

## Resenhas de livros

### **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**

Ben Ross Schneider

São Paulo, Sumaré, 1994.

O livro de Ben Schneider é uma valiosa contribuição para aqueles que se preocupam em analisar e entender o desenvolvimento do Estado brasileiro e daqueles segmentos que o compõem. Esse livro é importante porque tenta, em primeiro lugar, preencher a enorme lacuna de estudos sobre a relação entre a política e a administração pública brasileira. Em segundo lugar, porque possibilita contornos mais nítidos da alta burocracia pública brasileira — quem são os burocratas, de onde vêm, quais são seus interesses e preferências, para onde vão. E, finalmente, porque analisa de que forma essa burocracia e suas ações influenciaram o projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro e, principalmente, as políticas industriais dos últimos anos.

Elaborado a partir de uma extensa pesquisa de campo, na qual foram entrevistados 281 altos burocratas públicos (que dirigiram o Estado brasileiro principalmente durante o período autoritário) e que levantou informações sobre quatro casos de grandes projetos industriais desenvolvimentistas dirigidos por empresas estatais brasileiras, o livro de Ben Schneider propõe uma questão básica: como foi possível que um Estado com um grau de institucionalização tão baixo e com uma organização formal tão frágil tenha conseguido se tornar um dos exemplos mais bem-sucedidos de industrialização estatal no período pós-guerra? De que forma a alta burocracia pública brasileira se estruturou para conseguir alcançar resultados tão satisfatórios no processo de industrialização do País?

Schneider constatou, ao longo da sua pesquisa, que conceitos tradicionais da teoria das organizações ou da administração pouco poderiam ajudar na análise do Estado brasileiro. Segundo esses conceitos,

uma burocracia “contaminada” pela fragmentação, pelo personalismo e pelo clientelismo pouco ou nada poderia fazer para elaborar e implementar políticas públicas. No entanto, no caso brasileiro, essa burocracia não só funcionou, como levou o País a se industrializar. Como? De que forma? Schneider acredita que o alto grau de mobilidade dos burocratas de alto escalão (de um ministério para outro e do Estado para a iniciativa privada ou vice-versa), as trajetórias de carreiras e a forma como são feitas as nomeações desses burocratas podem ajudar a compreender melhor como funciona o comportamento burocrático no Brasil do que a análise das organizações formais. Para Schneider, as preferências da alta burocracia estatal não passam pela identificação do corpo burocrático com os órgãos em que trabalham. Ela também não é motivada por interesses materiais imediatos, objetivos organizacionais ou por ideologia. Para Schneider, os burocratas se identificam com as suas carreiras. Nas palavras dele, “a posição (dos burocratas) com relação a uma determinada política depende menos de onde sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão” (capítulo 3).

Ele divide os burocratas em quatro tipos de carreira: os políticos, os militares, os técnicos e os técnicos políticos, que possuem visões diferentes sobre os tipos de políticas estatais, inclusive na área industrial. E como no Brasil todos os cargos de alto escalão no Estado são preenchidos através de nomeações, Schneider crê que esse é o elo de ligação entre as carreiras burocráticas e o êxito na industrialização. Para ele, “nomeações, mais que organizações, estruturam o poder e os incentivos no Estado” (capítulo 4). Na apresentação do livro, Bresser Pereira resume as propostas de Schneider:

“Através do estudo da forma de carreira, da circulação entre as agências, das promoções e das formas de saída ou demissão, a abordagem das carreiras (e das nomeações) permite a Schneider compreender de forma sistêmica e inovadora a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente do Estado brasileiro”.

A parte II do livro (capítulos 5, 6, 7 e 8) descreve e analisa a história de quatro projetos desenvolvimentistas na área industrial e de que forma a baixa institucionalização e organização formal do Estado brasileiro, a circulação dos burocratas pelos postos-chaves desses órgãos, as nomeações e a relação com a situação política do País influenciaram na elaboração e execução desses projetos. Os estudos de casos da criação de uma *holding* do aço (Siderbrás), da construção de uma usina siderúrgica (Açominas), da abertura de uma mina de ferro na Amazônia (Carajás) e da produção de alumínio da Companhia Vale do Rio Doce tentam esclarecer como agiam os principais dirigentes do Estado brasileiro durante o período autoritário. Como diz Schneider, “os estudos de caso são, em primeiro lugar e principalmente, uma tentativa de abrir janelas para o funcionamento interno, misterioso e opaco do Estado. Sabemos muito sobre o que faz um ‘Estado monolítico’ na industrialização tardia, mas sabemos muito pouco sobre o que pensam e fazem aqueles que estão dentro do Estado”.

