

## 1. SOCIEDADE, BUROCRACIA PÚBLICA E ESTADO

Para se fazer a análise do papel da burocracia pública na história brasileira é preciso distinguir a burocracia pública do aparelho ou organização do Estado; e importa adotar uma posição clara em relação a um problema por natureza ambíguo e dialético que é o da relação entre sociedade e Estado. A burocracia pública foi no passado um mero estamento, e hoje é um setor da classe profissional ou tecnoburocrática; sempre foi a responsável pela administração do aparelho do Estado, e, em muitos momentos, um ator importante na definição de suas políticas.<sup>10</sup> Ao mesmo tempo em que é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado, a burocracia pública constitui ou integra o aparelho do Estado. Por isso, é freqüente a confusão entre o Estado e a própria burocracia pública, e se atribuir ao Estado uma “autonomia relativa”. Se o Estado fosse a sua burocracia, quando esta tivesse muito poder seria legítimo em se falar em autonomia do Estado. A burocracia pública, porém, é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o Estado. Por outro lado, o Estado é muito mais do que um simples aparelho ou organização: é o sistema constitucional-legal – é a ordem jurídica e a organização que a garante. E, nessa qualidade, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação. Suas leis e políticas são o resultado de um complexo sistema de forças sociais entre as quais a burocracia pública é apenas uma delas. O Estado, portanto, jamais é autônomo; ele reflete ou expressa a sociedade. O que pode acontecer é a burocracia pública lograr um poder desproporcional em relação às demais classes dirigentes quando estas estiverem divididas. Nesses momentos a elite burocrático-política aumenta seu poder em relação às demais classes, e se afirma que o Estado ‘ganhou autonomia’. Na verdade, o que ocorreu foi que as outras classes que compõem a sociedade perderam momentaneamente poder relativo para a burocracia pública na determinação das políticas, na definição de seu sistema legal e na maneira de implementá-lo. Em qualquer hipótese, o Estado é a instituição

<sup>10</sup> Fiz a análise da classe tecnoburocrática principalmente em Bresser-Pereira (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*.

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

Desde que surge sob a forma do Estado Absoluto, o Estado moderno representa os interesses da sociedade política organizada – é seu instrumento de ação coletiva. É preciso, porém, ter claro que essa sociedade politicamente organizada é inicialmente limitada a uma aristocracia; com o Estado Liberal, amplia-se essa sociedade e a burguesia passa a dela participar; e com o Estado Democrático, já no século XX, as classes médias profissionais e os trabalhadores passam a também fazer parte da sociedade civil ou da Nação e se fazerem representados no Estado. Só a partir de então é legítimo dizer-se que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da Nação, mas isto não significa que haja igualdade de poderes. Ainda que o acordo nacional que está na base de qualquer Nação deva ser abrangente, os dois setores estratégicos do ponto de vista político continuam a ser os altos empresários e a alta burocracia pública ou burocracia política.<sup>11</sup> Neste quadro, o Estado não é autônomo mas representa as classes, é uma condensação de forças das classes e grupos sociais; o Estado é a expressão dos poderes existentes na sociedade, nos termos inicialmente propostos por Gramsci e mais plenamente expressos por Poulantzas (1968). O Estado será mais ou menos democrático, terá mais espaço para trabalhadores, para a pequena burguesia, e para a classe profissional quanto

---

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Tâmara Lothian (1995), Ben Ross Schneider (2004).

mais a própria sociedade for democrática, quanto maior poder tiverem os trabalhadores e as classes médias, organizados politicamente em termos de Nação ou de sociedade civil.<sup>12</sup>

