

Introdução

O Brasil é uma nação inconclusa. Uma sociedade brasileira existe desde o período colonial, como Gilberto Freyre tão bem mostrou, mas estava longe de ser uma sociedade nacional que buscasse atingir objetivos políticos de forma autônoma usando seu Estado como instrumento de ação coletiva. Formalmente, o Brasil existe como nação desde 1822, e desde meados do século XIX sua formação social deixa de ser um simples misto de sociedade patriarcal e sociedade capitalista mercantil e, com o café do Oeste Paulista e o trabalho assalariado que então surge, ganha os primeiros traços de um capitalismo moderno. Será, entretanto, só a partir da Revolução de 1930 que a industrialização, favorecida pela crise financeira mundial de 1929 ganhará impulso, e desencadeia-se a revolução nacional brasileira, sob a égide de duas novas classes que então se afirmam – a burguesia industrial e a burocracia pública moderna – e sob o comando de um estadista proveniente da oligarquia, Getúlio Vargas. Não obstante as crises sucessivas por que passa o país a partir de então (1945, 1954, 1964), o país conhecerá então um desenvolvimento econômico extraordinário ao mesmo tempo em que se afirma a nação brasileira sob a égide daquelas duas classes. Esse desenvolvimento econômico, entretanto, será predominantemente autoritário, e, no seu período militar (1964-1984) excluirá da grande massa de trabalhadores. Os anos 1980s, entretanto, serão anos de grande crise econômica que se explica, em parte pelo caráter excludente do sistema econômico, em parte devido às distorções econômicas que o domínio político prolongado sempre traz consigo, e principalmente porque o país aceitou a política de crescimento com poupança interna e se endividou internacionalmente. Esta crise se resolve, no plano político, pela transição democrática de 1984 conduzida pela sociedade brasileira organizada sob a forma de sociedade civil; liberdade política e diminuição da radical injustiça social existente no país são seus grandes projetos. No plano econômico, entretanto, não ocorre uma resolução igualmente satisfatória da crise; pelo contrário, ela se aprofunda. A nova coalizão política democrática envolvendo além dos empresários industriais e da burocracia pública, as novas classes médias que a industrialização gerara, e a classe trabalhadora agora plena portadora do direito de voto não logra enfrentar a grande crise da dívida externa dos anos 1980 que se transformara

também em crise fiscal do estado e em alta inflação inercial. O Pacto Popular-Democrático que comandara a transição democrática, embora, além de um teor social e democrático, tivesse um caráter nacional, não compreende que as transformações profundas por que passara a economia e a sociedade brasileira nos 50 anos anteriores exigiam uma reformulação ampla de sua estratégia nacional de desenvolvimento, e busca reproduzir o modelo econômico da década anterior corrigido pela distribuição de renda, e fracassa. Este fracasso assume caráter dramático com o auge e o colapso do Plano Cruzado (1986) – um plano de estabilização econômica cujas conseqüências políticas serão mais graves do que as econômicas. A partir do desastre representado pelo Plano Cruzado, terminava também a grande obra de construção nacional iniciada em 1930; a burguesia industrial nacional e burocracia pública deixavam de fazer parte da coalizão dirigente depois de mais de 50 anos de predomínio. A revolução nacional ou formação do estado-nação brasileiro se interrompia, na medida em que agora rentistas, setor financeiros e interesses externos passavam a predominar. Durante todo o período anterior a contradição ou a ambigüidade fundamental que define a sociedade brasileira – a dicotomia nação e dependência – resolvera-se principalmente em favor do primeiro termo. Por isso a revolução nacional avançara. A partir do início dos anos 1990, depois de um vazio de poder político entre 1987 e 1990, aquela contradição se resolverá a favor do segundo termo. A sociedade nacional-dependente brasileira passa a ser mais dependente do que nacional. E por isso mesmo, não obstante a crise de dívida externa e a alta inflação tenham sido superadas, o grande projeto nacional que é sempre o do desenvolvimento econômico perde força. O Brasil, que entre 1930 e 1980, reduzia sua diferença relativa em relação aos países ricos, deixa de fazê-lo. Os objetivos de democracia e justiça social que sociedade brasileira organizada em termos de sociedade civil buscara, continuam a ser perseguidos, mas os objetivos de autonomia e desenvolvimento nacional perdem clareza; a nação se paralisa.