A releitura de Schneider da relação entre a política e a burocracia evidencia que o êxito de uma série de políticas, inclusive as industriais, durante o regime autoritário, não se deveu apenas às suas formulações tecnocráticas ou legais-racionais. O livro mostra que a elaboração e a implantação dessas políticas também eram politizadas e que resultaram de um conjunto de fundamentos técnicos e políticos intermediados por técnicos políticos.

## **Democracia e Mercado**

Adam Przeworski

Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

Até há pouco tempo, nos modelos macroeconômicos, as variáveis políticas eram ou ignoradas completamente, ou definidas como exógenas, tendo pouca interferência sobre os resultados do modelo. No entanto, tornou-se cada vez mais evidente que, para a maioria das questões macroeconômicas, as variáveis políticas eram, sim, fundamentais, e que elas, de fato,

A tentativa de Schneider no sentido de entender o processo de formulação e implementação de políticas através da análise das carreiras dos burocratas que as executam e do processo de nomeação desses burocratas se mostra promissora. Esse tipo de reflexão evidencia que as análises tradicionais da administração pública devem ser repensadas e reavaliadas e que, para se estudar o Estado brasileiro, existe um enorme “filão” praticamente inexplorado.

Mesmo não tendo a preocupação específica de analisar a situação atual, Schneider, com o seu livro, coloca na mesa de discussões temas fundamentais para a reforma do Estado brasileiro nos dias de hoje: de que forma a não-institucionalização do regime, a fraca organização formal, as nomeações, as carreiras e o alto grau de movimentação dos burocratas estão-se combinando (e se combinarão no futuro) com a demanda de uma sociedade cada vez mais organizada e participativa? Como a democratização tem influído sobre as carreiras e as nomeações dos burocratas, sobre o corporativismo da burocracia e sobre a busca de resultados eficazes e eficientes nas políticas estatais? De que forma é possível profissionalizar a administração pública brasileira tendo em vista a situação descrita por Schneider da alta burocracia pública?

Com o seu livro, Schneider reacende a discussão dessas e de outras questões que estão colocadas para todos aqueles que têm interesse em compreender e analisar o processo político-administrativo no Brasil e se preocupam em intervir em um efetivo processo de reforma do setor público brasileiro.

*Daniel Annenberg*

Cientista político e

Consultor em Administração Pública.

interferiam sobre os resultados dos modelos. Surge então uma nova linha de pesquisa em ciência econômica, a chamada macroeconomia política, que procura endogeneizar variáveis políticas. Busca-se, dessa forma, restabelecer a ponte entre a ciência econômica e a ciência política, partindo-se, nesse caso, do campo da economia para o da política.

Outra ponte está sendo construída com a mesma finalidade, isto é, ligar a ciência econômica à ciência política para, dessa maneira, poder retirar melhores instrumentos para a análise tanto das questões políticas quanto das econômicas. Está sendo erguida a partir da outra margem, ou seja, a partir da ciência política. Adam Przeworski é um dos principais protagonistas desse esforço da parte da ciência política. Ele alia a sua formação de cientista político a um amplo conhecimento da ciência econômica e a um grande domínio dos instrumentos de análise utilizados com frequência na economia, como é o caso da teoria dos jogos. Seu livro, *Democracia e Mercado*, é um bom exemplo disso.

Esse livro, publicado originalmente em inglês em 1991, parece ter sido escrito para dar conta de uma angústia, particularmente aguda para o autor, dada a sua origem polonesa, a de saber qual afinal será o destino dos países do Leste Europeu em suas transições de um regime socialista/estatista para um regime capitalista de mercado, e de um regime totalitário para um regime democrático. Processos que, coincidentemente ou não, estão em andamento também na América Latina.

