



**GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ-UECE  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB  
REITORIA – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – SEaD**

**CHAMADA PÚBLICA Nº 04/2010 –UAB/UECE**

## **Anexo A**

*Conselho editorial*

Regina Sílvia Pacheco — presidente  
 Edson de Oliveira Nunes  
 Evelyn Levy  
 Marcus Faro  
 Maria Rita G. Loureiro Durand  
 Tânia Fischer  
 Vera Lúcia Petrucci

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Moema Miranda de Siqueira; Olavo Brasil de Lima Júnior; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Silva Cotta.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Franco César Bernardes

*Supervisora de produção gráfica*

Fátima Cristina de Araujo

*Revisão*

Karla Guimarães  
 Maria Elisabete Ferreira  
 Marluce Moreira Salgado

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —  
 v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

---

CDD: 350.005

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 49  
Número 4  
Out-Dez 1998

O novo paradigma da gestão pública e a busca da <i>accountability</i> democrática <i>Robert D. Behn</i>	5
Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda <i>Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa</i>	46
A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada <i>Marcello Fedele</i>	83
Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos <i>Carlos Antonio Morales</i>	115
<i>Ensaio</i> Administrando Governos, governando administradores <i>Henry Mintzberg</i>	158

# Ensaio

## Administrando governos, governando administrações

*Henry Mintzberg*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 49  
Número 4  
Out-Dez 1998

### 1. Introdução

O mercado<sup>1</sup> triunfou! Esta foi a conclusão a que se chegou, no Ocidente, na medida que os regimes comunistas do leste europeu caíram. Virou uma questão de fé que nos cegou para suas conseqüências. Os efeitos são fortemente negativos e perigosos, porque a conclusão é equivocada. Na minha opinião, confundimos as relações entre negócios e governo, e é melhor esclarecê-las antes que terminemos iguais aos europeus do leste.

### 2. A vitória do equilíbrio

Não foi o mercado que triunfou, mas o equilíbrio entre os setores nas sociedades ocidentais, que têm um forte setor privado, um forte setor público e muita interação entre eles. Os países sob o comunismo estavam totalmente desequilibrados. O Estado controlava uma porção enorme das atividades organizadas. Havia pouca ou nenhuma força compensadora. A crença de que o capitalismo triunfou está tirando o equilíbrio das sociedades orientais, sobretudo nos EUA e UK. O favorecimento do setor privado sobre o setor público não ajudará a sociedade.

Milton Friedman, da Universidade de Chicago, gosta de chamar a livre iniciativa de socialismo subversivo. Eu vejo problemas nisso, esta noção de que uma instituição, independente das pessoas que a constituem, pode ser livre, é em si uma noção subversiva para as sociedades democráticas. Quando as iniciativas são realmente livres, as pessoas não o são. Existe um papel, na nossa sociedade, para diferentes tipos de organização e para as diferentes contribuições que elas trazem para a

Professor de  
Administração  
na Universidade  
McGill, em  
Montreal,  
Canadá e da  
INSEAD de  
Fontainebleau,  
França

Tradução de  
Carlos Antonio  
Morales  
ENAP

áreas, como a pesquisa, a educação e a saúde. O capitalismo das corporações privadas certamente nos serviu muito bem na distribuição de bens e serviços, que são apropriadamente controlados pelas forças do mercado. Os livros publicados por Friedman e seus colegas são bens deste tipo. Mas e suas pesquisas, também são? E os serviços médicos prestados aos pobres que moram próximos ao seus gabinetes?

### 3. Para além do público e do privado

Até onde podemos recordar, estivemos metidos no debate sobre a alocação de recursos entre os setores público e privado. Seja na forma de capitalismo versus comunismo, privatização versus nacionalização, ou livre mercado contra controle governamental os argumentos sempre jogaram as forças privadas, individuais, contra as públicas e coletivas. É tempo de reconhecermos as limitações destas dicotomias. Existem organizações em mãos privadas, sem dúvida, seja de indivíduos ou dividida em ações. E há organizações pertencentes ao público, embora devêssemos dizer pertencentes ao Estado, porque o Estado age em nome do público. Os cidadãos não têm controle direto sobre as organizações públicas, assim como consumidores ou proprietários de pequenos lotes de ação não controlam as organizações privadas. Há dois outros tipos de propriedade que merecem nossa atenção.

Primeiramente há organizações cuja propriedade é cooperativa, sejam controladas formalmente por seus fornecedores (como as cooperativas agrícolas), por seus consumidores (como as cooperativas de seguro mútuo) ou por seus empregados (em empreendimentos comerciais e de serviços). De fato todos os países do ocidente, inclusive os EUA, são sociedades, em larga medida, de organizações de propriedade cooperativa. De acordo com a *National Cooperative Business Association*, metade da população americana é servida diretamente por cooperativas (*cooperative endeavor*), e um em cada três habitantes é membro de uma cooperativa. Recentemente dei consultoria para uma grande companhia americana de seguro mútuo. O empreendimento é fortemente competitivo, e ainda assim se beneficia com o fato de ser uma propriedade cooperativa. Seus executivos destacam a ausência de pressões do mercado de ações, como um importante fator para poderem fazer planos de longo prazo.

Em segundo lugar, temos as organizações que chamamos de organizações sem proprietários *nonowred organizations*, controladas por conselhos de dirigentes auto indicados e freqüentemente muito distintos entre si. Estas organizações sem fins lucrativos são usualmente designadas como organizações não governamentais, mas elas são também não comerciais e não cooperativas. De fato, estamos cercados por organizações sem

proprietários. Entre elas estão muitas de nossas universidades (inclusive a Universidade de Chicago de Milton Friedman), hospitais, organizações de caridade, organizações voluntárias e ativistas (Cruz Vermelha e *Greenpeace*, por exemplo).

Uma perspectiva política convencional, disporia essas quatro formas de propriedade ao longo de uma linha, colocando na esquerda a propriedade estatal e, na direita, a propriedade privada, entre elas a cooperativa e a sem proprietários. Eu acredito que esta forma de ver a questão é equivocada, porque, como em muitas outras situações, os extremos se tocam. E são os extremos que mais se assemelham. Do ponto de vista das estruturas, por exemplo, tanto as organizações privadas como as estatais são rígidas e diretamente controladas por hierarquias, num caso emanando dos proprietários, no outro, das autoridades públicas governamentais. Em outras palavras, deveríamos mudar o enfoque. O que parece ser uma linha reta, é na verdade mais parecido com uma ferradura.

Como o modelo da ferradura sugere, o salto da propriedade estatal para a privada é mais fácil de realizar do que fazer a mudança para a propriedade cooperativa ou para as organizações sem proprietários. Talvez seja isto que explica porque nossa atenção se fixou na polarização, nacionalização versus privatização. O salto é muito simples: basta comprar o outro lado, mudar os diretores e tocar em frente; o sistema interno de controle permanece intacto (o mesmo). Na Rússia atual, em muitos setores, estes saltos foram fáceis demais. O controle estatal deu lugar ao controle privado, sem se modificar. Uma forma mais segura de obter equilíbrio — mais lenta e mais difícil — atualmente buscada por outras nações do leste europeu, é ampliar o uso das quatro formas de propriedades.

Infelizmente, no ocidente não temos sido capazes de explorar todo o espectro de possibilidades. Com a vitória do capitalismo, o setor privado tornou-se bom, o setor público mau, e os outros dois irrelevantes. Acima de tudo, segundo alguns *experts*, o governo deve-se tornar parecido com um negócio. É esta proposição que desejo contestar. Se devemos administrar o governo apropriadamente, então devemos também aprender a governar a administração.

#### **4. Consumidores, clientes, cidadãos e súditos**

“Nós temos consumidores” anunciou o vice-presidente dos EUA, Al Gore, no início de seu mandato: “O povo americano”. Será necessário chamar as pessoas de consumidores para tratá-las com decência? Nós faríamos um favor a nós mesmos se tivéssemos dado uma olhada no que os consumidores, essa palavra tão atraente, significa, antes que os japoneses nos ensinassem suas lições. As maiores corporações

americanas — as indústrias automobilísticas — não costumavam tratar seus consumidores muito bem. Durante muito tempo desenvolveram estratégias deliberadas de obsolescência programada dos produtos que vendiam, enquanto usavam um eufemismo, *building quality out*, para atrair os consumidores. Além disso, pelo menos uma grande rede de varejo usava regularmente *bait and switch tactics*, iludindo os consumidores com baixos preços para vender-lhes produtos mais caros. Tornou-se notória a história de uma famosa empresa que, para conseguir vender mais pasta de dente, aumentou a abertura dos tubos e passou a vender escovas com cabeças mais largas.

O negócio dos negócios é nos vender o máximo que puderem, mantendo o controle sobre as forças da oferta e da procura. Eu não tenho problemas com essa noção para carros, máquinas de lavar ou pasta de dente. Mas tenho para saúde. Porque a maior parte dos consumidores bem informados podem se precaver no caso dos carros e máquinas de lavar, e para os que não podem, temos mecanismos de proteção. Mas *caveat emptor*<sup>4</sup> é uma filosofia perigosa no caso de saúde e outros serviços profissionais complexos. Vendedores, inevitavelmente, sabem muito mais sobre os produtos e serviços do que os compradores, que muitas vezes descobrem que precisam saber mais, depois de passarem por muitas dificuldades. Em outras palavras, o modelo da propriedade privada, tido por proporcionar aos consumidores um mercado maravilhosamente eclético, tem seus limites.

Eu não sou um mero consumidor de meu governo. Dele espero algo mais do que um sistema de trocas facilitadas, e menos encorajamento ao meu consumo. Quando recebo serviços profissionais do governo, como educação, por exemplo, o rótulo “cliente” parece mais adequado ao meu papel. (A General Motors vende automóveis a seus consumidores; Ernst & Yong provê serviços de contabilidade a seus clientes). De fato, uma grande parte dos serviços que recebemos do governo têm a natureza de serviços profissionais. Mas o mais importante é que eu sou um cidadão, com direitos que vão muito além aos do consumidor ou mesmo aos do cliente. A maior parte dos serviços prestados pelos governos, como transporte, seguridade social e política econômica, envolvem importantes conflitos entre interesses concorrentes. Tom Peters capta esta idéia com muita acuidade, usando a parábola sobre a obtenção de uma permissão, para ampliar a residência. Eu não quero, diz ele, um burocrata da prefeitura me criando dificuldades. Eu quero tratamento apropriado, rápido, eficaz e profissional. Mas o que acontece se meu vizinho quiser uma permissão para aumentar a casa dele, fazendo sombra sobre a minha? Quem é o cliente da prefeitura neste caso?

Se eu tenho direitos como cidadão, eu tenho também obrigações. Os ingleses são súditos da Coroa, uma lembrança dos dias quando perdiam

grande parte da autonomia sobre suas “detestáveis, brutais e curtas” vidas, como dizia Thomas Hobbes, em troca da proteção do Estado. Ingleses ou não, de um modo ou de outro, todos somos subordinados ao governo – quando pagamos impostos, quando permitimos que nos recrutem para a guerra ou respeitamos as regras de trânsito.

Consumidor, cliente, cidadão e súdito, estes são os “quatro chapéus” que todos nós usamos em sociedade. Como consumidores e cidadãos gozamos de uma relação recíproca com o governo. Consumidores do governo recebem serviços diretos; cidadãos se beneficiam da infraestrutura pública, que o governo coloca à sua disposição. Mas há uma diferença capital entre as atividades voltadas para o consumidor e as atividades voltadas para o cidadão: a frequência com que ocorrem. Se olharmos cuidadosamente para as atividades do setor público, notaremos que encontramos poucas que se enquadrariam perfeitamente na categoria de atividades voltadas para os consumidores. Algumas que se enquadram são dispensáveis, como, por exemplo, a venda de bilhetes de loteria. Será que nós queremos mesmo nosso governo empurrando produtos, como fazem as companhias que vendem pasta de dente? Será que a insatisfação com os governos não vem porque ele está excessivamente parecido com os negócios privados, ao invés de pouco? Em contraste, sob a categoria de cidadãos, encontramos uma enorme quantidade de atividades na forma de infra-estrutura pública: infra-estrutura social (como museus, escolas e hospitais), física (como estradas e portos), econômica (política econômica), mediadora (como os tribunais), externa (como as embaixadas) e a infra-estrutura de reprodução do próprio governo (como seus edifícios e a máquina eleitoral).

