

**POR UMA SOCIOLOGIA POLÍTICA  
DA BUROCRACIA**

Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64, de Adriano Nervo Codato. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1997, 368 pp.

**Fernando Luiz Abrucio**

Os estudos sobre a burocracia já têm uma tradição na ciência política brasileira, contando com

análises clássicas a respeito da criação do Dasp, do papel da administração paralela no período JK e, mais recentemente, do modelo burocrático instituído pelos governos militares. Em linhas gerais, esta literatura mostra a importância da burocracia — ou de parte dela — para a definição dos rumos do Estado nacional-desenvolvimentista. O livro de Adriano Codato vem se juntar a esse conjunto de trabalhos optando por uma abordagem metodológica que vem perdendo terreno entre nossos pesquisadores: o enfoque da sociologia política, que alia o

estudo das instituições com o das formas pelas quais os grupos sociais tentam fazer valer seus interesses no âmbito estatal. A esta instigante opção metodológica soma-se uma pesquisa empírica original e de alta qualidade, que com certeza tornou justa a entrega do prêmio Anpocs de melhor dissertação de mestrado (versão 1996) ao texto de Codato.

O objeto escolhido foi uma das agências mais importantes do regime militar: o todo-poderoso Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado pelo presidente Ernesto Geisel para melhorar a coordenação burocrática e contribuir decisivamente para completar o ciclo industrial de substituição de importações, tal como expresso nos objetivos do II PND. Esta estrutura burocrática concentrou poderes na Presidência da República e, desse modo, propiciou ao Estado brasileiro chegar a um alto grau de autonomia e mais próximo de um projeto prussiano de desenvolvimento econômico. Paradoxalmente, porém, esse êxito semeou seu fracasso futuro: quanto mais avançava em suas metas, mais o governo Geisel sofria resistências das frações econômicas hegemônicas, que primeiro atuaram numa rebelião contra a "crescente estatização da economia" e depois engajaram-se na campanha da redemocratização. Por que, após anos de apoio aos militares, o empresariado se voltou contra o regime autoritário?

Codato responde a esta pergunta utilizando a sociologia política de forma precisa, tendo como pano de fundo a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, mas ressaltando a extrema relevância da análise institucional para o entendimento desta questão. Em torno deste eixo explicativo, a análise do livro tem três grandes méritos.

O primeiro está no enfoque bem dosado nas instituições, sem cair no formalismo reinante nos trabalhos da área de administração pública. Neste sentido, a força política do CDE não pode ser meramente explicada, como fazem alguns autores, pelas características pessoais do presidente Geisel, com seu estilo "neobismarckiano". Na verdade, foi criado um novo desenho institucional, baseado em "um centro decisório único, situado na cúpula do sistema estatal e bastante fechado às pressões e influências 'externas'" (p. 141). Assim, criava-se um mecanismo contra a fragmentação e a competição crescentes, típicas do modelo burocrático brasileiro e que tinham sido ampliadas com o Decreto-lei nº 200. O CDE constituía-se na solução

institucional para aumentar a capacidade governamental de formular e controlar as políticas públicas, especialmente as vinculadas ao desenvolvimento econômico.

O poder adquirido pelo CDE e sua importância para o projeto de desenvolvimento formulado por Geisel têm levado vários autores a compará-lo ao Conselho Monetário Nacional (CMN), fortíssimo no período do "milagre econômico". De forma bastante convincente, Codato rebate estas análises demonstrando que o CDE foi um arranjo institucional com características bem distintas do CMN. Primeiro porque se tratava de substituir o informalismo e o poder concentrado na figura do czar econômico da época e comandante da estrutura do CMN, o ministro Delfim Netto, por uma estrutura formal e que centralizasse o poder na Presidência da República. Nas palavras do autor, "o CDE foi o resultado explícito de um projeto das cúpulas da burocracia do Estado e do seu desejo de encontrar, a todo custo, um mecanismo mais 'racional' (e, portanto, 'técnico') e menos 'informal' (isto é, 'político') de decisão, justamente o oposto do que havia prevalecido entre 1967 e 1974" (p. 88).