A sociedade brasileira, no início do século XXI continua a ser essencialmente uma sociedade capitalista nacional-dependente. Capitalista, porque, em torno dos anos 1960s, completou sua revolução capitalista e já conta com as três grandes classes que caracterizam esse sistema social: a burguesia, a burocracia pública e privada, e a classe trabalhadora; nacional, porque constitui uma nação na medida em que é uma sociedade que partilha história, crenças, símbolos e mesmo uma língua comuns, e porque conta com um estado para seus objetivos

políticos compartilhados; dependente, porque vive dividida entre a idéia de nação autônoma que compete e coopera na arena internacional e uma subordinação ou inferioridade cultural e política em relação aos países desenvolvidos que saberiam melhor como o Brasil deveria conduzir seus interesses. Esse caráter nacional-dependente do Brasil é uma contradição cuja origem além de estar no atraso do desenvolvimento econômico brasileiro, provavelmente se encontra também na fonte européia das elites brasileiras. Ainda que o Brasil seja uma sociedade mestiça, na qual as raças branca, índia e negra se combinam em partes aproximadamente iguais, suas elites têm ou pretendem ter uma origem principalmente européia. E usam essa origem como uma fonte de legitimação não confessada para sua condição social superior. O custo que pagam por isso, porém, é alto; é o custo de uma dependência cultural e política que as nações asiáticas não têm aí ainda que seu nível de desenvolvimento econômico seja semelhante ao brasileiro.

O conceito de sociedade ‘nacional-dependente’ implica reconhecer o caráter intrinsecamente da sociedade brasileira. Implica uma ambigüidade fundamental que torna os membros dessa sociedade permanentemente divididos entre e um nacionalismo liberal e democrático semelhante ao existente nos países ricos e o globalismo ou internacionalismo pregado pelas elites intelectuais e políticas desses países. Neles, ninguém tem dúvida que o capitalismo se caracteriza por uma grande competição entre os estados-nação, e, portanto, que é dever de cada governo defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, mas, por que esta convicção é consensual, a expressão ‘nacionalismo’ pode ser reservada ou às violências associadas historicamente ao nacionalismo radical e étnico, ou às manifestações competitivas dos países em desenvolvimento.

As nações e seus estados-nação são fenômenos históricos modernos; são uma parte essencial da Revolução Capitalista que não se caracteriza por apenas uma revolução comercial e uma revolução industrial, mas inclui também uma revolução nacional, ou seja, a formação dos estados nacionais. O Brasil passou por estas três revoluções da Revolução Capitalista: passou plenamente pelas duas primeiras, de forma incompleta, pela terceira, não obstante seus atores sociais fundamentais – a burguesia industrial e a burocracia pública ao nível das elites estejam presentes e tenham uma longa história. No início do século XX, Oliveira Vianna assinalava o caráter alienado das elites brasileiras que copiavam as instituições formais dos países

desenvolvidos. Depois disso, a sociedade brasileira desenvolveu-se de forma extraordinária em termos de tamanho, complexidade, nível de educação, e qualidade das instituições; deixou de ser uma sociedade autoritária para ser uma sociedade democrática; mas a dependência em relação ao Norte rico, que na primeira metade do século XX diminuía consideravelmente deixando supor que a revolução nacional estava afinal se completando, voltou a ser dominante depois da grande crise dos anos 1980s. Em consequência, o desenvolvimento econômico que ganhara grande impulso a partir dos anos 1930 perdeu fôlego com enfraquecimento da idéia de nação. Em compensação, na segunda metade do século XX, fortaleceram-se as idéias de democracia, justiça social, e proteção do ambiente. Seria possível argumentar que, portanto, a troca foi razoável, mas isto só seria verdade se fosse necessária uma troca entre os objetivos de autonomia nacional e desenvolvimento econômico, de um lado, e liberdade individual, justiça social, e proteção da natureza, do outro. Naturalmente, esta compensação não é necessária. Ela ocorreu no Brasil, onde, durante o século XX, podemos detectar dois grandes ciclos sociais – o Ciclo Nação e Desenvolvimento, na sua primeira metade, e o Ciclo Democracia e Justiça Social, no segundo, seguidos, com uma defasagem, de mudanças ao nível do estado ou da política. Essa alternância não era necessária, uma síntese dos dois ciclos faria mais sentido historicamente, mas a história raramente é racional como quereríamos que fosse.

Ainda que a relação entre estado e sociedade seja intrinsecamente dialética já que a nação cria o estado para que este a regule, o vetor dessa relação é claro: o estado enquanto ordem constitucional legal e organização que a garante é sempre expressão da sociedade - do seu nível de desenvolvimento. Para compreendermos a sociedade brasileira no século XX, é necessário que nos debruçemos sobre os ciclos de desenvolvimento pelos quais passaram tanto a sociedade como o Estado brasileiros — os ciclos da sociedade antecipando os do Estado; os primeiros levando a consensos sociais e ideológicos, os segundos, a pactos políticos e ao controle do Estado. No plano da sociedade, já no início do século XX, surge um ciclo voltado para a identidade nacional e as razões do atraso ou do subdesenvolvimento. Denomino este ciclo que começa com grandes figuras como Silvio Romero, Manoel Bonfim, e Euclides da Cunha, passa por Alberto Torres, Monteiro Lobato, Oliveira Vianna e Roberto Simonsen, alcança um momento clássico nas obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr., e chega a sua definição completa no pensamento dos grandes

intelectuais como Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Hélio Jaguaribe (ISEB), Barbosa Lima Sobrinho e Celso Furtado, Ciclo Nação e Desenvolvimento.¹ No início dos anos 1960, com o golpe de 1964, cuja origem está no acirramento da guerra fria na América Latina e as conseqüentes radicalizações políticas propiciadas pela Revolução Cubana, de 1959,² este ciclo nacionalista entra em colapso, na medida em que os empresários industriais, que constituíam a ‘burguesia nacional’ — ou seja, uma classe capitalista comprometida com os interesses nacionais —, e os militares, que sempre foram um esteio do nacionalismo brasileiro, atemorizados com a ameaça comunista, se associaram aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil.

