

## PREFÁCIO

Luiz Carlos Bresser Pereira

Prefácio a *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil: Poder e Lógica de Ação*, de Gilda Portugal Gouvêa. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

Quando um livro consegue oferecer, ao mesmo tempo, uma contribuição teórica e um conjunto de novas informações empíricas relevantes, que ampliam significativamente nosso conhecimento sobre o tema, estamos diante de um trabalho científico plenamente realizado. Com *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil* Gilda Portugal Gouvêa realiza essa dupla façanha, e nos permite uma compreensão inovadora e oportuna a respeito da alta burocracia estatal brasileira. Adicionalmente, ela logra esse resultado através de um estilo claro e agradável de se ler, não se deixando levar, em nenhum momento, pela tentação das citações excessivas e pela busca de demonstrar erudição. Seu trabalho é o resultado maduro de um amplo conhecimento da teoria sociológica, de uma ampla pesquisa de campo, e de uma experiência íntima com o setor público brasileiro.

Seu tema de pesquisa é a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1987 pela alta burocracia do Estado brasileiro. Constitui a terceira parte do livro. A questão teórica que procura responder é a da autonomia relativa da burocracia, e, mais amplamente, da natureza deste estamento ou desta classe social. Este é problema central da primeira parte do trabalho. A segunda parte, em que Gilda resume a formação e as transformações da burocracia econômica no Brasil, é uma introdução necessária para a pesquisa sobre a ação da burocracia na reforma do sistema financeiro do país.

Esta reforma inicia-se no Brasil em 1983, desencadeada pela crise da dívida externa e mais amplamente pela crise do Estado brasileiro. Nesse ano o governo brasileiro aprova junto ao Fundo Monetário Internacional um programa de estabilização que logra equilibrar o balanço de pagamentos, mas fracassa em controlar a inflação. Um das explicações para esse fracasso estava na profunda

inadequação institucional do sistema financeiro nacional, dada a conta movimento do Banco do Brasil, que transformava essa instituição em um segundo Banco Central, e dados os super-poderes do Conselho Monetário Nacional, que, através de um esdrúxulo “orçamento monetário nacional”, tornava o verdadeiro orçamento da República incapaz de controlar as finanças do país.

Naquele momento, em 1983, a burocracia estatal sabia que causa principal dos elevados déficits públicos, que estavam na base da inflação brasileira, não era institucional mas política. Estava claro para ela, porém, que a reforma do sistema financeiro seria um instrumento fundamental para as autoridades econômicas enfrentarem as pressões políticas. E se engaja na reforma com todas as suas forças.

Esta tarefa é realizada em uma conjuntura desfavorável. A burocracia está sendo enfraquecida por uma série de crises: por uma crise política do regime militar, que, no início de 1985, resulta na transição para um regime democrático; por uma crise ideológica do Estado, através do qual o avanço neoliberal priva de legitimidade a intervenção estatal; por uma crise fiscal do Estado, que se vê imobilizado quando sua poupança pública se torna negativa, de forma que, a partir desse momento, qualquer ação adicional sua só pode ser financiada pelo déficit público; e por uma crise do modo de intervenção do Estado - a estratégia de industrialização substitutiva de importações - crise que nos anos 80 transformou o Estado de agente principal em obstáculo ao desenvolvimento do país. E no entanto, como Gilda, demonstra com toda clareza, essa reforma é obstinada e vitoriosamente levada a cabo pelo COMOR - Comitê de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos - criado em 1983, e pela Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, criada em 1984. O líder do grande grupo de burocratas que se envolve nesse trabalho é Maílson da Nóbrega, então secretário geral do Ministério da Fazenda, e que voltaria ao mesmo cargo na minha gestão, em 1987, para completar o trabalho. Em 1988, quando se torna ele próprio o Ministro da Fazenda, a reforma já estava realizada.

Por que esta reforma foi vitoriosa, apesar das circunstâncias difíceis em que foi realizada? Gilda tem uma resposta clara para esta pergunta na última parte do seu livro - uma resposta que lhe foi possível verificar nas inúmeras entrevistas que realizou com os principais responsáveis pelas reformas. A reforma era racional. Correspondia a uma necessidade lógica e evidente de reordenação do sistema institucional que presidia a administração das finanças públicas do país. O sistema a ser reformado não era apenas autoritário e discricionário. Era também irracional, conseqüência de anos e anos de decisões

arbitrárias de autoridades econômicas que administravam um Estado financeiramente rico. Quando o Estado entra em crise fiscal, quando o déficit público é claramente quantificado e se revela muito alto, quando a poupança pública se torna negativa, quando o crédito público desaparece, quando a inflação se revela persistente e cada vez mais alta, já não havia mais espaço para a desordem fiscal, nem no plano real, muito menos no plano institucional. Neste quadro, a alta burocracia do Ministério da Fazenda, imbuída da missão racionalizadora que lhe é própria - afinal o burocrata é, por definição, o profissional que administra a propriedade pública ou privada segundo critérios de eficiência - compreendeu que a reforma era necessária e urgente. Ela podia não ter poder para resolver a desordem fiscal real - o déficit público crescente - mas considerava-se capacitada a praticamente sozinha realizar a reforma que garantiria ordem institucional às finanças públicas. Esta convicção de racionalidade deu-lhe a força necessária para levar a cabo a reforma.

