
RESENHAS

GOUVÊA, G.P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.

Esta obra, originalmente apresentada como tese de doutorado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, tem como foco de análise um importante segmento da burocracia estatal: a chamada tecnocracia da área econômica em momento crucial da transição política brasileira, entre 1983 e 1987, quando foi concebida e implementada importante reforma no sistema financeiro do País. Naquela oportunidade, seguindo o receituário do Fundo Monetário Internacional, o Brasil procurava, a duras penas, equilibrar as suas contas no tocante ao balanço de pagamentos, mas nem de longe controlava o ritmo inflacionário sempre crescente. O déficit público, como sempre, eterno vilão do processo inflacionário, já era responsabilizado pela crise, só que os principais agentes causadores alegados eram os mecanismos institucionais do “Orçamento Monetário Nacional” e da “Conta Movimento.”

Como bem recorda a Autora, o ‘orçamento monetário’ era uma operação contábil para cobrir gastos governamentais de origem diversa, que não passavam pelo crivo do Congresso nem pela fiscalização do Tribunal de Contas da União, sendo apenas submetido ao Conselho Monetário Nacional. Tais gastos incluíam: crédito subsidiado à agricultura e à exportação; financiamento das compras de produtos agrícolas, amparado nas políticas de preços mínimos e de estoques reguladores; intervenções nas políticas de café, trigo e açúcar; cobertura do déficit da Previdência Social; cobertura da inadimplência dos empréstimos externos com aval do Tesouro Nacional; e operações de crédito comercial e industrial, além de empréstimos de liquidez ou de mercado aberto.

A ‘conta movimento’, criada em 1964, quando Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões comandavam a área econômica, conferia ao Banco do Brasil a função de autoridade monetária, ou seja, de agente financeiro do Tesouro, tendo como principais instrumentos a ‘caixa de amortização’ e a ‘carteira de redescontos’. Nessas condições, como explica Fábio Villares, citado pela Autora na p.135, toda a vez que os cheques emitidos à conta do Tesouro Nacional ultrapassavam o valor dos seus depósitos no Banco do Brasil, este concedia-lhe automaticamente um empréstimo, operação que no segundo momento exigia a emissão de papel moeda. A ‘conta movimento’ objetivava registrar os pagamentos e recebimentos do Banco do Brasil, por

conta dos serviços realizados em transações com o Banco Central recém-criado, que não dispunha de recursos próprios, seja patrimoniais, seja financeiros ou de custeio, para fazer face às suas despesas administrativas. Ocorre que os saldos credores que deveriam ser recolhidos diariamente ao Banco Central jamais o foram, de modo que essa conta transformou-se numa fonte automática de suprimento de recursos para custeio de operações do interesse da política econômica governamental ou do próprio Banco do Brasil. Tal situação, que perdurou por duas décadas, entre 1965 e 1985, inviabilizava o cumprimento por parte do Banco Central de sua tarefa de controlar a execução da política monetária do País, do mesmo modo que tornava letra morta o poder de autoridade monetária do Conselho Monetário Nacional.

Preunciava-se o ocaso do regime militar, e a mesma burocracia que engendrara esses artifícios ou, no mínimo, fora conivente com eles, começava a reagir, preconizando um novo desenho institucional que eliminasse tais distorções, em nome da racionalidade técnica e do “interesse nacional”; quiçá mais preocupada com a possibilidade de uso desses instrumentos pela nova equipe econômica que haveria de se instalar no poder, provavelmente dentro de nova correlação de forças resultante do movimento de redemocratização do País.

Foi assim que as elites burocráticas da área econômica, sob a liderança do então Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Mailson da Nóbrega, organizaram informalmente um grupo de trabalho, depois oficializado, em 1994, com o nome de Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, instituída pelo voto nº 283/84 do Conselho Monetário Nacional.

É nesse contexto que a Autora desenvolve a sua investigação, didaticamente relatada em três partes: na primeira, define o seu problema de pesquisa (na qual a questão teórica levantada é a da autonomia relativa da burocracia estatal) e enfoca os desafios conceituais, metodológicos e substantivos da pesquisa; na segunda, analisa a gênese e as transformações da burocracia econômica no Brasil, tendo como moldura a construção do Sistema Financeiro Nacional; finalmente, no terceiro bloco, têm-se a essência da pesquisa, suas conclusões e seus desdobramentos, na qual é retratada a ação da burocracia econômica governamental no episódio da reforma do sistema financeiro do País na década de 80.