Já no plano do Estado, que é defasado em relação ao da sociedade, o ciclo correspondente toma a forma do Pacto Nacional-Desenvolvimentista, que começa com o movimento tenentista e a Revolução de 1930 e tem Getúlio Vargas como seu principal ator político. Nesse ciclo o governo lidera com êxito uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a industrialização substitutiva de importações, e o Brasil alcança as taxas de crescimento mais elevadas do mundo. Depois da redemocratização de 1945, o Pacto Nacional-Desenvolvimentista baseado na aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública é ameaçado pelo governo Dutra que, ao ser eleito presidente em 1946, adota política econômica liberal cujo fôlego, entretanto, será curto #### se submete ao liberalismo passa por uma crise política em 1954 que leva ao suicídio de Vargas, restabelece-se com a eleição de Juscelino Kubitschek, e enfrenta nova crise em 1961, que se resolve no golpe militar de 1964. A partir de então o pacto político, que contava com a participação dos empresários industriais, de setores não exportadores da velha oligarquia de origens patriarcais, dos técnicos ou burocratas do Estado e dos trabalhadores organizados, perde a participação dos últimos, transformando-se no Pacto Burocrático-Autoritário formado pelos empresários e a burocracia do Estado, que manterá a estratégia desenvolvimentista até a grande crise dos anos 1980.

¹ O ISEB — Instituto Superior de Estudos Brasileiros — foi uma organização do Ministério da Educação que existiu entre 1955 e 1964: o grupo de intelectuais que a formou existia desde o início dos anos 1950 através da publicação dos *Cadernos do Nosso Tempo* (Toledo [org.], 2005).

² Sobre os fatos históricos novos que determinaram o golpe militar e o fim do Pacto Nacional-Desenvolvimentista de Vargas, ver o quarto capítulo de Bresser-Pereira (2003b). Este capítulo está presente no livro desde a sua primeira edição, em 1968.

Essa crise se desencadeia num momento em que o novo ciclo ao nível da sociedade, que denomino Ciclo Democracia e Justiça, já havia dado passos largos no sentido de minar o regime militar. Esse ciclo nasce entre intelectuais de esquerda, geralmente relacionados com a escola de sociologia de São Paulo e a teoria da dependência associada, que, a partir do golpe de 1964, passam a criticar o ISEB, que havia diagnosticado e apoiado o Pacto Nacional-Desenvolvimentista, e a rejeitar sua tese básica — a de que um grande acordo nacional sob a liderança da burguesia nacional estava dando origem à Nação e ao desenvolvimento industrial brasileiro. A teoria da dependência, que se tornará hegemônica na América Latina nos anos 1970, parte dessa rejeição. Se não existia uma burguesia nacional, como equivocadamente então se pensou, a idéia de Nação estava inviabilizada. Em seu lugar, um novo consenso vai se formar, não mais baseado nas idéias de Nação e desenvolvimento econômico, mas na reivindicação de democracia e justiça social. Enquanto o Ciclo Nação e Desenvolvimento nascera da rejeição da dependência externa, o Ciclo Democracia e Justiça parte da aceitação da dependência como fato sociológico e econômico inevitável. Enquanto o ciclo nacionalista tivera o desenvolvimento econômico como meta fundamental, o novo ciclo, ao qual corresponde a teoria da dependência associada, adotará o pressuposto de que o desenvolvimento econômico está assegurado, seja pela natureza dinâmica do capitalismo, seja pelo influxo de capitais externos. Como, de acordo com a lógica das novas idéias, a continuidade da industrialização estaria garantida, os dois grandes problemas não resolvidos pela sociedade brasileira passavam a ser a superação do autoritarismo militar e da desigualdade radical existentes no país.