Como súdito e cliente, nós temos relações mais claras com o governo. Paraphraseando John Kennedy, para os súditos, a questão diz respeito a como eles devem agir frente aos controles dos governos sobre os governados. Para os clientes, que recebem serviços profissionais, a questão diz respeito a como agir frente aos serviços que o estado deve prover. Várias atividades podem ser identificadas com a categoria de súdito: policiamento, serviço militar, agências regulatórias e prisões. Porém, o que surpreende é a prevalência de serviços profissionais que o governo provê diretamente, ou indiretamente, através de financiamento público — todo o serviço de saúde em alguns países e a maior parte dele em outros, grande parte da educação, além de outros serviços, como por exemplo o de meteorologia. Obviamente, nem toda atividade governamental se enquadra com perfeição nessas quatro categorias. Os parques nacionais, por exemplo, provêm serviços aos consumidores (aos turistas) e serviços profissionais de resgate aos clientes (também turistas) presos nas encostas das montanhas. Parques são também parte da infra-estrutura que

gozamos como cidadãos, e exigem que nós, como súditos, respeitemos o meio ambiente. Outro exemplo: os prisioneiros não deixam de ser súditos, mantém grande parte de seus direitos de cidadãos e consomem serviços de alimentação, limpeza etc. Ao se integrarem em programas de reabilitação são clientes de serviços profissionais. Eu adoto esses quatro rótulos com o intuito de classificar e ampliar nossa percepção dos variados propósitos de governo.

Permita-me associar os papéis de consumidor, cliente, cidadão e súdito à discussão inicial desse artigo. Consumidores são atendidos de modo adequado por organizações privadas, ou por cooperativas, como, por exemplo, as empresas de seguro mútuo e as cooperativas de consumo. Apenas em casos muito especiais, os serviços diretos aos consumidores são um trabalho para o Estado. Entretanto, quando se trata de atividades para os cidadãos e súditos, devemos considerar com muita prudência sua transferência do Estado para o setor privado. O conflito de interesses entre cidadãos e o necessário uso da autoridade nas atividades dos súditos implicam a presença do Estado. A relação com o cliente é talvez a mais complexa. Não é claro que os serviços profissionais amplamente aceitos como públicos — níveis mínimos de educação e saúde — sejam eficazes quando providos diretamente pelo governo, e muito menos por negócios privados. Nenhum dos dois consegue preencher os requisitos dos serviços profissionais, necessários para esses casos. O mercado é grosseiro, as hierarquias são rudes. As organizações sem proprietários, ou ainda as cooperativas, podem prestar melhores serviços nestes casos, sobretudo se contarem com financiamento público que assegure equidade na distribuição. Não é raro o emprego de cooperativas no provimento de serviços profissionais. Profissões comerciais, como contabilidade e consultoria, freqüentemente oferecem serviços através de cooperativas e parcerias profissionais.

## 5. O mito da administração

Vimos que uma sociedade equilibrada requer variadas formas institucionalizadas de propriedade e controle e que, no setor público, há um amplo leque de papeis para os governos. Como deveriam ser administradas as atividades governamentais? Para responder a essa pergunta, devemos antes examinar a própria administração ou, pelo menos, os mitos populares sobre ela. Discussões sobre administração costumam provocar toda sorte de insatisfações. A Administração da qual estamos falando deveria ser escrita com letra maiúscula, como fez Albert Shapero, da *Ohio State University*, quando, anos atrás, escreveu um artigo intitulado “O que a Administração diz e o que os Administradores fazem” (Fortune, 1976). Neste artigo estou tratando desta Administração com letra maiúscula

— um processo estilizado e estreito que, de acordo com minhas pesquisas, tem pouca relação com o que os administradores eficazes fazem na prática. No entanto, é este o tipo de Administração que inunda nosso ambiente — livrarias, programas de MBA, seminários superestimados de treinamento — mas será que ela se aplica aos nossos papéis de cidadãos, súditos, clientes e ocasionalmente consumidores dos serviços públicos? Raramente, na minha opinião. Deixe-me explicar.

Três suposições orientam a visão que a Administração tem da administração:

a) As atividades podem ser isoladas umas das outras e da autoridade direta. Este princípio aplica-se ao setor privado, onde muitas corporações são divididas em negócios autônomos. Cada unidade tem uma clara missão: produzir seu próprio conjunto de produtos ou serviços. Se estes satisfazem as metas ditadas pelo órgão central, não há interferências.

b) O desempenho pode ser total e apropriadamente avaliado através de indicadores objetivos. Os objetivos que cada atividade deve atingir podem ser expressados em termos quantitativos; tanto custos como benefícios podem ser medidos (nos negócios, obviamente, os critérios são financeiros; custos e benefícios são combinados para determinar padrões de lucratividade e retorno do investimento). Desta forma, seria possível fazer uma avaliação objetiva, o que é apolítico por natureza. O sistema não pode suportar ambigüidades e nuances.

c) As atividades podem ser confiadas a administradores profissionais autônomos, responsáveis pelo desempenho. “Deixe os administradores administrarem”, dizem as pessoas. Muitos têm grande fé em administradores treinados na assim chamada profissão de administrador. “Dê-lhes responsabilidade: se eles se comportarem de acordo com o planejado, como previsto nas metas, premie-os, caso contrário, troque-os”.

Essas suposições, na minha opinião, não se sustentam frente a tarefa exigida da maioria dos órgãos governamentais. Para que fosse possível isolar as atividades governamentais do controle hierárquico direto, da maneira como a Administração prescreve, seria necessário que, na esfera política, fossem formuladas políticas públicas claras, isentas de ambigüidade, para então serem implementadas em uma esfera puramente administrativa. Em outras palavras, políticas públicas deveriam ser estáveis no tempo, e os políticos (assim como administradores de outros órgãos) teriam de se postar à distância da execução. Isto é comum? Que atividades governamentais se enquadram nessa descrição? As loterias, talvez. O que mais? Muito menos do que podemos imaginar. Muitas atividades governamentais são interconectadas e não podem ser isoladas. Política

externa, por exemplo, não pode ser restrita a um único ministério, menos ainda a um único órgão. Há, sem dúvida, atividades do setor público que podem ser isoladas horizontalmente umas das outras, como no caso da polícia e dos serviços de detenção. Mas poderiam ser isoladas verticalmente do processo político? Certamente não tem faltado esforços para isolá-las. Há poucos anos, o Reino Unido fez dos seus serviços de detenção uma ostensiva agência executiva autônoma, e indicou um executivo de alta performance para dirigi-la. Mais recentemente, em meio a escândalos, o executivo foi demitido — aparentemente porque não estava disposto a despedir um dos carcereiros, depois da fuga de três prisioneiros, amplamente divulgada na imprensa. Ao sair, queixou-se à mídia de que havia maior controle político sobre a agência, depois que esta tornou-se autônoma, do que antes.

Quantos políticos estão preparados para abrir mão do controle de suas políticas públicas? Quantas políticas de governo hoje em dia podem ser formuladas em um lugar e implementadas em outro, em vez de serem construídas de modo interativo, envolvendo políticos e administradores? Aprendizado é mais uma das palavras mágicas da Administração. Muito bem, o processo de construir políticas é um processo de aprendizado — aplicá-las sem usar a cabeça não o é. A crença de que os políticos e a administração do governo — do mesmo modo que a formulação e a implementação nas empresas — podem ser separados é um velho mito, que deveria desaparecer por completo.

Pensemos no mito da mensuração, uma ideologia abraçada com fervor religioso pelo movimento da Administração. Qual seu efeito sobre o governo? Sem dúvida devemos medir, sobretudo os custos. Mas quantos dos benefícios, das atividades governamentais podem ser medidos? Alguns, os mais simples e executados diretamente — especialmente no nível municipal — como a coleta de lixo. E o resto? O famoso sistema de planejamento, programação e orçamento de Robert Macnamara falhou pela seguinte razão: a mensuração freqüentemente errou o alvo, em alguns casos causando graves distorções. Quantas vezes teremos de retornar a esse assunto até desistirmos? Muitas atividades estão no setor público, justamente por causa dos problemas de medição: se tudo fosse transparente como cristal e cada benefício tão facilmente atribuível, aquelas atividades estariam no setor privado há muito tempo.

Vejamos o exemplo do serviço de saúde pública britânico. Um cirurgião de transplante de fígados do Serviço Nacional de Saúde operou dez pacientes. Dois morreram. Dos oito sobreviventes, um, que sofrera de câncer anos antes, teve uma recaída. O fígado de um dos outros apresentou falhas e precisou de um segundo transplante. Dos seis remanescentes, apenas três puderam retomar suas vidas normalmente.

Questionado sobre seu desempenho, o cirurgião respondeu que tivera uma taxa de sucesso de oito em dez (ele estava contando fígados, não pessoas). Um imunologista contaria sete em dez, considerando que a operação no paciente com câncer não deveria ter sido feita; um administrador hospitalar, com consciência de custos, admitiria seis em dez. As enfermeiras contariam três em dez, considerando a recuperação pós-operatória. Imagine você mesmo tendo de fazer sua própria avaliação. Onde estará a resposta correta? Ela não existe. O fato é que a avaliação de muitas das atividades mais comuns do governo requer julgamento suave, algo que a medição fria e numérica não pode proporcionar. Portanto, quando a Administração toma conta do ambiente, deixa todo mundo louco, e mais do que ninguém, o consumidor, a quem caberá a pior parte.

Finalmente, há o mito de que o administrador profissional pode resolver tudo. “Ponha alguém apropriadamente treinado no comando, e tudo irá bem”. Nós somos tão enamorados pelo culto à liderança heróica, que não conseguimos enxergar suas contradições evidentes. Por exemplo: em nome de fortalecer os trabalhadores, nós, na prática, reforçamos a hierarquia. O que chamamos de *empowerment* não passa de uma caixa de presente vazia que os chefes dão para se manterem firmemente no comando. Os chefes que desconhecem outros estudos além da Administração frequentemente ignoram o objeto de seu trabalho. Tal situação somente faz crescer o cinismo. Com medo mortal de não atingir os números sagrados, os administradores dão voltas, reorganizando e engendrando mais confusão do que clareza. Em outras palavras, nossa obsessão com a Administração nos afasta da realidade. Conseqüentemente, distorce importantes atividades, como no caso de muitos sistemas públicos escolares, que foram virtualmente destruídos pela força da hierarquia administrativa, que se dispôs a dirigir atividades didáticas sem nunca ter tido que ensinar nada.

## **6. Modelos para administrar governos**

Como então administrar os governos? Consideremos cinco modelos. Cada um deles distingue-se pela forma peculiar de organizar as autoridades controladoras do governo, ou a superestrutura, e as atividades de suas agências, ou a microestrutura (a autoridade orçamentária faria parte da primeira, e um órgão de proteção ao meio ambiente, da segunda). Alguns modelos são mais velhos, outros mais novos. Poderíamos usar menos de alguns, apesar de sua popularidade, e mais de outros, apesar de sua estranheza.

### **6.1. O modelo mecanicista**

Neste modelo, o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo. Isto se aplica tanto à

superestrutura quanto à microestrutura. Cada agência controla seu pessoal e suas atividades, da mesma forma como é controlada pelo aparato central do Estado. Desta maneira, o governo toma a forma de um holograma, cada pedaço é exatamente igual ao resto. Este modelo foi dominante, a ponto de praticamente excluir os demais. Foi popularizado nos anos 30, no setor público, por Luther Gullick e Lyndall Urwick, como Frederick Taylor fizera anteriormente com o *one best way* no setor privado. Seu lema poderia ser: controlar, controlar, controlar. O termo burocrata empregado para designar servidores públicos civis nasceu durante a hegemonia deste modelo. O modelo mecanicista se desenvolveu para se contrapor à corrupção e ao uso arbitrário da influência política. Daí decorreu sua popularidade no início do século. Trouxe consistência para as políticas públicas e confiabilidade na execução. Mas carecia de flexibilidade e não dava espaço para as iniciativas individuais, e por isso tornou-se vulnerável às críticas. De um jeito ou de outro, o modelo mecanicista continua preponderante no setor público.

## 6.2. O modelo de governo em rede

É o oposto do modelo mecanicista: solto, em vez de preso; fluido, em vez de controlado; interativo, em vez de segmentado. Neste caso o governo é visto como um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhada para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação. No nível micro, o trabalho é organizado por projetos — como, por exemplo, um projeto de uma nova política de bem estar ou para planejar a construção de um novo edifício. Conectar, comunicar e colaborar seria seu lema. Paradoxalmente, assim como o modelo mecanicista, o modelo da rede também é holográfico, com as partes funcionando do mesmo modo que o todo. Cada projeto opera em uma rede de projetos interconectados.

## 6.3. O modelo de controle de desempenho

A Administração, com letra maiúscula, encontra sua máxima realização neste modelo, cujo lema seria isolar, delegar e medir. Este modelo, mais do que todos os outros, visa fazer o governo funcionar como um negócio privado. Temos que ser precisos e específicos, porque a intenção não é a de fazê-lo igual a qualquer negócio. A intenção, raramente explícita, é que a forma ideal é a da estrutura divisional, generalizada pelos grandes conglomerados empresariais. A organização é dividida em negócios aos quais são atribuídos metas e padrões de desempenho e pelos quais seus administradores são responsabilizados. Assim, a superestrutura planeja e controla, enquanto que a microestrutura executa. Tudo muito metódico, mas não necessariamente eficaz.