Para chegar a tanto, Gilda Portugal analisa o espaço de poder da burocracia econômica governamental, perscrutando a sua lógica de ação no aparelho do Estado. Um caminho já trilhado por outros, como ela própria admite, mas com a particularidade de examinar o processo a partir da prática

dessa elite burocrática e ancorada em três premissas básicas: 1) o poder burocrático é definido por uma tensão entre limites e interesses localizados dentro e fora do Estado, ou seja, interesses públicos e privados que a burocracia procura interligar; 2) a despeito desses limites, a burocracia é movida por uma lógica própria para atingir os seus objetivos; e 3) somente por intermédio da análise de situações concretas é que se pode compreender melhor este processo.

Renunciando deliberadamente a qualquer pretensão de construção teórica, ainda que não se furte a uma síncrese da literatura pertinente para fundamentar as três premissas que orientam o seu estudo, a Autora assume que na escolha desse caminho “estamos optando por não tratar de discussões importantes e que são objeto de muitas controvérsias” e que “a não-discussão dessa questão faz parte da idéia, esta com as inevitáveis conseqüências teóricas, de que se avança mais no conhecimento da realidade através da análise de situações concretas” (p.26). À primeira vista, esta observação pode parecer uma postura francamente fenomenológica de quem evita o trânsito pelo terreno do controverso e irregular, ou que, a pretexto de não distorcer a realidade, comparece à mesma desprovido de qualquer formulação teórica. Mas não é bem assim. Ela constrói o seu objeto de pesquisa na primeira parte do livro, fugindo, é bem verdade, ao questionamento que identifica os beneficiários de uma dada política pela ação de atores coletivos, mas formulando questões importantes a respeito dos recursos políticos disponíveis à burocracia econômica estatal brasileira, na transição entre o regime autoritário e a redemocratização iniciada na Nova República, levando em conta os limites “impostos” pela estrutura de dominação imperante naquela conjuntura. Questiona também a origem das contradições e os conflitos dentro dessa burocracia, buscando encontrar a lógica de ação da mesma, em função dos espaços de poder que, dentro de uma situação capitalista determinada, muda de uma conjuntura para outra.

Para responder a essas questões, Gilda Portugal resgata criticamente a visão clássica weberiana, e agrega a contribuição de muitos contemporâneos, a exemplo de Offe e Poulantzas¹. Em Weber vai buscar a noção de racionalidade burocrática, indispensável no desenvolvimento do capitalismo, no que respalda a análise descritiva do seu estudo empírico. Em Offe, o caráter classista das políticas do Estado, para desvendar as relações

¹ Aqui ela recorre a Oszlak (**Teoría de la burocracia**. Buenos Ayres: Paidós. 1984. p.253), para quem a falta de fronteiras conceituais neste campo de estudo tem levado ao sincretismo, no seu modo de ver, a única aproximação viável para captar a complexidade do fenômeno burocrático estatal.

de poder e de como isso afeta a burocracia enquanto agente e parte dos interesses de uma sociedade, e não simplesmente como agente de controle a serviço da classe dominante. De Poulantzas, retoma o conceito de autonomia relativa, trabalhado nas condições do Estado brasileiro por Luciano Martins, que admite não ser a autonomia relativa da burocracia, em face da classe dominante, que a torna “agente histórico de transformação”, mas sim “a autonomia da dimensão política face às demais instâncias da estrutura social” (p.51). É neste referencial teórico que ela procura respaldo para a compreensão do espaço de poder da burocracia brasileira e de sua lógica de ação, trabalhando a hipótese de que, em determinados momentos, a burocracia governamental da área econômica exerceu alguma autonomia de ação, embora esbarrada em condicionantes estruturais que lhe impuseram limites. Entretanto, como essas injunções estruturais não seriam os únicos determinantes da ação burocrática, haja vista os conflitos de interesses que permeiam essa ação dentro e fora do Estado, sempre houve espaço para o exercício do poder burocrático.

Embasada nessa orientação teórica, a Autora realiza, com sucesso, um trabalho de campo amplo e exaustivo, cujo produto é um excelente relato da gênese e da evolução da burocracia econômico-financeira no Brasil e sua ação destacada na reforma do sistema financeiro. Consegue mostrar, com clareza, o problema da autonomia relativa da burocracia, enquanto categoria social, a partir do entendimento de que o seu espaço de poder não é um dado estabelecido, mas definido em situações e momentos específicos das relações entre Estado, sociedade e economia. Neste particular, distancia-se da postura de Bresser Pereira, que, no início da década de 80, empolgou-se com a tese da emergência de uma nova classe social, a tecnoburocracia, tendo como sistema econômico correspondente o assim chamado “modo estatal de produção”, que seria diferenciado do modo de produção capitalista.²

Finalmente, a Autora detecta que os interesses últimos da burocracia pública são comuns aos dos demais grupos dominantes da sociedade capitalista, ou seja, a manutenção e reprodução das condições da acumulação privada, da qual depende. Por conseguinte, admite a existência de uma relação de interdependência entre a burocracia estatal e os demais

² Esta tese, tão ousada quanto de difícil sustentação, foi duramente criticada por Arthur Giannotti (**Além do capitalismo?**) e por Luiz Lima e Luiz Belluzzo (**O capitalismo e os limites da burocracia**). In: BRESSER PEREIRA. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

segmentos dominantes, relações estas desenvolvidas de forma contraditória e conflituosa. Esta tensão não desaparece nunca, mas modifica-se de uma conjuntura para outra, dentro da mesma situação capitalista.

