não é a materialização da razão ou da lógica do capitalismo, nem se identifica com sua burocracia, mas é, em cada momento da história, a expressão da sociedade – uma expressão institucional de caráter organizacional e normativo. Na medida em que o Estado tem um pessoal, um patrimônio e uma dívida, é uma instituição organizacional ou um aparelho; na medida em que é ordem jurídica com poder de coerção, que é o sistema constitucional-legal, é instituição normativa.

Este último fato, este caráter dialético do Estado que o faz regular a sociedade que o cria, entretanto, dá origem a um outro equívoco entre nós geralmente associado a Raimundo Faoro, de que foi o Estado que criou a sociedade no Brasil. Embora a fundação da Nação brasileira por um herdeiro do trono português possa levar a essa conclusão, não é o Estado que criou a sociedade brasileira, mas foi ela que o constitui para que fosse seu principal instrumento de ação coletiva. Na medida em que se adota uma perspectiva weberiana de Estado, esta confusão pode surgir porque o Estado e sua burocracia assumem um caráter relativamente autônomo da sociedade. Na verdade, o que ocorre é que as sociedades podem usar seu Estado de forma mais ou menos intervencionista no processo econômico e social dependendo de uma série de condicionantes históricos. Na França, na Suécia, ou no Brasil, o Estado parece ter tido um papel maior na definição dos rumos sociais do que na Inglaterra ou nos Estados Unidos, mas isto só é verdade porque as respectivas sociedades assim o desejaram. Na Inglaterra e nos Estados Unidos o individualismo predominou; na França, na Suécia e também no Brasil a solidariedade que permite a ação coletiva que é o próprio Estado foi mais forte. No caso da Suécia, a ação coletiva se exerce principalmente na área social; no Brasil, antes de haver sido atingido pela onda neoliberal, essa ação exercia-se principalmente no plano econômico; na França, ocorre no dois setores. Além do maior ou menor individualismo, é preciso também considerar o momento do desenvolvimento econômico, especificamente da Revolução Industrial. Desde o

clássico estudo de Gerschenkron (1962), é bem sabido que os países que se atrasaram em sua Revolução Industrial foram levados a dar ao Estado um papel econômico maior nas primeiras fases do que os que se desenvolveram originalmente, como a Inglaterra. E podemos encontrar outras variáveis sociais que ajudam a explicar essa diferença de padrão histórico. Entretanto, não faz o sentido negar o papel decisivo que teve o Estado na formação da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos agindo como instrumento de suas próprias sociedades, como também não faz sentido concluir-se daí que foi o Estado que criou a sociedade no Brasil e não o contrário. É papel do Estado moldar a sociedade, regulá-la, e definir formalmente na Constituição seus objetivos políticos e os meios para alcançá-los, mas estas tarefas são realizadas em nome da sociedade e não em seu próprio nome. Nas sociedades autoritárias, o alegado papel do Estado de criador da sociedade fica mais aparente porque a própria sociedade é muito autoritária, está controlada por uma elite oligárquica qualquer que se confunde com o próprio Estado. No Brasil, o Estado só deixou de ser puramente oligárquico a partir de 1930, mas até hoje sua democracia tem ainda muito de uma democracia de elites, e as políticas do Estado parecem aos analistas superficiais ter origem nele próprio quando sua origem real é na sociedade.

###O Estado é uma instituição, não é um ator; enquanto instituição, ele pode regular e de fato regula e coordena as ações sociais, mas a iniciativa é sempre da sociedade. Quando são os governantes que tomam a iniciativa, eles são membros da sociedade, são políticos e altos burocratas que agem em seu próprio nome enquanto oficiais do Estado, ou capitalistas, ou classe profissional privada, ou ainda enquanto trabalhadores; agem representando seus próprios interesses ou os de grupos que os elegem ou os apóiam. A relação entre Estado e sociedade é sempre uma relação dialética, na qual a sociedade cria e está permanente reformando o Estado através de um permanente processo legislativo formal e informal; nessa relação cabe ainda à sociedade legitimar as instituições do Estado e as decisões dos governos; já ao Estado cabe, a partir dessas instituições, regular a sociedade e o mercado, dessa forma os modificando também permanentemente. Porque as relações entre Estado e sociedade têm essa natureza dialética, a discussão sobre a primazia de um ou de outro faz pouco sentido. O Estado, enquanto instituição política fundamental, é a expressão das relações de força existentes na sociedade; é a condensação dessas relações de forças, como propôs Poulantzas (1968). As leis e as políticas que constituem o próprio Estado, em conjunto com o aparelho que as define e garante, exprimem a forma pela qual a sociedade quer se organizar, como quer distribuir o poder e a riqueza entre seus membros – um ‘quer’ que depende essencialmente dos poderes sociais dos que querem.

Nas sociedades pré-capitalistas avançadas, o controle do Estado era essencial não apenas do ponto de vista do poder, mas também da renda e da riqueza. Com o capitalismo, e a coordenação da economia pelo mercado, o Estado deixou de ter um papel tão direto no plano econômico, na medida em que o lucro passou a poder ser realizado no mercado sem a intervenção direta do Estado, mas o Estado conservou seu poder político final; este poder passou a ser formalmente distinguido do econômico, de forma que agora não era mais

inevitável a coincidência entre os grupos dominantes e os dirigentes – foi isto que permitiu a democracia – mas a disputa das classes pelo poder dentro do Estado continuou um fator importante a explicar os comportamentos políticos e as reformas institucionais. Estas lutas continuavam, naturalmente, condicionadas pela dinâmica básica das economias capitalistas, que, de um lado, devem garantir uma taxa de lucro satisfatória para os empresários, e, de outro, garantir que os aumentos de produtividade se transfiram para os salários; que logram maior estabilidade política na medida em que conseguem igualar as oportunidades e os rendimentos, mas que não pode deixar de estimular o trabalho produtivo.

No caso do Brasil, como no dos demais países latino-americanos, é essencial acrescentar a essas considerações o caráter dependente, porque esta é talvez a região do globo mais dependente dos países ricos da Europa e dos Estados Unidos. Talvez a África seja mais dependente que a América Latina, mas se isto ocorre é por razões econômicas, não culturais. Já em relação à Ásia, o contraste é muito forte. Enquanto a América Latina foi colonizada a partir do século XVI, a Ásia só o foi a partir do século XIX; enquanto na América Latina as civilizações índias foram ou dizimadas ou destruídas pela redução à escravidão, na Ásia a violência imperial só ocorreu muito mais tarde, já no quadro do capitalismo industrial e liberal; enquanto as elites na América Latina, ainda que essencialmente mestiças, se julguem européias, as elites na Ásia são asiáticas. Na América do Norte, como na Austrália e na Nova Zelândia, as civilizações índias foram também dizimadas, mas o tipo de colonização de povoamento, ao invés de colonização de exploração mercantil, permitiu que nessas regiões se reproduzissem sociedades européias avançadas (Prado Jr., 1945: cap. 1 a 3).

(b) formas de estado e pactos políticos

É dentro desse quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da Nação, que devemos compreender a burocracia pública. Esta, conjuntamente com a classe profissional privada, faz parte da classe que reivindica o monopólio do conhecimento técnico, organizacional e comunicativo ao pretender ser a única classe com a capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho. A atuação política da burocracia pública vai refletir essa condição básica. Enquanto setor de uma classe social, ela vai defender seus interesses, enquanto parte constitutiva do Estado ela vai se identificar com a organização do Estado, vai 'vestir a camisa' do Estado ao mesmo tempo em que vai responder às pressões das demais classes sociais. Conforme Paulo Sérgio Pinheiro (1978: 31), em seu estudo sobre as classes médias urbanas na Primeira República, a ação política da burocracia pública "vai depender do funcionamento concreto dos aparelhos de Estado e das relações do Estado com as diversas classes sociais". Na condição de parte da classe profissional e de elemento constitutivo do aparelho do Estado, a burocracia pública tende a fazer parte da classe dirigente. Já o fazia enquanto burocracia patrimonial, no Império e na Primeira República; o fará enquanto burocracia moderna no momento da proclamação da República e depois de 1930; alcançará a condição de classe dirigente principal entre 1964 e 1984; e a partir de então

perde decisivamente poder juntamente com a burguesia industrial com a qual se aliou desde os anos 1930.

**i) Quadro 1: Formas Históricas de Estado e de Administração**

| | 1821-1930 | 1930 – 1985 | 1990 - ... |
|---|---|---|---|
| **Estado /sociedade** | Patriarcal-Dependente | Nacional-Desenvolvimentista | Liberal-Dependente |
| **Regime político** | Oligárquico | Autoritário | Democrático |
| **Classes dirigentes** | Latinfundiários e Burocracia patrimonial | Empresários e Burocracia pública | Agentes financeiros e Rentistas |
| **Administração** | Patrimonial | Burocrática | Gerencial |

As formas históricas do Estado no Brasil estão naturalmente imbricadas na natureza de sua socieddae, e, portanto, expressam de um lado as mudanças por que vai passando a sociedade e, de outro, a maneira pela qual o poder originário, derivado ou da riqueza ou do conhecimento e da capacidade de organização é distribuído nessa sociedade. As formas do Estado brasileiro, pensadas de acordo com esse critério, estão resumidas no Quadro 1. No século XIX a sociedade é essencialmente 'patriarcal' e 'mercantil' porque dominada pelo latifúndio agro-exportador e pelos comerciantes locais que não incorporam ainda as idéias de progresso técnico e produtividade, enquanto o Estado conta com a participação importante de uma burocracia patrimonial. A primeira forma histórica de Estado, o Estado Patriarcal-Oligárquico, é patriarcal no plano das relações sociais e econômicas internas, e mercantil no plano das relações econômicas externas, e caracterizada pela participação na classe dirigente oligárquica de uma burocracia patrimonial; é um Estado dependente porque suas elites não têm suficiente autonomia nacional para formularem uma estratégia nacional de desenvolvimento: limitam-se a copiar idéias e instituições alheias com pouca adaptação às condições locais. A partir dos anos 1930, quando começa a Revolução Industrial brasileira, a sociedade passa a ser 'industrial' porque agora os empresários industriais tornam-se dominantes, enquanto o Estado torna-se 'nacional-desenvolvimentista' porque envolvido em uma bem sucedida estratégia nacional de desenvolvimento. No Estado Nacional-Desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980, a classe dirigente é caracterizada por uma forte aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, e o período é marcado por um grande desenvolvimento econômico. Além de ser o momento da Revolução Industrial, é também o da Revolução Nacional: é o único em que a Nação se sobrepõe à condição de dependência. Seu sentido político maior é a transição do autoritarismo para a democracia, mas será marcada por dois retrocessos, um em 1937 e o outro em 1964. Os anos 1980s são de crise e de transição, são o momento em que o país

atravessará a pior crise econômica de sua história – uma crise da dívida externa e da alta inflação inercial – que merece o nome de Grande Crise dos Anos 1980. Esta crise facilitará a transição democrática, mas, em compensação, debilita a Nação e a leva a se tornar novamente dependente. Surge então a forma de Estado ainda hoje dominante no Brasil: o Estado Liberal-Dependente. A partir de 1991, as políticas públicas, embora conservando o caráter social acordado durante a transição democrática, tornam-se, no plano econômico, novamente dependentes, passando a seguir à risca as orientações vindas do Norte. Sociedade e Estado perdem rumo, o Estado se enfraquece, e se torna incapaz de fazer o que fizera entre 1930 e 1980: coordenar uma estratégia nacional de desenvolvimento. Através da abertura comercial e da abertura financeira, deixa de ter capacidade de se proteger contra a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio que caracteriza os países em desenvolvimento, e entra em fase de desindustrialização e quase-estagnação. O retorno à condição de dependência coincide com pequena diferença com a transição democrática porque ocorre em um momento em que as forças políticas que lideraram a transição não contavam com um projeto alternativo para enfrentar a crise do modelo nacional-desenvolvimentista. E também porque, nos anos 1990, logo após o colapso da União Soviética, a hegemonia ideológica do Norte sobre a América Latina tornara-se quase absoluta.

Apesar de ser comum se identificar o período nacional-desenvolvimentista com o corporativismo, não uso esse conceito porque ele antes confunde do que esclarece. Nos anos 1930 há de fato um elemento corporativista no Estado brasileiro que se reflete na Constituição de 1934 que prevê representação classista no Congresso. Entretanto o que geralmente se usa é o conceito de corporativismo de Schmitter, 1974 e Cawson, 1986, que buscaram explicar sistemas políticos avançados como o da Alemanha, no qual o Estado tem como um de seus papeis intermediar interesses das classes capitalista e trabalhadora representadas por sindicatos. Nesse caso, o 'corporativismo' brasileiro é compreendido de maneira negativa, como autoritário e excludente dos trabalhadores (Santos, 1990; Costa, 1999) – o que de fato foi –, mas é preciso entender que o grau de desenvolvimento político do Brasil não possibilitava outra coisa.

Neste trabalho examinarei também as reformas do aparelho do Estado. Do ponto de vista administrativo, o Estado será patrimonial até os anos 1930 prevalecendo então a confusão intrínseca ou inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado. Nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público e a administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente gerencial na medida em que o critério da eficiência torna-se decisivo. A essas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas 'modernas', mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos

custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias mas são flexibilizadas.

No Quadro 1, temos ainda os regimes políticos dominantes nesses três períodos: ele foi oligárquico entre 1822 e 1930, autoritário entre 1930 e 1985, e democrático a partir de então. Talvez mais significativos, entretanto, sejam os pactos políticos que caracterizam a sociedade brasileira desde 1930, e que aparecem no Quadro 2. O período 1930-1959 corresponde ao Pacto Popular-Nacional de Getúlio Vargas do qual participam a nova burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, setores da velha oligarquia, e os trabalhadores; é também a primeira fase do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Ainda que a democracia seja estabelecida em 1945, não houve mudança de pacto político porque, embora nos quinze anos anteriores os trabalhadores não tivessem direito ao voto, já participavam de alguma forma do processo político através do populismo de Vargas; e porque tanto o presidente Dutra, que o antecedeu, quanto o presidente Kubitschek que o sucederá depois de um breve intervalo, serão eleitos nos quadros do Pacto Popular-Nacional que Getúlio Vargas liderou. Há em seguida uma crise, entre 1960 e 1964, que não muda o modelo econômico (que continua substituidor de importações e nacional-desenvolvimentista), mas muda o pacto político que se torna Burocrático-Autoritário porque dele são excluídos os trabalhadores e a burocracia pública militar ganha papel maior. A partir de 1977 começa a crise desse pacto e do regime militar, surgindo outra coalizão política, o Pacto Popular-Democrático de 1977. Esse pacto é conseqüência do rompimento da aliança que a burguesia havia feito com os militares, e se torna realidade a partir da adesão dos empresários principalmente industriais às forças que lutavam pela redemocratização. O Pacto Popular-Democrático chega ao poder em 1985, mas dois anos depois, com o fracasso do Plano Cruzado, colapsa na medida em que deixou claro que os novos governantes não tinham um projeto para as novas condições que o país enfrentava e principalmente para dar conta da Grande Crise da Dívida Externa e da Alta Inflação dos anos 1980. Temos em seguida um novo período intermediário de crise que se transforma em hiperinflação em março de 1990. No ano seguinte, depois do fracasso de um novo plano de estabilização, o Plano Collor, o país se rende à ortodoxia convencional vinda do Norte, e o novo pacto político dominante passa a ser o Pacto Liberal-Dependente que tem como principais participantes os grandes rentistas que vivem de juros, os agentes do setor financeiro que deles recebem comissões, as empresas multinacionais e os interesses estrangeiros no país interessados em taxas de câmbio apreciadas. Falo de ‘agentes’ ao invés de empresários do setor financeiro porque a maioria deles provém diretamente da classe profissional privada, e realizam seus ganhos no mercado graças a seu conhecimento e não a seu capital. Há, no entanto, no período, um grande avanço econômico, que é a estabilização da alta inflação pelo Plano Real – um plano de estabilização comandado por Fernando Henrique Cardoso no governo de transição de Itamar Franco. Este plano, entretanto, nada tinha a ver com a ortodoxia convencional já então dominante, mas fora o resultado da aplicação da teoria da inflação inercial desenvolvida por economistas brasileiros para resolver um problema que afligia a sociedade brasileira desde 1980.