Uma segunda diferença importante está no raio de ação do CDE. Embora a área econômica fosse uma de suas prioridades, o fato é que ele se tornou, pela amplitude dos temas lá debatidos, o verdadeiro "conselho de governo". Esta posição estratégica do CDE cumpria uma função mais geral, muito bem detectada pelo viés sociológico do autor: cabia a este órgão modificar a relação do Estado com os grupos econômicos empresariais hegemônicos no tocante ao modelo de desenvolvimento. É verdade que a tríplice aliança Estado/capital privado/multinacionais permaneceria, mas a correlação de forças se transformaria, com o vértice das empresas estatais ganhando maior relevância.

Geisel tentou realizar um verdadeiro projeto prussiano de desenvolvimento, buscando cortar a "relação altamente simbiótica, porém mercantil e pouco solidária, entre o empresariado e o Estado", como bem aponta Fiori<sup>1</sup>. O CDE entra neste projeto, segundo Codato, como a "tecnologia organizativa" que, por meio da centralização do poder na Seplan e na Presidência da República, evitaria a balcaniza-

(1) Fiori, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: Ensaio sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995, pp. 71-72.

ção do Estado, quer pelo enfraquecimento dos arranjos corporativos de representação empresarial, quer pela diminuição da autonomia das agências públicas, nas quais eram estabelecidos os "anéis burocráticos", mecanismo informal que privilegiava o acesso de determinados grupos econômicos às decisões e aos recursos estatais. Mais uma vez fica nítida a diferença com o CMN: este instrumento burocrático era extremamente permeável à influência das frações dominantes da burguesia, sobretudo a paulista, principal base de sustentação do ministro Delfim Netto. O CDE, por sua vez, significou um fechamento do aparelho estatal para grande parcela do empresariado.

E neste ponto encontra-se o segundo grande mérito do livro: a análise do impacto da mudança na administração pública, efetuada com a criação do CDE, sobre o conflito entre os empresários e o governo Geisel. Como bem ressalta Codato, não foi uma mera alteração de organograma. As campanhas pela "desestatização" e pela redemocratização vão ser analisadas como produtos do fechamento dos canais corporativos e dos anéis burocráticos ao grande empresariado. A centralização de poder no CDE aguçou o conflito entre as frações econômicas dominantes e o projeto de desenvolvimento elaborado por Geisel. Seu projeto prussiano contido no II PND foi em grande medida realizado, mas ao custo de criar uma rebelião em um dos principais suportes à ditadura militar.

No desenrolar deste aspecto da análise, Adriano Codato mostra como a "rebelião empresarial" não estava umbilicalmente ligada à crise econômica nem a um pretensão liberalismo dessas elites. No que se refere ao problema econômico, é bom lembrar que o II PND representou uma saída desenvolvimentista à crise, contendo ingredientes que agradavam mais aos empresários do que a realização de um forte ajuste econômico. Aqui não havia uma contradição entre o projeto geiseliano e os interesses das frações dominantes; ao contrário, a política econômica ao estilo *stop and go* constituiu-se em um denominador comum às aspirações de ambos os grupos. É importante marcar que a centralização das decisões no CDE, desenhado de maneira a tornar o presidente o grande árbitro das políticas governamentais, facilitou a adoção deste rumo.

A campanha empresarial contra a estatização também não teve uma relação contínua com a luta pela redemocratização. Até porque, como mostra o

autor, os empresários não criticavam o regime autoritário tendo como suposto uma adesão à liberal-democracia. As falas do empresariado expostas no livro demonstram que, em sua maioria, os agentes das frações econômicas dominantes tinham uma visão instrumental da democracia. O objetivo era aumentar a participação empresarial nas decisões estatais, reabrindo os canais corporativos fechados pela "tecnologia organizativa" na qual tinha papel central o CDE. Quanto ao aprofundamento da democracia, os empresários se mostravam "mais tímidos" e, em última análise, tinham como valor último a "manutenção da ordem social", seguindo o mesmo raciocínio por eles adotado no momento do golpe de 1964.

Isso posto, Codato conclui que a atuação dos empresários teve uma relação mais direta e contínua com a reabertura dos canais corporativos de representação empresarial dentro do governo João Figueiredo do que com a redemocratização em seu aspecto global. Mais um mérito pode então ser observado em seu trabalho: o de analisar as diversas demandas pela democratização como diferentes entre si. É como se o resultado destas lutas sociais se constituísse num mosaico, formado por interesses e concepções de democracia muitas vezes divergentes.

