

3. REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E NACIONAL

Os anos 1920 são anos de crise do Estado Oligárquico; a partir da Revolução de 1930 que terá em Getúlio Vargas o grande estadista brasileiro do século XX, desencadeia-se a Revolução Industrial e Nacional brasileiras. E com ela vão se definir, através de um processo eminentemente dialético, as duas classes – ou, mais precisamente, os dois setores de classe – que liderarão essa revolução: a burguesia industrial e a burocracia pública moderna. @

Surge a burocracia moderna : 1930-45

A burocracia de Estado moderna, que faz parte da classe profissional, já estava surgindo no final do século XIX, mas ela só ganha força política nos agitados anos 1920, quando as camadas médias urbanas da qual faz parte revelam de maneira intensa sua insatisfação com o domínio da oligarquia cafeeira que, aproveitando-se do voto aberto que lhe permitia comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral, não lhe dava espaço político. Virgínio Santa Rosa (1933 [1976]: 38) acentua com vigor o sentido do tenentismo e da Revolução de 1930 como sendo resultado da profunda insatisfação das camadas médias urbanas, que incluíam a pequena burguesia, os profissionais liberais, os empregados privados e os servidores públicos médios civis e militares. Em suas palavras, “as classes médias urbanas, alijadas das posições de mando e cargos eletivos pela ação decisiva da plebe dos latifúndios, ficavam, absurda e criminosamente, à margem dos políticos brasileiros, sem influência orientadora nos destinos pátrios”. Barbosa Lima Sobrinho, em sua notável história da Revolução de Outubro, a explica essencialmente como o resultado da vitória do regionalismo, que, de fato, foi a causa imediata. Só é possível compreender essa revolução, entretanto, a partir da insatisfação das camadas médias. Conforme observa Luciano Martins, “a crise do Estado Oligárquico foi, em última análise, uma crise do processo de integração das novas camadas mais ao sistema político do que ao sistema de produção”. Ou seja, a

Revolução de 1930 marcou a integração da classe média moderna nas classes dirigentes brasileiras. Mas não apenas da classe profissional, que se manifestou principalmente ao nível do Exército e dos tenentes. Também da classe média burguesa - da burguesia industrial que não participou ativamente da revolução mas foi afinal sua grande beneficiada, porque a partir de 1930 o desenvolvimento industrial brasileiro ganha um grande e decisivo impulso, e porque Getúlio Vargas, membro da velha oligarquia, teve visão política e, compreendendo que o desenvolvimento econômico do país dependia da industrialização, tratou de integrar a burguesia industrial em um pacto político informal, nacional-desenvolvimentista, que denomino Pacto Popular-Nacional.¹⁸

A partir da disputa ocorrida nos anos 1960 entre a escola de sociologia de São Paulo e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) pelo monopólio do conhecimento sociológico legítimo, formou-se uma espécie de ‘consenso’ quanto ao caráter não-burguês mas oligárquico da Revolução de 30, e, portanto, da sua importância menor na história brasileira. Não é o caso, aqui, de resenhar essa visão equivocada que, ao rejeitar a possibilidade de uma burguesia industrial nacional no país, renunciou também à idéia de Nação. Hoje, essa questão está superada: sabemos que 1930 foi um divisor de águas da história brasileira, que a Revolução Industrial brasileira começou então marcando o fim do Estado Oligárquico e o início do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Esta transformação, entretanto, só foi possível porque a própria oligarquia se dividira regionalmente, os setores voltados para o mercado interno dessa oligarquia se aliando às camadas médias urbanas na luta por uma maior participação política. Nos termos de Nelson Werneck Sodré (1962: 322), “desde o momento em que a classe dominante se apresentava cindida, surgia a possibilidade de recompor a aliança entre os setores daquela classe e os grupos atuantes da classe média”. O comando coube a um político autoritário e nacionalista cujo liberalismo e positivismo da juventude, importados da Europa, cederam à realidade de um país que não havia ainda realizado a sua Revolução Capitalista mas apenas sua Revolução Mercantil. Getúlio Vargas liderou uma

¹⁸ A partir de 1930 teremos quatro pactos ou coalizões políticas informais: o Pacto Nacional-Popular (1930-1960), o Pacto Popular-Nacional (1964-1977), o Pacto Popular-Democrático (1977-1987), e o Pacto Liberal-Dependente (1990-...). Os períodos vazios são de crise. Todos os pactos são burgueses, pois contam com a participação da classe capitalista; são populares quando contam com a participação dos trabalhadores; são nacionais quando rejeitam com razoável êxito a dependência (Bresser-Pereira, 1968/2003).