Esta visão do Brasil vai aos poucos se tornando dominante na sociedade como um todo, enquanto a idéia de Nação, identificada com os militares e os empresários, cai no esquecimento. A sociedade politicamente organizada deixa de se constituir em uma Nação voltada para a autonomia nacional e o desenvolvimento para se transformar em uma sociedade civil concentrada na afirmação dos direitos civis, políticos e sociais. A democracia torna-se a demanda fundamental, e a justiça social uma exigência ao mesmo tempo moral e política. A luta pela democracia, que desde o golpe contara com o apoio dos trabalhadores, das esquerdas e de setores importantes das classes médias, passa, a partir do “pacote de abril”

de 1977,³ a contar também com a participação dos empresários que agora não mais se sentiam ameaçados pelo comunismo.⁴ Estava então se formando no plano político, mas, por enquanto, ainda fora do Estado, um novo pacto de governo: o Pacto Popular-Democrático de 1977. A partir desse ano, em função da reação da negativa da burguesia ao “pacote de abril” do presidente Geisel, rompe-se a aliança dessa burguesia com os militares. O Ciclo Democracia e Justiça ganha grande impulso, torna-se dominante e, através do movimento das “Diretas Já”, leva o país à transição democrática em 1985. Além de lograr a transição democrática, sua grande realização será a Constituição de 1988. Entretanto, já no ano seguinte, em meio aos trabalhos da Constituinte, o Pacto Popular-Democrático entra também em colapso com o fracasso do Plano Cruzado em controlar a alta inflação e com a grave crise econômica que se segue a esse fracasso. Some-se a isto a incapacidade do PMDB — o partido político que representava esse pacto — de enfrentar essa crise, e entenderemos por que a sociedade brasileira, a partir de 1990, irá se render à onda neoliberal e à modernidade global. As idéias de democracia e justiça eram mantidas, mas agora a elas se juntavam as das reformas neoliberais e modernizantes. É difícil dar um nome ao pacto político que deriva dessa rendição da sociedade, e que passa a controlar o Estado a partir de 1990, já que conserva as idéias de democracia e justiça mas a elas acrescenta as propostas contraditórias da ortodoxia convencional. Denomino-o Pacto Liberal-Dependente, para acentuar sua subordinação ao Norte e seu caráter liberal.⁵

Os dois novos partidos que em seguida ao PMDB vão chegar ao poder — o PSDB e o PT — foram também fruto do Ciclo Democracia e Justiça, e, portanto, do abandono das idéias nacionais. A democracia fora alcançada; tratava-se agora de obter a justiça. Como? Os três partidos concordaram que seria através do aumento da despesa pública na área social. E foi o que fizeram quando se tornaram governo, como demonstra o aumento em cerca de 9 pontos percentuais do PIB em gastos sociais que ocorre depois da redemocratização. Porém, os

³ Um conjunto de medidas autoritárias tomadas pelo presidente Geisel, que, pela primeira vez, encontrou grande oposição por parte da burguesia brasileira.

⁴ A causa principal da crise política do início dos anos 1960, que resultou na aliança de empresários industriais e militares com os Estados Unidos e no golpe de 1964, foi a Revolução Cubana de 1959, que deu origem a grande radicalização política da esquerda e da direita.

⁵ Entendo o neoliberalismo como um liberalismo radical.

resultados desse grande esforço foram magros, porque o pressuposto em que se baseara — o pressuposto de que o desenvolvimento econômico estava assegurado — revelou-se falso: o crescimento durara dez anos; desde 1980, a economia estava quase estagnada.

Torna-se, assim, cada vez mais claro que o Ciclo Democracia e Justiça esgotou suas virtualidades. Seus grandes objetivos — a democracia e a justiça social — continuam mais válidos e necessários do que nunca, mas a sociedade não sabe mais como avançar, dada a falta de desenvolvimento econômico e o aumento do desemprego. Continuar a aumentar a carga tributária para financiar gastos sociais não é evidentemente uma alternativa realista. O marasmo que caracterizou as eleições presidenciais de 2006 e a falta de debate público real que então se verificou são uma indicação desse esgotamento: os partidos políticos que se originaram desse ciclo não foram capazes de renovar sua visão do país. A democracia foi alcançada, apesar da crise ética por que vem passando; já a diminuição da desigualdade não o foi. Ainda que dados sobre a distribuição de renda, baseados em pesquisas do IBGE, indiquem alguma melhoria nesse setor, são dados equivocados porque incompletos. Como 80% dos rendimentos em que se baseiam essas pesquisas são rendimentos do trabalho, em um país em que eles não representam mais do que um terço da renda nacional, a pesquisa subestima os rendimentos do capital e não leva em consideração, portanto, que, para compensar o aumento do gasto social, houve um brutal aumento dos juros transferidos pelo Estado aos rentistas, ou seja, à parte não produtiva dos ricos. A estratégia de distribuição via gasto social era intrinsecamente limitada. Além do aumento dos juros, ela levou a uma carga tributária altíssima, de 37% do PIB, não havendo mais na sociedade disposição para aceitar novos aumentos. Hoje está mais claro do que nunca que a diminuição da desigualdade só ocorrerá quando o desenvolvimento econômico for retomado e as empresas voltarem a absorver a oferta ilimitada de mão-de-obra que caracteriza a economia subdesenvolvida e dual no Brasil. Se os intelectuais do Ciclo Democracia e Justiça se equivocaram ao contar com as virtualidades do gasto social para distribuir a renda, os ideólogos da ortodoxia convencional enganaram-se ainda mais gravemente ao pressupor que o desenvolvimento seria retomado com as reformas e a política econômica propostas pelos países ricos. Ou a sociedade brasileira repensa a sua história neste último século, e se dá conta de que seus objetivos não podem ser apenas a democracia e a diminuição da desigualdade, mas deve ser também a do desenvolvimento econômico, e que para isso é preciso reconstruir a Nação brasileira, ou então

não superará a quase-estagnação em que se encontra. Depois dos dois grandes ciclos por que passou, a sociedade precisa encontrar uma nova síntese que lhe permita celebrar um novo pacto político nacional, popular e democrático.

