

RSP Revisitada

A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira¹

Wanderley Guilherme dos Santos

Wanderley Guilherme dos Santos, Ph.D. (Berkeley), professor de Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Publicado originalmente em 1982, o artigo a seguir discute temas como a intervenção estatal; a expansão da atividade estatal; a administração, autonomia e controle dos órgãos da administração indireta; e o papel da burocracia, entre outros. Além disso, o autor apresenta os resultados de um estudo empírico sobre a instabilidade da burocracia. Com um recorte longitudinal, o estudo compara dados do Legislativo e do Executivo no período compreendido entre 1945 e 1974. Os resultados sugerem relações entre a instabilidade da burocracia e: natureza do regime político, estrutura organizacional e o tipo de posição ocupada pelo burocrata (“atividade-meio”, “atividade-fim” e “topo”). Ao final, o autor sustenta que a capacidade financeira dos órgãos da administração indireta, sua estrutura organizacional e a longevidade dos seus burocratas de alto escalão são fatores que conferem ao controle desses órgãos um caráter notadamente político.

¹ Este artigo resume o relatório preliminar de uma pesquisa realizada entre 1977 e 1978, financiada pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR/SEPLAN sobre as relações entre a estrutura organizacional e renovação das elites burocráticas do sistema estatal descentralizado (nível federal). O universo empírico consta dos ocupantes dos cargos de primeiro e segundo escalões de 118 agências estatais no período 1945-74. Para a constituição do universo empírico, relação de agências e procedimentos, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação de elites*; estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

1. Introdução

O estado industrial, intervencionista, extensamente regulatório e freqüentemente produtor de bens e serviços, tendo embora seu embrião lançado no primeiro quartel deste século, ao sabor, sobretudo, das crises cíclicas que acompanharam a transição de uma economia de base fundamentalmente agrícola para uma economia industrial madura, só foi, efetivamente, reconhecido como algo não antecipado pela doutrina liberal clássica após a primeira década da Segunda Grande Guerra².

É certo que Weber e Michels já haviam prenunciado o papel preponderante que as burocracias, públicas e privadas, viriam a desempenhar no mundo contemporâneo, Weber otimisticamente, pessimisticamente Michels. Também certo, e com igual premonição, é o fato de que, já em 1923, Lord Keynes anunciara o fim do “laissez-faire” e advertira sobre a necessidade de que se criassem organismos intermediários entre os indivíduos isolados e o complexo estatal que se desenvolvia³. Entretanto, a verificação de que, após cinquenta anos do anúncio de Keynes, Dahrendorf sintase obrigado a repetir o diagnóstico sobre as ameaças implícitas no gigantismo das organizações modernas, públicas e privadas, e clamar por uma nova liberdade, sugere que aquilo que fora premonição tornou-se realidade⁴. Mais ainda, indica que a realidade, como de costume, ultrapassou de muito a imaginação. O mundo moderno testemunha não apenas a revolução tecnológica, espetacular e ruidosa em seus produtos e subprodutos, mas igualmente a revolução organizacional, silenciosa e tentacular⁵. As organizações e as burocracias que as administram aí estão e para aprender a conviver com elas é indispensável tentar compreender como operam.

A pauta de questões relevantes é longa, mas entre elas podem-se destacar, particularmente, três: (i) como surge a intervenção regulatória estatal e as organizações? (ii) como crescem, se expandem, se desenvolvem? (iii) como controlá-las? O presente texto ocupa-se, principalmente, com algumas dimensões da terceira questão. Ainda assim, convém comentar de maneira breve alguns aspectos das outras duas.

² SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

³ KEYNES, John Maynard. *The end of laissez-laire*. Iowa, Wm. C. Brown, 1927.

⁴ DAHRENDORF, Ralph. *The new liberty*. Oxford, Stanford University Press, 1975.

⁵ BOULDING, K. *The organizational revolution*. s.l., HarperTorch Books, 1968.

2. A intervenção do Estado: demanda e oferta de regulação e de bens

A variada experiência internacional parece sugerir que a intervenção do Estado, em países capitalistas, ocorreu, antes de tudo, por imposições do azar e que somente a partir de um certo momento e magnitude é que tal intervenção passou a ser objeto de reflexão e análise⁶. Por imposição do azar entende-se aqui a emergência de conjunturas que obrigavam o Estado a imiscuir-se em áreas até então consideradas exclusivas da iniciativa privada. Não se trata, obviamente, de uma intervenção irracional, ou casual, mas, sim, de que se fez na ausência de uma política consistentemente derivada de qualquer modelo analítico. A transformação do Estado “laissez-fairiano” paralítico em ativo agente econômico, tanto pela via de extensa regulação, quanto sob a forma de produtor direto de bens e serviços, inicia-se bem antes da infusão de teorias keynesianas nas práticas governamentais. A racionalidade da intervenção estatal foi, preliminarmente, uma racionalidade de conjuntura, pragmática, eminentemente política, antes que corolário de ajustadas hipóteses e precisas inferências. Razões de natureza estratégico-militar, por exemplo, segundo Gerschenkron, aparecem com ponderável poder explicativo do papel do Estado na transformação econômica da Alemanha e do Japão, ainda no século passado e a princípios destes⁷. Em outro exemplo, a iminência de crise econômica generalizada e o potencial de rebeldia política por parte do operariado industrial nela implícita estão, certamente, na origem do que, contemporaneamente, se denomina de políticas de bem-estar social.