coalizão política heterogênea, a Aliança Liberal, para realizar a revolução, e, depois, gradualmente, sem plano mas com sentido de oportunidade, capacidade de conciliação, espírito republicano, e visão do futuro, estabeleceu uma nova coalizão política baseada na aliança entre os setores substituidores de importação da velha oligarquia, os empresários industriais, os técnicos e os militares do governo, e os trabalhadores urbanos.¹⁹ 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.²⁰ Graças, porém, à liderança de Getúlio Vargas, e às condições favoráveis que se abriram para o Brasil com a crise do sistema central nos anos 1930, a burocracia pública moderna terá afinal um papel entre as classes dirigentes brasileiras em associação com a nova burguesia industrial manufatureira e com setores da oligarquia voltados para o mercado interno. Entre 1930 e 1964 essas três classes dirigirão o país em substituição à oligarquia agro-exportadora associada aos interesses externos. Durante 15 anos Vargas governará sob regime semi-autoritário ou abertamente autoritário (Estado Novo). O período autoritário trouxe consigo abusos, mas foi funcional para que a transição de poder se realizasse, para que a Revolução Nacional (a formação do Estado-nação) e a Revolução Industrial completassem a Revolução Capitalista. Antes não existia democracia, mas o regime eleitoral viciado impedia qualquer mudança – mudança que o sistema autoritário permitiu. O voto secreto alcançado logo após a Revolução de 1930 foi fundamental para que o poder não voltasse para a oligarquia agrário-exportadora em um país que ainda permanecia principalmente agrícola e pecuário. Conforme observa Pedro Cezar Dutra Fonseca (1989: 144 e 184), em sua análise dos governos Vargas, a Revolução de 1930 foi originalmente burguesa e oligárquica; obviamente não criou a burguesia industrial porque “hoje há vasta bibliografia mostrando a importância da indústria brasileira na República Velha”; mas se sua origem foi oligárquica e burguesa, seus resultados foram eminentemente burgueses ou capitalistas; “a partir de 1930 começou no Brasil um *novo*

¹⁹ A expressão “substituidor de importações” para caracterizar o setor da oligarquia agro-pecuária que participou de Revolução de 1930 é de Ignacio Rangel (1980: 47).

²⁰ A grande exceção foi Roberto Simonsen.

tipo de desenvolvimento capitalista. Em linhas gerais, este consistiu em superar o capitalismo agrário e comercial assentado nas atividades exportadoras de produtos primários, rumando para outro cuja dinâmica iria gradualmente depender da indústria e do mercado interno”.

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

No seio da burocracia pública foram os militares e, especificamente, os ‘tenentes’ que desempenharam um papel político decisivo. Virginio Santa Rosa (1933), San Tiago Dantas (1949) e Werneck Sodré (1968) explicaram o tenentismo como uma expressão da insatisfação das camadas médias, enquanto José Murilo de Carvalho (1978: 183) recusa essa tese afirmando que é preciso compreender o tenentismo no quadro da organização militar, já que “a sociologia tem demonstrado exaustivamente que as organizações possuem características e vida próprias que não podem ser reduzidas a meros reflexos de influências externas”. Outros a recusaram de maneira mais confusa por terem dificuldade teórica de admitir um papel para camadas médias urbanas no processo político. A oposição definida por Carvalho é interessante porque lança luz sobre o fenômeno do tenentismo, e o caracteriza como um movimento militar. Não há razão, entretanto, para se optar por uma ou outra explicação já que as duas são complementares. Conforme observa Maria Cecília Forjaz (1978: 20), “o comportamento político-ideológico dos tenentes só pode ser explicado pela conjugação de duas dimensões: sua situação institucional como membros do aparelho militar do Estado e sua composição social como membro das camadas médias urbanas”. O movimento tenentista, que surge das revoltas de 1922, 1924 e 1926, é um fenômeno político e militar original. Embora os tenentes tenham se revoltado contra a hierarquia do Exército – e não há maior afronta para uma organização militar burocrática do que isto – eles não foram expulsos do Exército, e as punições que sofreram afinal foram menores, porque eles se revoltavam em nome do prestígio e da missão do Exército.²¹ Embora eles tenham participado de revoltas ou de revoluções, eles partilhavam uma ideologia essencialmente burguesa como a de Vargas. Não era, entretanto, uma ideologia liberal, mas uma ideologia nacionalista e intervencionista. O liberalismo é sem dúvida a ideologia por excelência da burguesia: foi baseada nele que a burguesia logrou

²¹ Conforme observa José Augusto Drummond (1986: 51) em seu estudo sobre o movimento tenentista, os tenentes “não perderam seu valorizado vínculo com as instituições militares e nem a sua patente de oficiais”.

vencer o Estado Absolutista dominado pela aristocracia. Mas a burguesia européia e a americana sempre foram, também, nacionalistas: foi o nacionalismo que permitiu à burguesia, neste caso associada primeiro ao rei absoluto e depois aos governos parlamentares, formar os Estados-nação, definir suas fronteiras – as fronteiras de seus mercados seguros – , e lograr êxito econômico na competição com os demais Estados nacionais. Nos anos 1920, quando surgem os ‘tenentes’, ou nos anos 1930, quando Vargas abandona os liberais e se associa a eles, o desenvolvimento industrial brasileiro exigia que o nacionalismo se sobrepusesse ao liberalismo – e foi o que foi feito.

Os ‘tenentes’ foram o lado militar da burocracia moderna do Estado que, a partir da Revolução de 1930, passa a fazer parte da nova coalizão política ou bloco de poder que se forma então. Houve, entretanto, uma burocracia civil do Estado que também começa a ganhar um papel decisivo a partir de então. Para que isto acontecesse, entretanto, era necessário que o próprio aparelho de Estado se desenvolvesse criando os postos para a classe média que as escolas superiores estavam formando. E foi isto que ocorreu. Os anos 1930 foram anos de abandono do liberalismo e de aumento do intervencionismo em todo o mundo. No Brasil isto também ocorreu, não simplesmente como um mecanismo de defesa contra a depressão, como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, mas como uma forma de se levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento. E para isto não havia lugar para o liberalismo econômico, para o *laissez faire*. A hora é de organizar o Estado, de lhe dar o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver uma política nacional de desenvolvimento econômico. Assim, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1931, o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau da Bahia; em 1933, o Instituto do Açúcar e do Alcool; em 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Estatística, e o Instituto de Biologia Animal; em 1937, o Conselho Brasileiro de Geografia, o Conselho Técnico de Economia e Finanças; em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate, o Instituto de Geografia e Estatística; em 1940, a Comissão de Defesa da Economia Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho; em 1942, a Missão Cooke, o Serviço Nacional de Aprendizagem Indústria (SENAI); em 1943, a Coordenação da Mobilização Econômica, a Companhia Nacional de Álcalis, a