**ii) Quadro 2: Pactos Políticos**

| Anos | Pactos Políticos |
|---|---|
| 1930-1959 | Popular-Nacional |
| 1960-1964 | Crise |
| 1964-1977 | Burocrático-Autoritário |
| 1977-1986 | Popular-Democrático (crise) |
| 1987-1990 | Crise |
| 1991- ... | Liberal-Dependente |

(c) burocracia patrimonial no Estado Oligárquico

Ao Estado Patriarcal-Oligárquico do Império e da Primeira República corresponde uma sociedade patriarcal e mercantil e uma administração do Estado patrimonial que torna a burocracia pública parte da classe dirigente brasileira. Este fato só começou a ficar mais claro depois das contribuições, de um lado, de Raimundo Faoro (1957/75) e de José Murilo de Carvalho (1980), e, de outro, de Luciano Martins (1976). O Estado brasileiro, entre a Independência e 1930, era um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país. Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder* (1957/75), usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista, descreveu com muita força essa forma de Estado. Para Faoro o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Esta visão contrasta com a interpretação dominante de autores de formação tanto liberal quanto marxista que estudaram a formação social brasileira no Império e na Primeira República, como Nestor Duarte (1939), Gilberto Freire (1951), Caio Prado Jr. (1945) e Ignácio Rangel (1957), para os quais o regime político é dominado por uma oligarquia de senhores de terra que é ela própria também comerciante mercantil: em uma primeira fase, são os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e finalmente os cafeicultores do Oeste paulista. De acordo com a análise clássica de Rangel, a oligarquia no período colonial é constituída pelos senhores de terras que, internamente, dominam de forma patriarcal os latifúndios, enquanto externamente já constituem uma burguesia mercantil. No século XIX, surge uma burguesia mercantil urbana de grandes comerciantes e mercadores de escravos ao lado do patriarcado rural. Nestor Duarte (1939 [1966]), por sua vez, ao caracterizar o Estado brasileiro, mostra sua rigorosa dependência da classe patriarcal ou senhorial da qual vai receber o poder político: “O Estado só começa a existir além dessa ordem [senhorial], e, o que é mais, só se exerce, como se desenvolve e circunscreve, dentro do novo círculo que ela lhe abre acima daquele primeiro círculo de sua atuação direta”. Faoro não nega a existência desses atores sociais, mas inverte o raciocínio, e entende que o estamento patrimonial que dirige a organização do Estado é a própria classe dirigente. Para ele, o Brasil reproduziu o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, o Mestre de Avis que tem como base um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, que vai se tornando cada vez mais puramente burocrático com a entrada de meros letrados, sem perder todavia seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do

Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. Faoro está bem ciente de que sua tese conflita tanto com a perspectiva marxista quanto com a liberal. Ele não hesita em se colocar contra ambas: *"À crítica de fonte liberal junta-se paradoxalmente no mesmo sentido a crítica marxista. O capitalismo antigo – identificado por simplificação de escola, ao feudalismo, ou ao pré-capitalismo – será devorado pelo capitalismo industrial".* Ora, argumenta Faoro, *"a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar"* (1957/75: 734-736). Uma posição intermediária mas que afinal deixa o problema indefinido é adotada por Fernando Uricoechea (1978), que vê a administração imperial como patrimonalista ou prebendária mas salienta que o latifúndio é a prebenda básica que a Coroa portuguesa garantiu aos colonos.[8]

Entendo que esta análise oferece uma visão nova do Brasil do período imperial e ainda é esclarecedora para o período da Primeira República.[9] Fica claro por ele o papel decisivo desempenhado pela burocracia pública de então – por um estamento burocrático-patrimonial semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriarcado rural. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, esse estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. De acordo com a perspectiva de Faoro, haveria uma distinção clara entre a classe dominante e a classe dirigente que não creio se sustentar. Os laços familiares e as relações de dependência da elite política em relação à elite econômica eram muito fortes. O poder político da alta burocracia patrimonial dependia do voto a nível local, em um Brasil absolutamente rural, no qual era decisiva a figura dos 'coronéis' que em grande parte se confundiam com os senhores de terras. Entretanto, a importância dessa aristocracia burocrática especialmente no Império é inegável. José Murilo de Carvalho, em sua notável análise das origens dos ministros do império, assinala que a grande maioria deles era formada por letrados e juristas, que podiam estar ligados às famílias de proprietários de terra, mas eram antes de tudo burocratas patrimonialistas sustentados pelo Estado. Em um primeiro momento, a partir de sua base estamental ou de suas relações com o patriarcado rural, eles estudavam em Coimbra, depois, nas faculdades de direito da Olinda e São Paulo. Apoiados nesse conhecimento vinham a ocupar os altos postos do Império. Segundo Carvalho (1980: 38-1939), "o que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também em parte com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira". Isto, entretanto, assinala o historiador,

[8] Em conseqüência dessa análise, a Guarda Nacional, que foi uma instituição dos senhores de terra em oposição ao poder central e ao exército burocrático é entendida como uma manifestação patrimonialista – um patrimonialismo curiosamente antiburocrático.

[9] Faoro, entretanto, termina seu livro com um capitulo sobre "a viagem redonda" porque acredita que no último quartel do século XX o Estado e a sociedade brasileiros continuavam essencialmente patrimoniais – o que implica em negar a história.

não significava que a elite imperial fosse, como para Nestor Duarte, "simplesmente a representante dos proprietários rurais", ou, como para Faoro, *"um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da Nação e proprietário da soberania nacional"*. Talvez Carvalho faça essa ressalva dado o caráter radical da posição de Faoro, mas a pesquisa histórica que realizou caminha antes na direção de Faoro do que de Duarte – este aqui representando a sabedoria convencional marxista e liberal. A elite política brasileira era fundamentalmente formada por bacharéis ou juristas, e estes eram em regra magistrados, funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo, enquanto, na Inglaterra, os juristas eram cada vez mais advogados, servindo a burguesia nascente. Estes magistrados apresentavam uma extraordinária homogeneidade, que a educação nas faculdades de direito proporcionava. Homogeneidade conservadora, herdada do conservadorismo atrasado de Coimbra. Por outro lado, conclui Carvalho, ficava assim clara "a capacidade (dessa elite) de processar conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial". Sob muitos aspectos, o trabalho realizado por ela durante o Império principalmente, foi admirável. Entretanto, é preciso considerar que toda elite política é culturalmente mais sofisticada do que as elites econômicas que representa, e, por isso, delas se distingue. Para que um político tenha condição de falar em nome do patriarcado rural e dos grandes comerciantes urbanos que constituíam o Brasil, devia estar necessariamente mais preparado, e possuir um status social diferente dos seus representados. Nesse processo, ganhava naturalmente um determinado grau de autonomia, que aparentemente aumentava ainda mais na medida que em essa elite política era fortemente influenciada pela cultura e pelos interesses europeus. Na verdade, tratava-se antes de uma dupla dependência – da oligarquia econômica e dos interesses imperiais externos – que a elite política patrimonialista não tinha alternativa senão expressar, dada a inexistência de povo ou mesmo de uma sociedade civil que lhe oferecesse outra base política.

José Murilo de Carvalho assinala que faltava à elite política patrimonialista do Império poder para governar sozinha. Na verdade o que tínhamos no Império era uma aliança do estamento patrimonialista com a burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes. Com a proibição do tráfico de escravos a burguesia comercial se transforma, ao mesmo tempo em que, com as exportações crescentes de café, a oligarquia rural deixa de ser principalmente a oligarquia mercantil de senhores de engenho para ser uma oligarquia burguesa de cafeicultores do Norte e Oeste paulista. Tivemos assim um Estado Patrimonial-Mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. O poder do estamento patrimonial é de fato grande, como assinala Faoro, mas mesmo nesse período não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, aos poucos vai ganhando autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, e presidentes de província, e deputados é formada em direito. Sérgio Buarque de Holanda (1936/69: 105-106), que foi quem, pela primeira vez, utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o "funcionário

patrimonial do puro burocrata", observa que "não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público". É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa.

Poder-se-ia supor que começava então a emergir uma nova classe média, uma classe burocrática ou profissional, mas essa tese não cabe: tratava-se antes de um estamento de altos políticos e burocratas patrimonialistas que faziam parte integrante da oligarquia, mas que não derivavam seus rendimentos da terra, mas dos proventos que recebiam dos cofres do Estado; tratava-se de um grupo burocrático ao invés de rural ou capitalista que, no entanto, teve um papel decisivo na classe dirigente do Império – um período cuja marca era ainda a da colonização portuguesa. Manoel Bomfim, escrevendo nos primeiros anos do século, seu livro clássico, *A América Latina* (1905), escolheu como subtítulo a expressão "Males de origem" para salientar que nosso subdesenvolvimento ou, nas suas palavras, o nosso "atraso geral", estava ligado ao caráter decadente da colonização portuguesa e à submissão à Inglaterra (1903: 54).

Se ficarmos, porém, apenas com essa idéia, manter-se-á ainda válida para o Império a concepção clássica das classes e de sua sucessão na história que Ricardo e Marx nos legaram. O quadro muda de figura, entretanto, se consideramos que no Império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés de das rendas da terra, e detinha com razoável autonomia um imenso poder político. No mesmo texto Mello nos lembra, apoiado em Joaquim Nabuco, que muitos dos estadistas do império eram pobres, que ou casavam com filhas de proprietários ricos, ou viviam dos cargos públicos ou da magistratura.

Esse estamento burocrático patrimonialista não pode ser identificado com a classe profissional, dados seus claros traços aristocráticos. Mas no século XIX está surgindo também uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dado o papel do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. É tradicional a idéia de que uma função fundamental do Estado nessa época era garantir empregos para a classe média pobre ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais. De acordo com a lógica do patrimonialismo, a baixa e a média burocracia pública estavam lá não apenas porque eram necessárias para os trabalhos burocráticos, mas porque também precisavam de emprego. Conforme observa Sérgio Buarque, "no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses". Evaldo Cabral de Mello, no posfácio a *Um Estadista no Império* (1998: 1325), assinala que "o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata". E cita um texto antológico de Joaquim Nabuco, no qual ele diz que a agricultura, além de sustentar aqueles que lhe emprestam a altos juros, "as sobras ele a

distribui pelo seu exército de funcionários, os quais por sua vez sustentam uma numerosa dependência de todas as classes". Os testemunhos de Tobias Barreto, Sylvio Romero, e Joaquim Nabuco, entre outros, caminham sempre no mesmo sentido. O emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das "derrubadas" quando mudavam ministérios de um partido para o outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política. Os funcionários faziam parte de uma camada média pequena mas que já é significativa.[10] O ciclo da mineração, como assinala Nelson Werneck Sodré (1968: 69) gerou uma "camada média constituída por todos aqueles que não eram senhores mas não eram também escravos ou servos: pequenos comerciantes, pequenos proprietários de terra, funcionários, padres, militares, artesãos dos diversos ramos... muito mais numerosa na cidade do que no campo". Com o aumento, ainda que modesto, do aparelho do Estado, funcionários de origens sociais modestas começam a ter um papel social. A burocracia de caráter aristocrático que ocupa os altos cargos do Império começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, como já havia antes acontecido dentro da organização da Igreja Católica. Quando nos referimos a esses funcionários, já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial. Pode-se, imaginar que os critérios administrativos eram pessoais, e que a preocupação com a eficiência da máquina estatal fosse nula. José Murilo de Carvalho (1980: 130) salienta que a "classe média desempregada", a que se referiam Tobias Barreto e Sylvio Romero, formada principalmente de profissionais liberais, em particular bacharéis, e dominantemente mestiços, tinha como vocação o funcionalismo. E acrescenta: não era "a vocação de todos, como exagerou Nabuco, mas o era das minorias urbanas, especialmente de seus elementos mais educados e agressivos". Não obstante essas limitações, é a burocracia pública moderna que está timidamente surgindo. O acesso, inclusive, não era fácil, especialmente na Marinha e na magistratura, onde mantinha seu caráter aristocrático.

Além da modesta emergência de uma classe média de funcionários do Estado, no último quartel do século XIX é possível observar a emergência de dois grupos significativos de maior prestigioso social: de um lado, um grupo de profissionais estrito senso, o dos engenheiros, e de outro, um grupo ligado ao Estado, os oficiais militares. Conforme observa Martins (1976: 83-87), "o *militar* e o *engenheiro* aqui tomados como tipos ideais são os dois novos atores – que freqüentemente se confundem – que emergem desses setores médios no curso dos últimos dois decênios do século XIX e dos primeiros do século XX. Eles vão se opor ao *bacharel*", que, também como tipo ideal, correspondia então à burocracia patrimonial. Os militares do Exército formam o primeiro grupo burocrático a fazer parte da classe dirigente brasileira, ao lado da oligarquia econômica e burocracia patrimonial de bacharéis que também vai se tornando moderna. A maior autonomia dos militares manifestar-se-á pela primeira vez na proclamação da República, no governo Deodoro da Fonseca, e principalmente no governo Floriano Peixoto. Os esforços da oligarquia para

[10] Essa camada formada de elementos pequeno-burgueses e burocráticos era suficientemente pequena para que Gilberto Freyre (1951 [2003]: 53) afirmasse poder ser "quase ignorada sua presença na história social da família brasileira".

cooptar os militares, entretanto, acabam vitoriosos a partir do final de 1894, com a eleição de Prudente de Moraes para a presidência da República. *"É preciso assinalar, continua Martins, que, para esses novos atores, o conhecimento passa de ornamental a instrumental na medida em que os militares e os engenheiros transformam o conhecimento 'científico' em instrumento de ascensão social e de recurso político análogo ao conhecimento análogo e rival 'jurídico' do bacharel".*[11]

É no Exército que ocorre o primeiro desenvolvimento de uma moderna burocracia pública no Brasil. Só é possível se falar em um exército profissional no Brasil após a Guerra do Paraguai, mas, apesar de presença militar na proclamação da República, esse exército é ainda incipientemente organizado. Os oficiais se dividem em 'científicos' e 'tarimbeiros', ou seja, entre aqueles que possuem um curso superior, e os limitados à carreira no próprio Exército. Essa é uma classificação significativa porque sugere que começa a se formar uma burocracia interna ao Estado, e o Exército é a instituição que funciona como uma agência a promover a mobilidade social de uma elite técnica ou intelectual proveniente da baixa classe média. Conforme observa Edgard Carone (1972: 353), *"o Exército representa, no Império, uma das poucas oportunidades de trabalho e de ascensão, numa sociedade em que a pouca mobilidade e a estagnação impedem à sociedade brasileira quaisquer veleidades"*. Na República, devido à imigração que ganha força a partir de meados do século XIX, e à industrialização ocorrida em São Paulo, a partir do final do século, as classes médias urbanas começam a se desenvolver. Os empresários industriais serão essencialmente imigrantes de classe média (Bresser-Pereira, 1964), ou seja, imigrantes que já chegam ao Brasil com um nível econômico e educacional de classe média. A ascensão social desse grupo será realizada na indústria, que, no entanto, ainda não tinha condições de empregar administradores de nível médio – o surgimento de uma burocracia privada de administradores de empresas só ocorreria depois da Revolução Industrial desencadeada em 1930 (Bresser-Pereira, 1962) porque a partir de então o tamanho das empresas aumenta consideravelmente e os empresários, embora conservando o controle das empresas, passam a oferecer à população um número crescente de oportunidades de emprego de nível médio.

O desenvolvimento organizacional do exército era obstaculizado pela oligarquia que se sentia mais à vontade com a Guarda Nacional. Desde o Império as funções do Exército haviam sido limitadas às de defesa contra o inimigo externo, enquanto se atribuía à Guarda Nacional o papel de manutenção da ordem interna. A Guarda Nacional era uma instituição que servia principalmente as oligarquias regionais possuindo características típicas dos exércitos, ou seja, de organizações militares permanentes. Conforme observa Sodré (1968: 127), "na prática, e em especial no que diz respeito ao recrutamento, é que se verifica a diferença entre uma e outra organização, o carinho dedicado à Guarda Nacional, o desprezo dedicado ao Exército". A luta pela extinção da Guarda Nacional e pelo recrutamento obrigatório como uma prerrogativa do Exército será a luta política e institucional principal que os militares brasileiros desenvolveram nos primeiros 30 anos da República Velha, até serem vitoriosos. Para essa vitória, são importantes as reformas que já começam em 1907-8, com Hermes da Fonseca como Ministro da Guerra, e

[11] Itálicos do autor.

que ganham intensidade com a vinda da Missão Francesa, em 1915. Essas reformas dão finalmente ao Exército um caráter de organização burocrática moderna, profissional. Também será fundamental a mobilização dos oficiais de patentes mais baixas, primeiro os 'jovens turcos', que fazem estágios na Alemanha, e depois os tenentes que darão origem, a partir dos anos 1920, ao movimento do tenentismo. Talvez, entretanto, o fato político mais significativo seja a aliança política que se estabelece entre os militares do Exército e a nova burguesia industrial nacional que prospera em São Paulo. Essa aliança se estabelecerá a partir da criação, pela alta burguesia paulista, após a Primeira Guerra Mundial, de diversas ligas políticas entre as quais se salienta a Liga de Defesa Nacional, que unirá empresários e militares na luta pelo serviço militar obrigatório. A burguesia paulista *"aproveita-se da nova campanha do serviço militar obrigatório para gravitar outra vez em torno do tema do patriotismo, proclamado como ideal de classe, a servir de modelo para o reerguimento da Nação... Planeja-se uma grande campanha nacionalista, e o movimento da Liga de Defesa Nacional se faz paralelamente a outras iniciativas burguesas, como a Liga Nacionalista de São Paulo" (Carone, 1972: 164)*. Em 1917, Olavo Bilac vem do Rio de Janeiro para São Paulo para participar ativamente do movimento. O objetivo é realizar a revolução burguesa através da associação política entre empresários e a burocracia pública representada pelos militares – um objetivo que se concretizaria no plano político na revolução tenentista de 1922, na Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, porque *"só a partir da Revolução de 1922 é que temos o retorno da união entre civis e militares: tenentes e tenentismo representam essa tendência: a classe média volta a unir-se e a lutar, como no começo do regime, pela participação e a tomada de decisão" (Carone, 1972: 181).* Um pouco depois, o comandante da Revolução Paulista de 1924, general Isidoro Dias Lopes, dá o tom nacionalista do movimento tenentista ao incluir entre as razões do movimento o fato de que o Brasil *"está falido e não pode pagar os fabulosos juros de sua fabulosa dívida, apesar dos milhões de contos de réis extorquidos ao povo nestes últimos 20 anos" (Citado por Carone, 1972: 365)*. Os endividamento externo do Brasil, iniciado dois meses depois de sua Independência, com a proposta de um comerciante inglês de emprestar 400 mil libras ao novo Estado,[12] era agora, um século depois, o motivo de união da burocracia pública com a burguesia e as demais camadas médias em torno de um projeto nacional. Os anos do Estado Oligárquico, patrimonial, mercantil e dependente estavam contados. A modernização que se anunciava era sem dúvida conservadora, como observou Luciano Martins (1976: 96), na medida em que a liderança era naturalmente burguesa, e que a questão agrária não era tocada. Entretanto, não há razão para que ele afirme que essa ruptura não ocorreu também em razão do movimento dos tenentes, já que a nova burguesia realizava uma aliança previsível, porque própria da formação dos Estados-nação, com a nova burocracia pública que estava surgindo.