É certo que, hoje, procura-se descobrir por trás da fragmentação, da empiria e da diversificação internacional aquelas condições analíticas que permitam entender e explicar tanto a demanda por, quanto a oferta da regulação e de bens e serviços por parte do Estado. Supõe-se que o imediatismo da intervenção estatal, evidenciado pela história, esconde a operação de reduzido número de processos, os quais poderiam ser conceitualmente derivados. A reflexão moderna, que vai sob o nome de “lógica da ação coletiva”, enfrenta sempre, como um de seus momentos mais importantes, o problema de estabelecer, conceitualmente, as fronteiras da intervenção estatal legítima.

Independentemente do sucesso ou do insucesso dos modelos teóricos propostos, ou que venham a ser propostos para explicitar a lógica da ação coletiva, a evidência histórica brasileira corrobora as indicações de outras experiências nacionais, isto é, também aqui a motivação empírica para maior presença do Estado no universo

⁶ SHOENFIELD, Andrew. *Modern capitalism*. Oxford, University Press, 1965.

⁷ GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Oxford, Harvard University Press, 1976.

econômico foi múltipla, sendo possível identificar pelo menos seis ordens distintas de considerações, que conduziram, sob variadas formas, à intervenção estatal.

Em um primeiro grupo poder-se-iam juntar as medidas visando ao contingenciamento da produção, a fim de ajustar oferta e demanda de bens primários, particularmente aqueles dependentes dos fluxos do comércio internacional, às medidas destinadas a garantir preços mínimos aos produtores. Ademais destes motivos de natureza imediatamente econômica, colocava-se também um problema jurídico-constitucional, desde que a produção dos bens que se procurava regular distribuía-se por diversas unidades da federação. O contingenciamento da produção de café, açúcar, pinho, mate e borracha, por exemplo, devia atender não apenas ao cálculo econômico do ajuste entre oferta e demanda, dado o refluxo do comércio exterior na década de 30, mas também ao cálculo político de decidir que estados produziram quanto de cada produto. É sob tais pressões e com tais objetivos que se criam o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, os Institutos Nacionais do Mate e do Pinho e a Comissão de Financiamento da Produção. Foram estes formatos organizacionais e econômicos a resposta do Estado brasileiro a uma situação de emergência econômica, cuja fonte principal era externa, em um contexto político no qual o peso específico de algumas unidades da federação, face ao poder central, era considerável.

Outra ordem de considerações refere-se ao aproveitamento de recursos naturais e estratégicos — por exemplo, fontes hidráulicas, recursos minerais e energéticos (ferro, petróleo). Ao lado de razões de natureza econômica, aparecem aqui as motivações estratégico-militares apontadas por Gerschenkron, e que se fazem presentes na promulgação dos Códigos de Águas e de Minas, bem como na criação de empresas como a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional. Trata-se, ao mesmo tempo, de, por assim dizer, “nacionalizar” os recursos do país e de promover a implantação e o desenvolvimento de setores indispensáveis à constituição de uma economia industrial moderna. O formato estatal da produção de aço e petróleo decorreu, por um lado, da inexistência de um empresariado nacional capaz de assumir os riscos e o vulto do empreendimento (caso do aço), e, por outro, da decisão política e militar de evitar a competição com os oligopólios internacionais (caso do petróleo).

Terceira linha de determinações pode ser encontrada na bem estabelecida tradição mercantil-protetionista brasileira, em muitos pontos semelhante a todos os demais países de capitalismo tardio, não obstante a retórica ricardiana das vantagens comparativas dos formuladores de políticas. É a ela que se devem as regulações de emergência, mas de efeitos duradouros. Como exemplos típicos e antigos desse tipo de intervenção governamental, devem-se mencionar a lei do

similar nacional, de 1938, cujo fim era a reserva de mercado para o capital nacional, e a lei dos 2/3, de 1930, para garantia de emprego à força de trabalho nacional. A extensão da atividade regulatória estatal e a proliferação do número de agências incumbidas de exercê-las, no Brasil contemporâneo, podem ser aferidas pela conquista às monografias existentes sobre setores econômicos específicos.

Os problemas crônicos no balanço de pagamento constituíram outra fonte histórica para a emergência e expansão da iniciativa governamental. Os controles cambiais, inicialmente justificados pela política monetária, pouco depois do término da Segunda Grande Guerra, terminam por servir de instrumento auxiliar da política econômica de substituição de importações, a partir de meados da década de 50. Com a reforma tarifária de 1957 (lei nº 3.244), o Conselho de Política Aduaneira, composto, de conformidade com a tradição corporativista brasileira, por representantes da burocracia estatal, das entidades convencionais das classes produtoras e dos sindicatos de trabalhadores, transforma-se em mais uma agência intervencionista extensamente regulatória.

O reconhecimento de que a expansão econômica brasileira processava-se desequilibradamente, ameaçando a continuidade do progresso econômico pela via do estrangulamento de setores indispensáveis, conduziu o novo tipo de intervenção estatal: a de criação de incentivos para implantação e desenvolvimento de segmentos específicos do sistema econômico. A criação de grupos executivos durante o período Kubitschek, encarregados de administrar os privilégios concedidos e monitorar os resultados alcançados, instrumentalizou organizacionalmente a intenção de recuperar o atraso de diversos setores da economia.

A meta de corrigir desequilíbrios não mais entre setores, mas regiões, define a última matriz de motivações para a intervenção estatal no Brasil. É por conta de diminuir as disparidades regionais, por um lado, e de obter maior racionalidade na alocação dos recursos da economia, por outro, que se criam, inicialmente a pioneira SUDENE, e depois todas as superintendências regionais, que se vêm somar às antigas Comissão do Vale do São Francisco e SPEVEA.

