

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CAPITALISMO**  
**NO BRASIL: A REFORMA DE 1967**

**JOCELINO FRANCISCO DE MENEZES**



03154582

FLORIANÓPOLIS  
1984

(BU)

**JOCELINO FRANCISCO DE MENEZES**

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CAPITALISMO  
NO BRASIL: A REFORMA DE 1967**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em  
Administração (Área de Concentração: Administração  
Pública) da Universidade Federal de Santa Catarina-  
UFSC, como requisito para obtenção do grau de Mestre  
em Administração.**

**Orientador: Professor Robert Wayne Samohyl**

**Co-Orientador: Professor Erni Seibel**

**Florianópolis**

**1984**

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CAPITALISMO  
NO BRASIL: A REFORMA DE 1967**

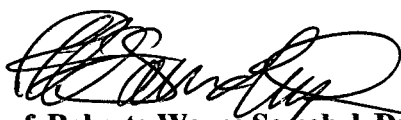
**JOCELINO FRANCISCO DE MENEZES**

**Esta Dissertação foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Administração Pública), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.**

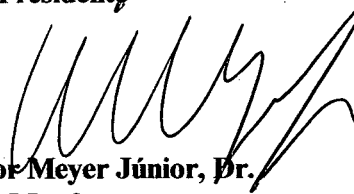


**Prof. Antonio Niccolo Grillo**  
Coordenador do Curso

**Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos professores:**



**Prof. Roberto Wayne Samohyl, Dr.**  
Presidente



**Prof. Victor Meyer Júnior, Dr.**  
Membro



**Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Msc.**  
Membro

*Para:*

*Josias (In Memoriam) e Aurelina, meus Pais e principais incentivadores da minha formação. A Eles, a eterna gratidão...*

*Thiago, Daniel e Raquel:*

*Meus superamigos... Heróis do meu melhor filme:*

***“O Sonho não acabou”.***

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>I</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>V</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>VI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I - A QUESTÃO DO ESTADO</b>	<b>03</b>
1 BASE CONCEITUAL PARA ANÁLISE DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE .....	03
2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO.....	08
<b>CAPÍTULO II - O PLANEJAMENTO NO BRASIL O ESTADO DE GRAÇA DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>15</b>
1 ABORDAGEM TEÓRICA .....	15
2 O PLANEJAMENTO MODERNIZADOR E O CAPITALISMO BRASILEIRO .....	20
3 A MODERNIZAÇÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO.....	26
<b>CAPÍTULO III - A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967.....</b>	<b>31</b>
1 ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE A ANÁLISE TEÓRICA DA REFORMA .....	31
2 AS RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE: CONDICIONANTES E RESISTÊNCIAS À REFORMA.....	37
3 OS PRINCÍPIOS DA REFORMA: O DISCURSO DA FALA, O DISCURSO LEGAL E A SUA PRÁTICA .....	41
<b>À GUIA DE CONCLUSÃO .....</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>51</b>

## APRESENTAÇÃO

Trago comigo, desde a minha infância, uma grande indignação: logo cedo percebi, em Lagarto, agreste sergipano, que a coisa pública não era tão pública assim.

Filho de comerciantes, razoavelmente bem estabelecidos, sempre tive os meus “privilégios”. A minha casa era a própria cidade, não havia limites: nem de espaços, nem das minhas traquinagens - quebrar as lâmpadas de postes, jogar bola nos canteiros da praça, andar de bicicleta pelas calçadas, dar trotes telefônicos e, até mesmo, desrespeitar as autoridades (que o diga o cabo Zuza, que tinha mais estrelas na farda do que General de Exército ou Mestre de Chegança).

Além dos “meninos ricos”- assim éramos chamados, privilégio só o de Marinheiro - um velho considerado louco, que, com o seu chicote nas mãos, sempre andava fora da linha.

Num daqueles intermináveis dias ouvi gritos de pavor e medo e saí correndo pela praça.

- Não, não, não fui eu... eu juro seu guarda, eu juro...

Percebi logo a cena: o cabo Zuza dava uns cocorotes num menino pobre que quebrara a lâmpada do poste. O mesmo poste em que eu e meus amigos exercitávamos pontaria, sob o olhar conivente do guarda-público.

Posteriormente, soube que o menino havia sido levado para a Cadeia Pública, lá ficando por toda a tarde.

