

## PREFÁCIO À PRIMEIRA EDIÇÃO

# POLÍTICA E INSULAMENTO BUROCRÁTICO NO BRASIL

Muitas são as teses de doutorado apresentadas por estudantes brasileiros no exterior. A grande maioria, embora revele esforço importante de pesquisa ou de formalização, morre nas bibliotecas das respectivas universidades dado o caráter pontual e frequentemente irrelevante do tema que tratam. A tese de doutorado de Edson Nunes, apresentada em 1984 na Universidade da Califórnia, Berkeley, estava ameaçada de ter também esse destino. Um destino, entretanto, que neste caso seria injusto para o autor e para o Brasil, já que este trabalho é uma das mais instigantes e originais análises da política brasileira. Em boa hora, Jorge Zahar Editor e a Escola Nacional de Administração Pública resolveram o problema publicando-a 13 anos depois.

O autor parte de um modelo básico: existem quatro padrões institucionalizados de relações ou “quatro gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil. São elas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O clientelismo faz parte da tradição secular brasileira e seus outros dois nomes são patrimonialismo e fisiologismo; já as outras três instituições emergem nos anos 30, sob o governo de Getúlio Vargas. A partir desse momento as quatro gramáticas passam a conviver e a se inter-relacionar. Será esse compromisso, do qual Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek serão os mestres, que irá viabilizar a construção de um Estado nacional e a ocorrência de um poderoso processo de industrialização no Brasil.

Essas quatro instituições políticas dividem o trabalho: o clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático. Digo eventualmente democrático porque o autor não identifica o universalismo de procedimentos com a democracia. A instauração do universalismo de procedimentos ocorreu no Brasil, no período analisado (1930-60), principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito. Embora as elites se julgassem portadoras legítimas de valores modernos e universalistas, não estavam então particularmente interessadas na democracia. Até os anos 60, elas estavam muito mais preocupadas com o desenvolvimento que então se identificava com a industrialização.

A combinação das quatro gramáticas ocorre de maneira variada, dependendo do momento. Vargas faz uso principalmente do corporativismo, através do qual organiza as relações do Estado com a sociedade, e do clientelismo, que lhe permite manter as velhas oligarquias políticas sob controle. O insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, entretanto, já estão presentes em seu primeiro governo. Em seu segundo governo e no governo Kubitschek, será o insulamento burocrático que dará a tônica. O clientelismo será dominante no governo Goulart. Nos governos militares, o insulamento burocrático volta a ser dominante, acompanhado pelo corporativismo, enquanto o clientelismo é colocado em segundo plano.

O clientelismo existirá em todos os momentos como uma forma de lidar com os políticos, que no Brasil da época estudada são intrinsecamente populistas, tendo seu comportamento reforçado pelo fato de que é um comportamento esperado e desejado por parte dos eleitores. O insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. A competência técnica da burocracia e o universalismo de procedimentos eram os meios para conter a irracionalidade populista considerada então inerente aos políticos. O corporativismo,

através do qual o Estado intermediava os interesses de empresários e trabalhadores, completava a estratégia de modernização. Nesse quadro, o clientelismo era ao mesmo tempo o instrumento político por excelência para garantir a implementação de políticas modernas e o seu maior adversário.

A política de modernização e desenvolvimento ficava a cargo da instituição do insulamento burocrático. Através dela os tecnoburocratas estatais se protegiam da influência política em agências de governo como o DASP, onde pontificou a burocracia clássica, como a SUMOC, dominada por uma tecnoburocracia nacionalista (Cleanto de Paiva Leite, Glycon de Paiva, Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel). Não se imagine, entretanto, que estes homens eram apenas técnicos. Eram técnicos políticos, que se envolviam permanentemente em estratégias políticas para garantir sua autonomia sempre precária.

Embora concentrando sua análise no período de 1930 a 1960, Edson Nunes prossegue pelo regime militar, mostrando, com dados muito claros, como foi enorme o aumento do insulamento burocrático nesse período. Deixa, entretanto, de dar a importância necessária ao Decreto-lei 200, de 1967, através do qual os militares tentam realizar uma reforma administrativa pioneira, de caráter gerencial.

A pergunta que cabe agora é: qual a relevância dessa análise para o tempo presente? Três mudanças fundamentais ocorreram depois da análise contida neste livro: a sociedade civil ampliou-se, modernizou-se e tornou-se mais democrática. A democracia foi restabelecida em 1985 e, dez anos depois, em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma reforma administrativa centrada na ideia da transição de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial.