O somatório de todas as motivações termina por produzir o atual Estado brasileiro, que regula, ou tenta fazê-lo, produtos, recursos, setores econômicos, estados e regiões; a produção e o consumo; o preço das matérias-primas, do capital e do trabalho, tornando a arquitetura social brasileira delicada e complexa. Nada indica que não se possa encontrar uma lógica que permita reduzir a multiplicidade de motivos que impulsionaram as diversas modalidades da intervenção estatal a um modelo analítico consistente. Em todo caso, convém ter presente que os determinantes da intervenção do Estado não são, necessariamente, os mesmos que explicam a *expansão* da atividade estatal, ali onde ela já se iniciou.

3. A expansão do Estado: a lógica da economia e a lógica da burocracia.

A expansão da atividade estatal, particularmente a atividade produtora de bens e serviços, motivada fundamentalmente por razões várias e de conjuntura, terminou por suscitar a cobrança de eficiência e de produtividade. Protegidas contra os azares do mercado, as empresas estatais viram-se permanente alvo de críticas quanto à eficiência de seu desempenho, medida esta segundo o padrão convencional de lucros operacionais. Desnecessário dizer que a avaliação crítica partia especialmente dos segmentos privados do sistema econômico, para os quais o setor produtivo do aparelho estatal representa incômodo competidor.

Uma vez criada a empresa pública, particularmente a empresa produtora de bens e serviços, esmaecem as razões originais para sua criação – de natureza mais “política” que de “mercado” – e deflagra-se a pressão por desempenho de acordo com as regras gerais do sistema econômico, isto é, a maximização do lucro. A sobrevivência organizacional de uma empresa do Estado depende, em conseqüência, menos de uma avaliação de médio e longo prazos, e conforme às razões que impuseram sua criação – por exemplo, manutenção da soberania interna sobre recursos naturais estratégicos, ou acréscimo nos graus de liberdade nas negociações internacionais — do que de seu sucesso operacional de curto prazo. Provoca-se, assim importante fratura entre o nascimento “político” e a sobrevivência “econômica” da organização.

A busca por sucesso microeconômico e de curto prazo, todavia, produz os inesperados resultados de que não apenas se procure garantir a sobrevivência da organização, mas, ademais, *fica ela obrigada a expandir-se e a proliferar para sobreviver*. Dado o contexto institucional brasileiro, de que se falará a seguir, não há alternativa para a empresa pública que quer permanecer senão a expansão e proliferação, enquanto a razão de sua sobrevivência for um subproduto de seu desempenho econômico “strictu sensu”.

As empresas estatais brasileiras operam em um contexto caracterizado por elevadas taxas de inflação e pela inexistência de uma caixa única que fosse suficientemente flexível para redistribuir os recursos disponíveis pelas diversas unidades do sistema estatal de produção. A tentativa de maximizar lucros operacionais, em conseqüência, quando bem sucedida, coloca a empresa estatal diante da alternativa de entesourar seus recursos financeiros em excesso — arriscando-se por aí à crítica de ineficiência, já que deixaria seus recursos vulneráveis à erosão inflacionária — ou diversificar seus investimentos, buscando os setores de alta rentabilidade, tal como qualquer empresa privada está obrigada a fazer. É a lógica econômica de curto prazo, pois que, em sendo um dos parâmetros

fundamentais de avaliação do desempenho da empresa pública, necessariamente a impele à expansão e proliferação.

A dinâmica própria das burocracias estabelece a outra fonte natural de crescimento e multiplicação estatal. É conhecido o axioma de que as burocracias tendem a durar e, mais do que isso, a expandir-se. Se, conforme a especulação de Boulding, haveria um princípio extrínseco e outro princípio intrínseco às organizações limitando seu crescimento, a estimativa de Hintze, por outro lado, assegura-nos que os limites da expansão organizacional são dados apenas pela capacidade de administrar e controlar os “espaços” adquiridos pela burocracia em expansão⁸. Sendo a capacidade de administração e controle, em princípio, derivada de aperfeiçoamentos na estrutura organizacional, não haveria, igualmente em princípio, limites naturais previsíveis para a expansão burocrática.

Já muito se investigou sobre os processos indutores da expansão burocrática. Assumindo a premissa maximizante análoga ao do *homo economicus*, por exemplo, Niskanen conclui que o crescimento burocrático decorre do mesmo impulso maximizador, seja a maximização de “output” (dos serviços ou produtos oferecidos), seja a maximização do orçamento posto à disposição da burocracia⁹. Já uma versão hobbesiana, ou maquiaveliana, daria como impulso fundamental o acúmulo de poder. Em qualquer caso, e embutida em qualquer das explicações já sugeridas, encontra-se a razão de segurança, isto é, a tentativa de reduzir os graus de incerteza provenientes do meio ambiente, o qual é sempre definido como o *au delà* dos limites da organização. Sempre que um segmento do meio ambiente é capturado pela organização e cai sob seu controle, reduz-se a faixa de incerteza quanto à sobrevivência organizacional. E novamente o impulso fundamental pela sobrevivência inaugura uma dinâmica expansionista e diferenciadora, pois a conquista de porções diferentes do meio ambiente obriga as organizações a se converterem de “uni” em “multi” com tendência ao “omni” funcional.

As burocracias estatais são, neste particular, como qualquer outra burocracia e, assim, também sujeitas, uma vez criadas, à pressão pela sobrevivência e, conseqüentemente, por igual sujeitas à dinâmica expansionista e diferenciadora. Não há por trás do visível gigantismo dos Estados modernos nenhum plano preconcebido, nem qualquer desígnio maléfico. Não há, necessariamente. A própria lógica das circunstâncias, se não é convenientemente administrada e infletida em sua direção, induz o crescimento e a diferenciação das estruturas burocráticas, tanto produtivas, quanto reguladoras e normativas. Tal é o que tem ocorrido no

⁸ BOULDING, K. *The organizational revolution*, s.l., Harper Torch Books, 1968. HINTZE, Otto. *The historical essays of Otto Hintze*. Oxford, University Press, 1975. Cap. 4.