Fundação Brasil Central, e o Serviço Nacional da Indústria (SESI); em 1944, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Conforme observou Octavio Ianni (1971: 25), a criação desses órgãos e dessas empresas estatais, e principalmente do Conselho Federal de Comércio Exterior, que foi o primeiro órgão de planejamento econômico do Brasil, “eram as primeiras manifestações da tecnoestrutura estatal, que ira desenvolver-se bastante nas décadas seguintes”.²² Esses órgãos exigiam pessoal burocrático de alto nível para dirigi-los, e Getúlio Vargas soube recrutá-los com carinho. Homens de todas as origens, com formações teóricas e ideologias políticas diferentes, mas que naquele momento partilhavam as idéias nacionalistas e desenvolvimentistas dominantes na sociedade brasileira. Conforme assinala Dutra Fonseca (1989: 162 – grifos do autor) “o governo *interpretava, exprimia e defendia* seus ideais, que representavam *as necessidades, os sentimentos e as aspirações* do país; este passava a possuir um *destino histórico* – que, por seu turno, exigia para nele se chegar, o não desvirtuamento da obra e dos ideais revolucionários.” Uma Nação é uma sociedade que partilha um destino comum, e era fundamentalmente isto que se procurava então dizer ao povo brasileiro. As idéias de Nação, de intervenção no domínio econômico, e de planejamento, estão então em toda parte. No setor privado, Roberto Simonsen (1937, 1945) é o grande arauto do planejamento entre os empresários industriais (Cepeda, 2004). Dentro da burocracia, são muitos os nomes. Naquele momento, estava se formando no Brasil uma notável burocracia de Estado civil que teria um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro até 1980.

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”.²³ A palavra de ordem, nesse período, é a da ‘racionalização’, um outro nome para o planejamento da intervenção do Estado. Sem uma ‘boa administração’ nada seria possível fazer. A partir dessa ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público se impunha. Em 1936, com a

²² Ianni usava então o termo ‘tecnoestrutura’ como eu usava ‘tecnoburocracia’ para identificar a classe média profissional (civil e militar, privada e pública) que estava surgindo, neste caso, no nível do Estado.

²³ Citado por Dutra Fonseca (1986: 160).

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.²⁴ Em seguida, a Carta Constitucional de 1937 dá um passo adiante com a exigência de concurso público para os funcionários públicos e com a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República. No ano seguinte, este último dispositivo se efetiva com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma.²⁵ Isto, entretanto, não significava que Vargas alimentasse ilusões quanto à possibilidade de um Estado organizado de forma plenamente ‘racional’ e de políticas públicas coerentes. Esse ideal tecnocrático que foi forte no período militar de 1964-85 inexistia em Vargas. Conforme assinalou Wirth (1970: XVI), “Getúlio parecia satisfeitíssimo com um sistema contingente, um aglomerado *ad hoc* de grupos e personalidades em torno da presidência”.

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

²⁴

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

²⁵

O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

burguesa, o Estado Novo dará ênfase no papel da técnica e dos técnicos ou profissionais cujo papel, nas empresas e principalmente na organização do Estado, era estratégico para o desenvolvimento econômico buscado. Conforme observou Maria Celina D’Araujo (2000: 31) “o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’”. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Beatriz Wahrlich, cujo livro *A Reforma Administrativa da Era de Vargas* (1983) constitui a obra básica para a análise da Reforma Burocrática de 1936, assim resume as principais realizações do DASP: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.²⁶ Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. E as primeiras empresas estatais, como a Companhia Nacional de Álcalis e principalmente a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, foram criadas, abrindo novos espaços para o crescimento e o prestígio da burocracia pública. O DASP foi o agente principal da Reforma Burocrática. Estava inspirado nos princípios da ‘administração pública científica’ que dominava então o pensamento administrativo nos Estados Unidos, e sua ênfase fundamental foi na criação de um quadro de administradores públicos profissionais no Brasil admitidos por concurso público. Seu trabalho não foi fácil nem linear. E mereceu muitas críticas como as de Mario Wagner Vieira da Cunha (1963: 92): “seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração pública e o quadro social e econômico a que devia servir... A implantação de suas soluções resultou uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições de trabalho”. Este problema se revelava, por exemplo, na distinção forte entre os servidores de carreira, concursados, e os ‘extranumerários’. Com isso se buscava a separação entre uma classe média de altos servidores públicos e uma classe baixa de trabalhadores do Estado – uma distinção real mas que enfrentava problemas porque já então

²⁶ Beatriz Wahrlich (1915-1994) foi uma das fundadoras da EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública) da Fundação Getúlio Vargas. Pela qualidade de seus estudos, de sua pesquisa e de seu ensino, merece o título de patrona intelectual da Administração Pública no Brasil (Wahrlich, 1970, 1983, 1984). Estudou profundamente a Reforma Burocrática de 1936/38, e foi a principal teórica da Reforma Desenvolvimentista de 1968 – uma reforma que pré-anunciou a Reforma da Gestão Pública ou Reforma Gerencial do Estado de 1995.