Para começar, pouca gente do ambiente empresarial ainda acredita na forma conglomerada de organizar. Se os negócios têm tão pouco a ver uns com os outros, qual é o benefício de tê-los em uma mesma organização? Que valor é adicionado por um remoto quartel general que exerce controle apenas sobre a performance financeira? Por outro lado, uma ênfase muito grande em planejamento e medição de desempenho reforça a forma convencional de controle hierárquico no nível microestrutural, onde os administradores respondem pessoalmente por atingir, ou não, alvos impessoais. Em última instância, este modelo reforça as características do modelo mecanicista. Em outras palavras, este modelo descentralizou para centralizar, soltou para prender. O aprisionamento vem em prejuízo da flexibilidade, criatividade e iniciativa individual. Assim, o maravilhoso mundo novo da administração pública freqüentemente transforma-se em nada menos que na velha administração mecanicista — novos rótulos em velhas garrafas. Funciona bem, onde a administração mecanicista funcionou bem — às vezes um pouco melhor, mas é só.

#### **6.4. O modelo de governo virtual**

Leve o modelo de controle de desempenho ao seu limite, e terá um modelo que podemos chamar de governo virtual, popular em localidades como o Reino Unido, os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Contém o pressuposto de que o melhor governo é o não governo. Exclua tudo, somos aconselhados, ou pelo menos tudo o que possa remotamente ser afastado. No governo virtual as microestruturas (atividade dos órgãos) não mais existiriam dentro do Estado. Todo esse trabalho teria lugar no setor privado. A superestrutura existiria somente até o ponto em que fosse necessária para que as organizações privadas proovessem os serviços públicos. Seu lema seria: privatize, contrate e negocie. Este modelo representa a experimentação de economistas que nunca tiveram que administrar nada.

#### **6.5. O modelo de controle normativo**

Nenhum dos modelos acima teve sucesso em estruturar a autoridade social adequadamente, talvez porque autoridade social pouco tenha a ver com estruturas. “É tudo tão simples Anjin-San”, disse a amante japonesa ao confuso Capitão inglês recém naufragado, no livro que conta a epopéia de Shogum, “mude seu conceito do mundo”. Exemplo de um conceito diverso do mundo, o modelo normativo não tem a ver com sistemas, teria a ver com alma. Aqui é a postura que conta, não os números. Nesse modelo o controle é normativo, isto é, baseado em valores e crenças. Este modelo não é reconhecido nos governos ocidentais, muito menos nos negócios ocidentais. Mas não funciona nada mal para os japoneses. Quanto mais demonstram sua superioridade na competição direta com o

ocidente, mais este se retrai sobre seu modelo mecanicista — ou suas novas versões. Mas não devemos esquecer que muito tempo atrás, quando ainda vigorava a concepção de serviço público, era o modelo normativo que mantinha a máquina funcionando. Em outras palavras, a dedicação amainava os efeitos negativos da burocracia. Porém esta atitude está desaparecendo ou já desapareceu.

Cinco elementos principais caracterizam o modelo normativo:

a) Seleção. As pessoas são escolhidas por seus valores e posturas, mais do que por suas credenciais.

b) Socialização. Esse elemento assegura pertinência dedicada a um sistema social integrado.

c) Orientação. A orientação se dá por princípios, não por planos impostos, se dá por visões, mais do que por alvos ou metas.

d) Responsabilidade. Todos os membros compartilham responsabilidade. Têm a confiança e o apoio de líderes que praticam uma administração baseada na experiência. Inspiração substitui o *empowerment*.

e) Julgamento. O desempenho é julgado por pessoas experientes, incluindo os usuários dos serviços, alguns dos quais têm lugar nos comitês/colegiados (*boards*) supervisores.

O lema do modelo normativo poderia ser: selecionar, socializar e julgar. Mas a chave de tudo é a dedicação, que age em dois sentidos: dos empregados para os chefes e vice versa. Os empregados são tratados com decência e reagem da mesma forma. As microestruturas podem ser isoladas horizontalmente, e o controle vertical feito pela superestrutura será normativo, em vez de tecnocrático. Este modelo permite a convivência de microestruturas radicalmente diversas, de perfil missionário e igualitário, e energizadas; menos mecânicas e hierárquicas.

Não há um modelo ideal. Cobrança de impostos seria inviável, sem uma saudável dose do modelo mecanicista, assim como seria impossível a política externa, sem o modelo em rede. Nenhum governo consegue funcionar de modo efetivo, sem a superposição de controles normativos, como também não podem ignorar a necessidade de excluir as atividades que não mais se enquadram no setor público. O governo, em suma, é um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida (porque lida com a diversas facetas dela).

Alguns modelos são mais adequados a determinadas situações do que outros. Todos se preocupam com a presença dominante do modelo mecanicista. Às vezes sem se dar conta de seu ressurgimento através do modelo de desempenho (avaliação de resultados). Esse alerta não significa que devemos descartar esse modelo. As agências executivas quase-autônomas são uma solução adequada para a prestação de serviços de natureza apolítica, como, por exemplo, o fornecimento de passaportes.

O importante é que sejam mantidas nessas funções, e não generalizadas, como se fossem a solução para tudo.

Deveríamos dar mais atenção ao modelo de rede, muito útil para as atividades governamentais complexas e sujeitas à imprevisibilidade que temos hoje em dia, tais como a formulação de políticas públicas, os serviços de alta tecnologia e as pesquisas. Mas, novamente, é preciso cuidado para não exagerar. Na França tanto o setor público como o privado são há tempos dominados por uma poderosa e interconectada elite, que se move com um tal grau de liberdade e influência que está provocando crescente enriquecimento da nação. O modelo em rede poderia ser usado na França para contrabalançar o poder das elites.

Tenho a convicção que necessitamos de uma grande mudança em direção ao modelo normativo. Os japoneses deixaram evidente que não há substituto para a dedicação humana. Não só as empresas ocidentais deveriam incorporar essa lição, mas os governos, devido às suas dubiedades, nuanças e permutas entre interesses conflitantes, carecem profundamente desse modelo. Uma organização sem comprometimento humano é como uma pessoa sem alma; ossos, carne e sangue sem impulso vital. Os governos precisam desesperadamente de impulso vital.

Acredito que essas conclusões aplicam-se em especial aos serviços profissionais voltados para os clientes, como os de saúde e educação, que não podem ser melhores do que as pessoas que os produzem. É preciso libertar os profissionais, tanto do controle direto da burocracia estatal quanto das pressões míopes da competição do mercado. Por essas razões, as organizações sem proprietários e algumas formas de propriedade cooperativa dão bons resultados ao prestar esses serviços.

## **7. Governando a administração**

Se essas idéias têm sentido, deveríamos provar que são também viáveis, começando por reduzir a importância, combatendo a influência exagerada dos valores do mundo dos negócios e do ideário da Administração sobre a opinião pública. Pois se por um lado sabemos que os governos precisam aprender a administrar, por outro, os administradores ganhariam se desenvolvessem a capacidade de governar.

Consideremos as seguintes proposições:

Os negócios não são totalmente virtuosos; nem os governos são totalmente viciosos. Cada qual tem seu lugar em uma sociedade equilibrada, juntamente com as organizações cooperativas e as sem proprietários. Não quero comprar carros do governo, nem receber policiamento da General Motors. E gostaria de ver ambos substituídos no fornecimento de saúde por organizações sem proprietários ou cooperativas.

Cada sociedade recebe os serviços públicos segundo suas próprias expectativas. Se as pessoas acreditam que o governo é hesitante e burocrático, é isso que ele será. Se, ao contrário, reconhecem o serviço público como algo nobre, provavelmente terão um bom governo. Nenhuma nação deve, hoje em dia, aceitar menos do que um governo forte. Já não era tempo que a condenação do governo tivesse cessado? Como canadense que vive parte do ano na França, sou testemunha de que as atitudes negativas são contagiosas e não nos fazem nenhum bem.

Os negócios podem aprender do governo, tanto quanto os governos podem aprender dos negócios; e ambos têm muito que aprender de cooperativas e organizações sem proprietários. No setor público as pessoas enfrentam problemas que lhe são característicos; objetivos conflitantes, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas. Entretanto esses problemas estão se tornando comuns no setor privado (talvez porque o setor de serviços está se expandindo muito mais depressa do que a indústria e o comércio). Muitos dos mais inteligentes, articulados e eficazes administradores, que conheci, trabalham para o governo. Infelizmente eles não são muito agressivos, quando se trata de divulgar suas idéias. As pessoas do mundo dos negócios tirariam grande proveito ao ouvi-los. Cooperativas têm maneiras sofisticadas de lidar com clientelas dispersas, assim como com consumidores especiais. Nas organizações sem proprietários<sup>7</sup> encontramos a máxima realização do modelo normativo, sobre o qual temos muito o que aprender. Podemos nos beneficiar das experiências de ambos, desde que nos livremos dos nosso preconceitos.

Precisamos de governos orgulhosos, não de governos emasculados. Ataques ao governo são ataques ao tecido da sociedade. Não podemos negar a importância das necessidades individuais (nós temos necessidades individuais com certeza), mas se a sociedade permitir que elas minem as necessidades coletivas, em pouco tempo se auto-destrói. Todos nós prezamos os bens privados, entretanto eles podem perder seu valor, se não tivermos os bens públicos para protegê-los, como a polícia e a política econômica. As indicações para cargos em comissão são consideradas com naturalidade hoje em dia, no processo político norte-americano (nem sempre foi assim, as indicações são três vezes maiores agora, do que eram nos anos 30)<sup>4</sup>. Cada novo governo substitui os cargos mais altos da hierarquia departamental. Acredito que já é hora de definir essa prática pelo seu nome verdadeiro — corrupção política — não que seja tecnicamente ilegal, mas não deixa de ser corrupção de um serviço público dedicado e experiente. Isso deriva também da crença equivocada de que alguém que administrou algo, alguma vez, é capaz de administrar qualquer coisa (embora se saiba que muitos cargos em comissão são ocupados por pessoas que administraram uns poucos advogados ou alguns auxiliares de pesquisa). Por que os cargos em comissão não existem nas

carreiras militares? Imagine o presidente dos EUA trocando todos os generais, brigadeiros e almirantes por indicações políticas. A reação seria de indignação. “Não se pode administrar a defesa dessa maneira”, diria o povo. “São necessárias pessoas experientes e dedicadas”. Por que isso não se aplica aos ministérios do comércio, da educação, ou à casa civil? Outros países encontram formas de ter controle político, sem lançar mão da administração política.

Precisamos sobretudo de equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Isso se aplica tanto às posturas quanto às instituições. Os valores do setor privado estão, no momento, invadindo toda a sociedade. Porém o governo e os outros setores deveriam ser cautelosos sobre o que absorvem do mundo dos negócios. Provavelmente, os negócios nunca foram tão influentes como hoje em dia. Nos EUA, os interesses institucionais (não apenas os interesses empresariais) colocam forte pressão sobre o sistema político, através de comitês de ação política e de atividades lobísticas, reduzindo dessa forma a influência individual. O sistema ficou fora de controle. Não argumento contra os negócios, mas a favor do equilíbrio dos setores da sociedade. Precisamos equilibrar nossas preocupações públicas individuais, com as demandas individuais das instituições.

Hoje predomina a opinião favorável à privatização dos serviços públicos. Uma parte dessa tendência é justificável, outra é apenas bobagem. Se somos capazes de identificar o que não é da conta do governo, deveríamos também ser capazes de apontar o que não é da conta dos negócios. Examinemos os casos dos jornais. Devem as sociedades democráticas aceitar que todos os jornais pertençam ao setor privado, sobretudo quando se concentram em poucas mãos, podendo exercer ilimitada influência política se assim o desejarem? Outros modelos de propriedade já existem entre os jornais mais prestigiosos do mundo. *The Guardian*, na Inglaterra, não tem proprietários, e o *Le Monde*, da França, pertence a várias cooperativas de jornalistas e de leitores e a outras instituições. Não podemos esquecer que o objeto da democracia é o povo livre, e não instituições livres. Em resumo, faríamos bem em buscar o equilíbrio na sociedade, antes que o capitalismo consiga realmente triunfar.

Traduzido e reimpresso sob permissão da *Harvard Business School Press*. Este artigo foi originalmente publicado sob o título em inglês *Managing Government Governing Management*, pelo autor Henry Mintzberg, na *Harvard Business Review* de maio-junho de 1996.

Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*, todos direitos reservados.

Esta tradução, Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*.

- <sup>1</sup> N.T.: Em vez de fazer a tradução direta de capitalism, em inglês, para capitalismo, preferi interpretar Mintzberg e usar a palavra mercado, porque essa expressa melhor a discussão em curso.
- <sup>2</sup> N.T.: Cabe ao comprador ser cauteloso
- <sup>3</sup> N.T.: Não encontrei uma boa tradução para *nonowned organizations*. ONG's não têm proprietários, mas há muitas outras organizações também sem proprietários, como fundações, comunidades de base, entidades filantrópicas, clubes esportivos, que não são consideradas propriamente ONG's.
- <sup>4</sup> SAVOIE, Donald J. (1994), *Tatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*. Pittsburg: The University of Pittsburg.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

#### **Normas para os colaboradores**

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

#### **Convite a resenhadores**

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

#### **Nota aos editores**

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO SOCIAL

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar, em uma perspectiva comparada, a administração pública gerencial e a administração pública societal, propondo uma agenda de pesquisa para futuras investigações. Examinamos os antecedentes e as características desses modelos de gestão pública. Em seguida, comparamos os modelos a partir de seis variáveis de observação: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Por fim, enfatizamos os limites e os pontos positivos de cada um dos modelos, além de enfatizarmos a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a administração pública societal e a abordagem de gestão social.

**Ana Paula Paes de Paula**

CEPEAD-UFMG

**ABSTRACT** *The purpose of this article is analyzing, in a comparative perspective, the managerial public administration and the societal public administration, in order to propose a research agenda for future investigation. In this perspective, we examine the antecedents and characteristics of these public management models and then we compare these models from six observational variables: the origin, the political project, the structural dimensions emphasized in management, the administrative organization of the State apparatus, the institutions opening to social participation, and the management approach. Finally, we emphasize the limits and benefits of each model, and point out the need to deepen studies about societal public administration and the social management approach.*

**PALAVRAS-CHAVE** Reforma do Estado, gerencialismo, gestão social, administração pública gerencial, administração pública societal.

**KEYWORDS** *State reform, managerialism, social management, gerencial public management, societal public administration.*

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Ao analisar esse contexto histórico, identificamos dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa.

O primeiro se inspira na vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo se encontra em desenvolvimento e tem como principal referencial a vertente societal. Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais.

Ambas as vertentes se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Para verificar a evolução destas vertentes no cumprimento de suas promessas, é fundamental realizar uma análise de seus ideários e características técnicas e políticas. Neste artigo, pretendemos realizar essa análise em uma perspectiva comparada, além de elaborar uma agenda de pesquisa para futuras investigações. Examinamos a literatura pertinente e o desenvolvimento histórico dessas vertentes visando construir categorias de análise para atingir o objetivo proposto.

Na primeira parte do artigo, apontamos os antecedentes e as características dos modelos de gestão pública resultantes dessas vertentes: a administração pública gerencial e a administração pública societal. Na segunda parte, discutimos comparativamente esses modelos de gestão a partir de seis variáveis de observação isoladas em nossas análises: a origem, o pro-

jeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Na terceira parte, concluímos o artigo enfatizando os limites e pontos positivos dos modelos, e elaboramos uma agenda para futuras pesquisas.

## O CASO BRASILEIRO: DOIS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

### Administração pública gerencial

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão desse movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan.

No caso do Reino Unido, tratava-se de responder ao avanço de outros países no mercado internacional. No referido período, a cúpula do governo inglês procurou aumentar os níveis de produtividade e realização no campo da economia, da política, do governo, das artes e das ciências (Heelas, 1991). A ex-ministra e participantes de seu governo estiveram por anos engajados nos *think tanks* neoconservadores, nos quais realizaram vários estudos no campo da cultura empreendedorista. Resgataram-se assim os valores vitorianos, como o esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal (Morris, 1991).

Paralelamente, nos Estados Unidos se desenvolvia o culto à excelência (Du Gay, 1991), que captou a essência do *American dream*, uma vez que alimentou o ufanismo da era Reagan ao fixar no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual. Nesse país, o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública uma década mais tarde, com o livro de Osborne e Gaebler intitulado *Reinventando o governo*, de 1992.

Em ambos os países, o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedo-

risimo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (Harvey, 1992). É importante notar que, apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, bem como seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, se espalhou pela Europa e América Latina. Como há uma estreita conexão entre os valores e ações de cunho gerencialista e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada (Bagguley, 1991), o gerencialismo passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais.

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, ao ser indicado para dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira manifestou seu interesse pelas experiências gerencialistas realizadas em outros países, viajando para o Reino Unido a fim de estudá-las e formular uma proposta de adaptação desse modelo ao contexto nacional (Bresser-Pereira, 1996, 1997, 1998a, 1998b).

No retorno dessa viagem, Bresser-Pereira integra esses estudos às suas análises sobre a crise do Estado brasileiro para planejar suas ações no MARE. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o Plano Dire-

tor da Reforma do Estado (Bresser-Pereira, 1996, 1997), que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. Viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998, essa reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos: a) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras; b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (e.g. saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros.

Segundo Bresser-Pereira (1998a), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente. As duas outras dimensões do processo de reforma – a cultural e a gestão – se direcionavam para essa questão e auxiliaram na implementação da administração pública gerencial. No que se refere à dimensão cultural, Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional.

De acordo com o autor, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Esse modelo de reforma e de gestão foi

efetivamente implementado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, cujos resultados e limites serão analisados nas seções seguintes.

### Administração pública societal

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do Evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares.

Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche. Segundo Gohn (1995), alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania, como, por exemplo, os movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher. Paralelamente, constituíam-se os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação nas CEBs e nas bases comunitárias em atividades como as de assessores, educadores e organizadores da mobilização popular. A partir da década de 1980, esses Centros Populares também passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs).

De acordo com Doimo (1995), consolidava-se o campo movimentalista, no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as ONGs. Ferreira (1991) aponta que na esteira desses movimentos, no início da década de 1980, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, como, por exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, as iniciati-

vas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo, e na administração de José Richa, no Paraná.

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne dessa mobilização (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1999), e atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a idéia de público como sinônimo de estatal (Mezzomo Keinert, 2000). Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Essas experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares, que começavam a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se assim a inserção do campo movimentalista, que passou a atuar nos governos municipais e estaduais por meio dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (Jacobi, 2000).

De acordo com a seção anterior, durante a década de 1990 foi implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro. No entanto, não havia no cenário político uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista: o estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula o Estado e a sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa (Souza Santos, 1999). Essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional. Essa orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e por algumas lideranças do Partido dos Tra-

balhadores (PT), que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado. No pensamento de alguns desses intelectuais (e.g. Genro, 1997, 1999, 2000; Nogueira, 1998), isso se manifesta na defesa da esfera pública não-estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos.

Segundo Genro (1997), a esfera pública não-estatal não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por milhares de organizações, locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos. Esse conceito de esfera pública não-estatal envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Nesse processo, as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o cotidiano da cidade e interferem na compreensão política de sua cidadania.

Nesse ponto se destaca a ação dos governos locais por meio de experiências alternativas de gestão pública, tais como as examinadas pelo programa Gestão Pública e Cidadania (Spink, 2000), promovido pela FGV-EAESP desde 1996, que possui como objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de gestão pública, estimulando o debate e a reflexão das experiências com a articulação entre o governo e a sociedade civil. De um modo geral, os projetos premiados introduzem mudanças qualitativas ou quantitativas em relação às práticas anteriores, obtêm impacto na qualidade de vida dos beneficiários, são reproduzíveis em outras regiões e administrações, ampliam e consolidam a articulação entre a sociedade civil e o Estado, e enfatizam o desenvolvimento auto-sustentável. É importante adicionar a construção de canais de participação, como os Fóruns Temáticos, voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

De acordo com a nossa análise, ao longo dos anos 1990 essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional-desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e, c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia assim a noção de administração pública societal, mas não

havia uma representação política presente no poder central para implementá-la.

Após sucessivas derrotas, o PT e o candidato Luiz Inácio Lula da Silva tiveram êxito nas eleições presidenciais de 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda, bem como setores do empresariado nacional. Isso reacendeu a esperança de implementar um projeto que se diferenciava pela sua tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista, reformulando as relações entre o Estado e a sociedade no que se refere aos direitos de cidadania (Wainwright, 1998).

No entanto, esse ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação, e a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Na realidade, a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político. Não arriscaremos, portanto, listá-los como fizemos para a vertente gerencial, mas nas próximas seções faremos uma tentativa de abordagem comparativa entre os dois modelos aqui apresentados, discutindo seus limites e seus pontos positivos.

## DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS MODELOS GERENCIAL E SOCIETAL

Examinando esses modelos, identificamos três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

O exame da literatura demonstrou que na vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões

econômico-financeira e institucional-administrativa. Na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública. Além disso, a análise realizada revelou que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e

institucional-administrativa, e que a vertente gerencial lida com a dimensão sóciopolítica predominantemente no âmbito do discurso.

Tentaremos evidenciar essa constatação por meio de análise comparativa dos modelos apresentados. Para isso, identificamos algumas variáveis cruciais para a compreensão do funcionamento e intenções políticas de cada uma das vertentes. A primeira variável é a origem dos modelos, que discutimos na primeira parte do artigo. A segunda e a terceira variáveis são o projeto político e as dimensões estruturais enfatizadas na gestão que apresentamos nos parágrafos anteriores. As demais variáveis são a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições políticas à participação social e o modelo de gestão.

O Quadro 1 sintetiza a análise comparativa realizada para cada uma das variáveis.

Quadro 1 – Variáveis observadas na comparação dos modelos.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

A seguir, discutiremos detalhadamente as três últimas variáveis, realizando uma crítica da abordagem gerencial e salientando os pontos que ainda precisam ser desenvolvidos na abordagem societal.

### Organização administrativa do aparelho do Estado

Em relação à organização administrativa do aparelho do Estado, verificamos que a vertente gerencial tem objetivos claros, realizando uma concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. No que se refere às “atividades exclusivas” do Estado, temos as secretarias de políticas públicas, que realizam o planejamento e o controle das políticas governamentais articuladas com os ministérios, que operam em dois grandes colegiados, responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais, que são as Câmaras Setoriais, compostas pelos ministros concernentes às áreas específicas e presididas pelo chefe da Casa Civil, e os Comitês Executivos, que são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo subchefe da Casa Civil (Loureiro e Abrucio, 1998).

Quanto às agências executivas, é importante notar que essa é uma qualificação que pode ser atribuída às autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado (Bresser-Pereira, 1998a; MARE, 1998a). De um modo geral, estas são responsáveis pela implementação de políticas públicas por meio da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal. Seguindo as diretrizes do Plano Diretor, há o núcleo estratégico, que concentra a formulação e a avaliação das políticas públicas e delega sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas.

A terceira figura da administração indireta brasileira – as empresas públicas – ficou sob a responsabilidade das agências reguladoras, que realizam atividades de regulamentação e regulação da prestação de serviços públicos pelo setor privado (Bresser-Pereira, 1998a). Com a eliminação do monopólio da Petrobrás sobre o petróleo e a privatização dos serviços públicos de comunicações e de energia elétrica, foram criadas três agências reguladoras: ANP, Anatel, e Aneel. O governo passou a ter cinco agências reguladoras, pois já existiam o Banco Central (BC) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Depois também foram criadas agências para regular a vigilância sanitária, a saúde suplementar, as águas, os transportes aquaviários, os transportes terrestres e o cinema.

No campo das “atividades não-exclusivas” do Estado, a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio se baseia nas regras de licitação. Para as atividades consideradas de caráter competitivo, prestadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo formato institucional: as organizações sociais. Com a nova lei, as associações civis sem fins lucrativos e engajadas nos serviços sociais e científicos podem se candidatar à posição de organizações sociais. Se o Estado aprovar a conversão da entidade, estabelece-se um contrato de gestão em que esta passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços (MARE, 1997a; Bresser-Pereira, 1998a).

No que se refere à implementação dessa nova estrutura para o aparelho do Estado, quando Bresser-Pereira se afastou do MARE, as agências reguladoras se encontravam instaladas e alguns projetos-piloto de agências executivas e de organizações sociais estavam em andamento. Essas informações constam em um relatório de avaliação feito pelo MARE, que enfatiza os resultados positivos alcançados pelo modelo gerencial de administração pública (MARE, 1998c). No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto e suas atribuições, absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda não foram realizadas análises sistemáticas da situação do aparelho do Estado após a reforma de 1995. Há apenas alguns poucos trabalhos acadêmicos sobre o assunto, além das avaliações oficiais do governo.