⁹ NISKANEN JUNIOR, William. *Bureaucracy and representative government*. Aldine, 1971.

Brasil. Tanto por razões de natureza econômica, quanto por imposições da dinâmica organizacional, o aparelho de Estado brasileiro tem se expandido e diversificado, promovendo a primeiro plano o problema de sua administração e controle.

A proliferação do que se convencionou denominar de agências de administração indireta (fundações, autarquias, empresas públicas) coloca a questão do controle dessas agências de dois ângulos distintos: de um lado, tenta-se encontrar mecanismos que permitam cobrar responsabilidade pública de sua ação ou omissão; de outro, trata-se de resolver o problema da *coordenação*, por parte do poder central (executivo, ministério ou órgão de planejamento), de número ponderável de instituições que, embora formalmente subordinadas à administração direta, manifestam crescente capacidade de comportamento e decisões autônomas. E aqui tocamos no ponto central da seção seguinte.

4. A expansão da burocracia: a lógica cartorial e a lógica tecnocrática

O fenômeno da tecnocracia é, sem dúvida, moderno. Estará, possivelmente, ligado ao desdobramento das funções do Estado que, ao se expandir e necessitar ser eficiente de acordo com os padrões do mercado, passa a requerer o concurso de operadores capazes. Assim como na esfera privada as grandes empresas concorrem pelos melhores executivos — fenômeno conhecido como “brainhunting” — também na esfera pública torna-se imperiosa a seleção e o recrutamento de pessoal dotado de habilidades específicas. O preenchimento de cargos de importância estratégica deixa de ser o resultado de mera partilha de espólios para se transformar em negociação política delicada. Este ponto merece comentário mais pormenorizado.

Administrar o aparelho de Estado como um sistema de espólio, a ser distribuído como benesses a diversas facções políticas, independentemente do desempenho esperado, é tendência conhecida e apontada pela literatura especializada. No Brasil, tal fenômeno foi estigmatizado com o rótulo de Estado cartorial, que teria prevalecido até recentemente. De acordo com a hipótese, o aparelho de Estado brasileiro jamais foi comandado quer por normas e planos de longo prazo, quer segundo a ética que a literatura clássica atribuía à moderna burocracia, ou seja, competência, neutralidade, imparcialidade. Bem ao contrário, tratava-se de repartir os recursos estatais disponíveis entre as correntes políticas que propiciavam apoio ao governo — o que era uma forma de pagamento a tal apoio. Em conseqüência, o desempenho do Estado era ineficiente, corrupto e incompetente. Pela lógica da hipótese, e em analogia com o que parece ser a experiência internacional, suponha-se que do desenvolvimento do país emergisse a exigência da constituição de uma burocracia estatal conforme aos padrões tipicamente ideais.

Pelo pouco que já se conhece, todavia, sabe-se que a hipótese do Estado cartorial não se aplica inteiramente ao caso brasileiro. Com efeito, o que parece ter ocorrido foi uma espécie de divisão entre parte do aparelho de Estado centralizado, onde o fenômeno se mostraria plenamente, e o aparelho de Estado descentralizado, o qual, dados os motivos da sua instituição (ver seção 1), teria sido protegido da lógica cartorial. Assim, a modernização recente da burocracia estatal centralizada estar-se-ia processando por mimetismo ou pressão dos padrões de competência estabelecidos pela burocracia estatal descentralizada. O aparelho de Estado descentralizado brasileiro foi, portanto, desde o início, submetido a padrões de operação onde a eficiência e a competência eram os critérios fundamentais. Daí fluiu a necessidade de que os postos de importância estratégica ficassem a salvo das negociações políticas convencionais. Em conseqüência, na medida em que o preenchimento dos postos demandava de seus futuros operadores uma qualificação técnica apropriada, estes operadores convertiam-se em atores políticos de uma nova espécie, isto é, aqueles que deveriam, necessariamente, ser consultados quanto às políticas a serem seguidas, por isso mesmo que eram as pessoas capazes de avaliar por que rumos obter-se-ia eficiência no desempenho deste segmento do setor público. É, por conseguinte, a obrigação de obter resultados eficientes na operação do setor público descentralizado que transforma os responsáveis pelas diversas unidades deste setor em atores políticos relevantes¹⁰.

O recurso político fundamental de que dispõem estes atores políticos é o conhecimento especializado, a capacidade de coordenar grupos de trabalho de elevada competência técnica. Em segundo lugar, adquirem ainda maior grau de liberdade de ação em correspondência à autonomia financeira das organizações que dirigem, como já foi mencionado. Em terceiro lugar, tornam-se ainda mais importantes em razão da estrutura da organização que dirigem, a qual pode propiciar maior ou menor probabilidade de permanência nos postos, convertendo-se esta permanência, por sua vez, em adicional recurso pela cumulatividade da experiência adquirida. Assim, é de esperar-se que exista uma relação entre estrutura organizacional e permanência nos postos e que essas duas dimensões conjugadas nos indiquem algo sobre parcela bastante ampla do aparelho de Estado descentralizado brasileiro. Tais são os tópicos das seções subseqüentes.

¹⁰ É claro que não subscrevemos a tese de que existem soluções puramente "técnicas" para problemas econômicos e sociais. A ênfase consiste na distinção entre recrutamento tecnocrático e recrutamento clientelístico e nos recursos de poder, que são diferentes nos dois tipos de políticas.