Obviamente o autor não afirma que o papel do empresariado foi nulo no processo de transição democrática, nem este foi o propósito de seu estudo. O que ele tentou comprovar foi que o motor da atuação empresarial em suas campanhas "cívicas" do final da década de 70 esteve vinculado, basicamente, ao descontentamento com o fechamento dos canais de participação da burguesia dentro do aparelho burocrático, tal como ocorria tradicionalmente no corporativismo varguista e com mais vigor com o fortalecimento dos anéis burocráticos durante o "milagre econômico".

Na soma destes méritos, percebe-se que Codato está muito preocupado em construir um conhecimento essencialmente histórico, o que está em consonância com a influência de determinados autores marxistas em seu texto. Este é um efeito benéfico que o marxismo traz ao seu texto, mas em certos momentos faltou-lhe "historicizar" seu arcabouço marxista, uma vez que há algumas peculiaridades da formação social brasileira que não são apreendidas pelos conceitos utilizados, no mais das vezes elaborados para explicar outras realidades.

Como referência ao argumento acima, apresento duas questões que Codato ignora, ambas fundamentais para o entendimento da relação do Estado com os grupos econômicos hegemônicos no Brasil. A primeira é o problema da desigualdade econômica regional, aspecto central no II PND e na agenda de decisões do CDE, como o próprio autor mostra após extensa análise empírica (p. 228). Ora, ao procurar desconcentrar o desenvolvimento industrial do país, Geisel aguçou o conflito especificamente com a burguesia paulista. E em nosso caso a questão territorial é peça-chave para definir quais são as frações econômicas hegemônicas e o conflito no interior das classes dominantes. Não por acaso a campanha pela "desestatização" teve como núcleo estratégico o empresariado ligado à Fiesp. Aqui está um aspecto peculiar ao capitalismo brasileiro e ao de outros países, como a Itália. Este dualismo regional introduz uma dinâmica muito diferenciada dos modelos típicos de modernização ocorridos na Europa ocidental e nos Estados Unidos, conforme análise comparativa de Ugo Pipitone<sup>2</sup>.

A grande autonomia da classe política brasileira e sua capacidade de mobilizar os recursos estatais constituem outra questão que foge à análise de Codato. A formação do capitalismo brasileiro dependeu muito de parte da elite política que detinha posições de mando e relações privilegiadas com os grupos econômicos. Mesmo no período autoritário, os tecnocratas do regime não puderam se isolar por completo da classe política tradicional — e por isso o Brasil teve a estranha situação de convivência do autoritarismo com a manutenção das eleições para vários cargos públicos. No caso da transição, foram

determinadas elites políticas que definiram a velocidade e o ritmo das mudanças. Como isso se vinculou com a dinâmica de atuação dos empresários? Esta é uma boa pergunta a que Codato não responde.

Tal questão torna-se mais relevante já que o corporativismo, tão bem descrito e analisado por Codato, é uma gramática política que tem grande intersecção com o clientelismo, como mostrou recentemente Edson Nunes<sup>3</sup>. O fato é que o autor erra ao localizar na "ossatura do Estado" apenas as relações entre a burocracia e as frações dominantes da burguesia, esquecendo-se do poder que a classe política brasileira tem nesta esfera. Provavelmente os autores clássicos do marxismo não consigam explicar situações como essa, e o uso de referenciais mais vinculados às análises de cunho weberiano pode ser a melhor saída para entender a "autonomia relativa dos políticos".

Mas essas lacunas não apagam o brilhantismo do trabalho de Adriano Codato. Seu livro vem em boa hora, quando as análises da ciência política brasileira começam a ficar cada vez mais formalistas. A sociologia política tem de trazer um "sangue novo" ao debate sobre as instituições. Não basta mostrar como elas funcionam; é preciso mostrar quem se beneficia com isso e quão democráticos são os processos decisórios. Codato problematiza a burocracia deste modo. Talvez tenha chegado o momento de fazermos o mesmo com os demais objetos de nossa ciência política.

Fernando Luiz Abrucio é professor de Ciência Política da PUC-SP e da FGV-SP e pesquisador do Cedec.

(2) Pipitone, Ugo. *La salidad del atraso: Un estudio histórico comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. É interessante notar que, apesar do referencial marxista, Codato não utiliza os trabalhos de Gramsci, autor clássico do marxismo que mostrou de forma cabal a importância da questão regional para o desenvolvimento capitalista em sociedades duais.

(3) Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil*. Brasília: Enap/Jorge Zahar, 1997.