No entanto, esses trabalhos e avaliações não se detêm no desenho do aparelho do Estado e nas relações entre os órgãos do núcleo estratégico. Apesar disso, é possível perceber que, mesmo tendo um projeto bem definido, a reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos, havendo uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas, e várias entidades da sociedade civil que iniciaram o processo de conversão em organizações sociais acabaram optando pelo antigo *status* institucional.

Na realidade, o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada, o que vem impossibilitando a aderência do aparelho do Estado a uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos da administração pública. Por outro lado, o funcionamento das agências reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público.

Com frequência, diretores das agências reguladoras fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação das empresas sob sua administração.

Em contraposição, quando analisamos a vertente societal, não encontramos uma proposta para a organização do aparelho do Estado. O que verificamos por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais –, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial. Por outro lado, é preciso reconhecer que uma nova elaboração implicaria outra reforma administrativa com todas as dificuldades políticas que isso representa. No entanto, é preciso considerar essa possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como é realizada a gestão do aparelho do Estado.

### **Abertura das instituições à participação popular**

Quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, constatamos uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Aposta-se na eficiência do controle social e se delega a formulação de políticas públicas aos burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução, atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade. De um modo geral, o governo da aliança social-liberal separou os grupos técnicos do sistema político, engajando-os em programas controlados pela própria Presidência (Abrucio e Costa, 1998).

De acordo com Diniz (2000), esse processo de insulamento burocrático é visível no círculo formado pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional, e BNDES, que constituem o núcleo responsável pelas decisões estratégicas. A estrutura de colegiados (Câmaras Setoriais e Comitês Executivos), que produzem e avaliam políticas públicas, também sinaliza a tendência ao insulamento burocrático e à concentração do processo decisório nas instâncias executivas. Em relação ao primeiro colegiado, observamos um certo retrocesso, pois as Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais), que foram criadas no início dos anos 1990, deixaram de existir.

Essas Câmaras constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático (Oliveira *et al.*, 1993; Diniz, 1997, 2000; Oliveira, 1998) e possibilitavam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais. Para Diniz (2000), a necessidade de administrar divergências internas aumentou a oposição da cúpula tecnocrática do governo a esse formato, o que inviabilizou a continuidade da experiência entre 1995 e 1996. O governo então optou pela centralização das decisões e tornou as Câmaras Setoriais um monopólio das equipes ministeriais. Segundo Diniz (2000), o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas.

Abre-se assim espaço para o neopatrimonialismo (Schwartzman, 1982) e para uma autocracia que recorre a técnicas democráticas (Faoro, 1995). Por outro lado, estimula-se o governo por meio de medidas provisórias, hábito do Poder Executivo que se acentuou a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (Carvalho, 1999; Diniz, 1997, 2000; Monteiro, 1997, 2000). Além disso, esse governo seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade dos governos anteriores, cujas decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos, e as elites tecnocráticas se eximiam de justificar suas ações.

Nesse contexto, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial é a ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares.

Analisando o caso de uma das organizações sociais, Oliveira (1998) observa que há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Assim, há dois fatores que merecem maior discussão: a) ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada”; b) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. Quanto ao primeiro fator, destaca-se que a questão da democratização organizacional ainda deveria estar em pauta e que a democratização in-

terna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social.

Quanto ao segundo fator, as organizações sociais por meio das quais o ex-ministro pretendia constituir uma esfera pública não-estatal ilustram bem o problema abordado. Nessas organizações, a participação popular ocorre por meio do engajamento de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior (Barreto, 1999). No entanto, esse mecanismo representativo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, por apresentar limitações. O formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é rígida para abranger o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira. Além disso, do ponto de vista contratual, essas entidades são apenas prestadoras de serviços e não possuem nenhuma posição representativa no núcleo estratégico do Estado.

Dessa forma, inexistente um canal de mediação entre essas entidades e a cúpula governamental, o que evidencia que ainda se coloca o desafio de se elaborarem arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Nesse contexto, emerge a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. De acordo com Jacobi (2000), teríamos assim uma administração pública co-gestionária que funcionaria por meio das alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isso implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas.

No âmbito da vertente societal, estão em curso algumas experiências participativas que possuem essas características, como, por exemplo, os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo. Uma análise da literatura pertinente demonstra que essas experiências se diferenciam pelos seguintes motivos: colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espa-

ço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica.

No entanto, essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas idéias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Emerge assim a questão da inserção, no âmbito do governo federal, da lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. De um modo geral, esse desafio não apresentou avanços no governo Lula, pelo fato de este apresentar uma continuidade em relação ao governo anterior, no que se refere à estrutura e à dinâmica organizacional.

Depreende-se da análise realizada que um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para isso é necessário criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais, e que estas sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia. É importante ressaltar que a concretização dessas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços. Por outro lado, há a necessidade de alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial.

### Abordagem de gestão

Um exame dos programas administrativos implementados pelo MARE nos informa sobre sua natureza gerencialista. Entre eles se destacam o Programa de Qualidade e Participação (MARE, 1997b), o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios (MARE, 1998b) e a implementação de uma nova política de recursos humanos. Segundo os técnicos do MARE, a missão do Programa de Qualidade e Participação é se espalhar em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo. Esse programa valoriza os mesmos princípios da qualidade total e se define como um instrumento de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial. Para implementar o programa, os técnicos do MARE também recomendam o uso de outras ferramentas gerencialistas, como o Ciclo de Melhoria Contínua e o *benchmarking*. Recomendações similares guiam o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios (MARE, 1998b).

Em relação à política de recursos humanos, Bresser-Pereira (1998a) propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Para isso, foi estabelecido um programa de concursos públicos visando captar recursos humanos com nível de pós-graduação, principalmente das áreas de Administração, Economia e Ciência Política. Visando capacitar os gestores especialistas foram criados cursos de formação e especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A política de recursos humanos proposta pelo MARE mantém a diferenciação entre os escalões governamentais, pois tenta fortalecer a alta burocracia por meio do projeto de contratação e formação de especialistas, e procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal. Analisando a dinâmica dos concursos e da implementação das carreiras dos gestores de políticas públicas, Maria (2000) conclui que, apesar do aspecto meritocrático, esta não foi bem sucedida na consolidação de um corpo burocrático comprometido com o interesse público devido ao fato de o sistema de carreira ainda ser muito individualizado e haver uma tendência à defesa de interesses pessoais.

No que se refere ao baixo escalão, a medida corretiva recomendada para melhorar a imagem dos prestadores de serviços foram os programas de qualidade total, que apresentam limites na medida em que reinserem a padronização do trabalho e focalizam mais a melhoria do serviço prestado do que o julgamento moral e o aprendizado cotidiano. Por outro lado, a extinção do Regime Jurídico Único relegou os funcionários de baixo escalão para uma “zona cinzenta”, ou seja, uma parte continuou integrando o funcionalismo público e outra foi transferida para o setor público não-estatal. A combinação entre a ênfase na automatização dos procedimentos, o foco na satisfação do cidadão-cliente e a falta de uma carreira pública estruturada tende a afetar a formação da responsabilidade pública desses funcionários.

Essa aplicação do gerencialismo no setor público se faz sob o argumento da eficiência de suas proposições. No entanto, mesmo no setor privado sua eficiência vem sendo crescentemente questionada. Examinando a literatura sobre o tema, constatamos que as críticas dirigidas ao gerencialismo se acirraram justamente quando esse ideário invadiu o setor público (Grey, 1996). Durante os anos 1990, essas críticas também se voltaram para o setor privado e contribuíram para a emer-

gência dos estudos organizacionais críticos, que rompem com as visões funcionalistas e instrumentais da Administração. Collins (2000) realizou em seu livro uma compilação das críticas ao *management*, dedicando capítulos à excelência, à administração da qualidade total, ao *empowerment*, à reengenharia, ao *downsizing*, entre outros modismos gerenciais.

Examinando essas críticas, notamos que a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política.

Além disso, ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular. A vertente societal, por sua vez, embora esteja circundada por experiências que vão além das recomendações gerencialistas, como o Orçamento Participativo, e de várias iniciativas de gestão pública que incorporam questões culturais e de inclusão social, ainda não conseguiu consolidar alternativas para a gestão dos sistemas de *management*.

Talvez um exame aprofundado do banco de dados do programa Gestão Pública e Cidadania, tendo como critério a inovação nos arranjos institucionais que viabilizam a participação social e que relativizam o conceito de eficiência, possa apontar caminhos para romper com a lógica gerencialista. De qualquer forma, é importante notar que a abordagem de gestão vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão social que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos sociais (Tenório, 1998). Essa gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor.

No que se refere à gestão e organização do funcionalismo público, também não há uma proposta consolidada para os escalões no âmbito da vertente socie-

tal. Apesar disso, a capacitação promovida no âmbito dos movimentos sociais e das ONGs merece atenção, pois enfatiza uma qualificação técnica e também política, além de uma tradução da linguagem burocrática para a popular (Carmo Carvalho, 1997). O resultado foi uma maior integração entre a visão administrativa e a política que tornou o perfil desses profissionais desejável para o gestor que atua no contexto da administração pública societal. Nesse contexto, o ideal de burocracia insulada deixa de ser o caminho para assegurar o interesse público, pois há um conflito entre a interlocução direta com a sociedade e a configuração de um aparato administrativo tipicamente racional-legal (Nogueira, 1998).

Dessa forma, há a demanda de um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Esses gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças. Segundo Nogueira (1998), para a gestão pública hoje não é mais suficiente apenas o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer visão mais estratégica, participativa e solidária.

Isso requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na tênue fronteira entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação, bem como rompendo o hiato entre a técnica e a política. Adicionalmente, é importante levar em consideração as especificidades da cultura nacional, em especial sua aversão à burocracia, que demanda a constituição de normas e condutas que ajustem a tendência ao tratamento personalista ao interesse público.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O exame dos modelos de gestão nos permitiu fazer a comparação pretendida, sintetizada no Quadro 1 anteriormente apresentado e do qual emerge a contraposição entre duas abordagens de gestão que precisam ser ainda mais exploradas: o gerencialismo e a gestão social. Esta análise também nos possibilitou sistematizar os limites e pontos positivos de cada um dos modelos:

O Quadro 2 realiza um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial

Quadro 2 – Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados.

	LIMITES	PONTOS POSITIVOS
Administração pública gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social</li> <li>- Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão</li> <li>- Implementou um modelo de reforma e gestão pública que se inspirou nas recomendações e no design sugeridos pelo movimento internacional de reforma de Estado</li> <li>- Não há uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possui clareza em relação à organização do aparelho do Estado e métodos de gestão</li> <li>- Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro</li> </ul>
Administração pública societal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político</li> <li>- Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais</li> <li>- Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos</li> </ul>

e a abertura e o dinamismo da administração pública societal. É bastante tentador dizer que os modelos se complementam, mas esta análise se tornaria reducionista se desconsiderasse o quanto as diferenças entre as origens e os projetos políticos repercutiram na forma como estes conduzem a organização e a gestão. Além disso, é preciso reconhecer a natureza estrutural-funcionalista da abordagem gerencialista, claramente voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos.

Adicionalmente, embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. No que se refere à dimensão econômico-financeira, trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão discutida no passado por Guerreiro Ramos (1983) quando propôs o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das isonomias e fenomenias, propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las.

As abordagens gerencial e societal foram aqui analisadas como construções paradigmáticas, ou seja, resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas, e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidos. Com este artigo, tentamos contribuir para o avanço da discussão sobre a administração pública societal, mas, uma vez que esta se encontra incrustada em um processo dialético ainda em curso, há dimensões de análise que não foi possível completar, de modo que nosso esforço na elaboração teórica deste modelo de gestão está circundado por diversos limites.

Por esse motivo, elaboramos uma agenda de pesquisa para guiar a continuidade dos estudos no campo. Conforme verificamos, as experiências societais estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas ainda demandam reflexão sobre os seguintes pontos:

- o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades;
- o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos;

- a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- a elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado;
- a necessidade de sistematizar experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos;
- a busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica;
- as referências teóricas e metodológicas que poderiam ajudar a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados, como é caso, por exemplo, do neo-institucionalismo e da teoria das redes interorganizacionais.

Entre esses pontos, consideramos que atualmente os elementos mais críticos no estudo do Estado, governo e políticas públicas são as questões teóricas e metodológicas, pois a produção acadêmica ainda se encontra bastante fragmentada e não aponta eixos analíticos muito claros para a orientação das pesquisas.

Com este artigo também tentamos defender que a Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais. Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, esse é ainda um projeto em construção.

