

Burocracia, capacidade de
Estado e mudança estrutural

Tereza Cristina Cotta

21

Burocracia, capacidade de
Estado e mudança estrutural

Tereza Cristina Cotta

21

Texto para Discussão é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador Editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de Produção Gráfica

Fatima Cristina Araujo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Danaé Carmen Saldanha de O. Alves

© ENAP, 1997

COTTA, Tereza Cristina.

C846b Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural.

13f.(Texto para discussão, 21)

1. Burocracia 2. Estado 3. Administração Pública
I. Título II. Série

CDD 350.001

Brasília - DF

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural

Tereza Cristina Cotta*

Este *paper* visa discutir, à luz da literatura pertinente, o papel reservado ao Estado e, em particular, à burocracia, nos processos de transformação estrutural. Esta temática, posta de lado enquanto prevaleceu o antiestatismo da visão neoclássica, vem retornando ao centro do debate acadêmico e intelectual, impulsionada pelo sucesso econômico dos *Newly Industrialized Countries* (NICs) do sudeste asiático.¹ Há fortes indícios da importância da ação do Estado na explicação destes surtos de desenvolvimento.² Na tentativa de elucidar estes eventos, antigas questões, tais como a autonomia do Estado, têm sido alvo de crescente interesse, ao lado de conceitos como *capacidade de Estado* e *insulamento burocrático*. Tendo em vista as evidentes limitações deste trabalho, não se pretende mais do que tangenciar os complexos problemas suscitados por esta temática, a partir dos argumentos de um grupo seletivo de autores.

Seguindo Geddes (1994) e Grindle (1996), o Estado é visto como um conjunto de instituições que constitui um locus de poder, recursos e interesses. Trata-se de ente conceitualmente distinto do mercado e da sociedade civil, por um lado, e dos demais componentes do sistema político, por outro. No entanto, o grau de autonomia de que dispõe para implementar e formular políticas públicas é variável:

“States are frequently engaged in contesting the right and capacity to make and implement authoritative decisions that structure economic and social interactions. In this regard, the state is a moving target, “defined by contention along its boundaries and among politicians and bureaucrats who, in competing for office and influence, rework social and economic conflict into political terms. States are not monolithic and contention along boundaries is often combined with contention among branches and levels of government, agencies, and diverse bureaucratic interests.”
(GRINDLE, 1996, p. 3-4) (Grifos nossos)

Dois aspectos centrais daquilo que se pode chamar de abordagem neoestatista estão contidos nesta passagem. O primeiro consiste na identificação da

* Mestre em Ciência Política pelo DCP/FAFICH/UFMG e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

miríade de interesses que se abriga nas instituições do Estado, e o segundo diz respeito às suposições dos analistas sobre o comportamento racional e auto-referido das elites burocráticas e políticas.³ Imagens mais acuradas da dinâmica política não se coadunam com representações esquemáticas da interface Estado/sociedade. Uma vez admitida a instabilidade do equilíbrio de forças entre elites burocráticas e econômicas, as concepções de Estado instrumental e de Estado autônomo tiveram que ser problematizadas.⁴ Analogamente, reconheceu-se que a margem de manobra dos burocratas face aos políticos oscila de acordo com o resultado da disputa pelos recursos de poder disponíveis.⁵ O quadro se complica ainda mais devido à existência de clivagens verticais nos grupos em foco, manifesta nas assimetrias entre segmentos da burocracia, do empresariado e da classe política.

Isto sugere que diferentes cursos de ação estatal derivam da resultante destes conflitos internos e externos. Naturalmente, os estudiosos tendem a apresentar certas correlações de forças como mais favoráveis ao alcance de objetivos que lhes são caros, como o desenvolvimento econômico, por exemplo. Neste sentido, parte da literatura afirma que o controle do processo decisório pelas elites burocráticas — sua autonomia — aumentaria sensivelmente a eficácia da intervenção econômica e social do Estado, acelerando, assim, os processos de transformação estrutural. Há, porém, uma questão que precede logicamente afirmativas desta natureza: como aferir a eficácia da ação estatal? O que explica o fato de que nem todos os Estados são igualmente bem-sucedidos em estabelecer regras vinculatórias para as interações econômicas e sociais e em desempenhar as funções que lhe são próprias?⁶