5. Estabilidade burocrática e estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro: achados preliminares

Esta seção apresentará o conjunto básico de informações coletadas sobre as agências descentralizadas, no que se refere à renovação e permanência nos postos estratégicos das organizações¹¹. Os dados são apresentados de forma agregada (geral) e desagregada em função da posição dos membros (topo, atividade-meio e atividade-fim), distribuídos de acordo com as coortes presidenciais e parlamentares a que pertencem (tabelas I e II) e distribuídos de acordo com as posições, as coortes e a estrutura da organização a que pertencem, dicotomizadas em alta centralidade hierárquica relativa (acima da mediana) e baixa centralidade hierárquica relativa (tabelas III e IV). A interpretação das tabelas é simples: quanto maior for o valor numérico da taxa, maior será a instabilidade da burocracia.

Tabela I

Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

	DUTRA	VARGAS	KUBITSCHKE	JÂNIO	JANGO	CASTELO	COSTAE SILVA	MÉDICI
POSIÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8
GERAL	0,27	0,27	0,29	0,39	0,26	0,28	0,23	0,15
TOPO	0,26	0,30	0,17	0,21	0,43	0,28	0,26	0,14
MEIO	0,19	0,21	0,11	0,28	0,19	0,25	0,20	0,16
FIM	0,23	0,25	0,13	0,34	0,26	0,29	0,21	0,15

Fonte: Ver notas 1 e 11.

Tabela II

Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

	46-50	50-54	54-58	58-62	62-66	66-70	70-74
POSIÇÃO	1	2	3	4	5	6	7
GERAL	0,27	0,27	0,19	0,27	0,27	0,21	0,11
TOPO	0,26	0,30	0,18	0,29	0,29	0,25	0,09
MEIO	0,19	0,21	0,15	0,20	0,23	0,20	0,11
FIM	0,23	0,25	0,16	0,25	0,26	0,19	0,12

Fonte: Idem, ibidem.

¹¹ Além dos sucessivos ocupantes dos postos de primeiro e segundo escalões, analisou-se a estrutura organizacional das agências, com base em seus organogramas, utilizando-se um índice de centralização hierárquica relativa. O índice, que varia entre zero e um, permite comparações entre as agências em função da maior ou menor centralidade do posto máximo da organização. Para detalhes e derivação do índice, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Centralização burocrática e renovação de elites*; estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

Tabela III

Taxa de Renovação - Coorte Presidencial

POSI- ÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0,24	0,23	0,24	0,30	0,13	0,17	0,38	0,38	0,27	0,27	0,31	0,26	0,18	0,25	0,14	0,18
TOPO	0,21	0,23	0,29	0,31	0,15	0,20	0,28	0,24	0,43	0,39	0,27	0,32	0,27	0,29	0,11	0,21
MEIO	0,18	0,11	0,17	0,27	0,10	0,12	0,30	0,21	0,18	0,21	0,30	0,18	0,17	0,24	0,15	0,18
FIM	0,15	0,25	0,07	0,28	0,04	0,15	0,00	0,34	0,26	0,28	0,29	0,25	0,18	0,23	0,12	0,16

Fonte: Ver notas 1 e 11.

*a = abaixo da mediana; *b = acima da mediana.

Tabela IV

Taxa de Renovação - Coorte Parlamentar

POSI- ÇÃO	1		2		3		4		5		6		7		8	
	*a	*b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
GERAL	0,24	0,23	0,24	0,30	0,17	0,17	0,26	0,29	0,28	0,25	0,17	0,24	0,10	0,18	-	-
TOPO	0,21	0,23	0,29	0,31	0,22	0,24	0,27	0,32	0,29	0,29	0,26	0,30	0,06	0,15	-	-
MEIO	0,18	0,11	0,17	0,27	0,12	0,17	0,23	0,17	0,26	0,18	0,17	0,23	0,11	0,13	-	-
FIM	0,15	0,25	0,07	0,28	0,08	0,18	0,15	0,25	0,27	0,24	0,15	0,21	0,11	0,12	-	-

Fonte: Idem, ibidem.

* a = abaixo da mediana; * b = acima da mediana.

Pelo menos quatro tipos de leituras relevantes são possíveis a partir da disposição dos dados: uma comparação das taxas de renovação por coorte presidencial *vis-à-vis* às coortes parlamentares; comparação intercoortes presidenciais; comparação das taxas por posições (topo, meio e fim); e, finalmente, comparar as taxas tomando em consideração o tipo de estrutura organizacional das agências (maior ou menor centralidade hierárquica relativa).

O restante desta seção apresentará uma lista, provavelmente não exaustiva, dos achados derivados da leitura das tabelas, enquanto a próxima seção procurará sistematizar tais achados, tendo em vista algumas hipóteses sobre as relações entre burocracia, política e tipo de regime.

De acordo com a base empírica disponível e as técnicas de mensuração utilizadas, é plausível supor-se que:

1) Ao nível de maior agregação (isto é, não havendo discriminação de posições ou de estruturas organizacionais), as taxas de renovação da elite burocrática brasileira do aparelho estatal descentralizado são mais elevadas nas coortes presidenciais do que nas coortes parlamentares;

2) As taxas de renovação das coortes presidenciais são declinantes após 1964, tendo sido o governo Médici o mais estável neste particular;