A partir desse mote, os processos de transição na direção de regimes democráticos e na direção de economias mais voltadas ao mercado, que estão ocorrendo tanto na América Latina quanto nos países do Leste Europeu, Przeworski coloca algumas questões que irá trabalhar no decorrer do livro. Essas questões dizem respeito, de modo geral, às relações entre a democracia e o mercado capitalista. Elas indagam sobre: os tipos de instituições democráticas com mais chance de se estabelecer de forma duradoura; os tipos de sistemas econômicos mais propensos a gerar crescimento combinado com bem-estar social; os condicionantes políticos necessários para que haja desenvolvimento econômico; as condições econômicas imprescindíveis à consolidação da democracia.

Przeworski inicia o livro abordando o tema que mais o aflige: a queda do comunismo e o futuro dos antigos países socialistas. Nesse capítulo, ele aproveita para fazer uma espécie de *mea culpa* em nome da ciência política. Diz ele: “O ‘Outono do Povo’ foi um melancólico fracasso da ciência política” (Przeworski, 1994, p. 15). Nessa crítica, algo exagerada, a si próprio e a seus pares, o autor afirma que a ciência política fracassou porque foi incapaz de identificar antecipadamente os elementos, já de antemão presentes nessas sociedades, que inevitavelmente levariam à derrocada do comunismo. Uti-

lizando uma metáfora construída por Przeworski, a ciência política foi incapaz de diagnosticar o câncer que estava por trás da pneumonia que, de fato, liquidou esses regimes. Segundo ele, a pneumonia foi o surgimento de Gorbachev e suas propostas liberalizantes para a União Soviética. E o câncer foi o esgotamento do discurso ideológico a favor do comunismo, que servia como um amálgama que preservava a unidade dessas sociedades. Sem nada que pudesse lhe dar uma certa consistência, os regimes comunistas tombaram como castelos de cartas.

Mas, passados o júbilo e o espanto provocados por esses acontecimentos, o que irá ocorrer nesses países? Dado que, segundo o autor, a queda dos antigos regimes, provavelmente, não tenha apenas sepultado o projeto do socialismo, mas também a “idéia da administração racional das coisas para satisfazer as necessidades humanas — a viabilidade de instalar a propriedade pública dos recursos produtivos por intermédio de um controle centralizado” (Przeworski, 1994, p. 22), parece não restar outra alternativa a não ser a economia de mercado. Mas, tendo adotado a economia de mercado, o destino desses países será o de se aproximar dos países desenvolvidos capitalistas, ou eles seguirão o rumo dos países subdesenvolvidos capitalistas? E, mais ainda, as recém-implantadas democracias resistirão às crises econômicas e aos custos da transição econômica?

Para tentar responder a essas questões, o autor começa analisando, no primeiro capítulo do livro, os mecanismos de funcionamento da democracia. Para Przeworski, um elemento fundamental da democracia é a incerteza quanto aos resultados do processo político de luta pelo poder, ou seja, quanto aos resultados das eleições. Há democracia somente quando todos os partidos estão sujeitos não apenas a ganhar, mas, principalmente, a perder eleições. A incerteza da democracia, entretanto, é uma incerteza organizada, institucionalizada, sujeita a regras específicas que devem ser aceitas por aqueles que participam do jogo democrático. Aqui se coloca a questão fundamental da adesão à democracia. Afinal, por que os vários grupos de interesse aceitam as regras da democracia, mesmo quando derrotados? Primeiro, é preciso eliminar a idéia de que a democracia se impõe pela racionalidade, ou de que somente ela leva a uma convergência para o máximo bem-estar social, supondo que isso exista. O conflito de interesses inerente ao processo democrático cria vencedores e perdedores efetivos. Utilizando a linguagem da teoria dos jogos, Przeworski argumenta que não ocorrerá a defecção dos perdedores quando existirem arranjos institu-

cionais que garantam *payoffs* compensatórios para que eles continuem no jogo. Essas instituições devem sustentar a continuidade temporal do jogo democrático e a possibilidade de que os perdedores de hoje se convertam em vencedores no futuro. A democracia pode portanto ser considerada como um jogo entre agentes com interesses próprios em um ambiente de incerteza, mas, segundo ele, também não é um jogo tão aleatório como faz pensar a teoria da escolha racional, porque as estratégias adotadas pelas forças políticas não são aleatórias.