[12] Conforme Sodré (1968: 66), já em 29 de outubro a firma Read Irving & Cia. fazia essa proposta. Em 1824, o Brasil contrai um empréstimo de 3 milhões de libras, quando é Ministro da Fazenda Nogueira da Gama. Martim Francisco Ribeiro demitira-se um pouco antes, entre outras razões porque era contrário ao empréstimo que chancelava a dependência brasileira em relação à Inglaterra.

(d) surge a burocracia moderna: 1930-45

A burocracia de Estado moderna, que faz parte da classe profissional, já estava surgindo no final do século XIX, mas ela só ganha força política nos agitados anos 1920, quando as camadas médias urbanas da qual faz parte revelam de maneira intensa sua insatisfação com o domínio da oligarquia cafeeira que, aproveitando-se do voto aberto que lhe permitia comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral, não lhe dava espaço político. Virginio Santa Rosa (1933 [1976]: 38) acentua com vigor o sentido do tenentismo e da Revolução de 1930 como sendo resultado da profunda insatisfação das camadas médias urbanas, que incluíam a pequena burguesia, os profissionais liberais, os empregados privados e os servidores públicos médios civis e militares. Em suas palavras, *"as classes médias urbanas, alijadas das posições de mando e cargos eletivos pela ação decisiva da plebe dos latifúndios, ficavam, absurda e criminosamente, à margem dos políticos brasileiros, sem influência orientadora nos destinos pátrios"*. Barbosa Lima Sobrinho, em sua notável história da Revolução de Outubro, a explica essencialmente como o resultado da vitória do regionalismo, que, de fato, foi a causa imediata. Só é possível compreender essa revolução, entretanto, a partir da insatisfação das camadas médias. Conforme observa Luciano Martins, *"a crise do Estado Oligárquico foi, em última análise, uma crise do processo de integração das novas camadas mais ao sistema político do que ao sistema de produção"*. Ou seja, a Revolução de 1930 marcou a integração da classe média moderna nas classes dirigentes brasileiras. Mas não apenas da classe profissional, que se manifestou principalmente ao nível do Exército e dos tenentes. Também da classe média burguesa - da burguesia industrial que não participou ativamente da revolução mas foi afinal sua grande beneficiada, porque a partir de 1930 o desenvolvimento industrial brasileiro ganha um grande e decisivo impulso, e porque Getúlio Vargas, membro da velha oligarquia, teve visão política e, compreendendo que o desenvolvimento econômico do país dependia da industrialização, tratou de integrar a burguesia industrial em um pacto político informal, nacional-desenvolvimentista, que denomino Pacto Popular-Nacional.[13]

A partir da disputa ocorrida nos anos 1960 entre a escola de sociologia de São Paulo e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) pelo monopólio do conhecimento sociológico legítimo, formou-se uma espécie de 'consenso' quanto ao caráter não-burguês mas oligárquico da Revolução de 30, e, portanto, da sua importância menor na história brasileira. Não é o caso, aqui, de resenhar essa visão equivocada que, ao rejeitar a possibilidade de uma burguesia industrial nacional no país, renunciou também à idéia de Nação. Hoje, essa questão está superada: sabemos que 1930 foi um divisor de águas da história brasileira, que a Revolução Industrial brasileira começou então marcando o fim do Estado Oligárquico e o início do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Esta transformação, entretanto, só foi possível porque a própria oligarquia se dividira regionalmente, os setores voltados para o

[13] A partir de 1930 teremos quatro pactos ou coalizões políticas informais: o Pacto Nacional-Popular (1930-1960), o Pacto Popular-Nacional (1964-1977), o Pacto Popular-Democrático (1977-1987), e o Pacto Liberal-Dependente (1990-...). Os períodos vazios são de crise. Todos os pactos são burgueses, pois contam com a participação da classe capitalista; são populares quando contam com a participação dos trabalhadores; são nacionais quando rejeitam com razoável êxito a dependência (Bresser-Pereira, 1968/2003).

mercado interno dessa oligarquia se aliando às camadas médias urbanas na luta por uma maior participação política. Nos termos de Nelson Werneck Sodré (1962: 322), *"desde o momento em que a classe dominante se apresentava cindida, surgia a possibilidade de recompor a aliança entre os setores daquela classe e os grupos atuantes da classe média"*. O comando coube a um político autoritário e nacionalista cujo liberalismo e positivismo da juventude, importados da Europa, cederam à realidade de um país que não havia ainda realizado a sua Revolução Capitalista mas apenas sua Revolução Mercantil. Getúlio Vargas liderou uma coalizão política heterogênea, a Aliança Liberal, para realizar a revolução, e, depois, gradualmente, sem plano mas com sentido de oportunidade, capacidade de conciliação, espírito republicano, e visão do futuro, estabeleceu uma nova coalizão política baseada na aliança entre os setores substituidores de importação da velha oligarquia, os empresários industriais, os técnicos e os militares do governo, e os trabalhadores urbanos.[14] Antes de 1930 não havia um Brasil feudal, como os intérpretes da primeira metade do século XX supuseram, mas houve um capitalismo patriarcal e mercantil, que, durante a Primeira República, esteve sob o domínio da burguesia cafeeira paulista. Nesse período, entretanto, ocorria em São Paulo a emergência de uma burguesia industrial de imigrantes e descendentes de imigrantes com pouca ou nenhuma capacidade de formulação e de atuação política.[15] Graças, porém, à liderança de Getúlio Vargas, e às condições favoráveis que se abriram para o Brasil com a crise do sistema central nos anos 1930, a burocracia pública moderna terá afinal um papel entre as classes dirigentes brasileiras em associação com a nova burguesia industrial manufatureira e com setores da oligarquia voltados para o mercado interno. Entre 1930 e 1964 essas três classes dirigirão o país em substituição à oligarquia agro-exportadora associada aos interesses externos. Durante 15 anos Vargas governará sob regime semi-autoritário ou abertamente autoritário (Estado Novo). O período autoritário trouxe consigo abusos, mas foi funcional para que a transição de poder se realizasse, para que a Revolução Nacional (a formação do Estado-nação) e a Revolução Industrial completassem a Revolução Capitalista. Antes não existia democracia, mas o regime eleitoral viciado impedia qualquer mudança – mudança que o sistema autoritário permitiu. O voto secreto alcançado logo após a Revolução de 1930 foi fundamental para que o poder não voltasse para a oligarquia agrário-exportadora em um país que ainda permanecia principalmente agrícola e pecuário. Conforme observa Pedro Cezar Dutra Fonseca (1989: 144 e 184), em sua análise dos governos Vargas, a Revolução de 1930 foi originalmente burguesa e oligárquica; obviamente não criou a burguesia industrial porque "hoje há vasta bibliografia mostrando a importância da indústria brasileira na República Velha"; mas se sua origem foi oligárquica e burguesa, seus resultados foram eminentemente burgueses ou capitalistas; *"a partir de 1930 começou no Brasil um novo tipo de desenvolvimento capitalista. Em linhas gerais, este consistiu em superar o capitalismo agrário e comercial assentado nas atividades exportadoras de produtos primários, rumando para outro cuja dinâmica iria gradualmente depender da indústria e do mercado interno"*. Conforme assinalou

[14] A expressão "substituidor de importações" para caracterizar o setor da oligarquia agro-pecuária que participou de Revolução de 1930 é de Ignácio Rangel (1980: 47).
[15] A grande exceção foi Roberto Simonsen.

Octavio Ianni (1971: 13), *"o que caracteriza os anos posteriores a 1930 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês."*

No seio da burocracia pública foram os militares e, especificamente, os 'tenentes' que desempenharam um papel político decisivo. Virginio Santa Rosa (1933), San Tiago Dantas (1949) e Werneck Sodré (1968) explicaram o tenentismo como uma expressão da insatisfação das camadas médias, enquanto José Murilo de Carvalho (1978: 183) recusa essa tese afirmando que é preciso compreender o tenentismo no quadro da organização militar, já que *"a sociologia tem demonstrado exaustivamente que as organizações possuem características e vida próprias que não podem ser reduzidas a meros reflexos de influências externas"*. Outros a recusaram de maneira mais confusa por terem dificuldade teórica de admitir um papel para camadas médias urbanas no processo político. A oposição definida por Carvalho é interessante porque lança luz sobre o fenômeno do tenentismo, e o caracteriza como um movimento militar. Não há razão, entretanto, para se optar por uma ou outra explicação já que as duas são complementares. Conforme observa Maria Cecília Forjaz (1978: 20), *"o comportamento político-ideológico dos tenentes só pode ser explicado pela conjugação de duas dimensões: sua situação institucional como membros do aparelho militar do Estado e sua composição social como membro das camadas médias urbanas".* O movimento tenentista, que surge das revoltas de 1922, 1924 e 1926, é um fenômeno político e militar original. Embora os tenentes tenham se revoltado contra a hierarquia do Exército – e não há maior afronta para uma organização militar burocrática do que isto – eles não foram expulsos do Exército, e as punições que sofreram afinal foram menores, porque eles se revoltavam em nome do prestígio e da missão do Exército.[16] Embora eles tenham participado de revoltas ou de revoluções, eles partilhavam uma ideologia essencialmente burguesa como a de Vargas. Não era, entretanto, uma ideologia liberal, mas uma ideologia nacionalista e intervencionista. O liberalismo é sem dúvida a ideologia por excelência da burguesia: foi baseada nele que a burguesia logrou vencer o Estado Absolutista dominado pela aristocracia. Mas a burguesia européia e a americana sempre foram, também, nacionalistas: foi o nacionalismo que permitiu à burguesia, neste caso associada primeiro ao rei absoluto e depois aos governos parlamentares, formar os Estados-nação, definir suas fronteiras – as fronteiras de seus mercados seguros – , e lograr êxito econômico na competição com os demais Estados nacionais. Nos anos 1920, quando surgem os 'tenentes', ou nos anos 1930, quando Vargas abandona os liberais e se associa e eles, o desenvolvimento industrial brasileiro exigia que o nacionalismo se sobrepusesse ao liberalismo – e foi o que foi feito.

Os 'tenentes' foram o lado militar da burocracia moderna do Estado que, a partir da Revolução de 1930, passa a fazer parte da nova coalizão política ou bloco de poder que se forma então. Houve, entretanto, uma burocracia civil do Estado que também começa a ganhar um papel decisivo a partir de então. Para que isto acontecesse, entretanto, era necessário que o próprio aparelho de Estado se desenvolvesse criando os postos para a classe

[16] Conforme observa José Augusto Drummond (1986: 51) em seu estudo sobre o movimento tenentista, os tenentes "não perderam seu valorizado vínculo com as instituições militares e nem a sua patente de oficiais".

média que as escolas superiores estavam formando. E foi isto que ocorreu. Os anos 1930 foram anos de abandono do liberalismo e de aumento do intervencionismo em todo o mundo. No Brasil isto também ocorreu, não simplesmente como um mecanismo de defesa contra a depressão, como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, mas como uma forma de se levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento. E para isto não havia lugar para o liberalismo econômico, para o *laissez faire.* A hora é de organizar o Estado, de lhe dar o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver uma política nacional de desenvolvimento econômico. Assim, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1931, o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau da Bahia; em 1933, o Instituto do Açúcar e do Álcool; em 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Estatística, e o Instituto de Biologia Animal; em 1937, o Conselho Brasileiro de Geografia, o Conselho Técnico de Economia e Finanças; em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate, o Instituto de Geografia e Estatística: em 1940, a Comissão de Defesa da Economia Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho; em 1942, a Missão Cooke, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industria (SENAI); em 1943, a Coordenação da Mobilização Econômica, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fundação Brasil Central, e o Serviço Nacional da Indústria (SESI); em 1944, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Conforme observou Octavio Ianni (1971: 25), a criação desses órgãos e dessas empresas estatais, e principalmente do Conselho Federal de Comércio Exterior, que foi o primeiro órgão de planejamento econômico do Brasil, *"eram as primeiras manifestações da tecnoestrutura estatal, que ira desenvolver-se bastante nas décadas seguintes"*.[17] Esses órgãos exigiam pessoal burocrático de alto nível para dirigi-los, e Getúlio Vargas soube recrutá-los com carinho. Homens de todas as origens, com formações teóricas e ideologias políticas diferentes, mas que naquele momento partilhavam as idéias nacionalistas e desenvolvimentistas dominantes na sociedade brasileira. Conforme assinala Dutra Fonseca (1989: 162 – grifos do autor) *"o governo interpretava, exprimia e defendia seus ideais, que representavam as necessidades, os sentimentos e as aspirações do país; este passava a possuir um destino histórico – que, por seu turno, exigia para nele se chegar, o não desvirtuamento da obra e dos ideais revolucionários."* Uma Nação é uma sociedade que partilha um destino comum, e era fundamentalmente isto que se procurava então dizer ao povo brasileiro. As idéias de Nação, de intervenção no domínio econômico, e de planejamento, estão então em toda parte. No setor privado, Roberto Simonsen (1937, 1945) é o grande arauto do planejamento entre os empresários industriais (Cepeda, 2004). Dentro da burocracia, são muitos os nomes. Naquele momento, estava se formando no Brasil uma notável burocracia de Estado civil que teria um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro até 1980.

[17] Ianni usava então o termo 'tecnoestrutura' como eu usava 'tecnoburocracia' para identificar a classe média profissional (civil e militar, privada e pública) que estava surgindo, neste caso, no nível do Estado.

Desde que chega ao poder, Getúlio Vargas entendeu que as deficiências administrativas eram centrais na explicação do atraso econômico do país. Para explicar a revolução, afirma Getúlio Vargas em discurso de 1931: *"agravados esses males com a anarquia administrativa, a desorganização financeira [do Estado], e a depressão econômica... a reação impunha-se"*.[18] A palavra de ordem, nesse período, é a da 'racionalização', um outro nome para o planejamento da intervenção do Estado. Sem uma 'boa administração' nada seria possível fazer. A partir dessa ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público se impunha. Em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Vargas lança seu governo nessa empreitada. A Reforma Burocrática de 1936 que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, terá em Luiz Simões Lopes a figura política e administrativa principal.[19] Em seguida, a Carta Constitucional de 1937 dá um passo adiante com a exigência de concurso público para os funcionários públicos e com a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República. No ano seguinte, este último dispositivo se efetiva com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma.[20] Isto, entretanto, não significava que Vargas alimentasse ilusões quanto à possibilidade de um Estado organizado de forma plenamente 'racional' e de políticas públicas coerentes. Esse ideal tecnocrático que foi forte no período militar de 1964-85 inexistia em Vargas. Conforme assinalou Wirth (1970: XVI), *"Getulio parecia satisfeitíssimo com um sistema contingente, um aglomerado ad hoc de grupos e personalidades em torno da presidência"*.

Com o Estado Novo, o autoritarismo brasileiro ressurgia com força mas agora revestido de um caráter modernizador. Para justificar a decisão arbitrária o governo apelou para a luta contra o comunismo e o integralismo, movimentos que haviam recentemente tentado tomar o poder, mas a sua verdadeira lógica estava na orientação de Vargas e de uma parte importante das elites nacionalistas brasileiras de levar a cabo a Revolução Nacional iniciada em 1930: de realizar a revolução modernizadora do país, dotá-lo de um Estado capaz, e promover a industrialização não obstante a insistência da oligarquia agrário-mercantil no caráter 'essencialmente agrícola' do Brasil. Embora a Revolução Nacional fosse uma revolução burguesa, o Estado Novo dará

[18] Citado por Dutra Fonseca (1986: 160).

[19] Maurício Nabuco foi o pioneiro da reforma burocrática no Brasil ao estabelecer os princípios do mérito no Itamaraty no final dos anos 1920. Entretanto, Luís Simões Lopes foi o principal empresário público da reforma. "Lopes é o principal empresário de políticas públicas no período 1934-1937, embora Nabuco jogasse um papel importante em iniciar o processo de definição da reforma, e Vargas tenha sido o empresário político durante todo o tempo" (Francisco Gaetani, 2005: 99). Luiz Simões Lopes continuaria seu trabalho de racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Em 1954, cria em São Paulo a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, e, nos anos 60, seu Curso de Administração Pública. Sobre essa reforma é também significativa a contribuição de Lawrence S. Graham (1968).

[20] O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil que havia sido criado pela Lei n° 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

ênfase no papel da técnica e dos técnicos ou profissionais cujo papel, nas empresas e principalmente na organização do Estado, era estratégico para o desenvolvimento econômico buscado. Conforme observou Maria Celina D'Araujo (2000: 31) "o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos 'interesses privados'". Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Beatriz Wahrlich, cujo livro *A Reforma Administrativa da Era de Vargas* (1983) constitui a obra básica para a análise da Reforma Burocrática de 1936, assim resume as principais realizações do DASP: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.[21] Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. E as primeiras empresas estatais, como a Companhia Nacional de Álcalis e principalmente a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, foram criadas, abrindo novos espaços para o crescimento e o prestígio da burocracia pública. O DASP foi o agente principal da Reforma Burocrática. Estava inspirado nos princípios da 'administração pública científica' que dominava então o pensamento administrativo nos Estados Unidos, e sua ênfase fundamental foi na criação de um quadro de administradores públicos profissionais no Brasil admitidos por concurso público. Seu trabalho não foi fácil nem linear. E mereceu muitas críticas como as de Mario Wagner Vieira da Cunha (1963: 92): *"seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração pública e o quadro social e econômico a que devia servir... A implantação de suas soluções resultou uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições de trabalho"*. Este problema se revelava, por exemplo, na distinção forte entre os servidores de carreira, concursados, e os 'extranumerários'. Com isso se buscava a separação entre uma classe média de altos servidores públicos e uma classe baixa de trabalhadores do Estado – uma distinção real mas que enfrentava problemas porque já então estava claro o desenvolvimento econômico rápido por que passava o país, exigindo a admissão, nos quadros do Estado em sentido amplo, inclusive das empresas estatais, de administradores de alto nível que não faziam parte das carreiras de Estado. Por outro lado, se admitiam por concurso e se garantiam estabilidade a servidores de baixo nível que deveriam ser antes extranumerários, enquanto o clientelismo político, que retorna a partir da democratização, em 1945, levava à admissão no serviço público de pessoal sem as necessárias qualificações. Não há dúvida, entretanto, que graças a essas iniciativas foi possível ao Brasil ser um dos primeiros países em desenvolvimento a realizar a primeira grande reforma administrativa do Estado, que é a Reforma Burocrática, já nos anos 1930. Ainda que, de um lado, ela estivesse sistematicamente ameaçada pelo

[21] Beatriz Wahrlich (1915-1994) foi uma das fundadoras da EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública) da Fundação Getúlio Vargas. Pela qualidade de seus estudos, de sua pesquisa e de seu ensino, merece o título de patrona intelectual da Administração Pública no Brasil (Wahrlich, 1970, 1983, 1984). Estudou profundamente a Reforma Burocrática de 1936/38, e foi a principal teórica da Reforma Desenvolvimentista de 1968 – uma reforma que pré-anunciou a Reforma da Gestão Pública ou Reforma Gerencial do Estado de 1995.

clientelismo, e, de outro, não estivesse aberta às necessidades impostas pela dinâmica do crescimento econômico, ela estabeleceu as bases de uma administração pública profissional no Brasil.