De imediato, minha mente começou a projetar várias contraposições: o que era proibido? o que era permitido? a quem era permitido? para quem era proibido? quem proibia? quem deveria obedecer?

Confesso que, mesmo agora, este jogo de cenas reticentes, com a variação de cores que as lâmpadas dos postes projetam, alimenta minha indignação.

A minha formação acadêmica em Administração, a minha experiência profissional no Instituto de Economia e Pesquisas de Sergipe - INEP e como Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe – UFS, não foram, até hoje, suficientes para elucidar este inquietante jogo cênico de tantas interrogações.

O Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, na Universidade Federal de Santa Catarina, foi mais uma busca de respostas.

Acho que, durante o curso, à medida que convivía com minhas obrigações e andanças, em salas de aula, em papos informais com colegas e mestres, nas minhas leituras, fui acrescentando mais e mais interrogações.

O conhecimento de teorias, o delineamento de quadros conceituais, a análise e/ou descrição de fatos históricos não foram suficientes para esclarecer minhas dúvidas.

Acrescentei novos conceitos para este quadro cênico. Assim, as denominações “pobre” e “rico” incorporaram-se como dois opostos das classes sociais; o “serviço público” foi substituído por “Aparelho de Estado”, com seus pactos e tramas; o “público”, como bens e serviços que pertencem ao povo e que deveriam servir a todos em geral, sorrateiramente escondeu-se para muitos e mostrou-se fácil para poucos.

Assim, o público não era tão público, nem o povo significava todo o povo.

Uma coisa percebi: o teatro deste jogo cênico é o Estado, que, no entanto, vazio, não tem função. O povo, o guarda-público, o pobre, o rico, as classes sociais, os estamentos burocráticos, quem proíbe, quem consente, quem obedece, quem é punido, são o elenco deste jogo de variadas luzes, planos e formas - a relação Estado/Sociedade.

A Administração Pública é expressão das ações do Estado nas suas relações com a sociedade civil. Suas múltiplas funções, ocultas ou visíveis a olho nu, acionadas no seio da sociedade, interpenetram-se com esta, mudando os tons, a depender do momento histórico.

O processo de Modernização da Administração Pública, desta forma, traz consigo as variações desta inter-relação. Depende diretamente, além de seus objetivos explícitos, formais ou mesmo legais, da identificação das pressões de grupos, classes sociais ou mesmo do estamento interno, que buscam, por meio dele, extrair o máximo de utilidade das ações do Estado.

Assim, a Reforma Administrativa efetuada no Brasil em 1967, por intermédio do seu instrumento básico legal, o Decreto-Lei 200, coloca-se, neste estudo, como parâmetro básico de exemplo de adaptação do Estado às variações efetuadas na formação econômica.

É claro que, como demonstro no decorrer desta dissertação, esta adaptação sempre toma a forma, a cor e a luz dos objetivos e necessidades da classe social hegemônica, em comunhão com o estamento burocrático do Estado. Há, na verdade, um mútuo beneficiamento, que resulta em privilégios e verdadeiras benesses.

Quando o Estado age autoritariamente e o seu controle político é retirado da sociedade, passando às mãos de uma burocracia, a tendência é, sem dúvida, o aumento cada vez maior destes privilégios. Isto aconteceu com o Brasil, pós-64, resultando na mais grave crise político-econômica de sua história. De uma forma ou de outra, toda a sociedade foi atingida por ela, subjugada a tantos interesses e desmandos.

Portanto, este trabalho tem dupla dimensão. A emocional, reflexo de minhas indignações e interrogações, companheiras desde a infância, e a racional, reflexo de teorias, conceitos e delimitações legais e técnicas, companheiras mais recentes.

Infelizmente, talvez por excessiva preocupação acadêmica, dei-me conta, ao final do trabalho, que a dimensão racional ultrapassou a velha amiga emoção. Mas, tenho certeza, ela contém a minha visão de mundo. Com todas as contradições, inquietações, sonhos e esperanças. Claro que esta dissertação não responde a todas as minhas interrogações. Fico mesmo muito contente por ela deter mais dúvidas do que respostas. Além do mais, acredito que cumpro com minhas obrigações como aluno de um Curso de Pós-Graduação.

Quero compartilhar com alguns amigos, parceiros deste jogo cênico, inquietos como eu, em relação a este espetáculo, esta minha alegria.