O conceito de capacidade de Estado lança luz sobre estas questões. Grindle (1996) o define como um conjunto de habilidades pertinentes a funções essenciais do Estado, o qual determinaria sua aptidão para promover a mudança social.⁷

*“... **Institutional capacity** of states (...) is the ability to set and enforce the broad sets of rules that govern economic and political interactions (...). **Technical capacity** is defined as the ability to manage macroeconomic policy and analyze economic policy options more generally (...). **Administrative capacity** refers to the ability of states to deliver goods and services such as public health and education, provide physical infrastructure, and carry out the normal administrative functions of government (...). **Political capacity**, as used here, refers to the ability of states to respond to societal demands, allow for channels to represent societal interests, and incorporate societal participation in decision making and conflict resolution...”* (GRINDLE, 1996, pp. 9-10) (Grifos nossos)

Weaver e Rockman (1993), por sua vez, procuram correlacionar arranjos institucionais, processo decisório e capacidade de elaboração e implementação de políticas. Eles apresentam um modelo que tem como variáveis dependentes dez habilidades que caracterizariam o “bom governo”, a saber:

“... to **set and maintain** priorities among the many conflicting demands made upon them so that they are not overwhelmed or bankrupted; to **target resources** where they are most effective, to **innovate** when old policies have failed; to **coordinante conflicting objectives** into a coherent hole; to be able to **impose losses** on powerful groups, to **represent diffuse, unorganized interests** in addition to concentrated, well-organized ones; to **ensure effective implementation** of government policies once they have been decided upon; to **ensure policy stability** so that policies have time to work; to **make and maintain international commitments** in the realms of trade and national defense to ensure their long-term well-being; and, above all, to **manage political cleavages** to ensure that society does not degenerate into civil war...”. (WEAVER e ROCKMAN, 1996, p. 6.)

Evans atribui um significado específico ao conceito de capacidade de Estado através da noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*).⁸ A exceção da intervenção estatal dependeria de uma combinação extremamente rara entre, de um lado, características estruturais da máquina pública e perfis das carreiras burocráticas, e, de outro, um nível “ótimo” de permeabilidade do Estado aos interesses sociais organizados. O autor repudia as interpretações que associam mecanicamente insulamento e eficácia da ação estatal. Aliás, ele argumenta em favor da *precedência da inserção sobre a autonomia*. O sucesso dos empreendimentos liderados pelo Estado decorreria da existência de canais institucionalizados de articulação com a base social, mais até do que da coerência corporativa da burocracia e da concentração de *expertise* administrativa e política no âmbito do aparelho de Estado. Tais vínculos seriam imprescindíveis tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas, fornecendo *inputs* para o processo decisório e fomentando a adesão dos atores sociais às diretrizes emanadas do poder público.

A análise de Geddes (1994) privilegia o outro pólo do binômio autonomia-inserção, associando a eficácia da ação estatal à dinâmica interna do sistema político. Segundo a autora, a contenda das elites burocráticas e políticas por recursos escassos, ao lado da estratégia patrimonialista/clientelista de obtenção de apoio político, teria efeitos deletérios sobre a performance do Estado. Sendo assim, na impossibilidade de levar adiante reformas administrativas abrangentes, uma alternativa seria isolar algumas agências do conflito de interesses com a burocracia tradicional e as lideranças político-partidárias, garantindo a elas recursos humanos, materiais e políticos.⁹ Criariam-se, assim, estruturas paralelas capazes de atuar decisivamente em programas governamentais prioritários.