Aliás, a disputa pelo rótulo “nova administração pública” é antiga: há cerca de 30 anos Guerreiro Ramos (1970) já discutia essa questão e nos dava a resposta que hoje buscamos. A “nova administração pública” é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos, sendo essencialmente não-prescritiva e se orientando para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.

## NOTA

Uma versão preliminar deste artigo foi laureada com o Saint Gallen Academic Club Award 2003, prêmio concedido pela Universidade de Saint Gallen, Suíça.

## AGRADECIMENTO

Gostaria de externar meus agradecimentos ao saudoso professor Fernando Cláudio Prestes Motta cuja contribuição foi fundamental para o desenvolvimento do artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

BAGGULEY, P. Post-fordism and enterprise culture: flexibility, autonomy and changes in economic organization. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. G. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP/ Editora 34, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998b.

CARMO CARVALHO, M. *Eppur si muove...* Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. Campinas, 1997. 177 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.

CARVALHO, A. B. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

COLLINS, D. *Management Fads and Buzzwords: Critical-Practical Perspectives*. London: Routledge, 2000.

DOIMO, A. M. *A voz e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DU GAY, P. Enterprise culture and ideology of excellence. *New Formations*, n. 13, p. 45-61, 1991.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1995 [1957]. v. 1 e 2.

FERREIRA, A. L. S. Lages, um jeito de governar. *Pólis*, n. 5, 1991. 35 p.

GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: GENRO, T. (Coord.). *Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GENRO, T. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GREY, C. Towards a critique of managerialism: the contribution of Simone Weil. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p. 591-612, 1996.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n. 5/6, p. 7-122, 1999.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista da Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 7-45, 1970.

GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

ANA PAULA PAES DE PAULA

- HEELAS, P. Reforming the self: enterprise and the characters of thatcherism. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- MARE. Organizações sociais. *Cadernos MARE*, n. 2, 1997a. 75 p.
- MARE. Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública. *Cadernos MARE*, n. 4, 1997b. 62 p.
- MARE. Agências executivas. *Cadernos MARE*, n. 9, 1998a. 55 p.
- MARE. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. *Cadernos MARE*, n. 12, 1998b. 47 p.
- MARE. Avanços da reforma na Administração Pública (1995-1998). *Cadernos MARE*, n. 15, 1998c. 129 p.
- MARIA, C. *Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*. São Paulo, 2000. 145 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, FGV.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.
- MONTEIRO, J. V. *Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MONTEIRO, J. V. *As regras do jogo – o Plano Real: 1997-2000*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MORRIS, P. Freeing the spirit of enterprise: the genesis and development of the concept of enterprise culture. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, F. et al. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, p. 3-7, jul. 1993.
- OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos Cebrap*, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.
- TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- WAINWRIGHT, H. *Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

**Artigo recebido em 28.07.2003. Aprovado em 09.12.2004.**

**Ana Paula Paes de Paula**

Professora Adjunta do CEPEAD – UFMG. Pós-Doutoranda na FGV-EAESP.

Interesses de pesquisa nas áreas de organização, gestão pública, ensino e pesquisa em Administração.

E-mail: [appaula@uol.com.br](mailto:appaula@uol.com.br)

Endereço: Avenida Nossa Senhora de Fátima, 805, ap. 41, bloco Jalisco, Taquaral, Campinas – SP, 13090-000.

## BUROCRACIA PÚBLICA E CLASSES DIRIGENTES NO BRASIL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

### RESUMO

*O Brasil experimentou a industrialização e um grande desenvolvimento econômico entre 1930 e 1980. É o período da estratégia nacional-desenvolvimentista iniciada por Getúlio Vargas e retomada, depois de uma crise nos anos 1960, pelos militares no poder. Em todo esse período, a burocracia pública desempenhou papel-chave, sempre associada à burguesia industrial. Essas duas classes surgem para a vida política nos anos 1930 e, associadas aos trabalhadores que desempenham o papel de sócios menores, promovem a Revolução Industrial brasileira. Nos anos 1960, a radicalização de esquerda e o alarmismo de direita, provocados principalmente pela Revolução Cubana de 1959, levam a um golpe militar em que burguesia e militares associam-se aos Estados Unidos. Não obstante, burguesia e burocracia pública voltam a adotar uma política econômica nacionalista e desenvolvimentista nos anos seguintes. Nos anos 1980, porém, a grande crise da dívida externa leva ao rompimento desta aliança, e, a partir do início dos anos 1990, à rendição ao neoliberalismo vindo do Norte. Nesse momento, a burocracia pública, desorientada, tratou de defender seus próprios interesses corporativos. A partir dos anos 1990, porém, envolve-se na Reforma gerencial do Estado de 1995. O neoliberalismo, contudo, que tornara-se dominante, perde hegemonia nos anos 2000 devido a seu fracasso em promover o desenvolvimento econômico. Estes dois fatos, de um lado, restabelecem novas perspectivas republicanas para a burocracia pública; de outro, sugerem que uma aliança renovada entre a burocracia pública e a burguesia industrial pode ser novamente possível, de forma que o país retome o desenvolvimento econômico.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado; burocracia; empresários; pacto político.

### I. INTRODUÇÃO

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 denominação de camada ou estrato médio; 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<sup>1</sup>. Em todo este 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<sup>2</sup>.

Ainda que a partir do século XX, quando a democracia tornou-se o regime político dominante e 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 detentores do poder. Embora, com

---

trola a “organização” (tem a propriedade coletiva da organização, conforme discuti em Bresser-Pereira (1977b)), da 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.

---

<sup>1</sup> Uso 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 con-

<sup>2</sup> Entende-se aqui por rentistas os capitalistas inativos que vivem de dividendos, juros e aluguéis.

frequência, estivessem em conflito, porque possuem interesses corporativos diferentes, associaram-se mais frequentemente em torno da construção e da 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 leva-os a terem interesses comuns que superam eventuais divergências ideológicas.

Neste trabalho, procura-se 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 o interesse deste estudo volta-se para as classes dirigentes, sua atenção será dirigida para as camadas altas desses grupos, que podem ser denominadas “alta burocracia pública” ou “burocracia política”. Incluem-se os consultores na burocracia pública, porque eles são, geralmente, ex-funcionários que desempenham papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos.

Consideram-se ainda os políticos, porque, por um lado – embora eles tenham, com frequência, origem burguesa e, mais recentemente, também origem trabalhadora –, quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Também, porque, por outro lado, os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos. O fato de incluir os políticos profissionais no conceito de burocracia pública não significa, entretanto, ignorar a ampla literatura existente sobre os conflitos entre políticos e burocratas nem desconsiderar a insistência de a alta burocracia não eleita brasileira distinguir-se dos políticos profissionais desde os anos 1930.

Há uma longa história deste conflito que, até hoje, persiste entre altos servidores públicos. Entretanto, por um lado, 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, como salientaram Loureiro e Abrúcio, “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” (LOUREIRO & ABRÚCIO, 1999, p. 70). A distinção entre os burocratas ou “técnicos”, que seriam competentes e identificariam-se com a racionalidade e a eficiência, e os “políticos”, que seriam clientelistas e despreparados, é uma ideologia tecnoburocrática. No Brasil, ela justificava-se nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, quando os políticos, na esfera federal, estavam ainda muito presos aos coronéis e ao clientelismo local. Era um modo de a burocracia pública lograr legitimidade, ao opor-se às formas tradicionais de política. Estas formas, porém, foram mudando a partir de 1930, ao mesmo tempo em que o sistema político democratizava-se, de maneira que foi ficando claro, de um lado, a proximidade entre técnicos e políticos, de outro, a necessidade de controlar ambos democraticamente, 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”<sup>3</sup>.

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 mais 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.

## II. FORMAS DE ESTADO E PACTOS POLÍTICOS

É dentro deste quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, que de-

<sup>3</sup> A pesquisadora, entretanto, salientou que “embora nos últimos anos tal representação sofreu duros golpes, não se deve ter dúvidas sobre sua capacidade de sobrevivência” (GOMES, 1994, p. 2).

vemos compreender a burocracia pública. Esta, conjuntamente à classe profissional privada, faz parte da classe profissional 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 esta condição básica. Como setor de uma classe social, ela vai defender seus interesses; sendo parte constitutiva do Estado, ela vai identificar-se 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, em seu es-

tudo 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” (PINHEIRO, 1978, p. 31). 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 como burocracia patrimonial, no Império e na Primeira República; o fará como burocracia moderna no momento da proclamação da República e depois de 1930; alcançará a condição de classe dirigente principal entre 1964 e 1984; a partir de então, perde decisivamente poder juntamente à burguesia industrial, com a qual aliou-se desde os anos 1930.

QUADRO 1 – FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990-...
Estado/sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

FONTE: o autor.

As formas históricas do Estado no Brasil estão naturalmente imbricadas na natureza de sua sociedade 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 nesta sociedade. As formas do Estado brasileiro, pensadas de acordo com este critério, estão resumidas no Quadro 1. No século XIX, a sociedade é essencialmente “patriarcal” e “mercantil”, porque é 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 é mercantil no plano das relações econômicas externas. Caracteriza-se ainda 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 está 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 sobrepõe-se 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 1980 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, debilitará a nação e a tornará 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 o rumo, o Estado enfraquece-se e torna-se incapaz de fazer o que fizera entre 1930 e 1980: coordenar uma estratégia nacional de desenvolvimento. Com as aberturas comercial e financeira, deixa de ter capacidade de proteger-se 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, por 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 identificar o período nacional-desenvolvimentista com o corporativismo, não usa-se este conceito, porque ele mais confunde do que esclarece. Nos anos 1930, há, de fato, um elemento corporativista no Estado brasileiro que reflete-se na Constituição de 1934, a qual prevê representação classista no Congresso. Entretanto, o que geralmente usa-se é o conceito de corporativismo de Schmitter (1974) e Cawson (1986), que buscaram, por meio dele, explicar sistemas políticos avançados como o da Alemanha, no qual o Estado tem como um de seus papéis 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, serão examinadas 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. 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 estas 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; 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 15 anos anteriores os trabalhadores não tivessem voto, já participavam, de alguma forma, do processo político por meio do populismo de Vargas. Adicionalmente, tanto o presidente Dutra, que o antecedeu, quanto o presidente Kubitschek, que o sucederá depois de um breve intervalo, serão eleitos nos quadros do Pac-

to 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 torna-se 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 consequência do rompimento da aliança que a burguesia havia feito com os militares e torna-se 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 transforma-se em hiperinflação, em março de 1990. No ano seguinte, depois do fracasso de um novo plano de estabilização, o Plano Collor, o país rende-se 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. Falamos de “agentes” em vez de empresários do setor financeiro, porque a maioria deles provém diretamente da classe profissional privada e realiza 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. Esse 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.

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

Fonte: o autor.

### III. SURGE A BUROCRACIA MODERNA: 1930-1945

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 permitia-lhe comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral, não lhe dava espaço político. Virginio Santa Rosa 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” (ROSA, 1976 [1933], p. 38). A partir, porém, da disputa ocorrida nos anos 1960 entre a Escola de Sociologia de São Paulo e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) pelo monopólio do conhecimento sociológico legítimo, formou-se uma espécie de “consenso” quanto ao caráter não-burguês, mas oligárquico, da Revolução de 1930 e, portanto, da sua importância menor na história brasileira. Não é o caso, aqui, de resenhar esta visão equivocada que, ao rejeitar a possibilidade de uma burguesia industrial nacional no país, renunciou também à idéia de nação. Hoje, esta 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 dividira-se regionalmente, os setores voltados para o mercado interno dessa oligarquia aliando-se às camadas médias urbanas na luta por uma participação política maior. Nos termos de Nelson Werneck Sodré, “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” (SODRÉ, 1962, p. 322). 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, além dos trabalhadores urbanos<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>. Graças, porém, à liderança de Getúlio Vargas – e às condições favoráveis que abriram-se 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, associado à nova burguesia industrial manufatureira e aos velhos setores da oligarquia voltados para o mercado interno. Entre 1930 e 1964, estas três classes dirigirão o país em substituição à oligarquia agro-exportadora, associada

aos interesses externos. Durante 15 anos sob regime autoritário ou semi-autoritário e, a partir de 1945, sob regime democrático. O período autoritário foi funcional para que a transição de poder realizasse-se, para que a Revolução Nacional – ou seja 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, a partir de 1945, para que o poder não voltasse para a oligarquia agrárioexportadora em um país que ainda permanecia principalmente agrícola e pecuário. Conforme observa Pedro Cezar Dutra Fonseca, 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” (FONSECA, 1989, p. 144); 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” (*idem*, p. 184). Conforme assinalou Octavio Ianni, “o que caracteriza os anos posteriores a 1930 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês” (IANNI, 1971, p. 13).