A Walmir Wagner, com quem aprendi a amar a ilha; ao Victor Meyer, primeiro colega-amigo de curso; ao Neri, amigo a quem tanto incomodei com os mais constantes pedidos na Secretaria e que tão cedo se foi; ao Professor Grillo, Coordenador do Curso, amigo e mestre, sempre solícito para resolver nossos problemas, até mesmo os pessoais; ao Professor Ingo, mestre e irmão que chegou da Alemanha tão rude e saiu do Brasil chorando de saudades; a Marilda, Sônia e Suzana, tão simpáticas e nunca tristes; a Dona Ely, sempre com um chazinho para minhas dores de cabeça - inevitavelmente sempre às 5 horas da tarde; ao Professor Colossi, grande amigo de todos os alunos.

Quero ainda manifestar esta mesma alegria, ao mesmo tempo em que registro meus sinceros agradecimentos, aos Professores e queridos amigos: Robert Samohyl e Erni Seibel, orientadores



deste trabalho, e Valdemar Pedreira e Rabah Benakouche, que nunca se furtaram a ouvir minhas interrogações.

Da mesma forma, tenho o dever de registrar meus agradecimentos a tantos amigos que, entre outros, sempre estimularam minha vida acadêmica: Paulo Barbosa, Joelina, José Rosa, Alberto Carvalho, Marta Cruz, Marcos Melo, Camo, Wagner Ribeiro, Maurício Tragtenberg, Dilson, Eurico Amado e Luis Amorim.

Não posso deixar de expressar a minha gratidão às administrações do extinto Conselho de Desenvolvimento de Sergipe - CONDESE e da Universidade Federal de Sergipe - UFS, por terem-me liberado para realizar o curso.

## RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo a análise do processo de reforma administrativa implantada no Brasil, em 1967, por meio do Decreto-Lei 200, como um dos instrumentos ideológicos da implantação do Estado autoritário em 1964.

A partir da análise crítica de trabalhos anteriores, propõe que a referida reforma seja visualizada como base de legitimação da aliança desse Estado com o capital internacional e nacional – *aliança modernizadora internacional*, muito além da sua racionalidade administrativa.

## **ABSTRACT**

This paper has as its main goal the analysis of the administrative reform carried out in Brazil, 1967, supported by Decree-Law 200, as one of the ideological instruments of 1964 authoritarian regime.

From the critical analysis of some prior papers, it argues that said reform must be viewed as a basis for legitimization of the alliance of that State with international and national funds – international modernizing alliance, far beyond administrative rationality.

## **INTRODUÇÃO**

A administração é efeito e, não causa. A Administração do Estado (Administração Pública), independentemente do tipo de Estado, submete-se a este preceito. Assim, a modernização administrativa da máquina governamental, envolvendo seus princípios, estruturas e processos, deve recorrer, antes de mais nada, a esta visão da Administração Pública como efeito.

Efeito da própria relação do Estado com a sociedade, de suas contradições e necessidades inerentes. Efeito, portanto, do próprio tipo de Estado e da sociedade em um determinado momento histórico.

É justamente a partir desta inter-relação que a análise da Administração Pública Brasileira precisa urgentemente de um maior aprofundamento.

A simples descrição histórica de fatos e atos governamentais ou a análise interna de princípios, técnicas e métodos administrativos não são suficientes, nem convincentemente esclarecedoras da rede de interesses mútuos, do próprio estamento burocrático do Estado e da sociedade, por meio de suas classes sociais.

Neste sentido, este trabalho pretende analisar o mais recente processo de institucionalização da modernização da Administração Pública Brasileira, a Reforma de 1967, situando-o dentro da perspectiva da relação Estado/Sociedade, a partir do próprio momento histórico no qual se insere a referida Reforma, e de como esta determinou, em última instância, os princípios deste processo de modernização.

Assim, foi necessário, primeiramente, situar a fundamentação teórica para a referida análise. Dessa forma, o primeiro capítulo aborda a base conceitual da questão de Estado, a partir de sua relação com a sociedade. Retomam-se algumas questões polêmicas do tema, principalmente quanto aos conceitos do **Estado como Sujeito X Estado como coisa**; em decorrência direta desta base conceitual, o Estado brasileiro é enfocado como objeto de análise da referida polêmica, e conclui-se com sua caracterização como agente principal do novo modelo econômico, político e social predominante no Brasil pós-64. Esta razão por que se localiza a questão do Estado brasileiro, em particular, neste mesmo capítulo.

