

PREFÁCIO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Prefácio para Schneider, Ben Ross. (1994),
Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil.
São Paulo: Sumaré.

Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil é uma contribuição fundamental para a compreensão da burocracia estatal brasileira. Além de ser o resultado de um amplo estudo empírico, é uma análise original de um segmento fundamental das elites brasileiras. Para realizar seu estudo, Ben Ross Schneider concentrou-se nas carreiras dos administradores públicos que dirigiram o Estado brasileiro principalmente durante o período autoritário. Como parte de uma classe mais ampla – a burocracia ou classe média assalariada – esse segmento social teve um papel decisivo no desenvolvimento brasileiro, ao se associar à burguesia industrial e levar adiante um bem sucedido projeto de industrialização. Quando, a partir dos anos 80, este modelo burocrático-capitalista de desenvolvimento entrou em crise, o setor das elites que foi mais atingido foi precisamente o da alta burocracia pública. Sua progressiva desestruturação acompanhou a profunda crise que tomou conta do país a partir de então. Em seu livro, Schneider não faz a análise dessa crise, mas sua penetrante análise da alta burocracia pública brasileira, que a Editora Sumaré em tão boa hora decidiu traduzir para o português, passa agora a ser um instrumento fundamental para o diagnóstico e as propostas de superação dessa crise.

Seu livro foi resultado de uma extensa pesquisa de campo, na qual entrevistou um grande número de altos burocratas, levantou as carreiras de 281 entre os principais burocratas públicos que dirigiram o Estado no período autoritário, e recolheu dados que lhe permitiram elaborar estudos de caso sobre quatro agências do Estado brasileiro; Siderbrás, Açominas, Carajás e a produção estatal de bauxita e alumínio.

O levantamento de campo, entretanto, foi orientado por um quadro teórico, por uma abordagem muito específica, na qual residem a grande força e as eventuais fraquezas do trabalho. Schneider colocou-se uma pergunta básica: como explicar que um Estado tão pouco institucionalizado, como é o brasileiro, foi capaz de ter tido um efeito tão positivo na industrialização do país? Ou, em outras palavras, como explicar que burocratas, operando em um quadro insuficientemente organizado ou institucionalizado, como é o caso do Brasil, tenham tido tanto sucesso em levar adiante políticas públicas e promover a industrialização?

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, 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, ocuparam cargos importantes na administração pública. Militares são os oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas. Técnicos são os que mais se aproximam do modelo burocrático convencional, e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermediam entre a burocracia e a política, ou seja, que são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político.

Todos esses burocratas, que não chegam a um milhar no Brasil, são homens (o número de mulheres é mínimo) bem sucedidos. São ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades do país e do exterior, são todos – ou eram todos

no momento da pesquisa – nacional-desenvolvimentistas e pró-capitalistas. Recebem salários elevados, circulam entre agências cada quatro a cinco anos. São burocratas, mas, mesmo os técnicos, são 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.

Diante de uma análise sem dúvida brilhante como esta, minhas discordâncias são menores. Apresento-as porque me permitem acrescentar alguma coisa à análise de Schneider, e talvez ajudem seus leitores a melhor compreender e apreciar o livro.

Schneider é plenamente bem sucedido em explicar a natureza flexível e dinâmica da burocracia brasileira, mas não é tão feliz em dar uma resposta à pergunta que se colocou inicialmente: como explicar o êxito da burocracia e do Estado brasileiros em promover a industrialização? Se ele houvesse logrado esse intento, ficaria sem explicação a crise da industrialização que ocorreu em seguida, a partir dos anos 80. Na verdade, é impossível dar uma explicação para um fenômeno histórico, como é o da crise brasileira que se inicia então, como também para a industrialização bem sucedida a partir de 1930, e particularmente após a Segunda Guerra Mundial, através da utilização de um método microeconômico como é o da escolha racional, no qual a preocupação fundamental é com os incentivos com que se defrontam os tomadores individuais de decisão. Foi esse método que Schneider adotou através de sua abordagem das carreiras. Ora, embora ele não deixasse de assinalar que usou esse método sem radicalismo, preocupando-se também com os aspectos indutivos e históricos do problema, a escolha desse método essencialmente lógico-dedutivo, ainda que permita, através de um corte no tempo, a compreensão da natureza da alta burocracia brasileira, não permite compreender as razões históricas que levaram o mesmo sistema ao êxito durante um longo período e depois ao fracasso nos últimos anos.