Esta forma híbrida de organização do Estado marcou a administração pública brasileira no período 1930-1964. Vargas e Kubitschek recorreram a tal arranjo para conciliar dois objetivos antagônicos, a sedimentação de suas bases de apoio político e a consecução de projetos de modernização e desenvolvimento econômico.¹⁰ A burocracia tradicional continuou à mercê de práticas

patrimonialistas e clientelistas, mas foram criadas agências burocráticas insuladas, visando burlar a morosidade e a inépcia do restante da máquina pública. Tal diagnóstico é endossado por Evans (1993), que classifica o Estado brasileiro como um caso intermediário entre os tipos *predatório* e *desenvolvimentista*.¹¹ O autor entende que a modernização incompleta do aparelho estatal, ainda que se tenha mostrado funcional como solução de compromisso, apresentaria claras desvantagens em relação a iniciativas sistêmicas de reforma. A principal delas seria a extrema instabilidade deste arranjo: as agências insuladas dependeriam inteiramente da proteção do chefe do Executivo, não havendo dispositivos institucionalizados para a manutenção de sua integridade organizacional.

Este tipo de autonomia, de natureza política, é considerada por Schneider (1995) como pouco favorável à efetividade da ação estatal.¹² Em seu esquema analítico, os padrões de carreira, definidos pela interação entre cinco variáveis (base social de recrutamento, amplitude do funil educacional, grau de mobilidade, critérios de promoção e destino após a aposentadoria), fixariam os parâmetros para a articulação entre os setores público e privado, a qual, por sua vez, seria uma variável crucial na explicação dos processos estruturais de mudança. Recorrendo ao conceito de *embedded autonomy*, o autor enfatiza que, mais do que estabelecer um nexos necessário entre autonomia e eficácia, cabe investigar se os padrões de carreira vigentes permitem evitar extremos de isolamento e permeabilidade no intercâmbio entre elites burocráticas e empresariais.

Na opinião do autor, que, aliás, é secundada por Evans, a síndrome burocrática brasileira responderia pelo déficit de autonomia das elites burocráticas. A vigência restrita do critério meritocrático de recrutamento, conjugada à escassez de carreiras estruturadas e ao baixo grau de comprometimento institucional dos burocratas, comprometeria seriamente a coerência corporativa do *civil service*, abrindo espaço para a captura das agências públicas pelo setor privado.

“... Os servidores têm antecedentes (educação, situação social) diferentes, e seguem carreiras *ad hoc*, com prejuízo para sua coesão e o seu prestígio. Sua dependência da nomeação política pode reprimir os servidores ou destruir seu isolamento de seus órgãos: este depende basicamente de como os presidentes usam seu poder de nomeação. Somente a rápida e ampla circulação pelo Estado contribui, de forma indireta, para o isolamento. De maneira geral esses Estados são estruturalmente fracos, e faz-se necessário um esforço político constante para dar suporte ao isolamento burocrático...” (SCHNEIDER, 1995, p. 39).¹³

A temática em tela prima por seu caráter controverso. Os defensores do nexos autonomia-eficácia frequentemente são colocados na berlinda, dados os prejuízos que o estilo tecnocrático de gestão pode infligir às instituições democráticas. Neste sentido, compreende-se por que a maioria dos autores atribui grande importância à criação de mecanismos de articulação entre Estado e sociedade, propiciando maior transparência e efetividade ao processo decisório:

“...O paradigma tecnocrático concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado como capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política (...). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias que dêem viabilidade política às propostas e aos programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da ação estatal” (DINIZ, 1997, p. 177).

Sem dúvida, os argumentos de Evans e Schneider apontam nesta direção. Os autores ressaltam que apenas um Estado forte, dotado de um corpo burocrático coeso e estruturado, seria capaz de estabelecer relações salutares com as elites privadas. As definições de capacidade de Estado, por sua vez, também conferem destaque ao aspecto da inserção. E, finalmente, Geddes afirma que, na sua perspectiva, o insulamento não significa falta de responsividade às demandas populares ou aos grupos de interesse, mas sim uma estratégia para salvaguardar os recursos do Estado do jogo patrimonialista/clientelista. Resta saber se os custos a ela associados não excederiam os benefícios eventualmente obtidos.