Ao realizar essa tarefa, portanto, a burocracia revelou uma significativa autonomia em relação ao resto da sociedade. A reforma não era demanda da sociedade, mas exigência da própria burocracia. Na sociedade, pelo contrário, embora existissem alguns apoios, havia antes resistências, já que o objetivo da reforma era conseguir um controle mais efetivo do gasto público. É verdade que a autonomia da burocracia revelada na pesquisa não foi dramática, já que a reforma, embora importante, era limitada a apenas um aspecto da administração federal. Mas não há dúvida que tivemos, no episódio, mais uma demonstração clara de como uma burocracia imbuída com uma missão racionalizadora clara e convencida de que está defendendo o interesse público, pode lograr uma autonomia suficiente em relação ao resto da sociedade e realizar sua missão.

A “defesa do interesse público”, a idéia de que o burocrata estatal é um servidor público, está profundamente embutida no etos burocrático, como a idéia da concorrência e do lucro é parte integrante do etos burguês. É claro que os desvios são recentes, que as práticas de privatização da coisa pública, de *rent-seeking*, são recorrentes. Mas isto ocorre quando a burocracia está desorientada. Quando, diante da crise da sociedade, não logra definir com clareza quais sejam, naquele momento, as ações consistentes com a razão e o interesse público. Os burocratas estatais brasileiros estavam enfrentando muitas dúvidas nesse campo, dada a crise generalizada do Estado. Mas em relação à reforma financeira, tinham clareza, e por isso tornaram-se poderosos. Gilda observa muito bem:

“Para eles o interesse público deveria ser buscado na sociedade, e eles, como funcionários públicos, seriam seus defensores. Consideravam sua atuação como apolítica e apartidária, portanto se

autoproclamavam como o grupo mais competente para conduzir essa vontade da sociedade. Ao adotar essa atitude declaravam uma autonomia que não correspondia à realidade do seu espaço de atuação, pois este vinha condicionado não só por limites estruturais como também pelo fato da sociedade manifestar interesses diversos, muitos dos quais contraditórios. Em outras palavras, ou o ‘interesse público’ passaria a ser definido pelos próprios burocratas, e então eles tentariam impor à sociedade, o que lhes daria um perigoso poder sem controles, ou não haveria possibilidade de definir o que seria o ‘interesse público’ no emaranhado de interesses contraditórios que emanariam da sociedade” ( p.228).

Não obstante este fato, em relação à discussão teórica sobre a autonomia relativa da burocracia, que já foi objeto de um extenso debate teórico e ideológico no transcorrer deste século, a resposta de Gilda não é clara. Ela faz uma extraordinária análise do problema. Procurando, sempre, não elevar demais o grau de abstração em que a questão é discutida.

A autonomia relativa da burocracia, sua capacidade de associar-se em termos relativamente iguais com a burguesia nas sociedades capitalistas modernas, inclusive no Brasil, é portanto um tema central do livro, inclusive em sua segunda parte, empírica. Já na primeira parte este é o tema dominante. É um tema tratado com grande competência e equilíbrio, mas, aproveitando de minha qualidade de amigo mais velho que foi convidado a escrever o prefácio, quero manifestar alguma discordância em meio ao acordo geral.

No início do trabalho ela parece disposta a escapar ao problema, quando afirma, com Dahrendorff, que “não há nenhuma palavra em nenhuma língua moderna para descrever este grupo que não é grupo, esta classe que não é classe, este estrato que não é estrato” (p.3). Sua disposição de evitar o tema se fortalece a partir da observação de Luciano Martins quanto aos “efeitos paralisantes de abordagens doutrinárias”(p.3).

Gilda, entretanto, não resiste, como não poderia resistir a um tema tão importante. Um tema que para a intelectualidade burocrática de esquerda sempre foi tabu. Para a esquerda burocrática a burocracia - ou a nova classe média, ou a classe média assalariada - não podia ser uma classe, porque, pelo menos em princípio, quem faria a revolução socialista seria o proletariado. Na prática, não se fez qualquer revolução socialista. O que houve foram, nos países comunistas, revoluções estatistas conduzidas por uma burocracia estatal, que, por uma série

de fatores históricos, desvinculou-se de sua condição original de esquerda, e desviou-se de seu papel histórico de classe associada à burguesia para pretender a exclusividade do poder através da revolução.