Neste resumo do século XX, como é próprio das sociedades modernas, a classe empresarial e a alta burocracia pública são os dois grupos sociais estratégicos do ponto de vista político. No processo de desenvolvimento capitalista, as classes sociais estiveram sempre em processo de transformação: a aristocracia perdeu poder e relevância durante o século XIX, o mesmo aconteceu com a classe camponesa, a burguesia deixou de ser apenas uma ‘classe média’ para incluir também uma camada alta, a classe trabalhadora diversificou-se e uma parte dela ganhou nível de camada ou estrato médio, e a burocracia, que era um pequeno estamento situado principalmente dentro da organização do Estado, transformou-se em uma grande senão imensa classe profissional ou em uma tecnoburocracia tanto pública quanto privada, e, em consequência, a distinção e o conflito entre as duas classes originais reduziram-se ao mesmo tempo que a ação política das classes sociais perdia os contornos firmes que Marx lhes atribuía.⁶ Em todo esse processo, porém, a alta burguesia, formada por empresários e rentistas, e a alta burocracia política, constituída de burocratas profissionais e políticos eleitos, desempenharam sempre o papel político estratégico.⁷ Ainda que a partir do século XX, quando a democracia se tornou o regime político dominante, os trabalhadores e as camadas tanto médias burguesas quanto profissionais tenham aumentado sua influência graças ao poder do voto, os grandes empresários e a burocracia política – os primeiros como parte da classe capitalista e os segundos, da classe profissional – foram sempre os principais detentores do poder. E embora com freqüência estivessem em conflito, porque possuem interesses corporativos diferentes, estiveram mais freqüentemente associados em torno da construção e consolidação das respectivas nações. Sempre souberam que seu poder e prestígio dependem

⁶ Estou usando a palavra ‘classe’ em seu sentido clássico, presente em Marx e também em Weber, como dependente das formas de propriedade. Neste caso, a classe profissional controla a ‘organização’ (tem a propriedade coletiva da organização, conforme discuti em Bresser-Pereira, 1977), de mesma forma que a classe capitalista tem a propriedade individual do capital. Uso ‘camada’ ou ‘estrato’ no sentido da sociologia da estratificação social que se baseia nos critérios de renda, educação e prestígio social; nesse caso, cada classe pode incluir mais de uma camada.

⁷ Entende-se aqui por rentistas os capitalistas inativos que vivem de dividendos, juros e aluguéis.

essencialmente da autonomia e da força do Estado-nação que dirigem, o que os leva a terem interesses comuns que superam eventuais divergências ideológicas.

Neste trabalho, procurarei fazer uma análise abrangente do papel desempenhado pela burocracia pública na sociedade brasileira – ou seja, pelo setor da classe profissional constituído pelos servidores públicos, os administradores das empresas estatais, os consultores da administração pública e os políticos profissionais ou burocratas públicos eleitos; como estou interessado em classes dirigentes, minha atenção será dirigida para as camadas altas desses grupos que podem ser denominadas ‘alta burocracia pública’ ou ‘burocracia política’. Incluo os consultores na burocracia pública porque eles são geralmente ex-funcionários, que desempenham um papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos. Incluo os políticos porque embora eles tenham com frequência origem burguesa e mais recentemente também origem trabalhadora, quando são bem sucedidos eles se profissionalizam, e, em consequência, a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Incluo-os, também, porque, do outro lado, considero que os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos; sei que os princípios burocráticos não admitem esse fato, mas a questão não é de princípios mas de realidade histórica ou social. O fato de incluir os políticos profissionais no conceito de burocracia pública não significa que ignore a ampla literatura existente sobre os conflitos entre políticos e burocratas, nem que desconsidere a insistência da alta burocracia não-eleita brasileira de se distinguir dos políticos profissionais desde os anos 1930. Há uma longa história desse conflito que até hoje persiste entre altos servidores públicos. Entretanto, o caráter político da atividade dos altos servidores foi amplamente demonstrado na clássica pesquisa realizada nos Estados Unidos por Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Por outro lado, como salientaram Loureiro e Abrucio (1999: 70), “o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total ‘embaralhamento’ das duas funções”. A distinção entre os burocratas ou ‘técnicos’ que seriam competentes e se identificariam com a racionalidade e a eficiência e os ‘políticos’ que seriam clientelistas e despreparados é uma ideologia tecnoburocrática. No Brasil ela se justificava nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, quando os