No seio da burocracia pública, foram os militares e, especificamente, os “tenentes” que desempenharam um papel político decisivo. Conforme observa Maria Cecília Forjaz, “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” (FORJAZ, 1978, p. 20). 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 isso –, eles não foram expulsos do Exército, e as punições que sofreram afinal foram menores, por-

<sup>4</sup> A expressão “substituidor de importações” para caracterizar o setor da oligarquia agropecuária que participou de Revolução de 1930 é de Ignácio Rangel (1980).

<sup>5</sup> A grande exceção foi Roberto Simonsen.

que eles revoltavam-se em nome do prestígio e da missão do Exército<sup>6</sup>. Embora tenham participado de revoltas ou de revoluções, 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 as burguesias 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 associa-se e eles, o desenvolvimento industrial brasileiro exigia que o nacionalismo sobrepusesse-se 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 deste ponto. Para que isto acontecesse, entretanto, era necessário que o próprio aparelho de Estado desenvolvesse-se criando os postos para a classe média que as escolas superiores estavam formando. E foi isto o 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 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 dar-lhe o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver uma política nacional de desenvolvimento econômico.

<sup>6</sup> Conforme observa José Augusto Drummond 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” (DRUMMOND, 1986, p. 51).

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” (Vargas *apud* FONSECA, 1986, p. 160). 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 desta ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público impunha-se. 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<sup>7</sup>. 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 efetiva-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> 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” (GAETANI, 2005, p. 99). Luiz Simões Lopes continuaria seu trabalho de racionalização do aparelho do Estado por meio da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, por meio 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 1960, seu Curso de Administração Pública. Sobre essa reforma é também significativa a contribuição de Lawrence S. Graham (1968).

<sup>8</sup> O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n. 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, que instituiu também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

Com o Estado Novo, o autoritarismo brasileiro ressurgia com força, mas agora revestido de um caráter modernizante. 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 à insistência da oligarquia agrário-mercantil no caráter “essencialmente agrícola” do Brasil. Embora a Revolução Nacional fosse uma revolução burguesa, o Estado Novo dará ênfase ao 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. Em certos momentos, o papel dos profissionais era o de meramente justificar as decisões já tomadas, mas, em muitos outros, Vargas realmente valia-se dos conselhos e sugestões dos técnicos ou dos intelectuais públicos que reuniam-se em torno do DASP – e, mais amplamente, em torno do governo – para tomar suas decisões. Não apenas por meio 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 reorganizou-se, 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 cujas burocracias 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 In-

glaterra e o apoio à Alemanha e à Itália, mas percebeu que a vitória ficaria com os primeiros e decidiu, em um momento em que esta não estava ainda decidida, aliar-se aos primeiros. É bem conhecida a história de como Vargas usou esta 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 desta empresa, 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, “de um lado, a junção dos empresários como 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’” (MARTINS, 1985). Com esse acordo, estabeleciam-se, assim, as bases para que a Nação, por meio de tentativas e erros, ganhasse densidade política, fizesse o diagnóstico do seu atraso e formulasse uma estratégia nacional bem sucedida de industrialização.

#### IV. NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO VI-TORIOSO: 1945-1960

Ao aliar-se 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 transformasse-se, pela primeira vez, em uma democracia digna desse nome – uma democracia ainda de elites, mas baseada em eleições livres e amplas<sup>9</sup>. O regime ditatorial violen-

<sup>9</sup> 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.

tara direitos, mas, no final dos 15 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. Essa legitimação, entretanto, surgiria na virada da década de 1950, 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 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>10</sup>.

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

Essa 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 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. Esta 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 mais complementa do que neutraliza a tarefa do primeiro grupo. Contribuía para isto o fato de que esses trabalhos e debates realizavam-se 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,

<sup>10</sup> O ISEB, 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 1950 em Itatiaia para discutir os problemas brasileiros. A Cepal inicia suas atividades em 1948 e, em 1949, publica seu estudo histórico que funda a escola estruturalista latino-americana.

Myrdal, Lewis, Singer, Rostow, Celso Furtado e Raúl 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 tornar-se-ia 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, por proposta do Ministro da Fazenda da época, o empresário industrial de São Paulo, Horácio Lafer. O Banco do Brasil encarregava-se, 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. Esta 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 estabelecer-se 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 encarregue-se da infra-estrutura (energia, transportes, comunicações), enquanto as iniciativas privada e estrangeira encarregar-se-iam 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.

Além de contribuir para o desenvolvimento econômico, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) passaria a ser, a partir de então, e até hoje – não obstante a 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, seria 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. Essa 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 desenvolvia-se 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, retrocedera. 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 (2002 [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<sup>11</sup>. O grande desenvolvimento da burocracia pública brasileira, entretanto, estava realizando-se paralelamente, por meio 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 por meio 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 revela-se mais flexível e mais rápida; o grande número de órgãos que então são criados, entre os quais salienta-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), 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 havia-se formalizado a weberiana. Conforme observa Celso Lafer, “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” (*idem*, p. 85). 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 n. 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 podia-se dizer que sua Revolução Industrial estava completa; a Nação havia ganho coe-

ção, autonomia e identidade, seu Estado, como organização, estava mais estruturado e profissionalizado e, como sistema constitucional-legal, estava mais legitimado por uma democracia nascente, de maneira que também sua Revolução Nacional estava completa; quando estas duas revoluções consumam-se, 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.

Esse já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro, que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, indica 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” (FAORO, 1975 [1957], p. 733-736). Ora, ao insistir nesta tese, Faoro 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 Hollanda, 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” (HOLLANDA, 1969 [1936], p. 106). Entretanto, um acontecimento não previsto – a Revolução Cubana de 1959 que, em breve, transforma-se 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.

#### V. BUROCRACIA PÚBLICA NO PODER: 1964-1984

Durante o governo Collor, a burocracia pública viverá em sobressalto devido à política radical

<sup>11</sup> Em seu clássico trabalho sobre o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, Lafer (2002 [1970]) 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.

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 pode-se dizer da criação das “câmaras setoriais” – segundo Eli Diniz, “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” (DINIZ, 1997, p. 139). 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.

O Brasil, como consequência 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 antiimperialista, 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 ela não era comunista e apelou a seus compatriotas americanos que a aceitassem em vez de lançar o país aos 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 consequências desta 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 subsequente 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 unificava-se 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 toda 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 aliado-se aos americanos. Um pouco mais tarde, no final dos anos 1960, começaria, no âmbito da sociedade, outro ciclo que denominamos de “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 tam-

bém 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 de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”<sup>12</sup>.

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 Octávio 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 por meio 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-à-vis* a administração direta ou centralizada a nível federal” (WAHRLICH, 1979, p. 8). Desde o início dos anos 1960, 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, esta insa-

tisfação 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 desencadeia-se, no início dos anos 1960, a questão retorna. Guerreiro Ramos 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” (RAMOS, 1966, p. 19). 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 Federal Amaral Peixoto como Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma<sup>13</sup>.

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 comandou uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto-Lei n. 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 Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações<sup>14</sup>. A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador.

Denominamos essa reforma de “reforma desenvolvimentista” porque ela era realizada no quadro do nacional-desenvolvimentismo, quando todos os esforços do país voltavam a centrar-se

<sup>12</sup> Analisei esse novo modelo originalmente em Bresser-Pereira (1970); incluí e ampliei análise em *Desenvolvimento e crise no Brasil* (BRESSER-PEREIRA, 2003 [1968], p. 168-178) a partir de sua terceira edição, de 1972, e completei-a no livro *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (BRESSER-PEREIRA, 1977a). Neste livro faço ampla discussão da classe média profissional e da sua burocracia pública.

<sup>13</sup> Objetivando “a reforma dos serviços públicos federais”, a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto n. 51 705, de 14 de fevereiro de 1963.

<sup>14</sup> José N. T. Dias foi seu Secretário-Executivo; seu papel na implementação da reforma foi fundamental.

na industrialização depois da crise da primeira metade dos anos 1960, e porque vinha, de alguma forma, cancelar e dar mais coerência à experiência de descentralização e de montagem de uma administração paralela que caracterizara esse desenvolvimento no plano administrativo. Duas idéias 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.

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, propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, pela administração pública, a “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984, p. 11; cf. WAHRLICH, 1984).

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 fortalece-se, seu projeto de industrialização recupera substância e o país volta ao desenvolvimento econômico de forma acelerada. Contribui para o “milagre econômico” (1968-1974) que então ocorre uma nova política macroeconômica pragmática, comandada desde 1968 por Antônio Delfim Netto, que percebe que a inflação residual tinha mais 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, que facilitam o processo de desenvolvimento econômico do lado da oferta agregada. A liderança do esforço de planejamento da oferta que ocorre caberá, durante grande parte dos 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 leva, também, a um aprofundamento da sua aliança com a burguesia industrial pela execução dos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Não obstante ao êxito da burocracia pública em promover o desenvolvimento econômico e aos esforços do governo de implementar a Reforma Desenvolvimentista pelo Ministério do Planejamento, a crítica do sistema administrativo brasileiro, porque não adaptava-se ao modelo clássico de administração pública, continuava viva. Ela vai aparecer principalmente no estudo realizado por Edson Nunes (1997 [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 esta 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, por meio 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. Assim, forma-se, 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 dirigiu, em 1976, “o problema central que se coloca é o das articulações entre o setor governo e o setor produtivo do Estado” (MARTINS, 1985, p. 72, 208): os executivos públicos do segundo setor ganham grande autonomia, seus salários descolam-se daqueles dos funcionários, e os controles sobre eles passam a ser relativamente reduzidos.

A forma de seu recrutamento é mais por cooptação do que por concurso. 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 identificaram-se com a primeira em vez 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.

Essa elite burocrática política, contratada principalmente por intermédio de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Ben Ross Schneider (1994 [1991]) estudou de maneira inovadora<sup>15</sup>. Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de Economia mista foram substanciais. A questão central que colocou-se foi: de que forma 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 buro-

cratas 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 de ser ampliado. Burocratas – ou, mais precisamente, altos burocratas – eram todos aqueles que trabalham nos principais cargos do governo brasileiro. Mas esses burocratas não enquadravam-se 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 aproximam-se do modelo burocrático convencional e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermedeiam 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 por meio de carreiras, as quais realizam-se por nomeações pessoais. Schneider reivindica ter sido o primeiro a ter levado a suas últimas conseqüências essa “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, foram abertos 50 mil cargos para nomeação, estas tornam-se 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,

<sup>15</sup> 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 essa burocracia desenvolvimentista e gerencial bem-sucedida pouco tinha a ver com o “burocrata weberiano”.

de definir carreiras de burocratas bem-sucedidos e de estruturar o Estado. Desta 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” (SCHNEIDER, 1991, p. 28-29). De acordo com essa abordagem, o essencial é compreender a carreira do burocrata e como ela realiza-se, com nomeações. Por meio 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, Mailson 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 já estava em plena crise.

## VI. 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 levam 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 “distensão”. Dessa maneira, os militares reconheciam a inevitabilidade da redemocratização, mas procuravam postergá-

la com 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 Nacional um projeto de reforma do poder Judiciário, fecha temporariamente o Congresso e muda a Constituição por decreto. O “pacote de abril”, como 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 iniciando-se a transição democrática e publiquei, em 1978, sete anos antes que essa consumasse-se, 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 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, porque volta a contar com os trabalhadores, mas que apresenta como grande novidade o fato de a burguesia aliar-se 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 na 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 interessante desta coalizão popular e democrática é que ela forma-se antes de chegar ao poder, já em 1977, alcança o poder em 1985 e, dois anos depois, com o terrível fracasso do Plano Cruzado, entra em colapso, não obstante à 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 ter sido alcançada em meio a uma crise econômica de gra-

vidade 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 chegaram ao poder em 1985 não haviam inteirado-se da gravidade da crise da dívida externa – uma crise que, além de não resolver-se, dada a resistência dos credores em realizar os prejuízos, transformara-se 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 iniciasse-se 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, que existia desde que a crise da dívida externa desencadeara-se, no início da década. Não é surpreendente, portanto, que este plano tenha fracassado tão estrondosamente e que seu fracasso tenha, além de aprofundado a crise econômica, levado ao colapso do pacto democrático-popular de 1977. O mesmo governo – o governo Sarney – continuava no poder, mas já sem efetivo poder, porque estava sem a legitimidade que o pacto político – agora ele próprio deslegitimado pelo fracasso – emprestara-lhe 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 es-

tados 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 comprometeram-se com o Plano Cruzado. Após o seu fracasso, em vez 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 administrava-se o câmbio e impedia-se que a tendência à sobre-apreciação inviabilizasse o desenvolvimento industrial –, insistiram, inclusive, por meio da nova organização que criam em 1988, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma política industrial indefinida, com isto, mantendo-se enfraquecida politicamente. Esta 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 consequência, abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e “globalistas” entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990<sup>16</sup>. 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 por meio 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 e o levava