estava claro o desenvolvimento econômico rápido por que passava o país, exigindo a admissão, nos quadros do Estado em sentido amplo, inclusive das empresas estatais, de administradores de alto nível que não faziam parte das carreiras de Estado. Por outro lado, se admitiam por concurso e se garantiam estabilidade a servidores de baixo nível que deveriam ser antes extranumerários, enquanto o clientelismo político, que retorna a partir da democratização, em 1945, levava à admissão no serviço público de pessoal sem as necessárias qualificações. Não há dúvida, entretanto, que graças a essas iniciativas foi possível ao Brasil ser um dos primeiros países em desenvolvimento a realizar a primeira grande reforma administrativa do Estado, que é a Reforma Burocrática, já nos anos 1930. Ainda que, de um lado, ela estivesse sistematicamente ameaçada pelo clientelismo, e, de outro, não estivesse aberta às necessidades impostas pela dinâmica do crescimento econômico, ela estabeleceu as bases de uma administração pública profissional no Brasil.

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

serviços sociais e principalmente de ser agente do desenvolvimento econômico, um Estado cuja burocracia técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país.

A burocracia pública teria ainda, no primeiro governo Vargas, um papel importante ao participar da criação das primeiras empresas de economia mista que teriam um papel decisivo no desenvolvimento do país. Na II Guerra Mundial Vargas hesitou entre o apoio aos Estados Unidos e à Inglaterra e o apoio à Alemanha e à Itália, mas percebeu que a vitória ficaria com os primeiros e decidiu, em um momento em que essa não estava ainda decidida, se aliar aos primeiros. É bem conhecida a história de como Vargas usou essa decisão para obter o financiamento e a tecnologia necessários para a criação da primeira grande siderúrgica nacional – a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda. Com a criação dessa empresa e da Companhia de Álcalis e da Companhia do Vale do Rio Doce, abriu-se um grande espaço para o desenvolvimento da burocracia pública. O país passava agora a contar com dois tipos de burocracia pública moderna: a burocracia de Estado e a burocracia das empresas estatais – dois grupos que teriam entre si seus conflitos, mas que seriam principalmente solidários na busca, de um lado, de maior poder e prestígio, e, de outro, de êxito no projeto de desenvolvimento nacional em curso. Os dois grupos técnicos ou modernos da burocracia, por sua vez, ganhavam melhores condições para se associar aos empresários privados. Conforme observa Martins (1976: 127), “de um lado, a junção dos empresários com os ‘grupos técnicos’ da burocracia no interior do aparelho do Estado; de outro lado, o fato de ser colocada em pé de igualdade com os empresários permite à tecnocracia adquirir a ‘liberdade’ necessária para planejar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios ‘universalistas’”. Através desse acordo, estabeleciam-se, assim, as bases para que a Nação, através de tentativas e erros, ganhasse densidade política, fizesse o diagnóstico do seu atraso e formulasse uma estratégia nacional bem sucedida de industrialização.

Nacional desenvolvimentismo vitorioso: 1945-60

Ao se aliar aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial Getúlio Vargas ganhava no curto prazo mas sabia que o destino do Estado Novo estava selado. Não foi surpreendente, portanto, que em 1945, com a queda pacífica de Getúlio Vargas, o Brasil se transformasse, pela

primeira vez, em uma democracia digna desse nome – uma democracia ainda de elites mas baseada em eleições livres e amplas.²⁷ O regime ditatorial violentara direitos agravando uma condição autoritária que sempre existira no Brasil, mas, no final dos quinze anos do primeiro governo Vargas, o Brasil mudara: estava em pleno processo de revolução industrial e nacional. Entretanto, com a democracia, e como se fosse parte integrante dela, veio do Norte o liberalismo econômico que ameaçou interromper a transformação em curso. Em dois anos, as grandes reservas internacionais que o país acumulara durante a guerra foram transformadas em consumo de bens de luxo importados pelos novos ricos e por uma classe média deslumbrada. Como, porém, a transição democrática não implicara em conflito social maior, mas fora antes o resultado de um quase-consenso estabelecido entre as classes médias e as elites entusiasmadas com a vitória dos países democráticos na guerra; não implicara em uma mudança substancial na coalizão política dominante no Brasil desde 1930. Por isso, não foi surpreendente que, a partir de 1948, a política econômica do governo voltasse a reproduzir o acordo nacional entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores em torno da estratégia de desenvolvimento econômico substitutiva de importações. Faltava à nova política a legitimação ideológica necessária, já que a anterior, baseada em grandes intelectuais como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, ficara prejudicada pelo apoio que prestara ao Estado Novo. Esta legitimação, entretanto, surgiria na virada da década de 50, no Brasil, com as idéias do grupo que a partir de 1955 seria conhecido como o grupo do ISEB, e na América Latina, com as idéias da CEPAL.²⁸

Com as idéias de Raul 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

²⁷ 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.

²⁸ O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), fundado em 1955 como setor do Ministério da Educação, decorreu da transformação de uma entidade de direito privado, o IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política), o qual, por sua vez, reuniu o Grupo de Itatiaia que se reunia desde o final dos anos 50 em Itatiaia para discutir os problemas brasileiros. A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) inicia suas atividades em 1948, e, em 1949, publica seu estudo histórico que funda a escola estruturalista latino-americana.

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

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

muito relativo, nada tendo a ver com o neoliberalismo que surgiria nos Estados Unidos nos anos 1960 e se tornaria dominante nos anos 1980.