políticos a nível federal estavam ainda muito presos aos coronéis e ao clientelismo local; era um modo de a burocracia pública lograr legitimidade ao se opor às formas tradicionais de política. Estas formas, porém, foram mudando a partir de 1930, ao mesmo tempo em que o sistema político se democratizava, de maneira que foi ficando claro, de um lado, a proximidade entre técnicos e políticos, e, de outro, a necessidade de controlar ambos democraticamente, e não apenas os políticos. Ângela de Castro Gomes (1994), que estudou as novas elites burocráticas brasileiras formadas principalmente por economistas e engenheiros salientou o caráter maniqueísta dessa divisão, seu caráter de ‘tradição inventada’.⁸ Nas sociedades modernas, na medida em que a classe profissional avança, o processo de profissionalização não ocorre apenas com os burocratas públicos não-eleitos, ocorre também com os eleitos; estes estão para os empresários assim como os não-eleitos estão para os administradores privados – dispõem de maiores recursos políticos e estão mais dispostos a arriscar ou a aceitar uma relativa insegurança – mas afinal fazem parte de uma mesma classe profissional que tem no conhecimento seu ativo mais importante, e na eficiência ou na racionalidade sua justificação maior.

Pressupostos

Parto de alguns pressupostos sobre a natureza do estágio de desenvolvimento capitalista do Brasil para analisar historicamente a burocracia pública brasileira. O primeiro e mais geral é o de que a partir da Revolução Industrial, ou, seja, do momento em que a Revolução Capitalista se completa, não apenas passou a ocorrer desenvolvimento econômico de maneira razoavelmente sustentável em cada país que passa por essa mudança histórica fundamental, mas também passa a haver desenvolvimento político: as sociedades se tornam mais seguras, mais livres, menos injustas, e, mais recentemente, mostram-se crescentemente capazes de proteger ao invés de destruir a natureza. Em outras palavras, não obstante as grandes decepções do século XX, especialmente suas duas guerras mundiais, os horrores do nazismo e os excessos do estatismo, o mundo continua a progredir. Talvez a crença no progresso dos iluministas fosse ingênua porque baseada simplesmente na razão. Entretanto, se

⁸ A pesquisadora, entretanto, salientou que “embora nos últimos anos tal representação sofreu duros golpes, não se deve ter dúvidas sobre sua capacidade de sobrevivência” (Castro Gomes, 1994: 2).

acrescentarmos que a Revolução Capitalista tornou o conhecimento cada vez mais estratégico e transformou a educação pública universal em uma necessidade, compreenderemos que estabeleceu-se assim um princípio de igualdade mais poderoso que a simples declaração da igualdade de todos perante a lei. Na verdade, a partir daí o avanço da democracia tornou-se inevitável. O primeiro resultado político da Revolução Industrial Inglesa foi a transição do Estado Absoluto para o Estado Democrático; um século depois, quando a burguesia já havia perdido grande parte de seu medo de ser expropriada caso fosse garantido o direito de voto aos pobres, surgiu o Estado Democrático Liberal ou a democracia de elites. Finalmente, a partir da segunda metade do século XX, o Estado Democrático Social tornou-se dominante principalmente na Europa Ocidental e do Norte. Esse progresso poderia ser medido houvesse um meio de comparar a cada 50 anos, da frente para trás, o grau de atingimento dos objetivos políticos das sociedades modernas (segurança, liberdade, bem estar, justiça social e proteção do ambiente) que tenham passado pela Revolução Industrial. Nesse processo de desenvolvimento político, a democratização do Estado ocorre na medida em que a própria sociedade se democratiza e passa a exigir um correspondente nível de democratização no Estado, na medida em que deixa de ser oligárquica para, através da educação e da realização econômica de um número cada vez maior indivíduos, tornar-se ela própria menos desigual, mais homogênea. A partir de um certo momento histórico, esses indivíduos logram suficiente capacidade de organização e reivindicação para mudar a constituição do Estado, primeiro tornando-o liberal ao se garantirem os direitos civis, depois, democráticos ao se assegurarem os direitos políticos, e finalmente social ao se afirmarem os direitos sociais. A Revolução Industrial Brasileira ocorreu basicamente entre 1930 e 1960, de forma que pelo menos desde então, mas mesmo antes disso, e não obstante a massa de pobreza, privilégio e injustiça ainda existentes, se podem notar sinais de progresso econômico, social e político.