A criação do DASP, entretanto, interessa-nos mais neste trabalho na medida em que representou uma formalização do crescente poder político da burocracia pública no Brasil. Simões Lopes foi um homem muito próximo a Getúlio Vargas, o que facilitou que este usasse o órgão com um escopo muito mais amplo do que o da reforma do aparelho do Estado. O DASP passou a órgão de assessoramento técnico por excelência do presidente. O DASP era chamado a opinar sobre os mais diversos assuntos que estivessem em discussão dentro do governo, de forma que assim Getúlio Vargas podia usar os argumentos técnicos do órgão para suas decisões políticas. Em certos momentos, o papel dos profissionais era o de meramente justificar as decisões já tomadas, mas em muitos outros Vargas realmente se valia dos conselhos e sugestões dos técnicos ou dos intelectuais públicos que se reuniam em torno do DASP e mais amplamente em torno do governo para tomar suas decisões. Não apenas através do DASP, mas dos Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças, e do Ministério da Educação, que também foi uma fonte de pensamento da época, e de outros órgãos públicos que foram criados a partir de 1930, o Estado brasileiro se reorganizou, ganhou consistência administrativa e um sentido nacional para sua ação, ao mesmo tempo em que uma rígida disciplina fiscal o mantinha sadio no plano financeiro. Com isso, estava sendo construído um Estado forte – capaz – um Estado cuja alta burocracia pública passava, pela primeira vez, a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro: um Estado que deixava de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestar serviços sociais e principalmente de ser agente do desenvolvimento econômico, um Estado cuja burocracia técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país.

A burocracia pública teria ainda, no primeiro governo Vargas, um papel importante ao participar da criação das primeiras empresas de economia mista que teriam um papel decisivo no desenvolvimento do país. Na II Guerra Mundial Vargas hesitou entre o apoio aos Estados Unidos e à Inglaterra e o apoio à Alemanha e à Itália, mas percebeu que a vitória ficaria com os primeiros e decidiu, em um momento em que essa não estava ainda decidida, se aliar aos primeiros. É bem conhecida a história de como Vargas usou essa decisão para obter o financiamento e a tecnologia necessários para a criação da primeira grande siderúrgica nacional – a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda. Com a criação dessa empresa e da Companhia de Álcalis e da Companhia do Vale do Rio Doce, abriu-se um grande espaço para o desenvolvimento da burocracia pública. O país passava agora a contar com dois tipos de burocracia pública moderna: a burocracia de Estado e a burocracia das empresas estatais – dois grupos que teriam entre si seus conflitos, mas que seriam principalmente solidários na busca, de um lado, de maior poder e prestígio, e, de outro, de êxito no projeto de desenvolvimento nacional em curso. Os dois grupos técnicos ou modernos da burocracia, por sua vez, ganhavam melhores condições para se associar aos empresários privados. Conforme observa Martins (1976: 127), *"de um lado, a junção dos*

*empresários com os 'grupos técnicos' da burocracia no interior do aparelho do Estado; de outro lado, o fato de ser colocada em pé de igualdade com os empresários permite à tecnocracia adquirir a 'liberdade' necessária para planejar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios 'universalistas'"*. Através desse acordo, estabeleciam-se, assim, as bases para que a Nação, através de tentativas e erros, ganhasse densidade política, fizesse o diagnóstico do seu atraso e formulasse uma estratégia nacional bem sucedida de industrialização.

(e) Nacional desenvolvimentismo vitorioso: 1945-60.

Ao se aliar aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial Getúlio Vargas ganhava no curto prazo mas sabia que o destino do Estado Novo estava selado. Não foi surpreendente, portanto, que em 1945, com a queda pacífica de Getúlio Vargas, o Brasil se transformasse, pela primeira vez, em uma democracia digna desse nome – uma democracia ainda de elites mas baseada em eleições livres e amplas.[22] O regime ditatorial violentara direitos agravando uma condição autoritária que sempre existira no Brasil, mas, no final dos quinze anos do primeiro governo Vargas, o Brasil mudara: estava em pleno processo de revolução industrial e nacional. Entretanto, com a democracia, e como se fosse parte integrante dela, veio do Norte o liberalismo econômico que ameaçou interromper a transformação em curso. Em dois anos, as grandes reservas internacionais que o país acumulara durante a guerra foram transformadas em consumo de bens de luxo importados pelos novos ricos e por uma classe média deslumbrada. Como, porém, a transição democrática não implicara em conflito social maior, mas fora antes o resultado de um quase-consenso estabelecido entre as classes médias e as elites entusiasmadas com a vitória dos países democráticos na guerra; não implicara em uma mudança substancial na coalizão política dominante no Brasil desde 1930. Por isso, não foi surpreendente que, a partir de 1948, a política econômica do governo voltasse a reproduzir o acordo nacional entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores em torno da estratégia de desenvolvimento econômico substitutiva de importações. Faltava à nova política a legitimação ideológica necessária, já que a anterior, baseada em grandes intelectuais como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, ficara prejudicada pelo apoio que prestara ao Estado Novo. Esta legitimação, entretanto, surgiria na virada da década de 50, no Brasil, com as idéias do grupo que a partir de 1955 seria conhecido como o grupo do ISEB, e na América Latina, com as idéias da CEPAL.[23]

Com as idéias de Raul Prebisch e Celso Furtado, da CEPAL, legitimava-se a estratégia econômica de proteção à industria nacional. Esta legitimação baseava-se nas experiências bem sucedidas de intervenção do

[22] Os analfabetos continuavam sem direito ao voto, e os comunistas eleitos em 1946 foram logo cassados, mas estas restrições não são suficientes para que não se considere democrático o regime de 1945-1964.

[23] O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), fundado em 1955 como setor do Ministério da Educação, decorreu da transformação de uma entidade de direito privado, o IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política), o qual, por sua vez, reuniu o Grupo de Itatiaia que se reunia desde o final dos anos 50 em Itatiaia para discutir os problemas brasileiros. A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) inicia suas atividades em 1948, e, em 1949, publica seu estudo histórico que funda a escola estruturalista latino-americana.

Estado na economia na Europa e no Japão, na nova teoria macroeconômica de base keynesiana, e na crítica à lei das vantagens comparativas do comércio internacional que fora a principal arma ideológica do imperialismo liberal para dificultar a industrialização dos países periféricos e dependentes. A política econômica do Brasil desde 1930 constituíra-se em uma antecipação a essas críticas da mesma forma que as políticas fiscais expansionistas de Franklin Delano Roosevelt haviam antecedido a *Teoria Geral* de Keynes. Por outro lado, as idéias dos grandes intelectuais do ISEB, Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Vieira Pinto e Hélio Jaguaribe serão fundamentais para legitimar a industrialização substitutiva de importação no plano político. Serão eles que diagnosticarão e defenderão com mais vigor e coerência o pacto político formulado por Getúlio Vargas e a correspondente estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional-desenvolvimentismo. São eles que mostram que o Brasil fora uma semicolônia até 1930, dominada por uma oligarquia agrário-mercantil aliada ao imperialismo, e que a partir de 1930 começa a Revolução Industrial e Nacional Brasileira, baseada em uma coalizão política formada pela burguesia industrial, a burocracia pública, os trabalhadores, e a oligarquia substituidora de importações.

Esta análise ganha consistência e força quando, em 1950, Getúlio Vargas é eleito presidente da República com uma grande maioria de votos. Nos quatro anos que se seguem, até seu suicídio em 1954, o nacional-desenvolvimentismo de Vargas será conduzido sempre por ele mesmo, e por uma assessoria econômica da Presidência da República liderada por dois altos burocratas públicos – Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira. Essa assessoria logra restabelecer as bases do desenvolvimento nacional a partir da criação de novas empresas estatais para se encarregar do desenvolvimento da infra-estrutura econômica do país; a Petrobrás e a Eletrobrás serão os principais resultados desse trabalho. Por outro lado, um outro grupo de técnicos mais liberais e mais comprometidos com a cooperação internacional, do qual fazem parte Ary Torres, Roberto Campos, Lucas Lopes e Glycon de Paiva, reúne-se em torno da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que, no entanto, sob o comando de Vargas, realiza um trabalho que antes complementa do que neutraliza a tarefa do primeiro grupo. Contribuía para isso o fato de que esses trabalhos e debates se realizavam em um quadro intelectual em que o planejamento econômico do desenvolvimento estava legitimado: o quadro da Teoria Econômica do Desenvolvimento (*development economics*) que nasce dos estudos de Rosenstein-Rodan, Nurkse, Myrdal, Lewis, Singer, Rostow, Celso Furtado e Raul Prebisch – um grupo de economistas do desenvolvimento originados no processo de criação das Nações Unidas e, indiretamente do Banco Mundial. O liberalismo da época, portanto, era muito relativo, nada tendo a ver com o neoliberalismo que surgiria nos Estados Unidos nos anos 1960 e se tornaria dominante nos anos 1980.

As novas empresas estatais e a decisão do Estado de investir na infra-estrutura econômica representavam vitórias para a ala nacionalista da burocracia pública econômica que assim concretizava seus planos de desenvolvimento e ao mesmo tempo criava postos de trabalho, prestígio e poder para si própria. Sua grande vitória, porém, será a criação do BNDE, em 1952, por proposta do Ministro da Fazenda da época, o empresário industrial

de São Paulo, Horácio Lafer. A idéia começara a ser estudada em 1942, no âmbito da Comissão Cooke ,enviada por Franklin Roosevelt a pedido de Vargas para promover o desenvolvimento industrial do Brasil. Corwin D. Edwards, membro da Comissão, da qual participavam alguns industriais e o ex-tenente João Alberto, propõe a criação de um banco de investimento, e o tema passa a ser seriamente estudado pelo governo. Ainda nesse ano Vargas encarrega o DASP de formar uma comissão para estudar o problema, da qual farão parte o próprio João Alberto, Simões Lopes e dois banqueiros, Gastão Vidigal e Gesteu Pires. Os industriais recebem a idéia com entusiasmo. Roberto Simonsen passa a ser um ativo defensor da idéia. Já naquele momento, entretanto, ficava clara a constituição, dentro da tecnoburocracia pública e, mais amplamente, dentro das elites técnicas e industriais do país, de duas alas, a nacionalista e a liberal, que terão como seus principais expoentes o empresário Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudin, respectivamente.. O debate que se trava então entre os dois, o primeiro defendendo a industrialização apoiada por uma ativa política de planejamento, e o segundo afirmando a vocação essencialmente agrária do Brasil e rejeitando a intervenção do Estado, ficou na história do país. O Banco do Brasil se encarregava, então, do financiamento da produção, e, com a criação da Carteira de Exportação e Importação, CEXIM, passa a financiar o comércio exterior brasileiro. Continuava, entretanto, sem um órgão apropriado o financiamento dos investimentos industriais. Isto só ocorrerá em 1952, depois da volta de Vargas ao governo. Forma-se, então, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951. Essa comissão fora antecedida, durante o governo Dutra, em 1948, por uma missão americana, a Missão Abink, que tivera como contraparte brasileira Otávio Gouvêa de Bulhões; não obstante seu corte liberal, aceitara o projeto de se estabelecer no país um “capitalismo industrial”. Esta proposta vai ganhar consistência no seio da Assessoria Econômica e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos criada para discutir e formular um plano de desenvolvimento para o país e seu financiamento internacional. Embora dominada pelo campo liberal, a Comissão Mista propõe que o Estado se encarregue da infra-estrutura (energia, transportes, comunicações) enquanto a iniciativa privada e estrangeira se encarregariam da mineração (principal interesse estratégico dos Estados Unidos naquela época em relação ao Brasil) e o Estado brasileiro garantiria o acesso de empresas americanas a seu mercado. Havia, naturalmente, um conflito entre os dois grupos de tecnoburocratas públicos, principalmente porque o grupo nacionalista queria o monopólio estatal do petróleo, enquanto que o segundo o rejeitava. Mas estavam os dois grupos igualmente voltados para o planejamento econômico e a montagem de uma infra-estrutura de transportes e de energia de base estatal. Na política da Comissão Mista já estava delineado o que viria a ser o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Para obter os recursos americanos o governo deveria apresentar uma contrapartida nacional – um problema que o Ministro da Fazenda resolve pela criação de um suplemento de 15% sobre o imposto de renda. Colocava-se, então o problema da definição do órgão que implementaria o plano qüinqüenal que estava sendo elaborado a partir dos novos recursos financeiros. Em fevereiro de 1952, Vargas submete ao Congresso, a partir do conselho de Lafer, mensagem propondo a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico – uma autarquia autônoma que serviria de base para o planejamento econômico e o financiamento dos investimentos necessários à infra-estrutura e à industrialização; uma instituição que tem tido um papel decisivo no desenvolvimento econômico do país desde então. Além de contribuir para o desenvolvimento econômico, o BNDES passaria a ser, a partir de então, e até hoje – não obstante todos os acidentes por que passou a burocracia pública brasileira – uma das bases da autonomia e de poder da burocracia pública brasileira.

O BNDES, assim como o Banco Central, a Petrobrás, e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seriam a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo, e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo. Esta é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo. Na medida, porém, em que o desenvolvimento econômico é acompanhado pelo desenvolvimento político do país, esse tipo de insulamento vai perdendo importância relativa porque, de um lado, o número de órgãos não submetidos ao clientelismo diminui, e, de outro, porque a sociedade passa a exercer um controle mais direto sobre as políticas que promovem.

Enquanto a burocracia pública em sentido amplo se desenvolvia a passos largos no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e das empresas estatais, a burocracia pública estatutária, que a Reforma Burocrática de 1936 procurara definir e tornar meritocrática, voltara para trás. Conforme Lawrence A. Graham (1968: 6), que estudou especialmente o período 1945-1960 da reforma burocrática, a reforma possuía um formalismo que era incompatível com a infraestrutura política existente no país após a redemocratização de 1945: “A tentativa de reformar a administração pública federal brasileira através do uso de um estilo americano de políticas de administração pública levou à construção de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo no qual havia um alto grau de discrepância entre as normas e a realidade”. Da clássica crítica de Oliveira Vianna do sistema jurídico brasileiro não havia, portanto, escapado o regime que ele apoiara. O processo de ajustamento do sistema legal à realidade clientelista não demorou. Na reforma haviam sido distinguidos os ‘funcionários’, escolhidos por concurso público, dos ‘extranumerários’ que formavam uma massa heterogênea de empregados públicos. Já na Constituição de 1946, entretanto, uma disposição transitória considerava funcionários todos os extranumerários que tivesse cinco anos de serviço; duas leis de 1948 incorporam novos contingentes à categoria de

servidores estatutários, enfraquecendo o DASP e desmoralizando sua reforma.[24]

Quando Getúlio Vargas volta ao governo, procura restabelecer a reforma, enviando ao Congresso, em 1953, um projeto global de reforma administrativa, mas não logra aprová-lo, como não o logrará Juscelino Kubitschek que fará a mesma tentativa. Não obstante, conforme relata Celso Lafer (1970), a administração pública brasileira progredia: estimava-se que em 1952 a porcentagem de servidores escolhidos segundo o mérito subia a 9%, contra 4% em 1943.[25] O grande desenvolvimento da burocracia pública brasileira, entretanto, estava se realizando paralelamente, através das empresas estatais, de organizações – na época quase-estatais – como a Fundação Getúlio Vargas criada em 1944 por Vargas, e por autarquias como o BNDES. Quando, em 1956, Juscelino Kubitschek decide por um ambicioso Programa de Metas que, principalmente através da indústria automobilística, completará a Revolução Industrial brasileira iniciada por Vargas, o problema de qual setor da burocracia – se o estatutário ou o 'paralelo' – deverá ser principalmente acionado se colocará novamente. Embora o presidente tente a via estatutária, afinal a via paralela se revela mais flexível e mais rápida; o grande número de órgãos que então são criados, entre os quais se salienta o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) liderado por Lúcio Meira, empregam uma burocracia pública não estatutária mas competente, recrutada segundo critérios de mérito; é a burocracia gerencial que está surgindo, nem mal se havia formalizado a weberiana. Conforme observa Celso Lafer (1970: 85), "os auxiliares diretos de Kubitschek para a implementação do Programa de Metas eram todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes". Destacam-se, entre eles, além de Lúcio Meira, Lucas Lopes, Roberto Campos, e, mais adiante, já para criar a SUDENE, Celso Furtado. Para o sucesso do plano, a escolha de uma burocracia paralela, que já pré-anunciava a lógica do Decreto Lei 200 de 1967 e da Reforma Gerencial de 1995, foi fundamental.