As novas empresas estatais e a decisão do Estado de investir na infra-estrutura econômica representavam vitórias para a ala nacionalista da burocracia pública econômica que assim concretizava seus planos de desenvolvimento e ao mesmo tempo criava postos de trabalho, prestígio e poder para si própria. Sua grande vitória, porém, será a criação do BNDE, em 1952, por proposta do Ministro da Fazenda da época, o empresário industrial de São Paulo, Horácio Lafer. A idéia começara a ser estudada em 1942, no âmbito da Comissão Cooke, enviada por Franklin Roosevelt a pedido de Vargas para promover o desenvolvimento industrial do Brasil. Corwin D. Edwards, membro da Comissão, da qual participavam alguns industriais e o ex-tenente João Alberto, propõe a criação de um banco de investimento, e o tema passa a ser seriamente estudado pelo governo. Ainda nesse ano Vargas encarrega o DASP de formar uma comissão para estudar o problema, da qual farão parte o próprio João Alberto, Simões Lopes e dois banqueiros, Gastão Vidigal e Gesteu Pires. Os industriais recebem a idéia com entusiasmo. Roberto Simonsen passa a ser um ativo defensor da idéia. Já naquele momento, entretanto, ficava clara a constituição, dentro da tecnoburocracia pública e, mais amplamente, dentro das elites técnicas e industriais do país, de duas alas, a nacionalista e a liberal, que terão como seus principais expoentes o empresário Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudin, respectivamente.. O debate que se trava então entre os dois, o primeiro defendendo a industrialização apoiada por uma ativa política de planejamento, e o segundo afirmando a vocação essencialmente agrária do Brasil e rejeitando a intervenção do Estado, ficou na história do país. O Banco do Brasil se encarregava, então, do financiamento da produção, e, com a criação da Carteira de Exportação e Importação, CEXIM, passa a financiar o comércio exterior brasileiro. Continuava, entretanto, sem um órgão apropriado o financiamento dos investimentos industriais. Isto só ocorrerá em 1952, depois da volta de Vargas ao governo. Forma-se, então, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951. Essa comissão fora antecedida, durante o governo Dutra, em 1948, por uma missão americana, a Missão Abink, que tivera como contraparte brasileira Otávio Gouvêa de Bulhões; não obstante seu corte liberal, aceitara o projeto de se estabelecer no país um “capitalismo industrial”. Esta proposta vai ganhar consistência no seio da Assessoria Econômica e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos criada para discutir e formular um

plano de desenvolvimento para o país e seu financiamento internacional. Embora dominada pelo campo liberal, a Comissão Mista propõe que o Estado se encarregue da infra-estrutura (energia, transportes, comunicações) enquanto a iniciativa privada e estrangeira se encarregariam da mineração (principal interesse estratégico dos Estados Unidos naquela época em relação ao Brasil) e o Estado brasileiro garantiria o acesso de empresas americanas a seu mercado. Havia, naturalmente, um conflito entre os dois grupos de tecnoburocratas públicos, principalmente porque o grupo nacionalista queria o monopólio estatal do petróleo, enquanto que o segundo o rejeitava. Mas estavam os dois grupos igualmente voltados para o planejamento econômico e a montagem de uma infra-estrutura de transportes e de energia de base estatal. Na política da Comissão Mista já estava delineado o que viria a ser o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Para obter os recursos americanos o governo deveria apresentar uma contrapartida nacional – um problema que o Ministro da Fazenda resolve pela criação de um suplemento de 15% sobre o imposto de renda. Colocava-se, então o problema da definição do órgão que implementaria o plano quinquenal que estava sendo elaborado a partir dos novos recursos financeiros. Em fevereiro de 1952, Vargas submete ao Congresso, a partir do conselho de Lafer, mensagem propondo a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – uma autarquia autônoma que serviria de base para o planejamento econômico e o financiamento dos investimentos necessários à infra-estrutura e à industrialização; uma instituição que tem tido um papel decisivo no desenvolvimento econômico do país desde então. Além de contribuir para o desenvolvimento econômico, o BNDES passaria a ser, a partir de então, e até hoje – não obstante todos os acidentes por que passou a burocracia pública brasileira – uma das bases da autonomia e de poder da burocracia pública brasileira.

O BNDES, assim como o Banco Central, a Petrobrás, e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seriam a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo, e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação

econômica são insulados do clientelismo. Esta é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo. Na medida, porém, em que o desenvolvimento econômico é acompanhado pelo desenvolvimento político do país, esse tipo de insulamento vai perdendo importância relativa porque, de um lado, o número de órgãos não submetidos ao clientelismo diminui, e, de outro, porque a sociedade passa a exercer um controle mais direto sobre as políticas que promovem.