Meu segundo pressuposto é de que a sociedade brasileira, como todas as sociedades capitalistas no início do século XXI, além de estar, do ponto de vista econômico, na fase do Capitalismo Global, do ponto de vista social, está na fase do Capitalismo dos Profissionais. Trata-se de uma formação social essencialmente capitalista porque baseada na acumulação de capital e no lucro e porque coordenada pelo mercado, mas é uma sociedade na qual a classe profissional tanto pública quanto e privada tornou-se de tal forma importante que divide com a classe capitalista o poder e o privilégio. Assim, o capitalismo não é mais apenas o sistema

econômico e social dos capitalistas, mas crescentemente dos profissionais ou dos técnicos; nesse capitalismo, o capital vem cedendo seu papel de fator estratégico de produção ao conhecimento técnico, organizacional e comunicativo – exatamente o conhecimento que caracteriza os profissionais ou os tecnoburocratas e lhes garante poder e privilégio. São profissionais privados associados intimamente aos capitalistas mas não mais seus meros subordinados que coordenam as organizações privadas e públicas não-estatais. São os profissionais públicos e a alta burocracia pública que dirige os Estados democráticos modernos; dirigem-nos em nome do resto da sociedade mas, evidentemente, também em nome de seus interesses e convicções. Nos diversos estágios do desenvolvimento político, a burguesia será sempre poderosa porque dela depende a acumulação de capital e, portanto, o desenvolvimento econômico; como assinalou Przeworski (1986), os empresários têm um poder de veto – o de suspenderem os investimentos – que lhes dá o papel final no processo político. Os interesses das demais classes, porém, são também de alguma forma atendidos na medida em que o desenvolvimento ocorre, mas, ao contrário do que esperavam generosamente os socialistas, não é a classe trabalhadora, mas é a classe profissional ou tecnoburocrática que mais aumenta seu poder, porque controla um tipo de conhecimento – o técnico, organizacional e comunicativo – que é cada vez mais importante para organizar a produção. Dentro dela, a alta burocracia de funcionários eleitos e de servidores do Estado tenderá a ser especialmente poderosa porque, além de possuir conhecimento, ocupa uma posição estratégica no aparelho do Estado. Entretanto, o poder crescente da classe profissional ou tecnoburocrática está constantemente sendo negado seja porque a classe capitalista não quer reconhecer o fato de que está sendo crescentemente obrigada a dividir com ela poder e privilégio, seja porque seus intelectuais, que muitas vezes se confundem com os intelectuais de esquerda, preferem que essa classe passe despercebida no cenário político e social. Para Guerreiro Ramos (1963: 274), traduzindo uma visão muito comum entre os intelectuais na segunda metade do século XX, “a burocracia é agrupamento que, por força de seu lugar na estrutura social, jamais logra impor suas próprias diretivas à sociedade em geral”. Esta afirmação, entretanto, ou é uma obviedade porque nenhum setor social teria poder para tanto, ou é um equívoco que ignora o poder crescente da classe profissional e, dentro dela, da burocracia pública, na definição das políticas do Estado.

Em terceiro lugar, pressuporei que a sociedade brasileira é uma sociedade dependente, ou, mais precisamente, nacional-dependente. Dado seu tamanho e seu nível de desenvolvimento econômico, há muito existem no Brasil as condições ou os interesses necessários para a constituição de uma Nação – tanto assim que entre 1930 e 1980 vimos se afirmar a Nação brasileira –, mas existem também aqui, como em toda a América Latina, fatores econômicos, sociais e culturais que levam nossas elites capitalistas e burocráticas a, com frequência, não se associarem ao restante da sociedade e assim constituírem uma Nação, mas se associarem ou se subordinarem às elites internacionais. Isto foi verdade em relação a quase toda a elite brasileira no período pré-Revolução de 1930, e voltou a sê-lo especialmente em relação ao setor financeiro, aos grandes rentistas e aos intelectuais a partir do final dos anos 1980, quando essas elites aceitaram subordinar-se às elites dos países ricos. Nesse momento, à Grande Crise da Dívida Externa e a alta inflação que debilitavam a Nação se somou o auge da hegemonia ideológica americana alcançado graças ao colapso do comunismo, e passar a aceitar as orientações vindas do Norte pareceu a única alternativa racional. Em relação aos intelectuais e políticos de esquerda somou-se a isto o ressentimento causado pela participação dos empresários industriais no golpe militar de 1964 – um ressentimento que deu origem a uma equivocada ‘teoria da dependência’ que ao negar a possibilidade de uma burguesia nacional negava a própria possibilidade da existência de uma Nação brasileira.⁹

Meu quarto pressuposto é o de que a globalização é a competição generalizada entre os Estados-nação, de forma que esse não é o momento do capitalismo em que os Estados nacionais perderam relevância, mas, pelo contrário, o momento no qual sua capacidade nacional de formular suas próprias políticas tornou-se mais estratégica. Ou, em outras palavras, meu pressuposto é que nunca um acordo nacional amplo baseado na associação entre os grandes empresários e a alta burocracia pública foi tão necessário para o desenvolvimento econômico e social dos países do que hoje; é esse acordo que permite a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento quanto na globalização. Uma Nação é sempre uma sociedade caracterizada pelo acordo de classes – um acordo que não pressupõe a eliminação dos conflitos, mas que pressupõe a solidariedade social quando se trata de

⁹ As consequências desse ressentimento foram a chamada teoria da dependência associada e o início do que denomino Ciclo Democracia e Justiça Social. Sobre a primeira consequência, ver Bresser-Pereira (2005), sobre a segunda, Bresser-Pereira (2007).

competir com outras nações. Na era da globalização, essa competição econômica é mais viva do que em qualquer outro estágio do desenvolvimento capitalista, de forma que, embora mais interdependente, os Estados-nação se tornaram mais estratégicos. Uma ideologia globalista vinda do Norte e particularmente do país hegemônico, os Estados Unidos, busca naturalmente demonstrar a perda de autonomia e de relevância dos Estados-nação no capitalismo global, usando para isso a ideologia neoliberal.