O nacional-desenvolvimentismo fora vitorioso. O Brasil de 1960 era um outro país quando comparado com o de 1930. Seu desenvolvimento econômico fora extraordinário, um parque industrial sofisticado e integrado fora montado, de forma que se podia dizer que sua Revolução Industrial estava completa; a Nação havia ganho coesão, autonomia e identidade, seu Estado, enquanto organização, estava mais estruturado e profissionalizado, e enquanto sistema constitucional-legal, estava mais legitimado por uma democracia nascente, de maneira que também sua Revolução Nacional estava completa; e quando essas duas revoluções se consumam, consuma-se também a Revolução Capitalista: o Brasil já não era mais uma sociedade mercantil e patriarcal, mas uma sociedade capitalista industrial na qual a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico passavam a fazer parte integrante do processo econômico.

[24] Lei 284, de 15.11.1948, e lei 522 de 7.11.1948.
[25] Em seu clássico trabalho sobre o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, Lafer (1970 [2002]) incluiu um capítulo sobre a administração pública brasileira com o objetivo de avaliar sua capacidade de implementar um plano de governo abrangente como foi aquele programa.

Este já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro, que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, pretende que o Governo Vargas foi ainda uma expressão do Estado patrimonial. Faoro é claro a respeito: *"De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações... a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista."* Ora, ao insistir nesta tese, Faoro (1957/75: 733-736) ignora a diferença fundamental entre o patrimonialismo e a burocracia racional-legal, que Weber tanto salientou. Não considera o caráter essencialmente tradicional do Estado patrimonial, em oposição ao caráter moderno, racional-legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna. Erro que Sérgio Buarque de Holanda (1936/69: 106), por exemplo, embora escrevendo muito antes, não cometeu quando afirmou: *"O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos".*

Entretanto, um acontecimento não previsto– a Revolução Cubana de 1959 que em breve se transforma em um episódio chave na Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética – mudará no plano político o quadro otimista que o governo Kubitschek deixara, enquanto uma crise econômica interna aprofundará a crise política.

######Durante o governo Collor a burocracia pública viverá em sobressalto devido à política radical que as autoridades econômicas adotam para reduzir as despesas do Estado. Existe, entretanto, uma iniciativa importante que é a tentativa de transferir para o setor público a 'estratégia da qualidade total' – uma forma de gestão bem sucedida no setor privado. Esta iniciativa apontava para o novo. O mesmo não se pode dizer da criação das 'câmaras setoriais' – segundo Eli Diniz (1997: 139), "esse mecanismo representou a retomada das experiências – utilizadas em vários graus de êxito no passado – voltadas para a construção de espaços de elaboração de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada". Esta iniciativa foi recebida calorosamente por vários setores que esperavam ver restabelecida a antiga forma de associação entre os empresários e a burocracia pública, mas era uma tentativa de se voltar ao passado em um quadro em que o Estado, totalmente afogado na crise fiscal e na alta inflação, não tinha mais poder para intervir no plano econômico de forma efetiva. O maior 'sucesso' das câmaras foi o chamado Acordo das Montadoras que, significativamente, beneficiou um conjunto de empresas multinacionais.

(f) burocracia pública no poder: 1964-1984

O Brasil, como conseqüência do Pacto Popular-Nacional e da estratégia nacional-desenvolvimentista que foi adotada entre 1930 e 1960, era no final desse período um país em pleno desenvolvimento econômico que havia praticamente completado sua Revolução Industrial e Nacional. Em 1959, porém, ocorre a Revolução Cubana – uma revolução que inicialmente era apenas anti-oligárquica e anti-imperialista, mas que, no quadro da Guerra Fria, e dada a incapacidade dos Estados Unidos de aceitarem a nacionalização de empresas americanas que os revolucionários começavam a realizar,

transforma-se em uma revolução comunista apoiada pela União Soviética. Wright Mills viajou para Cuba logo após a revolução, verificou que revolução não era comunista, e apelou a seus compatriotas americanos que a aceitassem ao invés de lançar o país nos braços do comunismo. Seu *Listen Yankees* (1960), entretanto, não foi ouvido, e Fidel Castro caminhou em direção ao comunismo. Não cabe aqui discutir quais foram as conseqüências dessa revolução para o povo cubano; para a América Latina e particularmente para o Brasil, porém, não há dúvida que foram desastrosas. A revolução socialista em Cuba, em um momento em que a economia da União Soviética estava ainda crescendo aceleradamente e Kruschev prometia alcançar em breve o nível de desenvolvimento dos Estados Unidos, levou imediatamente a uma radicalização política de setores importantes da esquerda brasileira que imaginaram poder repetir aqui a experiência cubana. Esta radicalização aconteceu aqui em um momento em que, à crise econômica provocada pelos gastos excessivos e pela apreciação do câmbio durante o governo Kubitschek, somava-se a crise política causada pela eleição e subseqüente renúncia do presidente Jânio Quadros, e pela assunção à presidência da república de João Goulart. Goulart, por suas tendências de esquerda, não contava com a confiança da burguesia que agora se unificava politicamente, depois de haver permanecido dividida durante 30 anos, nem com a confiança dos militares que também rejeitavam radicalmente o socialismo ou o comunismo. O resultado da radicalização da esquerda e do alarmismo da direita, em um quadro de crise econômica e instabilidade política, foi o golpe militar de 1964 que ocorre com o apoio dos Estados Unidos.

O Pacto Popular-nacional de Vargas reunindo burguesia industrial, burocracia política e trabalhadores, que estava em crise desde 1960, rompe-se definitivamente. O novo pacto que reunirá toda a burguesia e a burocracia política na qual os militares voltam a ser preeminentes é o Pacto Burocrático-autoritário. O Ciclo Nação e Desenvolvimento que caracterizara a sociedade durante todo a primeira metade do século estava encerrado na medida em que os dois setores mais nacionalistas da classe capitalista e da burocracia pública, respectivamente os empresários industriais e os militares, haviam se aliado aos americanos. Um pouco mais tarde, no final dos anos 1960, começaria, no âmbito da sociedade, outro ciclo que denomino Ciclo Democracia e Justiça Social – um ciclo no qual a sociedade esquecia a idéia de Nação aceitando a dependência e supunha o desenvolvimento econômico assegurado (estávamos em pleno 'milagre econômico'); mas, em compensação, definia como objetivos sociais básicos a correção das duas distorções que aquele desenvolvimento causava: o autoritarismo e a desigualdade. No âmbito do Estado, entretanto, a estratégia nacional-desenvolvimentista teria prosseguimento no quadro de um pacto político no qual a burocracia política, principalmente militar, mas também civil, matinha sua aliança com a burguesia, e principalmente com a burguesia industrial. O modelo político, além de autoritário, era excludente do ponto de vista político e social, afastando os trabalhadores e as esquerdas do poder, e promovendo uma forte concentração de renda da classe média para cima, no quadro do que chamei 'modelo de subdesenvolvimento industrializado'.[26]

[26] Analisei esse novo modelo originalmente em Bresser-Pereira (1970); incluí e ampliei análise em *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968/2003: 168-178) a partir de sua terceira edição, de

Entre 1964 e 1984 inverte-se a relação entre a burguesia industrial e a burocracia política no Brasil porque esta, apoiada no seu setor militar, passa a ter precedência sobre a primeira. Depois de um processo de ajustamento fiscal e externo que faz a inflação retornar para níveis aceitáveis e equilibra a conta corrente do país, conduzido por Roberto Campos e Otavio Gouvêa de Bulhões, e de uma série de reformas que, significativamente, levam à nacionalização da telefonia e à criação da Eletrobrás não obstante o credo liberal e internacionalista dos dois economistas,o Banco Central é criado, substituindo a carteira do Banco do Brasil, a Sumoc, que desde 1944 desempenhava esse papel. E o modelo de industrialização por substituição de importações, ou, mais amplamente, a estratégia nacional-desenvolvimentista é retomada com vigor através de dois Planos Nacionais de Desenvolvimento. A Eletrobrás ganha impulso e é definido um modelo tripartite envolvendo o Estado, empresários nacionais e empresas multinacionais para instalar no país a indústria petroquímica.

No plano da administração pública, dois fenômenos aparentemente contraditórios irão ocorrer: a concentração e centralização do poder na União, e *"a rápida e significativa ampliação da administração indireta ou descentralizada vis a vis a administração direta ou centralizada a nível federal" (Wahrlich, 1979: 8)*. Desde o início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna. Guerreiro Ramos (1971: 19) expressa a insatisfação com o modelo burocrático vigente: *"Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem".* Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma.[27] No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Em 1967, Roberto Campos comanda uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto Lei 200 ou a Reforma Desenvolvimentista – que será pioneira, anunciando a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública de 1995. Para formular e implementar a reforma uma comissão fora montada, já em 1964, a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma

1972; e a completei no livro *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977). Neste livro faço ampla discussão da classe média profissional e da sua burocracia pública.

[27] Objetivando "a reforma dos serviços públicos federais", a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto n° 51705, de 14 de fevereiro de 1963.

Administrativa) tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações.[28] A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador. Denomino essa reforma de Reforma Desenvolvimentista porque ela era realizada no quadro do nacional-desenvolvimentismo, quando todos os esforços do país voltavam a se centrar na industrialização depois da crise da primeira metade dos anos 1960, e porque vinha, de alguma forma, chancelar e dar mais coerência à experiência de descentralização e de montagem de uma administração paralela que caracterizara esse desenvolvimento no plano administrativo. Duas idéias lhe são centrais: a distinção entre a administração direta e indireta, e, nesta, a criação de fundações públicas que passam a poder contratar empregados regidos pela legislação aplicada às empresas privadas. Há uma evidente correlação entre essa instituição e as organizações sociais que estariam no centro da Reforma Gerencial de 1995. Para Francisco Gaetani (2005: 172) a reforma do Decreto-lei 200 caracterizou-se também pela centralização da coordenação administrativa no Ministério do Planejamento, articulação sistêmica com o orçamento, e criação de um sistema de controle interno. Da edição do Decreto-Lei n° 200 até 1979 a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de 1970, a SEMOR teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo em que dedicava atenção especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento. Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de "carreira" manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com a filosofia desenvolvimentista então vigente. Em 1974, por proposta de Mario Henrique Simonsen, então Ministro da Fazenda, é criado o CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) constituído pelos ministros da área econômica com a função de coordenar a ampla política econômica do regime militar. O novo conselho, que foi amplamente estudado por Adriano Nervo Codato (1997: 341) procurou superar a heterogeneidade política e organizacional que existe em todo Estado moderno através de um processo forte de centralização: "o 'fechamento' do aparelho do Estado, operado pelo governo Geisel com a reforma administrativa iniciada em 1974, exerceu impacto não desprezível nos mecanismos de intermediação de interesses". Entretanto, era incompatível com um sistema no qual os empresários buscavam se relacionar diretamente com as diversas agências do Estado e delas obter benefícios nem sempre coerentes entre si. Por isso, afirma Codato, *"o CDE foi antes vencido não propriamente por sua incapacidade para coordenar um Estado fragmentado", mas, no quadro do processo de transição democrática que começaria a ocorrer logo depois, "pela ação política do conjunto da burguesia nacional".*

[28] José N. T. Dias será seu secretário executivo; seu papel na implementação da reforma foi fundamental.

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983 Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, através da administração pública, *"retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado".*[29]

Em síntese o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de Estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

Graças ao ajustamento macroeconômico, ao fortalecimento das empresas estatais, à nacionalização da telefonia e ao grande desenvolvimento que passa a conhecer a partir de então, sob o comando do Ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, e às reformas, principalmente tributária e administrativa, o Estado se fortalece, seu projeto de industrialização recupera substância, e o país volta ao desenvolvimento econômico de forma acelerada. Contribui para o 'milagre econômico' (1968-74) que então ocorre uma nova política macroeconômica pragmática comandada desde 1968 por Antonio Delfim Netto, que percebe que a inflação residual tinha antes caráter administrado ou de custos do que de demanda; seguindo então os ensinamentos de Ignácio Rangel, aproveita a oportunidade e adota uma política expansiva que leva a uma queda da taxa da inflação. Enquanto isso ocorria no plano macroeconômico, no seio da burocracia pública no qual os políticos haviam perdido poder, a nova estrutura do aparelho do Estado e o fortalecimento do núcleo de empresas estatais facilitam o processo de desenvolvimento econômico do lado da oferta agregada. A liderança do esforço de planejamento da oferta que ocorre então caberá, durante grande parte dos

[29] Hélio Beltrão (1984: 11); ver Wahrlich (1978b).

anos 1970, ao Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso. O êxito econômico do empreendimento leva a um novo aumento do poder e influência da tecnoburocracia pública. E levam, também, a um aprofundamento da sua aliança com a burguesia industrial através da execução dos dois PNDs. Não obstante o êxito da burocracia pública em promover o desenvolvimento econômico, e os esforços do governo de implementar a Reforma Desenvolvimentista através do Ministério do Planejamento, a crítica do sistema administrativo brasileiro porque não se adaptar ao modelo clássico de administração pública continuava viva, e vai aparecer principalmente no estudo realizado por Edson Nunes (1984) que vê nessas práticas um obstáculo central ao desenvolvimento econômico do país e a estratégia de insulamento burocrático como a forma de contornar o problema. Embora essa crítica fosse compreensível, não era, entretanto, inteiramente justificada. O clientelismo que havia ressurgido em 1946 com a primeira democratização, voltaria em 1985, com a redemocratização. Durante o regime militar, porém, ele permanece presente, sem, entretanto, impedir que o Estado realizasse seu papel de promoção do desenvolvimento econômico.

Isto foi possível porque através do sistema paralelo havia surgido uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Forma-se, então, no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais. Na pesquisa que Luciano Martins (1985: 72 e 208) dirigiu, em 1976, "o problema central que se coloca é o das articulações entre o setor governo e o setor produtivo do Estado": os executivos públicos do segundo setor ganham grande autonomia, seus salários se descolam dos dos funcionários, e os controles sobre eles passam a ser relativamente reduzidos. A forma de seu recrutamento é antes por cooptação do que por concurso; e sua auto-identificação é com a condição de 'executivos' e não de 'funcionários'; na pesquisa com 107 altos servidores, 77% dos servidores do governo ou aparelho do Estado e 95% dos executivos das empresas estatais se identificaram com a primeira ao invés da segunda denominação. Na mesma época, oriento tese de doutorado de Vera Thorstensen (1980) na qual o tema central é o do conflito entre os dois setores da burocracia pública na sua relação com as empresas privadas, os representantes do governo procurando regular tanto as empresas privadas quanto as estatais enquanto os executivos destas últimas buscavam uma associação mais direta com os empresários privados.

Esta elite burocrática política, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Ben Ross Schneider (1991) estudou de forma inovadora.[30] Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma

[30] É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica, e da aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que esta burocracia desenvolvimentista e gerencial bem sucedida pouco tinha a ver com o 'burocrata weberiano'.

Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. A questão central que se colocou foi: como explicar como um Estado tão pouco institucionalizado como é o brasileiro tenha tido um efeito tão positivo para a industrialização do país. Ao fazer essa pergunta, ele tinha, naturalmente, como modelo alternativo o modelo weberiano de burocracia, no qual a organização burocrática é fortemente institucionalizada e os burocratas são estritamente fiéis a ela. No Brasil não foi isso que Schneider observou. Pelo contrário, o que viu foram organizações estatais mal-estruturadas e fragmentadas, a inexistência de carreiras claramente definidas e formalizadas, e uma intensa circulação dos burocratas entre as agências. Viu também que os critérios de promoção não eram os critérios clássicos da burocracia: antiguidade e mérito aferido principalmente por exames, mas a confiança que o burocrata era capaz de inspirar em seu chefe e a capacidade de alcançar resultados. O próprio conceito de burocrata teve que ser ampliado. Burocratas, ou, mais precisamente, altos burocratas, eram todos aqueles que trabalham nos principais cargos do governo brasileiro. Mas esses burocratas não se enquadravam no modelo ideal de funcionário burocrata. Schneider identificou e definiu quatro tipos de burocratas públicos: os políticos, os militares, os técnicos e os técnicos-políticos. Políticos são os burocratas que, embora participando do processo eleitoral, ocupam cargos importantes na administração pública. Militares são os oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas. Técnicos são os que mais se aproximam do modelo burocrático convencional, e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermediam entre a burocracia e a política, ou seja, que são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político. Todos esses burocratas, que não chegavam a um milhar no Brasil, eram homens e mulheres bem sucedidos, ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades do país e do exterior. Eram todos, no momento da pesquisa, nacional-desenvolvimentistas e pró-capitalistas. Recebiam salários elevados, circulavam entre agências cada quatro a cinco anos. Eram burocratas, mas, mesmo os técnicos, eram políticos também. Embora estivessem em um regime autoritário, sabiam que o total isolamento burocrático em relação à política não é viável nem desejável. O argumento fundamental de Schneider é o de que a eficiência desse sistema burocrático informal está relacionada com sua estruturação através de carreiras, as quais se realizam através de nomeações pessoais. Schneider reivindica ter sido o primeiro a ter levado a suas últimas conseqüências esta "abordagem das carreiras" – eu diria "das carreiras e das nomeações" –, como uma alternativa à abordagem convencional baseada nas organizações. Em um país no qual, quando assume um novo presidente da República, 50 mil cargos são abertos para nomeação, estas se tornam um fator estratégico fundamental. E se forem usadas de uma forma razoavelmente sistemática e competente, como aconteceu no Brasil, podem ser a forma por excelência de definir carreiras de burocratas bem sucedidos e de estruturar o Estado. Dessa forma, nomeações e carreiras, mais do que organizações, estruturam o Estado brasileiro. Conforme esclarece Schneider, "a rápida circulação burocrática enfraquece as lealdades organizacionais e aumenta a dependência nas relações pessoais, um fato que por sua vez mina as organizações formais. Alta

mobilidade permite aos funcionários formular e coordenar políticas apesar da fragmentação organizacional, porque eles se importam pouco por suas agências e porque as personalidades fortes fornecem os canais alternativos de comunicação. Personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático". De acordo com essa abordagem, o essencial é compreender a carreira do burocrata e como ela se realiza através de nomeações. Através do estudo da forma de entrada na carreira, de circulação entre as agências, das promoções e das formas de saída ou demissão, a abordagem das carreiras permite a Schneider compreender de forma sistemática e inovadora a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente do Estado brasileiro. Embora por outras vias, Gilda Portugal Gouvêa (1994), ao analisar a reforma financeira realizada no âmbito do Ministério da Fazenda entre 1983 e 1987 por um grande número de técnicos, entre os quais João Bastista de Abreu, Osires de Oliveira Lopes Filho, Maílson da Nóbrega e Yoshiaki Nakano, chega a conclusões semelhantes. O episódio que analisou, cujos últimos atos eu assinei como Ministro da Fazenda, foram o último grande momento da burocracia política brasileira – um grupo social que então já estava em plena crise.