Para análise do novo papel do Estado brasileiro, utilizou-se o seu principal instrumento ideológico de legitimação: o planejamento governamental, pretendendo-se um país moderno, eficiente e racional, para superar as “resistências a mudanças” do período anterior. O novo regime prescinde de legitimação da sociedade e passa a autolegitimar-se por meio de atos do seu próprio estamento burocrático. Portanto, para melhor compreensão da própria Reforma Administrativa de 1967, torna-se necessário, antecipadamente, estudar, dentro de uma perspectiva histórica, o planejamento brasileiro cujos princípios dominantes foram estabelecidos pelo próprio discurso da Reforma.

Criados desta forma, o quadro conceitual da relação Estado/Sociedade, inserindo-se aí a questão do estado brasileiro, e a análise histórica da nova racionalidade imposta, o planejamento, têm-se as fundamentações necessárias para o estudo da Reforma Administrativa de 1967.

Assim, o terceiro capítulo abrange esta questão específica: parte-se de uma retrospectiva de algumas análises teóricas, anteriormente desenvolvidas, e evolui-se para a análise comparativa entre o seu discurso formal (o Decreto-Lei 200), os discursos do seu principal ideólogo, o então Ministro do Planejamento, e a prática do Estado brasileiro pós-64, em suas relações com as classes sociais.

Por fim, à guisa de conclusões, retomam-se algumas questões fundamentais no desenvolvimento deste trabalho, numa tentativa de elucidar o caráter excludente do Estado neste período, beneficiando os seus próprios integrantes e as classes sociais hegemônicas.

## **CAPITULO I**

### **A QUESTÃO DO ESTADO**

#### **1 BASE CONCEITUAL PARA ANÁLISE DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE**

Desde há muito tempo, as diversas teorias sobre o Estado dividem a opinião de estudiosos sobre o assunto. Esta polêmica, sem dúvida, a despeito das assertivas ou da visão de mundo de cada um, demonstra a importância que o assunto merece, não só do ponto de vista acadêmico, mas, principalmente, pelas práticas emergidas no seio do Estado e suas relações com a sociedade, ou o caminho inverso. Não seria exagero afirmar que, bem mais que a teorização, importa, nesta questão, a existência do próprio ser humano - indivíduos e/ou coletivo - como ser consciente ou, simplesmente, como executor de papéis, disciplinado racionalmente.

Desta forma, o ser consciente contrapõe-se necessariamente à visão Weberiana do Estado racional e do ser eficiente. A relação Eficiência x Consciência (1) demonstra, pelo menos, a localização de uma trama de conceitos que transcende a um simples julgamento de valor. Ela se insere na própria vida social. Teorizar o assunto, desconhecendo as relações sociais, é meramente colecionar conceitos, isolados de uma prática.

Assim sendo, a elaboração de um conceito sobre o Estado requer o estudo de suas relações com a sociedade, a partir do seu modo de produção. Ademais, a própria consciência submete-se a essas

relações, como expressão do ser social. Marx adverte que “não é a consciência do homens que determina o seu ser; é o ser social que, inversamente, determina a sua consciência”. (2)

O ser social, como pertencente à sociedade e, desta forma, sujeito de suas múltiplas relações, submete-se, durante o processo de conscientização, ao seu papel e função dentro desta mesma sociedade. Assim, a contraposição entre Eficiência x Ciência traz consigo o conjunto de contradições subjacentes à própria condição da funcionalidade/racionalidade da sociedade como um todo e do ser social na sua especificidade. Ou seja, a consciência do ser social depende não somente do seu próprio papel como também do conjunto de normas e valores da sociedade que, em última instância, a determina. (3)

O Estado, em sua relação com a sociedade, incorpora o conjunto de papéis protagonizados não somente pelo seu estamento burocrático como também pelas diferentes classes sociais e suas condições materiais.

Depreende-se, portanto, que o conceito de Estado está sempre vinculado à questão da relação deste com a sociedade civil. Assim, seria prudente concordar com Poulantzas: (4) a aceitação das teses do **Estado como Sujeito** - o Estado com autonomia absoluta, como instância racionalizante da sociedade civil - e do **Estado como coisa** - visão do Estado instrumentalista, ou seja, o Estado sem nenhuma autonomia, totalmente dominado pela classe dirigente. Daí, visualiza-se que o Estado é “*uma condensação de uma relação de forças entre classes sociais*”, (5) ou seja, o Estado não é simplesmente um instrumento a serviço dos monopólios, como também não é um bloco unitário sem fissuras, um juiz a intermediar, por meio da racionalização, os conflitos entre classes. O Estado expressa no seu interior os próprios conflitos existentes na sociedade, isto é, entre as classes.