- 3) As taxas de renovação das posições de topo e de atividade-fim são mais elevadas do que as taxas de renovação das posições de meio nas coortes presidenciais;
- 4) As maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral), e nas posições de atividade-meio e atividade-fim são da coorte Jânio Quadros;
- 5) O governo mais estável nas posições de atividade-meio e atividade-fim foi o de Juscelino Kubitschek, inclusive mais estável do que o governo Médici, enquanto que na posição de topo a diferença entre os dois é pequena (17 JK.: 14 Médici);
- 6) O governo mais instável na posição de topo foi o de João Goulart;
- 7) Ao nível mais agregado (geral), também são declinantes após 1964 as taxas das coortes parlamentares;
- 8) Novamente as taxas nas posições de topo e atividade-fim são mais elevadas do que as taxas das posições de atividade-meio para as coortes parlamentares, exceto ponto 6 no tempo quando as taxas para atividade-meio e para atividade-fim são, praticamente, iguais, e exceto ponto 7 (parlamento Médici) quando todas as taxas são muito baixas e a taxa da posição de topo é a menor de todas;
- 9) A maior renovação nas posições de topo se dá após o segundo parlamento (Getúlio Vargas);
- 10) A maior renovação nas atividades meio e fim se dá após o parlamento de João Goulart (ponto 5 no tempo);
- 11) Em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as de menor centralidade hierárquica;
- 12) As posições de topo das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam maiores taxas de renovação do que as de menor centralidade hierárquica, exceto durante Jânio Quadros e João Goulart, quando se dá o inverso;
- 13) As posições de atividade-fim em organizações de maior centralidade hierárquica são mais instáveis do que em organizações de menor centralidade hierárquica, exceto durante o período Castelo Branco;
- 14) A posição de topo nas organizações de menor centralidade hierárquica é a mais instável das três posições, exceto em Quadros, Castelo Branco e Médici quando a mais instável é a posição de atividade-meio;
- 15) Também nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de topo é a mais instável das três, exceto durante Dutra e Quadros, quando a posição de atividade-fim aparece como a mais instável;
- 16) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, a posição de atividade-fim é a mais estável, antes de 1964 (exceto Goulart onde é a da posição de atividade-meio), sendo a posição de topo, para Castelo e Médici, e de atividade-meio, para Costa e Silva, no período pós-1964;

17) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, a posição de maior estabilidade é a de atividade-meio, exceto para Costa e Silva e Médici quando é praticamente igual à atividade-fim;

18) As posições de atividade-meio das organizações de menor centralidade hierárquica apresentam taxas de renovação superiores às taxas da posição de atividade-fim, exceto para Goulart e Costa e Silva (onde são praticamente iguais);

19) A posição de atividade-meio das organizações de maior centralidade hierárquica apresentam taxas inferiores às da posição de atividade-fim, exceto para Costa e Silva e Médici;

20) A maior instabilidade de posição de topo das organizações de menor centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Médici;

21) Também a maior instabilidade da posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica ocorreu durante Goulart, e a mais estável durante Kubitschek;

22) Em geral, as taxas de renovação das organizações de menor centralidade hierárquica, no agregado (geral), são iguais ou superiores por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

23) Em geral, o mesmo parece dar-se em relação às organizações de maior centralidade hierárquica;

24) As posições de topo das organizações de menor centralidade hierárquica são, em geral, tão ou mais instáveis por coorte presidencial do que por coorte parlamentar;

25) Em geral, a posição de atividade-fim nas organizações de menor centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte parlamentar do que por coorte presidencial, exceto no período pós-1964;

26) Em geral, a posição de atividade-fim das organizações de maior centralidade hierárquica apresenta maiores taxas de renovação por coorte presidencial;

27) Ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável é a da 5ª legislatura, para as organizações de menor centralidade hierárquica;

28) Para as organizações de maior centralidade hierárquica e ao nível mais agregado (geral), a coorte mais instável coincide com a 2ª legislatura;

29) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação nas posições de topo ocorreram durante a 2ª e a 5ª legislaturas;

30) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de topo, as maiores taxas ocorreram durante a 2ª e a 4ª legislaturas;

31) Nas organizações de menor centralidade hierárquica, as maiores taxas de renovação na posição de atividade-fim ocorreram durante a 5ª legislatura;

32) Nas organizações de maior centralidade hierárquica, e na mesma posição de atividade-fim, a maior taxa encontra-se durante a 2ª legislatura;

33) Com exceção da 5ª legislatura, durante a qual são iguais, as taxas de renovação na posição de topo das organizações de maior centralidade hierárquica são mais elevadas do que as taxas de renovação na mesma posição nas organizações de menor centralidade hierárquica;

34) As taxas de renovação na posição de atividade-meio variam sistematicamente entre as organizações de maior e de menor centralização hierárquica ao longo das legislaturas;

35) Com exceção da 5ª legislatura, as taxas de renovação na posição de atividade-fim são mais elevadas nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas de menor centralidade hierárquica.

O valor de cada um desses achados plausíveis variará, por certo, de acordo com os interesses de cada analista e em função de seus interesses específicos. Para o que nos importa aqui é possível introduzir alguma sistematização nas proposições precedentemente listadas e referi-las a quatro ordens principais de preocupações. Este é o tópico da seção seguinte.

6. Estabilidade burocrática, a política e a estrutura organizacional do aparelho de Estado descentralizado brasileiro

A primeira área de questões que os achados discriminados na seção anterior permitem esclarecer é constituída pelas relações entre o Executivo e o Parlamento, tal como implícitos na hipótese do Estado cartorial, e por uma comparação entre os diversos executivos no período compreendido entre 1945 e 1974.

Como foi referido anteriormente, segundo a hipótese do Estado cartorial o aparelho de Estado brasileiro seria partilhado pelo Executivo entre as diversas forças políticas com o objetivo de conseguir o apoio necessário para seus programas de ação. Corolário desta hipótese, creio, seria a inferência de que tal fenômeno deveria manifestar-se sobretudo após as eleições legislativas, mediante as quais periodicamente se aferem as ponderações de poder das diversas facções políticas nacionais. Assim sendo, seria de esperar-se que as taxas de renovação das elites burocráticas do aparelho estatal descentralizado relativas às cortes parlamentares fossem superiores àquelas relativas às cortes presidenciais. Os resultados, entretanto, confirmando a suspeita precedentemente mencionada, contrariam esta inferência.