(g) Pacto democrático-popular

Os tempos gloriosos desta alta burocracia política no poder, porém, estavam contados desde 1974 e principalmente de 1977. A escolha do General Ernesto Geisel para a presidência da república (1974) e a definição do segundo PND extremamente ambicioso levam a um aprofundamento da aliança entre a burocracia política e os empresários e ao auge do prestígio do primeiro grupo, mas leva também às primeiras iniciativas do novo presidente e do General Golbery do Couto e Silva de promover a abertura política que então é chamada de 'distenção'. Dessa forma, os militares reconheciam a inevitabilidade da redemocratização, mas procuravam postergá-la através de um processo de redemocratização 'lento e gradual'. O fato de que a economia mundial já entrara em retração desde 1973, entretanto, mostrava que esse projeto não tinha grande probabilidade de êxito, e que o início da verdadeira transição democrática – uma transição demandada pela sociedade – estava à espera de uma crise. Esta chega em abril de 1977, quando o Presidente Geisel, diante de dificuldades que enfrenta em aprovar no Congresso um projeto de reforma do Poder Judiciário, fecha temporariamente o Congresso e muda a Constituição por decreto. O 'pacote de abril', como ele foi chamado, causa uma reação forte em toda a sociedade, inclusive na burguesia. Pela primeira vez desde 1964, os empresários passam a manifestar insatisfação com o regime e a demandar o retorno da democracia. Compreendi naquela época que estava se iniciando a transição democrática, e publiquei em 1978, sete anos antes que esta se consumasse, o livro *O Colapso de uma Aliança de Classes* que previa essa transição a partir da ruptura do acordo firmado entre os empresários e os militares que então começava a ocorrer.

A transição democrática que começa em 1977 e termina no início de 1985 foi o resultado de um novo pacto político informal, o Pacto Popular-Democrático de 1977 – uma coalizão política popular por que volta a contar com os trabalhadores, mas que apresenta como grande novidade o fato de a burguesia se aliar a eles e, mais diretamente, aos amplos setores da classe

profissional, inclusive da burocracia pública, não diretamente comprometidos com o regime militar. Esta coalizão política correspondia, no plano do Estado, ao Ciclo Democracia e Justiça Social iniciado ao nível da sociedade como uma reação ao golpe militar de 1964, da mesma forma que o Pacto Popular-Nacional e a estratégia nacional de desenvolvimento que ele dera origem – a estratégia nacional-desenvolvimentista – correspondera, a partir de 1930, ao Ciclo Nação e Desenvolvimento que surgira a partir do início do século XX.

O Pacto Popular-Democrático teve vida curta. Formara-se antes de chegar ao poder, já em 1977, alcança o poder em 1985, com a transição democrática, e dois anos depois entra em colapso em conseqüência do terrível fracasso do Plano Cruzado, não obstante a generosidade de seus propósitos democráticos e sociais e o relativo êxito que obteve em lograr a redemocratização. Há muitas razões para isto, mas a principal foi o fato de a democracia haver sido alcançado em meio a uma crise econômica de gravidade sem precedentes – a Grande Crise da Dívida Externa dos anos 1980 – que trazia no seu bojo o colapso da estratégia nacional-desenvolvimentista que, desde 1930, tinha o papel de instituição orientadora das decisões de investimento e, portanto, do desenvolvimento econômico do país. Esse colapso não constituiria problema se o Pacto Democrático-Popular tivesse outra estratégia para substituí-la. Não era isto, entretanto, o que ocorria. Os empresários e os burocratas políticos que chegam ao poder em 1985 não haviam se inteirado da gravidade da crise da dívida externa – uma crise que, além de não se resolver dada a resistência dos credores em realizar os prejuízos, se transformara em uma crise fiscal do Estado – de forma que pretenderam ignorá-la e voltar às altas taxas de desenvolvimento econômico que nos anos 1950 haviam sido possíveis com a democracia. Os anos 1980, entretanto, eram outros, e exigiam uma nova estratégia – um novo desenvolvimentismo – coisa que os governantes não estavam preparados para adotar. Precisavam dar-se conta de que a crise da dívida externa necessitava uma negociação soberana, mas que esta só poderia ser lograda se fosse combinada com uma nova e rígida disciplina que enfrentasse a crise fiscal, e com uma política de taxa de câmbio que mantivesse a economia competitiva internacionalmente. O Plano Cruzado, que o governo democrático implementa em 1986, não revelava nenhuma dessas tomadas de consciência: foi realizado sem que paralelamente se iniciasse um processo de efetiva negociação da dívida externa, ignorou a necessidade do ajuste fiscal, e deixou que a taxa de câmbio apreciada mantivesse o país nas condições de insolvência externa em que se encontrava desde que a Crise da Dívida Externa se desencadeara no início da década. Não é surpreendente, portanto, que esse plano tenha fracassado tão estrondosamente, e que seu fracasso tenha, além de aprofundar a crise econômica, levado ao colapso do Pacto Democrático-Popular de 1977. O mesmo governo – o governo Sarney – continuava no poder, mas sem a legitimidade que o pacto político – agora ele próprio deslegitimado pelo fracasso – lhe emprestara até então. O fracasso era fundamentalmente dos empresários industriais que tiveram um de seus principais líderes, Dílson Funaro, na chefia do Ministério da Fazenda, e da burocracia política ampliada, com origem nos estados da federação e nas universidades. Os empresários industriais, que haviam tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassaram em assumir a liderança política do país

porque faltava também projeto e porque se comprometeram com o Plano Cruzado. Após seu fracasso, ao invés de perceberem que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva, e de reformar o Estado para reconstruí-lo, ao mesmo tempo em que se administrava o câmbio e se impedia que a tendência à sobre-apreciação inviabilizasse o desenvolvimento industrial, insistiram, inclusive através da nova organização que criam em 1988, o IEDI, em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma política industrial indefinida, com isto se mantendo enfraquecida politicamente. Essa estratégia não fazia sentido dada a crise fiscal do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em conseqüência abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e "globalistas" entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990.[31] Por outro lado, a burocracia política ampliada que ganhara poder com a transição democrática, agitava de forma populista e irresponsável a bandeira de um nacional-desenvolvimentismo que, mesmo na sua versão responsável, já estava superado pelo fato de que o estágio de desenvolvimento econômico do país já não autorizava uma política protecionista e uma intervenção do Estado promovendo poupança forçada e investindo através de empresas estatais. Nos dois primeiros anos do regime democrático o novo grupo no poder ignorou a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na economia. O retorno da democracia havia transformado a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social em uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Foi só no final de seu período, nos governos Kubitschek e João Goulart, que o populismo econômico caracterizara o nacional-desenvolvimentismo; agora voltara a caracterizar o Pacto Democrático-Popular de 1977. Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista, e durante um ano produziu uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, correção da apreciação cambial, e renegociação da dívida externa através da securitização dessa dívida com um desconto durante minha passagem pelo Ministério da Fazenda (1987); essa tentativa, entretanto, não contou com o apoio necessário do restante do governo e da sociedade brasileira que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejara. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso – o Centrão – mergulhou em 1988 e 1989 no descontrole da política econômica e, no início de 1990, na hiperinflação. O Pacto Popular-Nacional, além de haver logrado restabelecer a democracia no Brasil, deixou como herança uma bela e generosa contribuição – a Constituição de 1988. Essa constituição reflete os ideais democráticos, sociais e nacionalistas da grande mobilização popular que foram as Diretas Já. Seu principal mérito foi haver definido com clareza os direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos; dessa forma também definia os grandes objetivos políticos da nação: a liberdade ou a democracia, a segurança, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção do ambiente. No

[31] Entendo por globalismo a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado mas uma sociedade global.

plano dos direitos sociais, seu maior avanço foi ter definido o direito universal dos brasileiros aos cuidados de saúde. Por haver feito essa definição ampla dos direitos sociais, a Constituição de 1988 foi insistentemente acusada pelo pensamento neoliberal e conservador por ser não ser realista e estabelecer direitos impossíveis de serem cumpridos. Entretanto, um dos papéis de uma constituição democrática é definir os valores e objetivos nacionais. Por outro lado, especialmente em relação ao direito universal à saúde, a Constituição de 1988 se revelou efetiva. Foi fundamental a existência do dispositivo constitucional para que o SUS (Sistema Único de Saúde) lograsse dotação orçamentária para garantir o atendimento de saúde a toda a população. No plano democrático, definiu naturalmente uma democracia representativa, mas abriu espaço para que esta se torne participativa através de uma série de dispositivos que implicam participação popular. No campo de desenvolvimento nacional, estabeleceu restrições ao controle estrangeiro em um número limitado mas necessário de setores. ###

(h) O retrocesso burocrático

A transição democrática teve um preço no plano da organização do Estado ou da administração pública. No plano da federação, os governadores dos estados recuperam o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-1964), ao mesmo tempo em que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Fernando Abrucio (1998) identificou o novo poder dos governadores que ele chamou de “barões da república”; no passado fora baseado no poder das oligarquias locais; agora era conseqüência da transição democrática e das demandas dos eleitores. A descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira, ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas. A partir dos anos 1990, a descentralização começa a ser revertida na medida em que a União logra a privatização dos bancos estaduais e um maior controle das finanças públicas, ao mesmo tempo em que, através do estratagema de criar ‘contribuições’ que não implicam a participação dos estados e municípios, logra aumentar a carga tributária a seu favor.

No plano político-administrativo, a transição democrática teve também um preço: o retrocesso burocrático de 1988. Contraditoriamente, entretanto, enquanto o país se descentralizava no plano da federação, através da Constituição de 1988, voltava a centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado que o Decreto-lei 200 assegurara, e retornando aos ideais da Reforma Burocrática de 1936. O capítulo sobre a administração pública da Constituição de 1988 foi o resultado do esforço deliberado da burocracia pública que atribuiu à informalidade burocrática do regime militar expressa no Decreto-lei 200 e na administração paralela os problemas do Estado brasileiro, e convenceu os constituintes que estava na hora de voltar aos princípios da Reforma Burocrática de 1936 e a ‘completá-la’. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, geralmente usando argumentos de esquerda e democráticos, em influir para que a Constituição, e depois a legislação complementar que a seguiu – principalmente a Lei do Regime Jurídico Único –, adotassem uma

combinação de princípios burocráticos clássicos com o estabelecimento de privilégios para si próprios. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As orientações desenvolvimentistas da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público (Hochman, 1992). Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, reduzindo assim substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista.

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, antes de mais nada, da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, a reforma de 1967 havia se constituído em um avanço pioneiro da história da administração pública brasileira. Em segundo lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia situada nos cargos da administração direta contra a forma pela qual seus membros haviam sido tratados durante o regime militar, freqüentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a conseqüência da perda, pela burocracia, em conjunto com seu aliado tradicional, a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país: o projeto nacional-desenvolvimentista. Esse projeto estava esgotado, mas nada viera para substituí-lo a não ser a idéia correta, mas negativa, de que era necessário proceder o ajuste fiscal. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra ao método do salve-se quem puder – da busca de vantagens. Em quarto lugar, decorreu do fato de que a burguesia aderiu, sem restrições, à campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática pelo lado da direita. Esta campanha levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais; este fato, somado ao seu uso imoderado para contrair dívida externa no final do regime militar, e, já nos anos 1990, à aceitação da determinação da ortodoxia convencional de que seus investimentos financiados fizessem parte do déficit público, tiveram como resultado tornar tais empresas gradualmente inviáveis do ponto de vista econômico, e facilitar uma privatização em parte necessária, mas que foi levada além do razoável ao incluir serviços públicos monopolistas ou quase-monopolistas.

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, foi extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi

incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993. Nesse processo de reorganização sob a égide do retorno à burocracia o órgão de treinamento do governo federal, a FUNCEP, foi transformado na ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) tendo como modelo a ENA (École Nationale d'Administration) da França. Por outro lado, foi criada a carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – uma carreira de altos administradores públicos que obviamente fazia falta no Brasil, mas que naquele momento recebeu uma orientação rigorosamente burocrática voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de se voltar para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.[32]

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, a conseqüência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.[33]

(i) Governo Collor e rendição nacional

No final de 1989 Fernando Collor de Mello, um jovem político desconhecido até então, sem partido, é eleito Presidente da República. Ao implicar a derrota dos principais líderes da transição democrática, essa eleição mostra a gravidade da crise política em que o país estava imerso; a democracia estava consolidada, mas tornava-se claro o colapso do Pacto Popular-Democrático de 1977 e o vazio político que se estabelecera em conseqüência. O novo presidente Collor, eleito no finalencontra a economia brasileira em hiperinflação do ano anterior, implementa imediatamente um plano de estabilização, mas este – o Plano Collor –, por não neutralizar a inércia inflacionária, fracassa ainda que implicasse um enorme ajustamento fiscal e monetário.[34] Durante o governo Collor a burocracia pública viverá em sobressalto devido à política radical que as autoridades econômicas adotam para reduzir as despesas do Estado. Existe, entretanto, uma iniciativa importante que é a tentativa de transferir para o setor público a 'estratégia da qualidade total' – uma forma de gestão bem sucedida no setor privado. Esta iniciativa apontava para o novo. O mesmo não se pode dizer da criação das 'câmaras setoriais' – segundo Eli Diniz (1997: 139), "esse mecanismo representou a retomada das experiências – utilizadas em vários graus de êxito

[32] A mudança nesse sentido passaria a ocorrer em 1995 quando essa carreira é transformada em peça fundamental da Reforma Gerencial.

[33] Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver os livros de Schneider (1991) e Gouvêa (1994), e o trabalho de Hochman (1992). Escrevi os prefácios dos dois livros quando não imaginava que um pouco depois viria a ser Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado.

[34] Não havia tabela de conversão de preços nesse plano de forma que o congelamento implicou em congelar naquele dia desequilíbrios brutais de preços relativos que deveriam ser corrigidos nos meses seguintes através da volta alta inflação.

no passado – voltadas para a construção de espaços de elaboração de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada". Esta iniciativa foi recebida calorosamente por vários setores que esperavam ver restabelecida a antiga forma de associação entre os empresários e a burocracia pública, mas era uma tentativa de se voltar ao passado em um quadro em que o Estado, totalmente afogado na crise fiscal e na alta inflação, não tinha mais poder para intervir no plano econômico de forma efetiva. O maior 'sucesso' das câmaras foi o chamado 'Acordo das Montadoras' que, no entanto, não beneficiou principalmente empresas nacionais como se fazia no período desenvolvimentista, mas, significativamente, beneficiou um conjunto de empresas multinacionais.

Em 1991, com o início do 'segundo governo Collor', ou seja, com a mudança geral do ministério que ocorre então, e, especialmente, com a mudança da equipe econômica, a nova coalizão política liberal, conservadora e cosmopolita que estava se formando desde o fracasso do Plano Cruzado chega afinal ao poder. O nacional-desenvolvimentismo estava morto; o país se rendia aos interesses dos países ricos. A partir de então o país estará sob o domínio do Pacto Liberal-Dependente – um pacto político excludente constituído fundamentalmente pelos grandes rentistas, o setor financeiro, as empresas multinacionais e os interesses estrangeiros em relação ao Brasil. Dele passam também a ser excluídos os empresários industriais e a burocracia pública que, entre 1930 e 1986, haviam sido as duas principais classes dirigentes. Tanto uma quanto a outra haviam ficado marcadas pelo fracasso do Plano Cruzado que as havia identificado com o protecionismo e o estatismo, as duas 'bêtes noires' da ideologia neoliberal que invadia o país naquele momento de forma triunfante. Através do acordo que o Brasil assina com o FMI em dezembro de 1991, o país se subordina formalmente à ortodoxia convencional. O país estava naquele momento com seu déficit público zerado devido ao grande ajuste fiscal realizado pelo Plano Collor, mas a inflação inercial estava em torno de 20% ao mês. Para baixá-la o novo Ministro da Fazenda eleva a taxa de juros brutalmente, esperando que com isso – nos termos da carta de intenção assinada com o FMI – a taxa de inflação caísse gradualmente para 2% no final de um ano.[35] Dado, entretanto, o caráter inercial da inflação, a taxa de inflação permanece no mesmo nível, não obstante o desaquecimento econômico e o déficit público que a elevação da taxa de juros provocam. Além desse acordo com o Fundo Monetário Internacional que será danoso para o país ao implicar em brutal aumento da taxa de juros paga pelo Estado sem que a inflação seja controlada, o governo toma outras duas decisões que mostram claramente a rendição do país à ortodoxia convencional e ao neoliberalismo. O governo aceita realizar a abertura financeira, eliminando os controles sobre as entradas e saídas de capitais (e assim perdendo controle sobre seu preço macroeconômico mais estratégico – a taxa de câmbio), e se submete aos interesses dos países ricos nas negociações da Rodada do Uruguai da OMC que diminuíram gravemente o espaço de política econômica dos países em desenvolvimento.