Enquanto a burocracia pública em sentido amplo se desenvolvia a passos largos no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e das empresas estatais, a burocracia pública estatutária, que a Reforma Burocrática de 1936 procurara definir e tornar meritocrática, voltara para trás. Conforme Lawrence A. Graham (1968: 6), que estudou especialmente o período 1945-1960 da reforma burocrática, a reforma possuía um formalismo que era incompatível com a infraestrutura política existente no país após a redemocratização de 1945: “A tentativa de reformar a administração pública federal brasileira através do uso de um estilo americano de políticas de administração pública levou à construção de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo no qual havia um alto grau de discrepância entre as normas e a realidade”. Da clássica crítica de Oliveira Vianna do sistema jurídico brasileiro não havia, portanto, escapado o regime que ele apoiara. O processo de ajustamento do sistema legal à realidade clientelista não demorou. Na reforma haviam sido distinguidos os ‘funcionários’, escolhidos por concurso público, dos ‘extranumerários’ que formavam uma massa heterogênea de empregados públicos. Já na Constituição de 1946, entretanto, uma disposição transitória considerava funcionários todos os extranumerários que tivesse cinco anos de serviço; duas leis de 1948 incorporam novos contingentes à categoria de servidores estatutários, enfraquecendo o DASP e desmoralizando sua reforma.²⁹

Quando Getúlio Vargas volta ao governo, procura restabelecer a reforma, enviando ao Congresso, em 1953, um projeto global de reforma administrativa, mas não logra aprová-lo, como não o logrará Juscelino Kubitschek que fará a mesma tentativa. Não obstante, conforme relata Celso Lafer (1970), a administração pública brasileira progredia: estimava-se que em

²⁹ Lei 284, de 15.11.1948, e lei 522 de 7.11.1948.

1952 a porcentagem de servidores escolhidos segundo o mérito subia a 9%, contra 4% em 1943.³⁰ O grande desenvolvimento da burocracia pública brasileira, entretanto, estava se realizando paralelamente, através das empresas estatais, de organizações – na época quase-estatais – como a Fundação Getúlio Vargas criada em 1944 por Vargas, e por autarquias como o BNDES. Quando, em 1956, Juscelino Kubitschek decide por um ambicioso Programa de Metas que, principalmente através da indústria automobilística, completará a Revolução Industrial brasileira iniciada por Vargas, o problema de qual setor da burocracia – se o estatutário ou o ‘paralelo’ – deverá ser principalmente acionado se colocará novamente. Embora o presidente tente a via estatutária, afinal a via paralela se revela mais flexível e mais rápida; o grande número de órgãos que então são criados, entre os quais se salienta o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) liderado por Lúcio Meira, empregam uma burocracia pública não estatutária mas competente, recrutada segundo critérios de mérito; é a burocracia gerencial que está surgindo, nem mal se havia formalizado a weberiana. Conforme observa Celso Lafer (1970: 85), “os auxiliares diretos de Kubitschek para a implementação do Programa de Metas eram todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes”. Destacam-se, entre eles, além de Lúcio Meira, Lucas Lopes, Roberto Campos, e, mais adiante, já para criar a SUDENE, Celso Furtado. Para o sucesso do plano, a escolha de uma burocracia paralela, que já pré-anunciava a lógica do Decreto Lei 200 de 1967 e da Reforma Gerencial de 1995, foi fundamental.

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

³⁰ Em seu clássico trabalho sobre o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, Lafer (1970 [2002]) incluiu um capítulo sobre a administração pública brasileira com o objetivo de avaliar sua capacidade de implementar um plano de governo abrangente como foi aquele programa.

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.

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

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

Durante o governo Collor a burocracia pública viverá em sobressalto devido à política radical que as autoridades econômicas adotam para reduzir as despesas do Estado. Ocorre então uma tentativa de ‘desmonte’ do estado. Existe, entretanto, uma iniciativa positiva que é a tentativa de transferir para o setor público a ‘estratégia da qualidade total’ – uma forma de gestão bem sucedida no setor privado. Esta iniciativa apontava para o novo. O mesmo não se pode dizer da criação das ‘câmaras setoriais’ – segundo Eli Diniz (1997: 139), “esse mecanismo representou a retomada das experiências – utilizadas em vários graus de êxito no passado – voltadas para a construção de espaços de elaboração de metas e diretrizes acordadas entre

elites estatais e representantes da iniciativa privada”. Esta iniciativa foi recebida calorosamente por vários setores que esperavam ver restabelecida a antiga forma de associação entre os empresários e a burocracia pública, mas era uma tentativa de se voltar ao passado em um quadro em que o Estado, totalmente afogado na crise fiscal e na alta inflação, não tinha mais poder para intervir no plano econômico de forma efetiva. O maior ‘sucesso’ das câmaras foi o chamado Acordo das Montadoras que, significativamente, beneficiou um conjunto de empresas multinacionais.

Burocracia pública no poder: 1964-1984

O Brasil, no final dos anos 1950, no quadro da estratégia nacional-desenvolvimentista era 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 dado o fato de os Estados Unidos não aceitarem a nacionalização de empresas americanas que os revolucionários começavam a realizar, transforma-se em uma revolução comunista apoiada pela União Soviética. Wright Mills viajou para Cuba logo após a revolução, verificou que revolução não era comunista, e apelou a seus compatriotas americanos que a aceitassem ao invés de lançar o país nos braços do comunismo. Seu *Listen Yankees* (1960), entretanto, não foi ouvido, e Fidel Castro caminhou em direção ao comunismo. Não cabe aqui discutir quais foram as conseqüências dessa revolução para o povo cubano; para a América Latina e particularmente para o Brasil, porém, não há dúvida que foram desastrosas. A revolução socialista em Cuba, em um momento em que a economia da União Soviética estava ainda crescendo aceleradamente e Kruschev prometia alcançar em breve o nível de desenvolvimento dos Estados Unidos, levou imediatamente a uma radicalização política de setores importantes da esquerda brasileira que imaginaram poder repetir aqui a experiência cubana. Esta radicalização aconteceu aqui em um momento em que, à crise econômica provocada pelos gastos excessivos e pela apreciação do câmbio durante o governo Kubitschek, somava-se a crise política causada pela eleição e 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 se unificava politicamente, depois de haver permanecido dividida durante 30 anos, nem com a confiança dos militares que também rejeitavam radicalmente o socialismo ou o comunismo. O resultado da radicalização da esquerda e do alarmismo da direita, em um quadro de crise econômica e instabilidade política, foi o golpe militar de 1964 que ocorre com o apoio dos Estados Unidos.