Com efeito, os achados 1, 22, 23, 24, 25 e 26 indicam que, sistematicamente, as taxas de renovação das cortes presidenciais são superiores às taxas de renovação das cortes parlamentares. Tal resultado, ademais, revela que a preponderância

do Executivo em relação ao Legislativo se afirma independentemente do tipo de estrutura organizacional das agências consideradas, e independentemente das posições (topo, atividade-meio e atividade-fim) dentro das organizações. Parece correto, portanto, afirmar-se que o problema da coordenação do aparelho estatal descentralizado, ou, visto por outro ângulo, o problema do impacto da política sobre este mesmo aparelho, equaciona-se no âmbito das relações entre o Executivo e o aparelho estatal com escassa interferência do Legislativo. É pela mediação do Executivo que a problemática do controle ou da instabilidade política do aparelho estatal descentralizado se configura – o que torna relevante a comparação entre períodos presidenciais.

Se se compararem os diversos períodos presidenciais, verificar-se-á que o primeiro achado relevante refere-se ao período Jânio Quadros. Teria sido este o período mais instável, isto é, que apresentaria as maiores taxas de renovação das elites administrativas para o nível mais agregado (geral), para as posições de atividade-meio e de atividade-fim (vide proposição 4). Entretanto, tratando-se de um período de curtíssima duração, e que se inaugura segundo uma dinâmica oposicionista, não seria surpresa encontrar elevado impacto sobre a elite burocrática em seu início — o que efetivamente ocorreu — sendo precipitado, todavia, inferir que a mesma taxa de substituição manter-se-ia nos anos subseqüentes. Os dados para o período Quadros, assim, devem ser tomados com cautela.

Já o mesmo não se pode afirmar em relação ao período Goulart. De acordo com as proposições 6, 20 e 21, foi este o período de maior instabilidade administrativa no aparelho estatal descentralizado, atingindo, especificamente, a posição de maior responsabilidade das organizações, isto é, a posição máxima ou de topo. E este resultado aparece consistentemente, tanto em relação aos dados agregados, quanto em relação aos dados discriminados de acordo com a estrutura das organizações. Pelo que se conhece do período, corrobora-se a idéia de que grande parte da administração pública federal brasileira, independentemente de ser administrada de forma mais ou menos centralizada, foi atingida pela penetração política que caracterizou o período.

A segunda área de questões sobre as quais podemos ser ilustrados pelos resultados obtidos refere-se à complexa e controvertida conexão entre maior autoritarismo e maior estabilidade administrativa e, por aí, maior continuidade de programas de trabalho, em contraposição à hipótese de que a maior democracia corresponderia maior instabilidade administrativa e, conseqüentemente, menor eficiência no desempenho governamental.

Seria excessivamente ambicioso presumir que estudo tão exploratório e restrito quanto este pudesse decifrar definitivamente a questão. Não obstante, pode-se verificar que, de acordo com as proposições 2 e 7, as taxas de renovação

são declinantes após 1964, tanto para as coortes presidenciais quanto para as coortes parlamentares. A aceitar-se absolutamente tal resultado estaria sendo corroborada a hipótese que afirma a conexão entre autoritarismo e maior estabilidade administrativa, com base na qual se presume maior continuidade e eficiência governamentais. Todavia, a proposição 5 sugere-nos caminho oposto. Provavelmente, o governo mais democrático no período pré-1964, o de Juscelino Kubitschek, foi ao mesmo tempo o mais estável em sua administração indireta, no que diz respeito às posições de atividade-meio e atividade-fim, inclusive mais do que o governo Médici, que é o mais estável dos governos pós-64, e praticamente tão estável quanto este no que concerne à posição de topo das organizações.

Assim, pelo menos em relação ao limitado aspecto aqui investigado, maior taxa de estabilidade administrativa, se admitida como um dos requisitos necessários à eficiência governamental, não exige, necessariamente, sistemas políticos rígidos, podendo, ao contrário, ser alcançada em regimes abertos.

A terceira área de interesse refere-se à estabilidade das posições estratégicas nas organizações governamentais, aqui agregadas em posições de topo, posições de atividade-meio e posições de atividade-fim. Trata-se de considerar se haveria alguma diferença sistemática entre elas face às probabilidades de renovação. Desde logo, as proposições 3 e 8 sugerem-nos que as posições de atividade-meio, isto é, aquelas ligadas especificamente à administração, sentido estrito, das organizações, são mais impermeáveis à substituição do que as posições de topo e do que aquelas ligadas às atividades-fim (técnicas) das organizações. Este resultado, ademais, vale tanto para as coortes presidenciais, quanto para as coortes parlamentares. Os demais achados sobre as posições dependem da consideração da outra dimensão — estrutura das organizações — e serão, em consequência, discutidos simultaneamente.

Se consideramos as relações entre a estabilidade das posições e a estrutura das agências, resultados importantes e significativos aparecem. Antes de tudo, uma observação isolada sobre a renovação das elites administrativas e a estrutura das organizações: desde logo, revela-se pela proposição 11 que, em geral, as organizações de maior centralidade hierárquica exibem maiores taxas de renovação ao nível mais agregado (geral) do que as organizações de menor centralidade hierárquica. Esta vulnerabilidade maior das organizações mais centralizadas será corroborada praticamente em todas as circunstâncias e permitirá importantes conclusões na parte final deste trabalho.

Pelas proposições 12 e 13 obtemos que as posições estratégicas de topo e de atividade-fim são mais instáveis (maiores taxas de renovação), nas organizações de maior centralidade hierárquica do que nas organizações de menor centralidade hierárquica. Se tomamos as coortes parlamentares como ponto de referência, verifica-se, pelas proposições 33 e 35, que, com exceção da 5ª legislatura (a legislatura

Goulart), também as posições de topo e de atividade-fim são mais instáveis em organizações de maior centralidade hierárquica do que em organizações de menor centralidade hierárquica.