Na década de 70, Ralph Milliband³ já mostrava como a intervenção do Estado na vida econômica de um país enseja a interação cada vez maior dos burocratas estatais com o empresário privado. A postura francamente conservadora dos altos funcionários governamentais seria uma decorrência dessa proximidade com o mundo empresarial, para não dizer do comprometimento real com segmentos de capitais aos quais devem lealdade. Um forte indício dessa simbiose pode ser constatado mediante a análise criteriosa do intercâmbio freqüente de pessoal tecnoburocrático que passa do quadro das empresas privadas para a administração pública e vice-versa.

Entretanto, esse aspecto não foi privilegiado pela Autora, na análise empírica da reforma institucional preconizada pela elite burocrática brasileira, que propôs o reordenamento das finanças públicas, nos anos 80. Que grupos de interesse se beneficiariam ou deixariam de se beneficiar, mais diretamente, das reformas propostas, e em que medida a alta burocracia estatal financeira estaria relacionada com tais grupos? Em nenhum momento a Autora propôs-se a realizar essa discussão, preferindo outra vertente analítica, o que merece a compreensão do leitor, mas certamente não a isenta da cobrança dos críticos mais radicais. De fato, no seu estudo, faz falta a análise das eventuais ligações e comprometimentos dessa elite burocrática com os grupos privados em competição na sociedade, cujos efeitos afloram no interior do aparato do Estado. Poder-se-ia hipotetizar que, nas demarches do episódio estudado, tivesse havido muito mais que uma luta engenhosa para preservar o “interesse público” da ação clientelística dos políticos que retomariam o poder, ou a atitude racional de estabelecer o controle da sociedade sobre os atos do governo. Por trás de tudo poderia estar a preocupação em não deixar que os novos ocupantes dos postos governamentais, nas esferas política e econômica, pudessem utilizar os instrumentos flexíveis da ‘conta movimento’ e ‘orçamento monetário’ com outros propósitos, beneficiando grupos de interesse diferentes daqueles que os atuais ocupantes representavam, ou mesmo segmentos sociais excluídos que poderiam emergir da nova correlação de forças.

Voltando à questão da alternância dos tecnoburocratas da administração privada nos altos postos da administração pública, somente nos últimos anos

³ Ver Milliband, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Resenhas

a sociedade vem despertando para os efeitos danosos dessa prática que se tornou lugar comum na área financeira. Afinal, não é apenas a competência profissional que explica os motivos pelos quais tais atores transitam com tanta desenvoltura, ora na burocracia estatal, ora na burocracia de organizações privadas do capital financeiro. As conseqüências de tal movimentação não envolvem apenas questões éticas, mas também a apropriação e multiplicação de fortunas da noite para o dia, envolvendo bilhões de dólares do contribuinte, decorrente do uso de informações privilegiadas e do tráfico de influências. Quem se der ao trabalho de verificar os antecedentes profissionais dos ocupantes dos mais altos cargos públicos na esfera econômica e financeira vai perceber como este “entra-e-sai” configura uma ciranda em que os atores entram ministros, secretários gerais, presidentes e diretores de bancos e de empresas estatais, e saem empregados de grandes grupos privados, donos de empresas de consultoria, sócios, consultores ou diretores de bancos privados e vice-versa.⁴

Para concluir, registram-se alguns senões de revisão do texto que não comprometem a essência, mas atrapalham os leitores que costumam conferir as fontes bibliográficas para análise mais aprofundada. São casos de autores citados que não aparecem na bibliografia, a exemplo de Cardoso (1993), na p.63; Cardoso de Mello (1988), na p.66; Gerth & Mills (1982), na p.78; Oliveira (1985), na p.135 e 159; e Parente & Calabi (1990), na p.199. São pequenos detalhes que não diminuem o valor da obra, que sem dúvida será referência obrigatória para os estudiosos da temática.

Cyro Mascarenhas Rodrigues
EMBRAPA-SSE

⁴ Exemplos nominais desse vaivém de burocratas, o leitor encontrará na edição nº 11, ano 28, de 15 de março de 1995, da revista **Veja**, e na edição de 27 de agosto de 1995 do **Correio Braziliense**.