Meu último pressuposto é o de que esse liberalismo econômico radical não reflete a lógica da eficiência do capitalismo dos profissionais que, embora reconhecendo no mercado um maravilhoso coordenador automático da atividade econômica, conhece suas limitações, e busca através do Estado regulá-lo e corrigi-lo para, assim, alcançar taxas maiores de desenvolvimento econômico. O neoliberalismo é essencialmente uma retórica ideológica da grande burguesia, mas vai além da retórica ao ser, internamente, um instrumento para limitar a capacidade de reivindicação dos trabalhadores e o próprio poder da burocracia pública, e, externamente, sob a forma do que chamo de 'globalismo', ao se constituir em uma estratégia para desarmar os concorrentes externos no quadro da globalização. A onda ideológica neoliberal e globalista foi inicialmente um reflexo da crise que ocorre nos Estados Unidos nos anos 1970 devido ao estrangulamento dos lucros provocado pelo aumento da pressão dos trabalhadores por maiores salários, e da nova competição representada pelos NICs (*newly industrialized countries*) que passavam a exportar manufaturados usando sua mão-de-obra barata. e ao grande aumento dos preços das *commodities* a partir do primeiro choque do petróleo; mas foi também uma reação ao aumento do poder da alta burocracia pública nos próprios países ricos em decorrência do grande crescimento do aparelho do Estado e do aumento da carga tributária que caracterizaram a transição do Estado Liberal, dominante no século XIX, para o Estado Democrático e Social do século XX. O neoliberalismo do último quartel desse século foi portanto: (1) o instrumento ideológico para o restabelecimento da taxa de lucro e da taxa de crescimento do PIB que caíra nos anos 1970 devido ao aumento do poder dos sindicatos e principalmente ao aumento do preço das *commodities* que se segue ao primeiro choque do petróleo (1973); (2) uma resposta à ameaça representada pelo surgimento, nos anos 1970, da concorrência dos NICs (*newly industrialized countries*) que passavam a exportar manufaturados para os países ricos; e (3) uma quebra relativa da clássica aliança que a classe capitalista e a alta classe profissional privada estabelecera com a burocracia pública

para promover o desenvolvimento. Entretanto, essa reação neoliberal não afetou a coesão nacional e a capacidade de suas elites de promoverem seu desenvolvimento econômico porque assumiu sempre forma moderada; o aparelho do Estado medido em termos de carga tributária não diminuiu mas aumentou nos países desde 1980. Já em relação a países de renda média como o Brasil e os demais países da América Latina, que, em maior ou menor grau, sempre foram dependentes, a onda neoliberal e globalista provocou mudanças radicais, e principalmente a quebra da aliança nacional entre empresários e alta burocracia pública. A onda neoliberal no Brasil coincidiu com o movimento político pela redemocratização do país iniciado ainda nos anos 1970, e com a grande crise da dívida externa dos anos 1980, e teve o efeito poderoso, no plano político, de desconstruir a Nação brasileira ao favorecer a ruptura da aliança dos grandes empresários com a alta burocracia pública, e, no plano econômico, de levar ao estancamento do crescimento na medida em que convenceu as elites burguesas e burocráticas a adotar uma ortodoxia convencional incompatível com o desenvolvimento econômico ao invés de, usando suas próprias capacidades rever de acordo com interesse nacional suas próprias estratégias.

Neste trabalho, meu objetivo é oferecer uma visão geral do papel desempenhado pela burocracia pública no Brasil, e da forma pela qual se relacionou com a principal classe dirigente de cada momento histórico – uma classe que foi patriarcal e mercantil no Império e Primeira República, burguesa industrial entre 1930 e 1990, e burguesa rentista desde então; é analisar o papel que alta burocracia pública que desempenhou como setor de uma classe em ascensão e como parte constituinte do aparelho do Estado. Salientarei nesse trabalho o papel da alta burocracia pública em duas áreas – na promoção do desenvolvimento econômico na qual se associa à burguesia industrial, e na reforma do próprio aparelho do Estado primeiro para torná-lo mais efetivo e depois, mais eficiente. A burocracia pública opera, naturalmente, em todas as áreas da sociedade que ela deve regular. Um dos seus papéis mais interessantes é o de buscar atuar como intermediária entre as demandas dos pobres e as resistências dos ricos em ceder parte de sua renda potencial. Onde ela assumiu esse papel com mais força, como foi o caso da Alemanha, o Estado daí decorrente recebeu o nome de Estado corporativo. No Brasil, porém, esse papel foi menor, e não o discutirei.