Com o retorno da democracia, reforça-se o universalismo de procedimentos, agora entendido de forma plena. Com sua contrapartida, o clientelismo patrimonialista reaparece como prática, embora cada vez mais condenado em termos de valor. O corporativismo, por sua vez, perde força, deixando de ser uma forma de organização da sociedade intermediada pelo Estado, para se transformar em mera estratégia de defesa de interesses por

determinados grupos sociais. E o insulamento burocrático é colocado em xeque como antidemocrático. Nesse quadro, a tecnoburocracia estatal perde poder na medida em que não consegue mais legitimidade para se insular na política. Perde poder, além disso, porque a queda do regime militar está relacionada a uma profunda crise do Estado nacional-desenvolvimentista, que fora sua principal obra.

Sua reação diante da crise e da perda de poder é perversa: ela, que se propunha ser o princípio de racionalidade na arena política brasileira, parte para a defesa irracional e logra, na Constituição de 1988, eliminar todos os avanços que haviam sido alcançados desde o Decreto-lei 200 na direção de uma administração política gerencial mais moderna e voltada para controle de resultados, ao invés do controle rígido dos processos. O retrocesso burocrático, então ocorrido, cria privilégios para a burocracia na forma de estabilidade plena e aposentadoria integral, engessa toda a administração pública tornando-a dramaticamente centralizada e ineficiente, e corrói a imagem da alta burocracia pública que tantos serviços prestara ao país.

No plano político, por sua vez, ocorre um grande avanço democrático. O clientelismo continua presente nos partidos políticos, mas a crítica da sociedade a esse tipo de comportamento é cada vez mais forte, abrindo espaço para o aparecimento de políticos modernos, situados tanto na esquerda quanto na direita do espectro político-ideológico. Será com base em uma sociedade civil ampliada e democratizada e na liderança de políticos modernos apoiados novamente nos melhores setores da tecnoburocracia que, a partir de meados dos anos 80, inicia-se amplo processo de reforma do Estado brasileiro. Reforma que aponta na direção de um Estado regulador e financiador, ao invés de executor. Na direção de um Estado menor, embora mais rígido politicamente, de forma a ganhar governabilidade. E na direção de um Estado mais forte financeiramente e dotado de instituições e estratégias administrativas gerenciais, que lhe permitem aumentar seu grau de governança.

Dentro desse quadro, será ainda necessário manter a estratégia de compromisso que caracterizou o período analisado neste livro, principal-

mente os anos 50? Compromissos, acordos e concessões mútuas sempre serão necessários. Afinal, a política é a arte do compromisso. Mas os compromissos e as permutas (*trade-offs*) serão outros. Através das “agências autônomas” e das “organizações sociais” o Estado brasileiro poderá contar com instituições muito mais flexíveis, eficientes e voltadas para resultados. Instituições, entretanto, que não serão caracterizadas principalmente pelo insulamento burocrático, mas pelo controle de uma alta burocracia situada no núcleo estratégico do Estado, a qual responderá aos políticos eleitos. À eficiência somar-se-á, assim, a demanda de responsabilização (*accountability*). Por outro lado, o controle da ação das agências autônomas e das organizações sociais não ocorrerá apenas através de contratos de gestão firmados com os políticos e burocratas situados no núcleo estratégico, mas, de forma crescente, através de mecanismos de participação social, em que os cidadãos controlem os serviços prestados pelo Estado.

Na conclusão do livro, Edson Nunes afirma que as elites reformistas, preocupadas com a governabilidade, deverão ter sempre em mente as gramáticas que relacionam Estado e sociedade. Não há dúvida. Nesse sentido, sua contribuição intelectual — ao explicar essas gramáticas ou instituições integradoras e organizadoras da sociedade brasileira — é fundamental. As instituições integradoras e coordenadoras hoje relevantes, entretanto, não são mais as mesmas. A definição de quais sejam elas nos anos 90 e como se inter-relacionam é uma tarefa a ser realizada, para a qual este livro servirá de poderosa inspiração.

*Maio de 1996*

**LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA**

*Cientista Social e Economista, Professor da FGV/SP,  
ex Ministro da Fazenda e ex Ministro da Administração  
e Reforma do Estado do Brasil*