Notas

- ¹ EVANS, P. (1993) “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, e GRINDLE, M. (1996), *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-12.
- ² “ *In several of these countries, strong, centralized, interventionist, and authoritarian states were specifically credited with engineering economic growth through state policies for investment, trade, and social control. State capacity to set institutional structures conducive to economic growth, to manage macroeconomic policy, and to carry out basic public function thus became important in explaining the differential history of states that developed and states that stagnated economically*”. Grindle, M., op.cit., p.6.
- ³ Nas palavras de Geddes, “*by focusing on individual state actors and the different incentives they confront, it suggests an alternative approach to the state that provides a systematic explanation for the different capacities and apparent preferences of different parts of the state. The keystone of the argument is a simple model of politician and bureaucrats as rational individuals who attempt to maximize career success*”. Geddes, B. (1994), *Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, p. 7.
- ⁴ O *Estado autônomo* corresponde ao extremo do modelo burocrático: a formulação e a implementação das políticas públicas prescindiria da participação dos grupos sociais organizados. O *Estado instrumental*, por sua vez, representa o outro extremo do *continuum* autonomia — permeabilidade, no qual a esfera pública se encontraria completamente capturada por interesses privados.
- ⁵ Para uma classificação dos padrões de interação entre políticos e burocratas, ver Reis, E. (1989), “Política e políticas públicas na transição democrática” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, vol. 3, fev., p. 15-23.
- ⁶ Grindle, M. op.cit. p. 4.
- ⁷ Tal aptidão dependeria igualmente das iniciativas reformistas das lideranças, as quais seriam por sua vez impulsionadas ou constrangidas pelas instituições políticas, “*that determine the availability of strategic resources, coalitions*

of support, and capacity to exert power over others actors and institutions". Grindle, M., op.cit, p. 11.

⁸ Evans, P., op. cit.

⁹ Geddes, B., op.cit., p. 45-46.

¹⁰ Segundo Geddes (1994), o traço distintivo da estratégia varguista de inovação foi a criação do DASP, uma agência encarregada de criar uma *burocracia de mérito* no Brasil. Já a gestão Kubitschek teria se notabilizado pela instituição dos chamados *bolsões de eficiência*, ilhas de racionalidade técnica num mar de patrimonialismo.

¹¹ Evan define como *predatório* o Estado onde o patrimonialismo e o comportamento *rent-seeking* da classe política atingem graus extremos, extingüindo a autonomia burocrática e corroendo a previsibilidade da ação estatal. Simetricamente, os *Estados desenvolvimentistas* se caracterizariam pela coerência corporativa da burocracia, pela seletividade da ação estatal e pela vigência da *embedded autonomy*.

¹² Schneider, B.R. (1995), "A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático". *Revista do Serviço Público*, vol. 119, n. 1, jan./abr. 1995, p. 9-44;

¹³ O significado da alta rotatividade dos burocratas, devido a mudanças políticas e à criação e extinção de organizações estatais, é um ponto controverso. Evans sugere que este padrão exacerbado de mobilidade seria um incentivo à prevalência de comportamentos imediatistas e auto-interessados, ao passo que Schneider enfatiza o lado benéfico da constante ruptura dos vínculos entre burocracia e interesses sociais organizados.

Referências bibliográficas

- DINIZ, E. (1997), Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-1995. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 175-202.
- EVANS, P. (1993), “O Estado como problema e solução”, Lua Nova, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156.
- GEDDES, B. (1994), Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America. Berkeley, University of California, caps. 1 e 3, p. 1-19 e 43-82.
- GRINDLE, M. (1996), Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-12.
- REIS, E. (1989), “Política e políticas públicas na transição democrática”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 9, vol. 3, fev., p. 15-23.
- SCHNEIDER, B.R. (1995), “A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático”, Revista do Serviço Público, n. 119, jan./abr., p. 9-44.
- WEAVER, R. e ROCKMAN, B. (1993), Do institutions matter? Government capability in the United States and abroad. p. 1-41.

Textos para discussão ENAP

1. A série **Texto para Discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para Discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para Discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina
diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para
discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo
americano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- Nº 20 - A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma
nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição
Valdei Araújo
outubro/97, 26p.