Na verdade a industrialização brasileira foi bem sucedida porque os burocratas contavam com um projeto nacional de desenvolvimento, porque foram capazes de se aliar à burguesia industrial para realizá-lo, constituindo o Estado burocrático-capitalista brasileiro, e porque comandavam um Estado fiscalmente sadio, que dispunha de uma elevada poupança pública. Quando, no início dos anos 60, a situação fiscal deteriorou-se, esses burocratas, que Schneider descreve de forma tão extraordinária nesse livro, foram capazes de ajustar as contas públicas e recuperar a capacidade de poupança e de intervenção do Estado. Lograram esse feito ainda que não dispusessem de um Estado plenamente institucionalizado, porque foram capazes de aliar o novo autoritarismo burocrático a uma renovada aliança com a burguesia industrial. E também porque, como demonstra Schneider, contaram com a flexibilidade e informalidade do sistema de nomeações. Entretanto, quando o Estado brasileiro, nos anos 80, novamente voltou a incorrer em uma crise fiscal – esta mais grave do que a do início dos anos 60 – ao mesmo tempo em que seu projeto de desenvolvimento substituidor de importações se esgotava, os burocratas, enfraquecidos por muitos anos de domínio autoritário sobre o país, não foram mais capazes de liderar o ajuste fiscal do Estado, nem de formular um novo modelo

de desenvolvimento. Nem os burocratas, nem os empresários. Nesse momento, o fato de o Estado ser pouco institucionalizado, de as carreiras serem pouco definidas formalmente, de o sistema ser excessivamente personalizada, deve ter-se transformado em um fator negativo ao invés de positivo.

Mas não foi essa a causa da crise. Esta foi histórica. Decorreu do caráter cíclico da intervenção do Estado na economia. Decorreu do fato de que, depois de vários anos de êxitos na intervenção, foi normal que a expansão do Estado começasse a sofrer distorções, que este fosse privatizado, que se tornasse vítima dos interesses de grupos especiais de empresários e de burocratas. Muitos anos de autoritarismo facilitaram esse processo. E quando, em 1985, ocorreu a transição democrática, o Estado brasileiro, que fora privatizado pelos grupos poderosos durante o período autoritário, tornou-se então vítima adicional do populismo econômico, que se propunha a retomar o desenvolvimento e garantir uma melhor distribuição de renda através do aumento dos salários e do déficit público.

Nada do que acabo de afirmar conflita com a análise de Ben Ross Schneider. Pelo contrário, é inteiramente consistente com ela. Conforme nos lembra ele, “nomeações, mais do que organizações, estruturam o poder e os incentivos dentro do Estado”. Estas nomeações, enquanto obedeceram a lógica burocrática, dentro de um Estado fiscalmente forte, financeiramente sadio, foram “um elemento-chave para uma industrialização sob os auspícios do Estado”. Entretanto, quando esse mesmo Estado afinal se tornou vítima dos projetos monumentais, nos quais, conforme Schneider assinala, a efetividade sobrepuja-se à eficiência, e soçobrou em uma crise fiscal, o sistema de nomeações deixou de funcionar, relevando incapaz não apenas de enfrentar a crise da dívida externa, que aqueles projetos haviam financiado, mas, além disso, tornando-se vítima fácil do populismo dos novos líderes democráticos. Ao escrever este livro, Schneider não tinha como objetivo contar essa história trágica. Propunha-se apenas analisar a natureza da alta burocracia estatal brasileiro. Objetivo que logrou de forma magistral. E que agora torna uma leitura obrigatória para quem queira compreender a ascensão e o declínio do Estado burocrático-capitalista brasileiro desde os anos 30 até hoje.