No segundo capítulo do livro, Przeworski analisa a questão da transição para a democracia. Com relação a esse ponto, interessa saber qual será o tipo de transição que, com maior probabilidade, poderá levar à consolidação da democracia, algo difícil, reconhece, desde saída, o autor. Uma democracia será estável quando as principais forças políticas aceitarem os resultados do processo democrático e subordinarem os seus interesses e valores a uma avaliação, cujos resultados são incertos. O sucesso ou fracasso da transição será determinado pelo tipo de instituições que será possível construir ao longo e ao final do processo. A construção das instituições, por sua vez, dependerá da negociação entre os vários grupos participantes da transição. Essas negociações podem ocorrer entre grupos aliados na luta contra o autoritarismo, ou podem incluir também as forças que davam sustentação ao regime anterior. Nas transições em que ocorre um pacto com os grupos dominantes nos regimes autoritários, o processo de transição tende a ser, no início, menos traumático, mas será também mais difícil o novo regime conseguir se livrar da tutela das antigas forças dominantes. Esse é justamente o caso da maioria dos países da América Latina com relação aos militares.

No terceiro capítulo, Przeworski faz uma contraposição entre o capitalismo e o socialismo com relação à capacidade de cada um desses sistemas em promover o crescimento econômico garantindo uma distribuição da renda de forma a produzir um máximo bem-estar social. O autor argumenta que nem o projeto capitalista puro, isto é, deixar que as forças de mercado aloquem livremente os recursos da economia, nem o socialismo puro, isto é, a existência de um planejador central que realize a mesma tarefa, são capazes de atingir o objetivo acima determinado. O capitalismo peca na distribuição da renda. A grande crítica ao capitalismo segundo Przeworski é que nesse regime, “os indivíduos são simultaneamente agentes no mercado e cidadãos. A alocação de recursos que eles preferem não coincide em geral

com aquela a que chegam pela via do mercado” (Przeworski, 1994). O socialismo, por outro lado, desenvolve um projeto que se provou impossível de ser implementado. O planejamento centralizado não consegue promover o crescimento econômico, porque as hipóteses que ele assume com relação ao comportamento dos consumidores, dos trabalhadores e dos próprios planejadores são irreais. Przeworski discute então a possibilidade de que esses regimes puros sejam reformados e conclui que o melhor regime possível deve ser aquele que institua uma certa regulamentação aos mercados de modo a garantir um mínimo bem-estar social aos indivíduos.

O quarto capítulo trata dos condicionantes políticos para a reforma econômica. Talvez seja o capítulo que sirva mais de perto à compreensão de vários problemas vividos atualmente pelo Brasil. Przeworski parte do pressuposto de que as reformas econômicas, ao menos inicialmente, deverão provocar alguns custos sociais, como o desemprego, a má alocação temporária de recursos, a inflação e até mesmo uma piora relativa da distribuição de renda. Esses custos podem ser muito elevados para que a recente democracia possa sustentá-los. É o grande problema da simultaneidade entre as transições econômica e política. Além disso, a oposição às reformas pode conduzir o governo à paralisia, caso ele não seja suficientemente forte para impor, de forma democrática, as reformas que pretende realizar. Pode também levar à adoção de políticas do tipo *stop and go*, com avanços e recuos intermitentes. Dessa forma, segundo Przeworski, as reformas econômicas podem ocorrer em regime democrático, mas trazem consigo elementos que podem desestabilizar o regime democrático.

Enfim, esse é um livro bastante interessante e muito útil para quem estiver interessado em compreender fenômenos tão próximos à nossa realidade como são as transições para regimes políticos democráticos e de economias mais centralizadas para economias mais voltadas ao mercado. Além disso, é um bom exemplo de como a utilização de conceitos, instrumentos e linguagem originalmente utilizados na economia pode servir muito bem para ajudar outros campos de análise. Outra qualidade do livro é a grande quantidade de exemplos de situações históricas vividas por vários países e que servem para ilustrar a análise que Przeworski desenvolve ao longo do texto.

Ricardo Ribeiro  
Fundação Getúlio Vargas, São Paulo