Esta é uma perspectiva que tem sua origem em Marx e Engels, para os quais o Estado era o comitê executivo da burguesia – com isso eles estavam vendo o Estado como representante de uma sociedade que, naquela época, era dominada pela burguesia. Há em Marx, porém, uma outra versão antes filosófica do que sociológica segundo a qual o estado capitalista é identificado com a lógica do capital. Isto é correto já que só poderá haver capitalismo se o estado garantir a acumulação de capital. Existe, entretanto, nesta idéia o perigo de se voltar a Hegel para quem o Estado era a expressão da razão – razão essa que se materializava na sua burocracia. Essa tese equivocada foi adotada por Weber, e se encontra em marxistas modernos, ao mesmo tempo em que aparece indiretamente no pensamento liberal da escolha racional quando limita o papel do Estado a ‘garantir a propriedade e os contratos’ – o equivalente, na linguagem marxista, a ‘garantir as condições gerais da acumulação de capital’. Offe e Ronge (1976: 123), por exemplo, criticam a perspectiva ‘instrumental’ do Estado e propõem como alternativa um conceito de Estado segundo a qual “o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes”. Ou esta é uma tese equivalente à de que o Estado expressa os interesses dos grupos sociais dotados de poder na própria sociedade, e vai se modificando à medida em que muda a relação de forças sociais (e neste caso estará adotando a tese instrumental que os dois autores criticam, ou significa transformar tanto o Estado quando a ‘sociedade capitalista de classes’ em duas entidades metafísicas de difícil avaliação em uma linha herdada de Hegel. O Estado é, sim, instrumental, mas não é instrumento desta ou daquela classe; é cada vez mais, na medida em que se democratiza, o instrumento de ação coletiva da sociedade. O Estado, portanto, não é a materialização da razão ou da lógica do capitalismo, nem se identifica com sua burocracia, mas é, em cada momento da história, a expressão da sociedade – uma expressão institucional de caráter organizacional e normativo. Na medida em que o Estado tem um pessoal, um patrimônio e uma dívida, é uma instituição

---

<sup>12</sup> Organizadas em termos de Nação quando se trata de buscar a autonomia nacional e o desenvolvimento econômico; em termos de sociedade civil, quando os direitos civis e os direitos sociais, e, hoje, os direitos republicanos estão em jogo.

organizacional ou um aparelho; na medida em que é ordem jurídica com poder de coerção, que é o sistema constitucional-legal, é instituição normativa.

Este último fato, este caráter dialético do Estado que o faz regular a sociedade que o cria, entretanto, dá origem a um outro equívoco entre nós geralmente associado a Raimundo Faoro, de que foi o Estado que criou a sociedade no Brasil. Embora a fundação da Nação brasileira por um herdeiro do trono português possa levar a essa conclusão, não é o Estado que criou a sociedade brasileira, mas foi ela que o constitui para que fosse seu principal instrumento de ação coletiva. Na medida em que se adota uma perspectiva weberiana de Estado, esta confusão pode surgir porque o Estado e sua burocracia assumem um caráter relativamente autônomo da sociedade. Na verdade, o que ocorre é que as sociedades podem usar seu Estado de forma mais ou menos intervencionista no processo econômico e social dependendo de uma série de condicionantes históricos. Na França, na Suécia, ou no Brasil, o Estado parece ter tido um papel maior na definição dos rumos sociais do que na Inglaterra ou nos Estados Unidos, mas isto só é verdade porque as respectivas sociedades assim o desejaram. Na Inglaterra e nos Estados Unidos o individualismo predominou; na França, na Suécia e também no Brasil a solidariedade que permite a ação coletiva que é o próprio Estado foi mais forte. No caso da Suécia, a ação coletiva se exerce principalmente na área social; no Brasil, antes de haver sido atingido pela onda neoliberal, essa ação exercia-se principalmente no plano econômico; na França, ocorre no dois setores. Além do maior ou menor individualismo, é preciso também considerar o momento do desenvolvimento econômico, especificamente da Revolução Industrial. Desde o clássico estudo de Gerschenkron (1962), é bem sabido que os países que se atrasaram em sua Revolução Industrial foram levados a dar ao Estado um papel econômico maior nas primeiras fases do que os que se desenvolveram originalmente, como a Inglaterra. E podemos encontrar outras variáveis sociais que ajudam a explicar essa diferença de padrão histórico. Entretanto, não faz o sentido negar o papel decisivo que teve o Estado na formação da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos agindo como instrumento de suas próprias sociedades, como também não faz sentido concluir-se daí que foi o Estado que criou a sociedade no Brasil e não o contrário. É papel do Estado moldar a sociedade, regulá-la, e definir formalmente na Constituição seus objetivos políticos e os meios para alcançá-los, mas estas tarefas são realizadas em nome da sociedade e não em seu próprio nome. Nas sociedades autoritárias, o alegado papel do Estado de criador da sociedade fica mais aparente porque a própria