O Pacto Popular-nacional de Vargas reunindo burguesia industrial, burocracia política e trabalhadores, que estava em crise desde 1960, rompeu-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 se aliado aos americanos. Um pouco mais tarde, no final dos anos 1960, começaria, no âmbito da sociedade, outro ciclo que denomino Ciclo Democracia e Justiça Social – um ciclo no qual a sociedade esquecia a idéia de Nação aceitando a dependência e supunha o desenvolvimento econômico assegurado (estávamos em pleno ‘milagre econômico’); mas, em compensação, definia como objetivos sociais básicos a correção das duas distorções que aquele desenvolvimento causava: o autoritarismo e a desigualdade. No âmbito do Estado, entretanto, a estratégia nacional-desenvolvimentista teria prosseguimento no quadro de um pacto político no qual a burocracia política, principalmente militar, mas também civil, matinha sua aliança com a burguesia, e principalmente com a burguesia industrial. O modelo político, além de autoritário, era excludente do ponto de vista político e social, afastando os trabalhadores e as esquerdas do poder, e promovendo uma forte concentração de renda da classe média para cima, no quadro do que chamei ‘modelo de subdesenvolvimento industrializado’.³¹

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.

³¹ Analisei esse novo modelo originalmente em Bresser-Pereira (1970); incluí e ampliei análise em *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968/2003: 168-178) a partir de sua terceira edição, de 1972; e a completei no livro *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977). Neste livro faço ampla discussão da classe média profissional e da sua burocracia pública.

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

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

de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma.³² No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Em 1967, Roberto Campos comanda uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto Lei 200 ou a Reforma Desenvolvimentista – que será pioneira, anunciando a Reforma Gerencial ou da Gestão Pública de 1995. Para formular e implementar a reforma uma comissão fora montada, já em 1964, a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa) tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações.³³ A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador. Denomino essa reforma de Reforma Desenvolvimentista porque ela era realizada no quadro do nacional-desenvolvimentismo, quando todos os esforços do país voltavam a se centrar na industrialização depois da crise da primeira metade dos anos 1960, e porque vinha, de alguma forma, 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 lhe são centrais: a distinção entre a administração direta e indireta, e, nesta, a criação de fundações públicas que passam a poder contratar empregados regidos pela legislação aplicada às empresas privadas. Há uma evidente correlação entre essa instituição e as organizações sociais que estariam no centro da Reforma Gerencial de 1995. Para Francisco Gaetani (2005: 172) a reforma do Decreto-lei 200 caracterizou-se também pela centralização da coordenação administrativa no Ministério do Planejamento, articulação sistêmica com o orçamento, e criação de um sistema de controle interno. Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979 a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de 1970, a SEMOR teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo em que dedicava atenção

³² Objetivando “a reforma dos serviços públicos federais”, a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto nº 51705, de 14 de fevereiro de 1963.

³³ José N. T. Dias será seu secretário executivo; seu papel na implementação da reforma foi fundamental.

especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento. Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com a filosofia desenvolvimentista então vigente. Em 1974, por proposta de Mario Henrique Simonsen, então Ministro da Fazenda, é criado o CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) constituído pelos ministros da área econômica com a função de coordenar a ampla política econômica do regime militar. O novo conselho, que foi amplamente estudado por Adriano Nervo Codato (1997: 341) procurou superar a heterogeneidade política e organizacional que existe em todo Estado moderno através de um processo forte de centralização: “o ‘fechamento’ do aparelho do Estado, operado pelo go verno Geisel com a reforma administrativa iniciada em 1974, exerceu impacto não desprezível nos mecanismos de intermediação de interesses”. Entretanto, era incompatível com um sistema no qual os empresários buscavam se relacionar diretamente com as diversas agências do Estado e delas obter benefícios nem sempre coerentes entre si. Por isso, afirma Codato, “o CDE foi antes vencido não propriamente por sua incapacidade para coordenar um Estado fragmentado”, mas, no quadro do processo de transição democrática que começaria a ocorrer logo depois, “pela *ação política* do conjunto da burguesia nacional”.

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

através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.³⁴

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

Graças ao ajustamento macroeconômico, ao fortalecimento das empresas estatais, à nacionalização da telefonia e ao grande desenvolvimento que passa a conhecer a partir de então, sob o comando do Ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, e às reformas, principalmente tributária e administrativa, o Estado se fortalece, seu projeto de industrialização recupera substância, e o país volta ao desenvolvimento econômico de forma acelerada. Contribui para o ‘milagre econômico’ (1968-74) que então ocorre uma nova política macroeconômica pragmática comandada desde 1968 por Antonio Delfim Netto, que percebe que a inflação residual tinha antes caráter administrado ou de custos do que de demanda; seguindo então os ensinamentos de Ignácio Rangel, aproveita a oportunidade e adota uma política expansiva que leva a uma queda da taxa da inflação. Enquanto isso ocorria

³⁴ Hélio Beltrão (1984: 11); ver Wahrlich (1978b).