Dois anos depois, já no governo Itamar Franco, o Plano Real logra afinal neutralizar de forma heterodoxa a alta inflação inercial que penalizava o

[35] Em 1991, Marcílio Marques Moreira substitui Zélia Cardoso no Ministério da Fazenda.l

país desde 1994. A aplicação de uma estratégia que fugia aos ditames de Washington e Nova York, entretanto, durou o período que foi necessário para implementar o Plano Real (primeiro semestre d 1994). Ainda no segundo semestre desse ano, a taxa de câmbio se aprecia fortemente, e, logo em seguida a taxa de juros é elevada para níveis estratosféricos. A macroeconomia da estagnação começava, assim, seu curso no Brasil (Bresser-Pereira, 2007). A reforma da Constituição de 1988 então encetada permite a desnacionalização de setores estratégicos da economia brasileira inclusive dos bancos comerciais. A prioridade para empresas e indústrias nacionais nos fornecimentos ao Estado, que todos os grandes países praticam, foi também eliminada do texto constitucional. Qualquer política ou dispositivo legal que tivesse caráter nacional era agora acusado de 'atrasado'. Embora o país sempre houvesse crescido fundamentalmente com poupança interna até os anos 1960, aceita-se a proposta da ortodoxia convencional de que o crescimento deveria agora ser feito com poupança externa, ou seja, com déficits em conta corrente. A busca de poupança externa é transformada na grande política de desenvolvimento a partir da justificativa equivocada que "o Brasil não tem mais recursos para financiar seu desenvolvimento econômico".[36] Na verdade, essa política só causaria apreciação da taxa de câmbio, aumento artificial dos salários e do consumo interno, e a substituição da poupança interna pela externa, ao mesmo tempo que endividava o país.[37] Os resultados são uma profunda desnacionalização da economia brasileira, duas crises de balanço de pagamentos, e baixas taxas de crescimento, não obstante, a partir do início dos anos 2000, um enorme aumento dos preços das commodities exportadas pelo Brasil permitir que em cinco anos se dobrem as exportações.

Desde 1995, portanto, até hoje, a economia brasileira passa a ser dominada pela anti-estratégia de desenvolvimento econômico que é a ortodoxia convencional. Em conseqüência, não obstante a alta inflação esteja estabilizada, e os capitais estrangeiros, na forma de investimentos diretos e financiamentos, se tornem abundantes, a economia brasileira crescerá lentamente, ficando sistematicamente para trás não apenas dos demais países em desenvolvimento que adotam estratégias nacionais de desenvolvimento e realizam o *catch up* mas também dos países ricos.

(j) Reforma gerencial em um quadro adverso

Entre 1987 e 1991 o Brasil viveu sob profunda crise: crise econômica de alta inflação, de moratória da dívida externa; mas crise principalmente política, porque marcara o colapso do Pacto Popular-Democrático de 1977, ou seja, o fim da aliança histórica entre os grandes empresários industriais e a burocracia política, e a substituição na direção do país dessas duas classes pelos grandes rentistas que vivem de juros, pelos agentes financeiros que vivem de comissões pagas pelos rentistas, pelas empresas multinacionais que

[36] Poupança externa é déficit em conta corrente; quando um país incorre em déficit em conta corrente sua taxa de câmbio se aprecia em relação àquela que existira se houvesse equilíbrio em conta corrente.

[37] Poupança externa é déficit em conta corrente; quando um país incorre em déficit em conta corrente sua taxa de câmbio se aprecia em relação àquela que existira se houvesse equilíbrio em conta corrente.

então já se haviam apoderado de grande parte do mercado interno brasileiro e se interessavam por câmbio apreciado para enviarem maiores rendimentos para o exterior, e pelos interesses estrangeiros no Brasil igualmente interessados em taxa de câmbio não competitiva.

Neste quadro, em que os empresários industriais estavam marginalizados, a burocracia pública via tudo o que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista negado, e passava a ser dirigida por uma 'equipe econômica' constituída de economistas estranhos a ela, que haviam realizado PhDs nos Estados Unidos e voltavam para trabalhar no mercado financeiro. Por outro lado, durante o governo Collor, havia sido realizada uma tentativa de desmonte do aparelho do Estado inspirada no mesmo neoliberalismo e na mesma ortodoxia convencional que orientava a política econômica. É nesse quadro desfavorável à burocracia pública inclusive seu segmento mais alto, a burocracia política, que terá início, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Gerencial ou Reforma da Gestão Pública de 1995. Essa reforma, que coube a mim e à minha equipe no MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) idealizar e implementar, se impunha dado o grande crescimento que o aparelho do Estado experimentara na área social desde 1985 para fazer frente aos compromissos de aumento do gasto social em educação, saúde e assistência social estabelecidos durante a transição democrática.

Reformas gerenciais já vinham ocorrendo em alguns países desenvolvidos desde a década anterior, como resposta ao fato de que a transição do Estado Liberal para o Estado Democrático ocorrida nesses países no começo do século XX havia levado ao aumento do tamanho do Estado e, portanto, à sua transformação em um Estado Democrático e Social, e porque a globalização que então ganhava momentum aumentava de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação e obrigava suas organizações, tanto privadas quanto públicas, a se tornarem mais eficientes. A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequadas para um pequeno Estado Liberal; no quadro dos Estados democráticos e sociais do final do século, em um mundo mais competitivo do que em qualquer outra época de sua história, não havia alternativa senão enveredarem pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

A necessidade de mudança começa a ficar clara durante o governo Collor – um governo contraditório senão esquizofrênico que começa fazendo a afirmação do interesse nacional, mas afinal se curva à ortodoxia convencional, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado, mas comete equívocos graves. Na área da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas ao confundir – como a direita neoliberal que então chegava ao poder o fazia – reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais, diminuição a qualquer custo do tamanho do Estado. A burocracia pública que havia visto o aparelho do Estado ser enrijecido e formalizado durante o retrocesso burocrático que ocorreu em torno da Constituição de 1988, resistia o quanto podia às reformas atabalhoadas do governo. Quando Itamar Franco chega ao poder, essas reformas são abandonadas, embora fosse evidente a necessidade de se fazer algo para voltar a flexibilizar a

administração pública. A onda ideológica neoliberal vinda do Norte, entretanto, tornara-se dominante na sociedade. Este fato se reflete no governo Fernando Henrique Cardoso que começa em 1995 com um programa de reformas constitucionais visando privatizar os serviços públicos, reformar a previdência pública, e com uma política econômica ortodoxa baseada em taxas de juros elevadíssimas e taxa de câmbio sobrevalorizada. Estava claro, porém, para mim que a grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia – de forma que a solução não era substituir o Estado pelo mercado como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Dessa forma, quando o novo presidente transforma a SAF (Secretaria da Administração Federal) no MARE, eu não demorei em fazer o diagnóstico e definir as diretrizes e objetivos da minha tarefa. Começava então a Reforma Gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança provavelmente fazia sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que eu iria reunir em torno de mim. A resposta ao desafio foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa que afinal seria aprovada três anos depois (Emenda 19). Tomávamos como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo – a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam ainda em formação; surgira no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazer a reforma.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra a burocracia pública, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre sua importância para o país, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e

em particular pela alta burocracia pública que essa reforma os beneficiava – beneficiava o grande numero de altos administradores públicos existentes no país dotados de competência técnica e espírito público. A reforma havia conquistado o coração e as mentes dessa alta burocracia política que não faz apenas compensações entre o seu próprio interesse e o de ficar rica, como sugere a teoria da escolha racional, mas na sua maioria faz compensações entre seus objetivos de ascensão e poder e o interesse público.

Através do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a Emenda 19. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as "agências executivas" (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as "organizações sociais" (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isto não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado sem que para isso fosse necessário mudar a Constituição. Por outro lado, algumas das leis complementares à Emenda 19 como aquela que define as carreiras de Estado e aquela que, a partir da anterior, estabeleça os critérios de demissão por insuficiência de desempenho, não foram ainda aprovadas pelo Congresso. Durante três anos a sociedade foi mobilizada para dar apoio a uma reforma necessária, mas agora a falta de liderança, somada a interesses corporativos, paralisam avanços institucionais importantes. A Reforma Gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão.[38] A prioridade, porém, cabe para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Porém, só foi possível realizar reformas institucionais depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988, e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

A Reforma Gerencial de 1995 baseia-se em um modelo que implica mudanças estruturais e de gestão. A reforma não estava interessada em discutir o grau de intervenção do Estado na economia, uma vez que hoje já se

[38] Para a formulação e início da implementação da Reforma Gerencial de 1995, além de escrever com a ajuda de assessores o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, escrevia diversos trabalhos publicados principalmente na *Revista do Serviço Público.* Sintetizei esses trabalhos e as primeira realizações da reforma no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998). Ainda no período 1995-98, ver o livro organizado por Vera Petrucci e Letícia Schwarz, orgs. (1998), e o trabalho de Indermit Gill (1998). Hoje existe uma enorme bibliografia sobre a reforma.

chegou a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, a reforma partiu de uma serie de perguntas de caráter estrutural que tinham como pressuposto gerencial o fato de que a descentralização, a conseqüente autonomia dos gestores, e a sua responsabilização por resultados torna os gestores e executores mais motivados e as agências mais eficientes. As perguntas de caráter estrutural eram: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado? Segundo, quais as atividades para as quais, embora não exista essa exclusividade, a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos)? Finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A resposta a essas perguntas era também estrutural porque dependia da existência de uma terceira forma de propriedade no capitalismo contemporâneo além da propriedade privada e da estatal: a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas. A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática x gerencial, foi-me possível construir o modelo estrutural da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais do que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado. Considerados estes três setores, a reforma estabeleceu três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade, e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial. No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. A questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e que sejam submetidas aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. Logo, se não devem ser privadas, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido

de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; "não-estatal" porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e em certos casos, inteiramente - financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de uma escola fundamental comunitária, ela deve ser gratuita e integralmente financiada pelo poder público, como já acontece hoje em muitos países. Esta forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público. É mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar dos controles burocráticos rígidos, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente atividades competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as "agências reguladoras", as "agências executivas", e as "organizações sociais". No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em "organizações sociais". As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

Todas essas mudanças estruturais, entretanto, devem, nos termos da reforma, ser acompanhadas de mudanças no plano da gestão estrito senso. Enquanto a administração pública burocrática enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e detalhados, e a auditoria de procedimentos, a Reforma Gerencial enfatizará o controle por resultados, a competição administrada por excelência, e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado. O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas realizadas por agências e as não-exclusivas atribuídas a organizações sociais é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração: ao ministro cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem

alcançados, acordados pelas partes. A competição administrada por excelência compara agências ou unidades que realizam atividades semelhantes de forma que os indicadores de desempenho derivam da própria competição, e dos incentivos positivos que são estabelecidos. O controle ou a responsabilização (*accountability*) social é essencial para o êxito da reforma baseada em agências descentralizadas.

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional.[39] A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro também para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil, e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.[40] Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. Praticamente todos os ministros preocuparam-se exclusivamente com o orçamento, deixando a gestão em segundo plano. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram parcialmente descontinuados a título de economia fiscal. Hoje estou convencido que me equivoquei ao propor a extinção do MARE: não previa o desinteresse do ministro pelo tema da gestão; sua quase total concentração no processo orçamentário.

Em 2003 começa o governo Lula. O PT se opusera à reforma porque a supunha neoliberal, e também porque suas bases sindicais são crescentemente de servidores públicos de nível médio e baixo. Ora, a Reforma Gerencial de 1995, ao enfatizar a importância do núcleo estratégico do Estado, e ao defender que as atividades operacionais do Estado fossem transferidas para organizações sociais quando se tratassem de serviços sociais e

[39] Sobre o processo político de aprovação da reforma ver Marcus Melo (2002) e Bresser-Pereira (1999).

[40] O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

científicos, ou simplesmente fossem terceirizadas se fossem atividades empresariais, reduzia substancialmente o espaço para a baixa e média burocracia pública. O Estado devia continuar grande porque se mantinha responsável pela garantia dos direitos sociais, particularmente por uma educação fundamental, por cuidados de saúde e por uma renda básica previdenciária, garantidos de maneira universal, mas esses serviços podiam ser executados em seu nome por organizações sociais que, por definição, não empregam servidores públicos. Em conseqüência, a partir de 2003 a reforma é quase paralisada a nível federal. Mesmo nesse nível, porém, sua atividade social mais bem sucedida, a Bolsa Família, vem sendo administrada segundo critérios gerenciais. Por outro lado, seu serviço social que mais emprega servidores, a Previdência Social, vem passando por uma reforma em que os princípios gerenciais estão sendo adotados. Finalmente, o governo começou a discutir a criação de uma 'fundação pública' que, caso se concretize, será uma forma alterada e talvez aperfeiçoada de organização social. Com isso, fica claro que a Reforma Gerencial de 1995 continua viva mesmo no nível federal.

Se isto é verdade a nível federal, o é ainda mais a nível estadual e municipal – o que não é surpreendente dado que os serviços sociais e científicos que envolvem grandes contingentes de servidores e atendem a um grande número de cidadãos são realizados nesse nível. Nos Estados Unidos, conforme Osborne e Gaebler (1992) demonstraram, a reforma iniciou-se e avançou muito mais a nível municipal e estadual do que federal. Isto era verdade nos anos 1990 e continua verdade na atual década. No Brasil, no âmbito estadual, a Reforma Gerencial está avançando em toda parte. Em São Paulo, por iniciativa do governador Mario Covas, foram criadas grandes organizações hospitalares de saúde no formato das organizações sociais, e seu êxito em termos de qualidade dos serviços e de redução de custos é impressionante. Entre outros estados, em Pernambuco e em Minas Gerais, estão sendo realizadas reformas amplas que utilizam todos os critérios e princípios da Reforma da Gestão Pública de 1995. Abrucio e Gaetani (2006: 32-33), avaliando os avanços da Reforma da Gestão Pública de 1995 nos estados, encontraram efeitos em quatro níveis: o primeiro diz respeito ao apoio aos encontros que o então ministro Bresser-Pereira deu aos encontros entre secretários estaduais de gestão; segundo, "a adoção de modelos institucionais derivados da Reforma Bresser constitui uma segunda demonstração de sua importância". Hoje já existem 67 organizações sociais em 12 estados da federação, não ocorrendo nelas "uma cópia da proposta do Plano Diretor, mas um estímulo à imaginação institucional dos estados". Em um terceiro nível, "a partir do debate que se instalou durante quatro anos (1995-1998), essa concepção de reforma foi utilizada como pano de fundo das reformas, mesmo quando do arrefecimento desse modelo no plano federal. Desse 'caldo de cultura' estabeleceu-se um referencial geral de modernização, capaz de fornecer motivações para a adoção de um novo modelo de gestão pública... Completando o processo de propagação das idéias presentes na Reforma Bresser, houve no quadriênio de 2003-2006 uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no governo federal, especialmente no primeiro governo FHC, para os governos estaduais". Conforme Regina Pacheco (2006: 171, 183), quatorze estados apresentam gestão por resultados; a contratualização envolveu indicadores de desempenho variados, algumas das

experiências utilizando como indicador final o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) que, no entanto, não é indicado por sua amplitude excessiva. Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, que realiza grandes congressos anuais desde então, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina.*[41]

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil, passará por avanços e retrocessos, enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. Mas o essencial é que ela foi adotada pela alta burocracia pública brasileira que sabe que seu poder e seu prestígio dependem de um Estado eficiente. Ela só voltará a ter o prestígio e o poder que teve no período áureo do desenvolvimento brasileiro quando um projeto de Nação voltar a existir. O Estado Oligárquico era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Nacional-desenvolvimentista foi um Estado de transição que realizou a Reforma Burocrática de 1936 e, através do Decreto-lei 200, preanunciou a Reforma Gerencial ao demonstrar na prática que para promover o desenvolvimento econômico sua burocracia não pode ser apenas weberiana. O Estado que hoje existe no Brasil é um Estado democrático mas que voltou a ser liberal e dependente, e, portanto, incompatível com a retomada do desenvolvimento econômico. Esse Estado começou a Reforma Gerencial de 1995, mas sua alta burocracia pública, refletindo o estado de ânimo da sociedade brasileira, está confusa e desorientada pela falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Enquanto não voltar a existir um projeto de Nação no Brasil, enquanto a coalizão política dominante contar com empresas multinacionais e interesses estrangeiros no Brasil, não haverá desenvolvimento econômico. Só quando voltar a existir no país uma coalizão política ampla da qual façam parte das classes dirigentes a alta burguesia industrial e alta burocracia pública o Brasil poderá voltar a realmente se desenvolver. Enquanto isso não acontece, o país se manterá quase-estagnado – crescendo porque o capitalismo é dinâmico, mas vendo sua distância em relação aos países ricos aumentar ao invés de diminuir, como seria de se esperar. A eventual retomada do desenvolvimento econômico em termos nacionais não resolverá magicamente os problemas do país. Continuaremos a ver no Brasil um elevado grau de corrupção, uma generalizada violência aos direitos republicanos dos cidadãos, ou seja, ao direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública. A pobreza, a injustiça e o privilégio continuarão ainda amplamente dominantes no Brasil. A violência aos direitos sociais ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas em todas essas áreas o progresso depende da retomada do desenvolvimento econômico. É verdade que, na área política e social, houve um substancial avanço desde 1980, ou seja, desde que a economia entrou em regime de

[41] Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

quase-estagnação. Isto foi possível graças principalmente ao Pacto Democrático-Popular de 1977. Dificilmente, porém, será possível continuar a progredir nessas duas áreas e na proteção do ambiente se a Nação não for reconstituída, se a sociedade como um todo não voltar a se constituir como Nação, e se suas classes dirigentes não voltarem a contar com uma burocracia pública dotada de uma missão republicana.