sociedade é muito autoritária, está controlada por uma elite oligárquica qualquer que se confunde com o próprio Estado. No Brasil, o Estado só deixou de ser puramente oligárquico a partir de 1930, mas até hoje sua democracia tem ainda muito de uma democracia de elites, e as políticas do Estado parecem aos analistas superficiais ter origem nele próprio quando sua origem real é na sociedade.

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

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

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

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

### **Formas de estado e pactos políticos**

É dentro desse quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da Nação, que devemos compreender a burocracia pública. Esta, conjuntamente com a classe profissional privada, faz parte da classe que reivindica o monopólio do conhecimento técnico, organizacional e comunicativo ao pretender ser a única classe com a capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho. A atuação política da burocracia pública vai refletir essa condição básica. Enquanto setor de uma classe social, ela vai defender seus interesses, enquanto parte constitutiva do Estado ela vai se identificar com a organização do Estado, vai ‘vestir a camisa’ do Estado ao mesmo tempo em que vai responder

às pressões das demais classes sociais. Conforme Paulo Sérgio Pinheiro (1978: 31), em seu estudo sobre as classes médias urbanas na Primeira República, a ação política da burocracia pública “vai depender do funcionamento concreto dos aparelhos de Estado e das relações do Estado com as diversas classes sociais”. Na condição de parte da classe profissional e de elemento constitutivo do aparelho do Estado, a burocracia pública tende a fazer parte da classe dirigente. Já o fazia enquanto burocracia patrimonial, no Império e na Primeira República; o fará enquanto burocracia moderna no momento da proclamação da República e depois de 1930; alcançará a condição de classe dirigente principal entre 1964 e 1984; e a partir de então perde decisivamente poder juntamente com a burguesia industrial com a qual se aliou desde os anos 1930.

**Quadro 1: Formas históricas de sociedade e de estado**

	<b>1821-1930</b>	<b>1930 – 1985</b>	<b>1990 - ...</b>
<b>Sociedade</b>	Patriarcal-Dependente	Nacional-dependente	Nacional-Dependente
<b>Estado</b>	Oligárquico	Desenvolvi- mentista	Liberal- dependente
<b>Regime político</b>	Oligárquico	Autoritário (Democrático entre 1945-1964)	Democrático
<b>Classes dirigentes</b>	Latifundiários e Burocracia patrimonial	Empresários industriais e Burocracia pública	Agentes financeiros e Rentistas
<b>Administração</b>	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

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 nessa sociedade. As formas do Estado brasileiro, pensadas de acordo com esse critério, estão resumidas no Quadro 1. No