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

Isto foi possível porque através do sistema paralelo havia surgido uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Forma-se, então, no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais. Na pesquisa que Luciano Martins (1985: 72 e 208) dirigiu, em 1976, “o problema central que se coloca é o das articulações entre o setor governo e o setor produtivo do Estado”: os executivos públicos do segundo setor ganham grande autonomia, seus salários se descolam dos dos funcionários, e os controles sobre eles passam a ser relativamente reduzidos. A forma de seu recrutamento é antes por cooptação do que por concurso; e sua auto-identificação é com a condição de ‘executivos’ e não de ‘funcionários’; na pesquisa com 107 altos servidores, 77% dos servidores do governo ou aparelho do Estado e 95% dos executivos das empresas estatais se

identificaram com a primeira ao invés da segunda denominação. Na mesma época, oriento tese de doutorado de Vera Thorstensen (1980) na qual o tema central é o do conflito entre os dois setores da burocracia pública na sua relação com as empresas privadas, os representantes do governo procurando regular tanto as empresas privadas quanto as estatais enquanto os executivos destas últimas buscavam uma associação mais direta com os empresários privados.

Esta elite burocrática política, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Ben Ross Schneider (1991) estudou de forma inovadora.³⁵ 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 se colocou foi: como explicar como um Estado tão pouco institucionalizado como é o brasileiro tenha tido um efeito tão positivo para a industrialização do país. Ao fazer essa pergunta, ele tinha, naturalmente, como modelo alternativo o modelo weberiano de burocracia, no qual a organização burocrática é fortemente institucionalizada e os burocratas são estritamente fiéis a ela. No Brasil não foi isso que Schneider observou. Pelo contrário, o que viu foram organizações estatais mal-estruturadas e fragmentadas, a inexistência de carreiras claramente definidas e formalizadas, e uma intensa circulação dos burocratas entre as agências. Viu também que os critérios de promoção não eram os critérios clássicos da burocracia: antiguidade e mérito aferido principalmente por exames, mas a confiança que o burocrata era capaz de inspirar em seu chefe e a capacidade de alcançar resultados. O próprio conceito de burocrata teve que ser ampliado. Burocratas, ou, mais precisamente, altos burocratas, eram todos aqueles que trabalham nos principais cargos do governo brasileiro. Mas esses burocratas não se enquadravam no modelo ideal de funcionário burocrata. Schneider identificou e definiu quatro tipos de burocratas públicos: os políticos, os militares, os técnicos e os técnicos-políticos. Políticos são os burocratas que, embora participando do processo eleitoral, ocupam cargos importantes na administração pública. Militares são os

³⁵ É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica, e da aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que esta burocracia desenvolvimentista e gerencial bem sucedida pouco tinha a ver com o 'burocrata weberiano'.

oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas. Técnicos são os que mais se aproximam do modelo burocrático convencional, e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermediam entre a burocracia e a política, ou seja, que são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político. Todos esses burocratas, que não chegavam a um milhar no Brasil, eram homens e mulheres bem sucedidos, ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades do país e do exterior. Eram todos, no momento da pesquisa, nacional-desenvolvimentistas e pró-capitalistas. Recebiam salários elevados, circulavam entre agências cada quatro a cinco anos. Eram burocratas, mas, mesmo os técnicos, eram políticos também. Embora estivessem em um regime autoritário, sabiam que o total isolamento burocrático em relação à política não é viável nem desejável. O argumento fundamental de Schneider é o de que a eficiência desse sistema burocrático informal está relacionada com sua estruturação através de carreiras, as quais se realizam através de nomeações pessoais. Schneider reivindica ter sido o primeiro a ter levado a suas últimas conseqüências esta “abordagem das carreiras” – eu diria “das carreiras e das nomeações” –, como uma alternativa à abordagem convencional baseada nas organizações. Em um país no qual, quando assume um novo presidente da República, 50 mil cargos são abertos para nomeação, estas se tornam um fator estratégico fundamental. E se forem usadas de uma forma razoavelmente sistemática e competente, como aconteceu no Brasil, podem ser a forma por excelência de definir carreiras de burocratas bem sucedidos e de estruturar o Estado. Dessa forma, nomeações e carreiras, mais do que organizações, estruturam o Estado brasileiro. Conforme esclarece Schneider, “a rápida circulação burocrática enfraquece as lealdades organizacionais e aumenta a dependência nas relações pessoais, um fato que por sua vez mina as organizações formais. Alta mobilidade permite aos funcionários formular e coordenar políticas apesar da fragmentação organizacional, porque eles se importam pouco por suas agências e porque as personalidades fortes fornecem os canais alternativos de comunicação. Personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático”. De acordo com essa abordagem, o essencial é compreender a carreira do burocrata e como ela se realiza através de nomeações. Através do estudo da forma de entrada na carreira, de circulação entre as agências, das promoções e das formas de saída ou demissão, a abordagem das carreiras permite a Schneider compreender de forma sistemática e inovadora a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente do

Estado brasileiro. Embora por outras vias, Gilda Portugal Gouvêa (1994), ao analisar a reforma financeira realizada no âmbito do Ministério da Fazenda entre 1983 e 1987 por um grande número de técnicos, entre os quais João Bastista de Abreu, Osires de Oliveira Lopes Filho, Maílson da Nóbrega e Yoshiaki Nakano, chega a conclusões semelhantes. O episódio que analisou, cujos últimos atos eu assinei como Ministro da Fazenda, foram o último grande momento da burocracia política brasileira – um grupo social que então já estava em plena crise.