Gilda não resistiu ao tema mas também preferiu enfrentá-lo de uma maneira indireta, recusando ou evitando discutir o problema em um plano de abstração mais alto. Sua pesquisa é mais uma indicação poderosa da autonomia relativa da burocracia, e, portanto, do fato de que a burocracia (Weber) ou nova classe média (Mills), ou classe dos gerentes (Burnham), ou tecnoburocracia (Bresser), ou classe média assalariada (grupo do *Capitalisme Monopoliste d'Etat*), burocracia estatal e privada, civil e militar, ocupando a cúpula das organizações burocráticas (alta burocracia) ou sua base, são todas formas de indicar um único fenômeno: um antigo estamento que se transformou em uma importante nova classe social no capitalismo contemporâneo - uma classe que tem a propriedade coletiva da organização, que se apropria do excedente através de ordenados, que tem com princípio legitimante a racionalidade instrumental ou a eficiência, e que usa como estratégia de sobrevivência a associação com os capitalistas em *low profile*, sempre militantemente negando sua própria condição de classe.

Weber, citado por Gilda (p.16) dizia que no momento (início do século XX) “a ditadura do funcionário e não do trabalhador está a caminho”. Weber acertou em alguns casos, mas errou no geral. A burocracia ou tecnoburocracia não visa destruir a burguesia, substituindo-se a ela, mas obter um lugar ao lado dela, em termos de poder e de apropriação do excedente. Gilda, citando um dos meus trabalhos, afirma que concedi excessiva autonomia à burocracia, quando

“sua posição na estrutura social não está garantida, mesmo pertencendo a um Estado produtor, e tendo interesses próprios, capacidade técnica e operacional distintivas, coesão interna. Esta posição só se define a partir de um dado modo de desenvolvimento das relações entre as classes em situações concretas e não no nível de abstração em que este debate se desenvolve” (pp.117-18).

Não há dúvida que a posição social da burocracia não está garantida. O que está garantido em um mundo capitalista-tecnoburocrático em contínua mudança, no qual o progresso técnico, pelo qual a tecnoburocracia se responsabiliza, é o grande fator de mudança? O importante, nesta passagem, como aliás em todo o livro, é que Gilda soube compreender a unicidade da burocracia, sua lógica e interesses próprios, no plano em que ela escolheu para

trabalhar: o plano das relações de classe concretas ao invés do plano das grandes abstrações.

Para Gilda, que percebe embora prefira não admitir abertamente, o caráter de classe da burocracia, a existência de relações de produção burocráticas ou organizacionais, da mesma forma que existem relações de produção capitalistas, está clara. Não tem dúvida, portanto, de opor teoricamente o capitalismo à burocracia ao mesmo tempo que os associa. Usando Weber ela afirma: “o capitalismo precisa desta racionalidade (burocrática) para desenvolver-se. Assim, há uma relação de interdependência por interesses recíprocos, pois capitalismo e burocracia ‘casam-se ‘ pela racionalidade”(p.19). A formulação não pode ser mais clara. A classe capitalista e a classe burocrática, o capital e a organização se associam em torno das idéias de desenvolvimento. Gilda, no entanto, um pouco mais adiante afirma que, tendo feito a opção metodológica de abandonar qualquer tentativa apriorística de definir um espaço “reservado” à burocracia nas sociedades capitalistas, rejeita em consequência “a idéia de que a burocracia se constitui em uma classe ou num estamento social”. Dessa forma procura escapar ao problema, do qual, entretanto, não escapa. Na verdade, seu texto é melhor discussão teórica sobre o problema que li nos últimos anos. A burocracia é um fenômeno decisivo de nosso tempo, que Gilda reconhece e analisa com o respeito necessário. Não esconde a burocracia, não tece sobre ela loas desnecessárias, nem a transforma na culpada de todos os nossos males, como o fizeram recentemente seus críticos neoliberais.

Gilda prefere ser realista. A burocracia é um fenômeno central do capitalismo misto contemporâneo, do capitalismo controlado pelo mercado, pelas grandes organizações burocráticas e pelo Estado. Se o mercado auto-regulado de pequenas empresas (firmas) fosse suficiente para garantir a coordenação da economia, nem Estado nem grandes organizações burocráticas seriam necessárias, não haveria uma burocracia, nem a associação desta com a burguesia. Mas não é esta a história do nosso tempo, da qual Gilda foi capaz, com enorme maestria, de descrever e contar um episódio específico mas paradigmático: o de uma burocracia acuada por uma crise do Estado no Brasil dos anos 80, mas que, não obstante, conseguiu levar adiante uma importante reforma institucional que, através da concentração das atividades de controle da moeda exclusivamente no Banco Central, através da unificação dos orçamentos públicos, através da criação da Secretaria do Tesouro, através da eliminação das atividades de fomento do Banco Central, garantiu ao Estado brasileiro uma racionalidade institucional muito maior no campo de sua gestão financeira.