século XIX a sociedade é essencialmente ‘patriarcal’ e ‘mercantil’ porque dominada pelo latifúndio agro-exportador e pelos comerciantes locais que não incorporam ainda as idéias de progresso técnico e produtividade, enquanto o Estado conta com a participação importante de uma burocracia patrimonial. A primeira forma histórica de Estado, o Estado Patriarcal-Oligárquico, é patriarcal no plano das relações sociais e econômicas internas, e mercantil no plano das relações econômicas externas, e caracterizada pela participação na classe dirigente oligárquica de uma burocracia patrimonial; é um Estado dependente porque suas elites não têm suficiente autonomia nacional para formularem uma estratégia nacional de desenvolvimento: limitam-se a copiar idéias e instituições alheias com pouca adaptação às condições locais. A partir dos anos 1930, quando começa a Revolução Industrial brasileira, a sociedade passa a ser ‘industrial’ porque agora os empresários industriais tornam-se dominantes, enquanto o Estado torna-se ‘nacional-desenvolvimentista’ porque envolvido em uma bem sucedida estratégia nacional de desenvolvimento. No Estado Nacional-Desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980, a classe dirigente é caracterizada por uma forte aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, e o período é marcado por um grande desenvolvimento econômico. Além de ser o momento da Revolução Industrial, é também o da Revolução Nacional: é o único em que a Nação se sobrepõe à condição de dependência. Seu sentido político maior é a transição do autoritarismo para a democracia, mas será marcada por dois retrocessos, um em 1937 e o outro em 1964. Os anos 1980s são de crise e de transição, são o momento em que o país atravessará a pior crise econômica de sua história – uma crise da dívida externa e da alta inflação inercial – que merece o nome de Grande Crise dos Anos 1980. Esta crise facilitará a transição democrática, mas, em compensação, debilita a Nação e a leva a se tornar novamente dependente. Surge então a forma de Estado ainda hoje dominante no Brasil: o Estado Liberal-Dependente. A partir de 1991, as políticas públicas, embora conservando o caráter social acordado durante a transição democrática, tornam-se, no plano econômico, novamente dependentes, passando a seguir à risca as orientações vindas do Norte. Sociedade e Estado perdem rumo, o Estado se enfraquece, e se torna incapaz de fazer o que fizera entre 1930 e 1980: coordenar uma estratégia nacional de desenvolvimento. Através da abertura comercial e da abertura financeira, deixa de ter capacidade de se proteger contra a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio que caracteriza os países em desenvolvimento, e entra em fase de



desindustrialização e quase-estagnação. O retorno à condição de dependência coincide com pequena diferença com a transição democrática porque ocorre em um momento em que as forças políticas que lideraram a transição não contavam com um projeto alternativo para enfrentar a crise do modelo nacional-desenvolvimentista. E também porque, nos anos 1990, logo após o colapso da União Soviética, a hegemonia ideológica do Norte sobre a América Latina tornara-se quase absoluta.

Apesar de ser comum se identificar o período nacional-desenvolvimentista com o corporativismo, não uso esse conceito porque ele antes confunde do que esclarece. Nos anos 1930 há de fato um elemento corporativista no Estado brasileiro que se reflete na Constituição de 1934 que prevê representação classista no Congresso. Entretanto o que geralmente se usa é o conceito de corporativismo de Schmitter (1974) e Cawson (1986), que buscaram explicar sistemas políticos avançados como o da Alemanha, no qual o Estado tem como um de seus 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 examinarei também as reformas do aparelho do Estado. Do ponto de vista administrativo, o Estado será patrimonial até os anos 1930 prevalecendo então a confusão intrínseca ou inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado. Nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público e a administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente gerencial na medida em que o critério da eficiência torna-se decisivo. A essas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas ‘modernas’, mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade

dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias mas são flexibilizadas.

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

estrangeiros no país interessados em taxas de câmbio apreciadas. Falo de ‘agentes’ ao invés de empresários do setor financeiro porque a maioria deles provém diretamente da classe profissional privada, e realizam seus ganhos no mercado graças a seu conhecimento e não a seu capital. Há, no entanto, no período, um grande avanço econômico, que é a estabilização da alta inflação pelo Plano Real – um plano de estabilização comandado por Fernando Henrique Cardoso no governo de transição de Itamar Franco. Este plano, entretanto, nada tinha a ver com a ortodoxia convencional já então dominante, mas fora o resultado da aplicação da teoria da inflação inercial desenvolvida por economistas brasileiros para resolver um problema que afligia a sociedade brasileira desde 1980.

### **Quadro 2: Pactos Políticos**

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