(k) Conclusão

Existem, entretanto, sinais de que este quadro nacional negativo poderá ser revertido. A Reforma Gerencial iniciada em 1995, além de tornar o aparelho do Estado mais eficiente, está devolvendo à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em conseqüência, de um lado, do próprio colapso do regime militar, e, de outro, do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista. Em ambos os processos políticos, a burocracia pública teve um papel decisivo que, entretanto, foi substancialmente reduzido a partir do momento em que o Brasil, depois da Grande Crise dos anos 1980, não logra substituir a estratégia nacional-desenvolvimentista por uma nova estratégia e volta a se subordinar ao Norte. A burocracia pública exerce um papel importante quando a respectiva sociedade e principalmente a classe burguesa que nela exerce papel dominante tem uma razoável clareza quando aos objetivos a serem alcançados e os métodos a serem adotados. Entre 1930 e 1980 isto aconteceu, entremeada por uma crise na primeira metade dos anos 1960; mas desde a Grande Crise dos Anos 1980 o Brasil não conta mais com uma estratégia nacional de desenvolvimento na medida em que aceitou uma anti-estratégia que é a ortodoxia convencional exportada pelo Norte.

Há muitas causas que explicam esse desastre nacional, todas elas associadas ao fracasso do Pacto Popular-Democrático de 1977 em conduzir o país. Esse pacto foi capaz de promover a transição democrática, deu origem a toda uma série de políticas sociais que contribuíram para diminuir um pouco a grande concentração de renda existente no país, mas não teve proposta em relação ao desenvolvimento econômico, e, quando se viu brevemente no pode, em 1985, levou o país ao grande desastre que foi o Plano Cruzado. Havia necessidade, então, de uma mudança profunda das políticas econômicas para as quais a sociedade brasileira não estava preparada. As causas imediatas da Grande Crise eram a dívida externa contraída nos anos 1970 e a alta inflação inercial que decorreu do uso da indexação de preços, mas era preciso também mudar do velho desenvolvimentismo baseado na substituição de importações e nos investimentos do Estado para um novo desenvolvimentismo que se concentrasse em tornar a economia brasileira mais competitiva externamente através de políticas macroeconômicas que combinassem estabilidade com crescimento e que garantissem aos empresários taxas de juros moderadas e principalmente taxas de câmbio competitivas. Esse é, essencialmente, o tema de *Macroeconomia da Estagnação* (2007) cujas teses não repetirei aqui.

Aqui o que é importante assinalar é que os fatores que levaram ao Brasil à demissão nacional no segundo governo Collor e à chegada ao poder de uma coalizão política intrinsecamente adversária do desenvolvimento econômico do país – o Pacto Liberal-Dependente – estão desaparecendo. Embora as taxas de crescimento sejam muito baixas quando comparadas com as dos demais países, a economia brasileira não vive mais o quadro de crise

dos anos 1980. Por outro lado, o pressuposto de suas elites intelectuais marcadas pela teoria da dependência e pelo Ciclo Democracia e Justiça Social de que o desenvolvimento econômico estava assegurado não havendo por que se preocupar com ele perdeu qualquer base na realidade: o desenvolvimento que estava assegurado durou apenas durante os anos 1970. Em terceiro lugar, está ficando claro para a toda a sociedade o fracasso da ortodoxia convencional aqui e em outros países como a Argentina e o México em promover o desenvolvimento econômico; quando, neste quadro, a Argentina passa a adotar estratégias macroeconômicas semelhantes aos dos países asiáticos (câmbio competitivo, taxa de juros moderada, e ajuste fiscal rígido), passa a crescer fortemente. Em quarto lugar, a hegemonia ideológica norte-americana, que se tornara absoluta nos anos 1990, enfraqueceu-se de maneira extraordinária nos anos 2000 devido ao fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico, e devido ao desastre que representou para os Estados Unidos a guerra do Iraque. Finalmente, nota-se entre os empresários industriais, que ficaram calados durante os anos 1990, uma nova consciência dos problemas nacionais e uma nova competência em matéria macroeconômica por parte de suas assessorias que serão essenciais para a definição em conjunto com a burocracia pública de um novo desenvolvimentismo.

É neste quadro mais amplo que a idéia de um novo desenvolvimentismo que se oponha tanto ao velho desenvolvimentismo porque este desempenhou seu papel mas foi superado, quanto à ortodoxia convencional que sendo uma estratégia proposta por nossos concorrentes antes neutraliza do que promove o desenvolvimento econômico, que devemos pensar o papel da burocracia pública. Por enquanto, ela continua essencialmente desorientada. Sua área econômica limita-se à racionalidade de reduzir despesas – o que é necessário mas está longe de ser suficiente. Sua área social logrou grandes êxitos, especialmente na saúde pública graças ao êxito do SUS (Sistema Único de Saúde) em estabelecer um sistema de atendimento de saúde à população universal, muito barato, e com qualidade razoável. Tem logrado também avanços na área da educação fundamental, onde já não existe mais um problema de quantidade, e o problema central é agora o da qualidade do ensino. E poderá ter maiores avanços na medida em que essa qualidade depende não apenas de maior treinamento dos professores, mas principalmente de uma gestão mais eficiente das escolas e universidades que só novas formas de propriedade como a das organizações sociais (organizações de serviço públicas não-estatais de serviço financiadas pelo Estado e por ele controladas através de contrato de gestão). O ensino universitário no Brasil é particularmente ineficiente por ser estatal como na França e na Alemanha, ao invés de público não-estatal como é nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Na área da gestão, graças a concursos anuais para todas as carreiras do ciclo de gestão e especialmente para a dos gestores públicos o Estado brasileiro conta hoje a nível federal com uma burocracia muito melhor preparada e eficiente. No nível estadual, estão também se multiplicando as carreiras de gestores públicos. Na área do Poder Legislativo, a burocracia pública experimentou um grande avanço graças às carreiras de assessoramento criadas no Senado e na Câmara dos Deputados.

Em apenas um dos três poderes, no Judiciário, os burocratas estrito senso possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder. Desde a Constituição de 1988, a autonomia da alta burocracia judicial, que inclui além da própria magistratura o Ministério Público e a Advocacia do Estado, e a Advocacia Pública, tornou-se muito mais forte – em certos momentos, forte demais. Ocorreu um processo de gradual desvinculação da magistratura pública de uma ideologia liberal e formalista que atende aos interesses da ordem constituída, e sua vinculação, de um lado, a seus próprios interesses corporativos, de outro, aos interesses da justiça social que animaram a carta de 1988. Entretanto, conforme Vianna et al. (1997: 38), embora *"parte do Estado, encravado em suas estruturas, o Judiciário como ator não está destinado a irromper como portador de rupturas a partir de um construto racional que denuncie o mundo como injusto"*. A lenta autonomização dos interesses econômicos do Judiciário é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados se percebem como parte da classe profissional com deveres para com os pobres ao invés de fazerem parte da classe capitalista.

Está claro, entretanto, que toda a burocracia pública e principalmente a burocracia pública judicial precisa mais controle ou responsabilização social (accountability). A Reforma Gerencial de 1965 deu um papel decisivo ao controle social, ou seja, à responsabilização da burocracia pública perante a sociedade, mas isto vem ocorrendo de maneira lenta. Está claro, entretanto, que a democracia implica não apenas liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública de forma a permitir a participação dos cidadãos no processo político. Os quatro pilares da democracia são liberdade, representação, responsabilização e participação. Em outro trabalho (Bresser-Pereira, 2004), vi três estágios históricos da democracia: a democracia de elites ou liberal, da primeira metade do século XX, a democracia de opinião pública ou social, da segunda metade desse século, e a democracia participativa que vai aos poucos aparecendo. No Brasil, as três formas de democracia estão presentes e embaralhadas: temos muito de democracia de elites, já somos uma democracia social, e a Constituição de 1988 abriu espaço para uma democracia participativa. Antes de chegar a ela, porém, além de melhorarmos os nossos sistemas de participação, será necessário tornar a burocracia pública mais responsabilizada perante a sociedade.

Não creio, entretanto, que esta mudança seja possível se a sociedade brasileira não voltar a ser uma verdadeira Nação e voltar a ter uma estratégia nacional de desenvolvimento – um desenvolvimento ou um progresso que não poderá ser apenas econômico, mas social e político, e, portanto, que responda aos objetivos políticos das sociedades democráticas modernas: segurança, desenvolvimento econômico, liberdade, justiça social e proteção da natureza. Entre o início do século XX e 1964 a sociedade brasileira, no quadro do Ciclo Nação e Desenvolvimento, enfatizou apenas os dois primeiros objetivos, e deixou em segundo plano a democracia e a justiça social. A partir do início dos anos 1970, um novo ciclo da sociedade começou – o Ciclo Democracia e Justiça Social –, que realizou muito nessas duas direções e se orientou para a

defesa do meio-ambiente, mas deixou de lado a Nação e o desenvolvimento econômico. O grande desafio que se coloca hoje para a sociedade brasileira é o de fazer uma síntese desses dois ciclos – algo que é possível e que dará orientação e sentido para sua burocracia pública.

## (I) REFERÊNCIAS


Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam e Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Abrucio, Fernando Luiz (1998) *Os Barões da Federação*. São Paulo: Editora Hucitec.

Abrucio, Fernando Luiz e Francisco Gaetani (2006) "Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão". *In* Consad – Conselho Nacional de Secretários de Gestão (2006) *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados.* São Paulo: Fundap:

Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1933) *A Verdade sobre a Revolução de Outubro*. Rio de Janeiro: Edições Unitas.

Beltrão, Hélio (1984) *Descentralização e Liberdade.* Rio de Janeiro: Record.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1962) "The rise of middle class and middle management in Brazil". *Journal of Inter-American Studies* 4(3): 313-326. Republicado como Capítulo 3 de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968/2003).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1964) "Origens étnicas e sociais do empresário paulista". *Revista de Administração de Empresas* 3(11): 83-103.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1968/2003) *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-2003.* Quinta edição. São Paulo: Editora 34.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1970) "Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira". *Visão*, 21 de novembro, 1970. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Republicado em Bresser-Pereira (1968/2003: 168-178).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977a) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977b) "Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção". *Estudos CEBRAP*, 21: 75-110.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. S.Paulo: Editora 34.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público,* 50(4): 5-28.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) "Why did democracy become the preferred and consolidated political regime only in the twentieth century?" Trabalho apresentado ao III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, 29-31 julho 2002. Revisado em janeiro de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) "Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência". *In* Caio Navarro de Toledo, org. (2005) *Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB.* Rio de Janeiro: Editora Revan: 201-232.

Carone, Edgard (1972) *A República Velha.* Segunda edição. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

Carvalho, José Murilo de (1980) *A Construção da Ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Castro Gomes, Angela de (1994) "Novas elites burocráticas". *In* Ângela de Castro Gomes, org. (1994): 1-12.

Castro Gomes, Angela de, org. (1994) *Engenheiros e Economistas: Novas Elites Burocráticas.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Cawson, Alan (1986) *Corporatism and Political Theory.* Oxford: Basil Blackwell.

Cepeda, Vera (2004) *Roberto Simonsen e a Formação da Ideologia Industrial no Brasil: Limites e Impasses.* Tese de doutoramento defendida perante o Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, abril de 2004.

CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998. Disponível no site do CLAD e em www.reformadagestaopublica.org.br.

Costa, Vanda Maria Ribeiro (1999) *A Armadilha do Leviatã*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.Cunha, Mário Wagner Vieira da (1963) *O Sistema Administrativo Brasileiro.* Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Cultura.

Dantas, Francisco C. San Tiago (1949) *Dois Momentos de Rui Barbosa.* Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa.

Diniz, Eli (1997) *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Drummond, José Augusto (1986) *O Movimento Tenentista.* Rio de Janeiro: Graal.

Duarte, Nestor (1939 [1966]) *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, 2a. edição. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966. Primeira edição, 1939.

Faoro, Raymundo (1957/75) *Os Donos do Poder*, segunda edição. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo e Editora da Universidade de São Paulo, 1975. Primeira edição, 1957; segunda edição revista, 1975.

Fausto, Boris, org. (1978) *O Brasil Republicano* – 2º. Vol. "Sociedade e Instituições" (Parte III de *História Geral da Civilização Brasileira*). São Paulo: Difel.

Fonseca, Pedro Cezar Dutra (1989) *Vargas: O Capitalismo em Construção.* São Paulo, Editora Brasiliense.

Freyre, Gilberto (1951 [2003]) *Sobrados e Mocambos.* São Paulo: Editora Global.

Gaetani, Francisco (2005) *Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998*. Tese de doutorado na Universidade de Londres.

Gerschenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York, Praeger.

Gill, Indermit S. (1998) "Some Determinants of Sustainable Public Administration Reform. Or, Why I am Optimistic about Administrative Reforms in Brazil". Brasília: Escritório do Banco Mundial em Brasília, novembro 1998. Trabalho preparado para o seminário patrocinado pelo Conselho Britânico, "Public Reform in Brazil and the British Technical Cooperation", Londres, 23 de novembro, 1998.

Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País.* São Paulo: Editora Paulicéia.

Graham, Lawrence S. (1968) *Civil Service Reform in Brazil*. Austin: University of Texas Press.

Hochman, Gilberto (1992) "Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática". *Dados*, 35(3): 371-401.

Ianni, Octávio (1971) *Estado e Planejamento Econômico no Brasil [1930-1970*]. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Lafer, Celso (1970 [2002]) *JK e o Programa de Metas - 1956-1961.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Tese de doutoramento, Cornell University, 1970.

Lothian, Tamara (1995) "The democratized market economy in Latin America (and elsewhere): an exercise in institutional thinking within law and political economy". *Cornell Internacional Law Journal* 28 (1): 169-217.

Loureiro, Maria Rita e Fernando Luiz Abrucio (1999) "Política e democracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14 (41), outubro 1999: 69-89.

Martins, Luciano (1976) *Pouvoir et Développement Economique.* Paris: Editions Anthropos.

Martins, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Martins, Luciano (1995) *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral.* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP no.8, 1995.

Melo, Marcus André (2002) *Reformas Constitucionais no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Revan.

Mills, C. Wright (1960) *Listen Yankee.* ???

Nunes, Edson de Oliveira (1984 [1997]) *A Gramática Política do Brasil.* Rio de Janeiro e Brasília: Zahar Editores e Escola Nacional de Administração, 1997. Tese, Universidade de Berkeley, 1984.

Offe, Claus e Volker Ronge (1976 [1884]) "Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista". *In* Claus Offe (1984) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Petrucci, Vera e Letícia Schwarz, orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Pinheiro, Paulo Sérgio (1978) "Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na vida política". *In* Boris Fausto, org. (1978): 9-37.

Poulantzas, Nicos (1968) *Pouvoir Politique et Classes Sociales de l'Etat Capitaliste*. Paris: Maspero.

Prado Jr., Caio (1945[1956]) *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, quarta edição 1956. Primeira edição, 1945.

Przeworski, Adam (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rangel, Ignácio M. (1957) *A Dualidade Básica da Economia Brasileira.* Rio de Janeiro: ISEB, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

Rangel, Ignácio M. (1980) "Revisitando a 'Questão nacional' ". *Encontros com a Civilização Brasileira,* n°.27, 1980.

Rosa, Virginio Santa (1933 [1976]) *O Sentido do Tenentismo.* Terceira impressão. São Paulo: Editora Alfa-Omega. Primeira impressão, 1933.

Santos, Wanderley Guilherme (1990) "Regulamentação no Brasil: uma agenda para pesquisa". Trabalho apresentado ao seminário "Regulamentação e Desregulamentação Econômica" promovido pelo Instituto de Economia e Gestão da Universidade de Santa Úrsula, Rio de Janeiro. Cópia.

Schmitter, Philippe C. (1974) "Still a century of corporatism?". *Review of Politics* 36(1): 7-52.

Schneider, Ben Ross (1991 [1994]) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil.* São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

Simonsen, Roberto (1945) *O Planejamento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Indústria Gráfica Siqueira, junho 1945.

Simonsen, Roberto C. (1944) "A Planificação da Economia Brasileira". Exposition to the Conselho Nacional de Política Industrial, August 16, 1944. In Roberto C.Simonsen (1973) *Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, Brasiliana vol.349, 1973 (pp. 294-315).

Sodré, Nelson Werneck (1962) *Formação Histórica do Brasil.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Sodré, Nelson Werneck (1968) *História Militar do Brasil*. Segunda edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Thorstensen, Vera (1980) *O Setor de Bens de Capital, o Estado Produtor e o Estado Planejador: Conflito ou Cooperação?* Tese de doutorado aprovada pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1980.

Uricoechea, Fernando (1978) *O Minotauro Imperial.* São Paulo: Difel.

Vianna, Luiz Werneck, Maria Alice Rezende de Caravalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos (1997) *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira.* Rio de Janeiro: Editora Revan.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1970) "Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional". *Revista de Administração Pública,* 41(1): 7-31.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1979) "Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro". *Revista de Administração Pública* 12(2): 7-36.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. (1983) *A Reforma Administrativa da Era de Vargas.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1984a) "A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral". *Revista de Administração Pública* 18(1): 49-87.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1984b) "Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80". *Revista de Administração Pública* 18(4): 72-87.

Warhlich, Beatriz M. (1983) *A Reforma Administrativa da Era Vargas.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Wirth, John D. (1970 [1974]) *A Política do Desenvolvimento na Era Vargas.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

**Referência Bibliográfica deste Trabalho:**

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. BUROCRACIA PÚBLICA E ESTADO NO BRASIL. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1888**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

**Publicação Impressa:**

Informação não disponível.