Assim, considera-se que o Estado possui uma autonomia relativa e que as implementações de suas políticas são resultantes de uma condensação de forças entre as classes.

Se o Estado apresenta uma autonomia relativa em relação às classes sociais e se suas políticas são originadas da condensação de forças entre as mesmas, deduz-se que seu interior é constituído de divisões e antagonismos, os quais repercutem diretamente nos seus aparelhos. Isto mostra que, se um destes aparelhos detêm uma supremacia em relação aos outros, é porque ele materializa em si o poder da classe dirigente em combinação com o papel que o Estado desempenha em relação às outras classes. (6)

Estas divisões e estes antagonismos no interior do Estado apresentam características de “brigas” entre seus membros e, em vários momentos, influenciam na reorganização de seus diversos aparelhos. Por outro lado, convém esclarecer que estas fissuras no seio do Estado não acompanham os conflitos entre classes, visto que os seus integrantes constituem uma categoria social específica e que a

própria estrutura organizacional, juntamente com a sua autonomia relativa em relação às classes sociais, possibilite-lhes obter unidade própria.

Esta unidade reveste-se, então, de caráter ideológico que norteia as ações da Administração do Estado - a eficácia da administração visando ao bem-estar geral. Este caráter ideológico pretende personificar o Estado como neutro, como intermediador entre interesses conflitantes. Serviu e serve para fundamentar teorias que se baseiam na neutralidade das ações do Estado.

Assim, com a crescente intervenção do Estado na economia, surgem os defensores de uma tecnocracia - alguns falam de um modo de produção tecnoburocrático - como uma etapa superior ao capitalismo. O Estado seria o promotor da “eficácia”, de uma maior racionalidade, e ensinaria então uma sociedade mais justa, mais humana.

Uma outra teoria, ideologicamente oposta a esta, a do capitalismo monopolista do Estado, prevê a fusão do capitalismo com o Estado. Se a primeira peca por retomar a idéia do Estado como sujeito, impulsionador da racionalidade, independentemente dos conflitos em jogo na sociedade, esta segunda falha por sustentar-se na idéia do Estado como mero instrumento dos monopólios, “como se o bloco no poder fosse constituído exclusivamente pela fração monopolista do capital”, e o surgimento de uma nova fase do capitalismo - capitalismo monopolista de Estado - fosse consequência da “*extensão quantitativa das intervenções dos Estado na economia, ao invés de na natureza qualitativamente de tais intervenções ligadas às transformações reais nas relações de produção*”. (7)

De fato, da mesma forma que é temeroso prever uma tecnocracia de Estado, plenamente soberana em relação às classes sociais, difícil, também, é especular sobre um Estado totalmente submetido aos interesses de uma classe ou frações de classe. Convém lembrar que o Estado é “constituído-atravessado” por conflitos de classe.

Daí, talvez melhor se entenda que, em diversos momentos históricos, em diferentes países, não houvesse uma correspondência direta entre a classe que detinha o controle da burocracia de Estado e a classe que detinha o controle do sistema econômico. Como também mostra Poulantzas, (8) isto ocorreu na Grã-Bretanha e na Alemanha, onde, no momento do advento do modo de produção capitalista, existia uma burocracia de Estado pertencente à nobreza fundiária.

Como o exemplo acima demonstra, o fato de a burocracia de Estado ser controlada por uma classe não significa necessariamente que os interesses desta classe sejam determinantes no seio da sociedade. Ou seja, que a burocracia em si dependa do papel que o Estado desempenha na sociedade e das suas relações com as classes e, não, do fato de que pertença a uma determinada classe.