Finalmente, as proposições 14 e 15 sugerem-nos que em ambos os tipos de estruturas a posição de topo é a mais instável das três posições.

Sumariando, procedeu-se nesta seção a uma análise das taxas de renovação das elites administrativas do aparelho estatal descentralizado brasileiro em suas relações com as mudanças processadas no regime político (mais democrático ou mais autoritário), com a série de Executivos, com a série de Parlamentos, assim como se avaliaram as variações nesta taxa de renovação em decorrência das posições ocupadas e da estrutura das organizações sob análise. Os achados sugerem as seguintes conclusões plausíveis:

a) Quanto à natureza do regime: não parece seguro afirmar-se que maior estabilidade administrativa requeira elevada dose de autoritarismo político;

b) Quanto à hipótese do Estado cartorial: não parece verdadeiro que o sistema estatal descentralizado brasileiro tenha ficado exposto à lógica da divisão de espólio, com exceção do período João Goulart, que é o que mais se aproxima do modelo;

c) Quanto à estabilidade diferenciada das posições administrativas estratégicas: as posições administrativas ligadas a atividades-meio das organizações são mais resistentes à renovação do que as posições de topo e do que as posições ligadas a atividades-fim, independentemente da estrutura das organizações. Em ambos os tipos de estrutura, por outro lado, a posição de topo é a mais instável das três;

d) Quanto à estrutura das organizações: em geral, quanto mais centralizada hierarquicamente a organização, maior a probabilidade de substituição de suas elites de topo e técnica em sentido estrito, isto é, aquelas ligadas às atividades-fim da organização.

As duas últimas inferências, *c* e *d*, permitem agora que se retome o tema central deste estudo exploratório, o que será feito na seção final, a seguir.

7. Conclusão

Argumentou-se que estruturas organizacionais de baixa centralidade hierárquica relativa, isto é, aquelas estruturas nas quais o poder administrativo não é excessivamente centralizado na sua posição de topo, seriam menos permeáveis ao controle externo. Verificou-se, também, que tais estruturas apresentam a característica de possuírem elites administrativas mais estáveis do que as estruturas mais centralizadas.

A conjugação de ambos os aspectos permite a indução de que estruturas organizacionais em que o poder é descentralizado tendem a resistir mais à

renovação de seus quadros dirigentes, tanto em suas posições máximas, quanto em suas atividades específicas, isto é, técnicas. A maior longevidade das elites administrativas de estruturas de maior índice de descentralização, por sua vez, propicia acréscimos incrementais na ponderação do valor daquilo que é o recurso político por excelência das elites burocráticas modernas, a saber, a *expertise*, o conhecimento especializado.

Com efeito, ao conhecimento especializado de fundo soma-se através dos anos a experiência da operação cotidiana da própria estrutura e a posse do conhecimento em ato, por assim dizer, multiplica o valor do conhecimento especializado, tornando os quadros dirigentes dessas estruturas um fator relativamente escasso. Ao contrário do que se afirma eventualmente, a oferta de técnicos altamente capacitados não é infinitamente elástica à variação nos preços. Bem ao contrário, a oferta de mão-de-obra de altíssima capacitação é restrita, e ainda mais exígua se adicionamos ao valor *conhecimento a ponderação em ato* — adquirido por via da longevidade nos postos. Neste caso, a oferta de operadores de estruturas governamentais passa a ser inelástica a *preços* (salários de operadores) e elástica a *poder*.

Em outros termos, quer isto dizer que o preenchimento de postos estratégicos em estruturas complexas passa a ser comandado por ajustamentos políticos, antes que por competição no mercado. Não é fácil substituir um operador estatal oferecendo apenas salários competitivos no mercado privado. *Expertise* é fato escasso e não é perfeitamente substituível. Daí porque o controle do aparelho estatal descentralizado seja uma questão eminentemente política. Não se trata de submeter às preferências do comprador — no caso, os órgãos de administração direta — a orientação do *vendedor* — no caso, as unidades descentralizadas — que seriam perfeitamente substituíveis pelo mercado. Elas não o são. E porque não o são, o ajuste entre as preferências do comprador e as orientações do vendedor escapa à dinâmica do mercado, quer dizer, dos preços (salários) e ingressa no âmbito das negociações de poder. O aparelho estatal descentralizado resiste à coordenação central precisamente porque o seu comportamento não obedece à lógica do mercado. E o que permite a este segmento escapar às regras da perfeita substitutibilidade é, de um lado, a complexidade da estrutura que o constitui e, de outro, a escassez de seus operadores.

Sabe-se que as agências descentralizadas incumbidas da prestação de serviços de infra-estrutura e da produção de bens pesados costumam ser rebeldes à coordenação central. Siderúrgicas e hidrelétricas encontram-se neste caso e são alguns dos exemplos notórios de empresas de elevada autonomia face ao poder central. Sabe-se também que possuem larga margem de autofinanciamento, o que lhes dá o patamar material para a defesa de tal autonomia. É necessário incluir agora, portanto, dois outros aspectos: a complexidade de suas estruturas e a longevidade

de suas elites. Quer isto dizer que, mesmo que se encontrasse uma forma de reduzir ou controlar a capacidade financeira destas agências, ainda assim o seu controle permaneceria no âmbito da equação política, por razões organizacionais e de estabilidade de elites. E estes dois últimos fatores não são aleatórios nem de fácil modificação, já que, aparentemente, decorrem do estágio atual da divisão social do trabalho, da divisão social do conhecimento e do nível de tecnologia. Isto quer dizer, finalmente, que as modernas organizações complexas constituem um problema de poder, isto é, político, e não meramente administrativo. E problemas políticos, como é curial, só politicamente podem ser encaminhados.