<sup>16</sup> 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.

ao colapso com o Plano Cruzado. 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 pela securitização desta dívida, com um desconto durante minha passagem pelo Ministério da Fazenda (1987). Esta 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 almejava. Em vez do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso Nacional – o “Centrão” – mergulhou em 1988 e 1989 no descontrole da política econômica e, no início de 1990, na hiperinflação. O Presidente Collor, eleito no final do ano anterior, implementa imediatamente um plano de estabilização, mas este – o Plano Collor –, por não neutralizar a inércia inflacionária, fracassa, ainda que implicasse em um enorme ajustamento fiscal e monetário. Em 1991, com o início do segundo governo Collor, ou seja, com a mudança geral do ministério que ocorre e, especialmente, com a mudança da equipe econômica, a nova coalizão política liberal, conservadora e cosmopolita que estava formando-se desde o fracasso do Plano Cruzado, chega ao poder. 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*<sup>17</sup> da ideologia neoliberal que invadia o país naquele momento de forma triunfante. Com o acordo que o Brasil assina com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em dezembro de 1991, o país subordina-se formalmente à ortodoxia convencional. O território estava, naquele momento, com seu déficit público zerado, devido ao grande ajuste fiscal realiza-

do 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 fim de um ano<sup>18</sup>. Dado, entretanto, o caráter inercial da inflação, a taxa de inflação permanece no mesmo nível, não obstante ao desaquecimento econômico e ao déficit público que a elevação da taxa de juros provoca. Dois anos depois, já no governo Itamar Franco, o Plano Real logra, afinal, neutralizar de forma heterodoxa a alta inflação inercial que penalizava o país desde 1994. A aplicação de uma estratégia que fugia aos ditames de Washington e Nova Iorque, entretanto, durou o período que foi necessário para implementar o Plano Real (primeiro semestre de 1994). Ainda no segundo semestre desse ano, a taxa de câmbio aprecia-se fortemente, e, logo em seguida, a taxa de juros é elevada a níveis estratosféricos. A macroeconomia da estagnação começava, assim, seu curso no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2007). A partir de então, sob a égide da antiestratégia de desenvolvimento econômico, que é a ortodoxia convencional, a economia brasileira cresceria 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.

## VII. CONCLUSÃO

A Reforma gerencial iniciada em 1995, além de tornar o aparelho do Estado mais eficiente, devolve à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em consequência, de um lado, do próprio colapso do regime militar, 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 de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista por uma nova estratégia e volta a subordinar-se ao Norte. A burocracia pública exerce um papel importante quando a respectiva sociedade e, principalmente, a classe bur-

<sup>17</sup> “Bestas negras”, em francês (nota do revisor).

<sup>18</sup> Em 1991, Marcílio Marques Moreira substituiu Zélia Cardoso no Ministério da Fazenda.

guesa, que nela exerce papel dominante, tem uma razoável clareza sobre os 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 viu-se brevemente no poder, 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 concentrasse em tornar a Economia brasileira mais competitiva externamente por 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 serão repetidas neste texto.

Aqui, o que é importante assinalar é que os fatores que levaram o 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 a 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 so-

cial 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 os anos 1970. Em terceiro lugar, está ficando claro para 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 rompe com a ortodoxia convencional e passa a adotar estratégias macroeconômicas semelhantes às 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 tornara-se 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 nesse quadro mais amplo que a idéia de um novo desenvolvimentismo que oponha-se tanto ao velho desenvolvimentismo, porque este desempenhou seu papel mas foi superado, quanto à ortodoxia convencional que, sendo uma estratégia proposta por nossos concorrentes, mais 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 Sistema Único de Saúde (SUS) 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, em que já não existe mais um problema de quantidade, e o problema central é agora o da qualidade do ensino. E poderá ter mais avanços, na medida em que esta qualidade depende não apenas de mais treinamento dos professores, mas principalmente de novas formas de proprie-

dade e de gestão da educação. Fracassa na área do ensino universitário que, no Brasil, por ser estatal como na França e na Alemanha, ao invés de público não-estatal, como é nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, apresenta resultados altamente insatisfatórios. 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, na esfera federal, com uma burocracia muito melhor, mais preparada e eficiente do que geralmente imagina-se. Na esfera estadual, estão também multiplicando-se 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 *stricto sensu* possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder. Desde a Constituição Federal 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; ocorreu também 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, 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” (VIANNA, 1997, p. 38). A lenta autonomização do Judiciário dos interesses econômicos é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados percebem-se como parte da classe profissional com deveres para com os pobres, em vez de fazerem parte da capitalista.

Está claro, entretanto, que toda a burocracia pública e, principalmente, a burocracia pública judicial precisa de 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. É visível, porém, que a democracia implica não apenas em liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas em representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública, para 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), indicam-se 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 do século XX, 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 cremos, entretanto, que essa mudança seja possível se a sociedade brasileira não voltar a ser uma verdadeira Nação e a ter uma estratégia nacional de desenvolvimento em que este não seja apenas econômico, mas também social e político. Entre o início do século XX e 1964, a sociedade brasileira, no quadro do ciclo nação e desenvolvimento, enfatizou apenas esses dois 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, 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.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (lcbresser@uol.com.br) é Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); foi Ministro da Fazenda, Ministro da Administração e da Reforma do Estado e Ministro da Ciência e Tecnologia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D. & ROCKMAN, B. A.** 1981. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- BELTRÃO, H.** 1984. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro : Record.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.** 1964. Origens étnicas e sociais do empresário paulista. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 83-103.
- \_\_\_\_\_. 1970. Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira. *Visão*, São Paulo, 21.nov. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1970/70-DividirOuMultiplicar.pdf>. Acesso em: 3.maio.2007. Republicado em Bresser-Pereira (2003 [1968], p. 168-178).
- \_\_\_\_\_. 1977a. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo : Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. 1977b. Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 21, p. 75-110.
- \_\_\_\_\_. 2003 (1968). *Desenvolvimento e crise no Brasil*. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5ª ed. São Paulo : ed. 34.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Macroeconomia da estagnação*. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: ed. 34.
- CAWSON, A.** 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: B. Blackwell.
- COSTA, V. M. R.** 1999. *A armadilha do Leviatã*. Rio de Janeiro : UERJ.
- DINIZ, E.** 1997. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- DRUMMOND, J. A.** 1986. *O movimento tenentista*. Rio de Janeiro : Graal.
- EVANS, P.** 1979. *The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University.
- FAORO, R.** 1975 [1957]. *Os donos do poder*. 2ª ed. Porto Alegre: Globo.
- FONSECA, P. C. D.** 1989. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.
- FORJAZ, M. C. S.** 1978. *Tenentismo e Aliança Liberal (1927-1930)*. São Paulo: Polis.
- GAETANI, F.** 2005. *Public Management and Constitutional Reforms in Modern Brazil – 1930-1998*. Tese (Doutorado em Administração Pública). Universidade de Londres.
- GOMES, A. C.** 1994. Novas elites burocráticas. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- GOUVÊA, G. P.** 1994. *Burocracia e elites dominantes do país*. São Paulo : Paulicéia.
- GRAHAM, L. S.** 1968. *Civil Service Reform in Brazil*. Austin : University of Texas.
- HOLLANDA, S. B.** 1969 (1936). *Raízes do Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- IANNI, O.** 1971. *Estado e planejamento econômico no Brasil – 1930-1970*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- LAFER, C.** 2002 [1970]. *JK e o programa de metas – 1956-1961*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- LOUREIRO, M. R. & ABRÚCIO, F. L.** 1999. Política e democracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out.
- MARTINS, L.** 1976. *Pouvoir et développement économique*. Paris : Anthropos.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- MILLS, C. W.** 1960. *Listen, Yankees: The Revolution in Cuba*. New York : Ballantine.
- NUNES, E. O.** 1997 (1984). *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. 2ª ed. Rio de Janeiro: J. Zahar.
- PINHEIRO, P. S.** 1978. Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na vida polí-

- tica. In: FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. V. 9: tomo III – o Brasil republicano; parte 2: Sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RAMOS, A. G.** 1966. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RANGEL, I. M.** 1980. Revisitando a “questão nacional”. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 27.
- ROSA, V. S.** 1976 (1933). *O sentido do tenentismo*. 3ª ed. São Paulo : Alfa-Ômega.
- SANTOS, W. G.** 1990. *Regulamentação no Brasil : uma agenda para pesquisa*. Trabalho apresentado no seminário “Regulamentação e desregulamentação econômica”, realizado na Universidade Santa Úrsula. Rio de Janeiro: digit.
- SCHMITTER, P. C.** 1974. Still a Century of Corporatism? *Review of Politics*, v. 36, n. 1, p. 7-52.
- SCHNEIDER, B. R.** 1994 [1991]. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo : Sumaré.
- SODRÉ, N. W.** 1962. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo : Brasiliense.
- THORSTENSEN, V.** 1980. *O setor de bens de capital, o Estado produtor e o Estado planejador: conflito ou cooperação?* São Paulo. Tese (Doutorado em Economia de Empresas). Fundação Getúlio Vargas.
- VIANNA, L. W.** 1997. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro : Revan.
- WAHRLICH, B. M. S.** 1979. Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 7-36.
- \_\_\_\_\_. 1984. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87.

PUBLIC BUREAUCRACY AND RULING CLASSES IN BRAZIL

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

Brazil underwent industrialization and major economic development during the period that spanned 1930 to 1980. This is the period of strategic national development initiated by Getulio Vargas and taken up again after the crisis of the 1960s by the military regime that was in power. Throughout the entire period, public bureaucracy played a key role, always in consort with the industrial bourgeoisie. These two classes emerged as actors in political life as of the 1930s and –together with the workers who were minor partners – promoted the Brazilian industrial revolution. During the 1960s the radicalization of the Left and the right-wing alarmism which were both to a large extent stimulated by the Cuban revolution led to a military coup in which the bourgeoisie and the military joined interests with the United States. Nonetheless, both the bourgeoisie and public bureaucracy returned to a nationalist and developmentalist policy during the years that followed. Yet the major foreign debt crisis that took place during the 1980s led to the breaking apart of these alliances, and over the course of the decade, to the surrender to neo-liberalism coming from the North. At that moment, a disoriented public bureaucracy attempted to defend its own corporate interests. As of the 1990s, however, the sector involved itself in the State Administrative Reform of 1995; furthermore, neo-liberalism, which then became the dominant current, went on to lose its hegemony over the following decade due to failure in promoting economic development. These two facts work, on the one hand, to re-establish new republican perspectives for public bureaucracy and, on the other, suggest that the renewed alliance of public bureaucracy and industrial bourgeoisie may again be turning into the nation's route to re-establishing economic development.

KEYWORDS: bureaucracy; ruling classes; entrepreneurs; economic development.

\* \* \*

### BUREAUCRATIE PUBLIQUE ET LES CLASSES DIRIGEANTES AU BRÉSIL

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

Entre 1930 et 1980, le Brésil a connu une industrialisation et un important développement économique. C'est la période de la stratégie nationale pour le développement que Getúlio Vargas a inaugurée et qui a été reprise, après la crise des années 1960, par les militaires au pouvoir. Tout au long de cette période, la bureaucratie publique, associée à la bourgeoisie industrielle, a joué un grand rôle. Ces deux classes naissent pour la vie politique dans les années 1930, et, avec les travailleurs qui s'y sont associés d'une façon moins importante, ont promu la Révolution Industrielle brésilienne. Dans les années 1960, les positions plus radicales de la gauche et l'alarmisme de droite, influencés surtout par la Révolution Cubaine de 1959, ont amené au coup d'état militaire pendant lequel la bourgeoisie et les militaires s'associent aux Etats-Unis. Cependant, la bourgeoisie et la bureaucratie publique reprennent la politique économique nationaliste et de développement économique dans les années qui se suivent. Mais dans les années 1980, la crise de la dette extérieure provoque la rupture de cette alliance et, à partir du début des années 1990, la capitulation au néolibéralisme originaire du Nord. La bureaucratie publique, alors déboussolée, se met à défendre ses propres intérêts. A partir des années 1990, pourtant, elle fait partie de la Réforme de Gestion de l'Etat de 1995. D'autre part, le néolibéralisme qui triomphait, perd son hégémonie dans les années 2000 en raison de son échec à promouvoir la croissance économique. Ces deux événements non seulement introduisent de nouvelles perspectives républicaines à l'égard de la bureaucratie publique, mais encore suggèrent qu'une nouvelle alliance entre la bureaucratie publique et la bourgeoisie industrielle puisse devenir encore une fois possible si bien que le pays se redresse économiquement.

MOTS-CLÉS: bureaucratie; classe dirigeante; entrepreneurs; développement économique.

\* \* \*