Estes exemplos reafirmam, também, que as relações internas, dentro do aparelho de Estado, não acompanham necessariamente as modificações ocorridas na formação social. Pode-se então manter a unidade própria - como categoria social específica - num momento em que ocorram modificações nas relações econômicas de produção. No entanto, isto acontece dentro dos limites da autonomia relativa que possibilita ao Estado manter-se como organizador político do interesse geral da classe dirigente. Portanto, a unidade própria da burocracia de Estado acha-se correlacionada com a necessidade do estabelecimento de políticas de interesse geral que visam, em última instância, se não a fortalecer pelo menos a não alterar as relações de supremacia que uma classe detém sobre as outras. Assim, concordamos com Hirsh quando afirma:

*“(...) o aparelho de tomadas de decisões políticas de um complexo de burocracias que operam de modo relativamente econômico, e que têm suas competências, suas clientelas e percepções próprias dos problemas. Daí resulta um modo de tomada de decisão política que impede uma tematização sistemática da relação social e do caráter de classe específico das diferentes estratégias administrativas (...). Esta estrutura traz a garantia de que o Estado permanece, evidentemente, sensível às necessidades e às “crises”, mas que é, ao mesmo tempo, capaz de tratar e de reduzir as exigências, de modo que elas sejam compatíveis com as condições de dominação burguesa”. (9)*

Deste modo, o limite da autonomia relativa do Estado localiza-se no interesse geral da acumulação do capital por parte da classe burguesa. Isto pressupõe que podem e devem ocorrer pontos de atrito entre as políticas do Estado e o interesse de determinados setores da burguesia. No entanto, em última instância, as ações do Estado, operacionalizadas por meio de sua burocracia, mantidas as condições de sua unidade própria, só se dão enquanto permanecerem nos limites determinados pelo processo de acumulação.

Nesta perspectiva, fica clara a vinculação entre o Estado e o capital em geral, como explica Macpherson:

*“(...) dado o compromisso estatal com empresa capitalista como fonte econômica principal, os dirigentes do Estado devem manter e apoiar o processo de acumulação em interesse próprio, por ser essa a origem das rendas do Estado, dos quais depende o seu*

*próprio poder dirigente (...). Todas essas atividades estatais, ao mesmo tempo em que constituem apoio necessário ao capital em geral (isto é, a continuidade e estabilidade da economia capitalista) são também (ou assim parecem) opostas aos interesses dos capitais específicos.(...). Mas isto não significa necessariamente uma redução líquida na acumulação privada. Esta não ocorrerá enquanto o Estado estiver apenas assumindo operações deficitárias mas imprescindíveis; e/ou quando estiver absorvendo os custos de zelar pela parcela de força de trabalho tornada excedente pela transformação tecnológica”. (10)*

Este apoio ao capital em geral concretiza-se em políticas de ação do Estado. E, de acordo com transformações sociais, pode sofrer bruscas alterações. Estas mudanças na administração do Estado visam a manter o *status quo*, por meio da transformação dos problemas sociais em políticas sociais, administradas, política e profissionalmente, pela máquina estatal. (11) E quanto maior a lacuna entre o Estado e a sociedade, maior a importância da administração do Estado, que passa a desempenhar, por meio de seus planos e programas, o papel legitimador do próprio Estado.

Por certo, na medida em que essas ações consubstanciam a intervenção do Estado na economia, elas pretendem manter tanto a acumulação do capital, quanto a estabilidade social, como afirma Faleiros:

*“O objetivo estratégico é a estabilização social, (grifo nosso) criação de estabilidade que, por sua vez, permita a inversão e a acumulação e termine com as ameaças reais ou percebidas que as classes subalternas possam fazer aos investimentos estrangeiros e à burguesia dependente-associada. Os técnicos do governo investem em inúmeros programas sociais (...), uma rede de instituições pode ser criada, mas, sem meios de manipulação popular”. (12)*

A partir destas características básicas da administração do Estado, torna-se evidente que, dentro das relações Estado/Classe burguesa, a crescente intervenção do Estado na economia representa apenas uma concorrência à classe capitalista, não a substituindo. O Estado entra no processo para assegurar as condições básicas da acumulação. Daí que, diante das novas realidades impostas pela atual economia mundial, surge a necessidade de o Estado adaptar-se, assumindo forma de Estado capitalista.

Estas modificações condicionadas pela atual economia mundial, de modo geral, e, principalmente, no caso do atual Estado brasileiro, podem ser assim resumidas:

1. A concentração do poder no Executivo em detrimento do Legislativo ou outros canais de representação popular;
2. O declínio precipitado do papel dos partidos políticos e o deslocamento de suas funções político-organizacionais no sentido da administração burocrática do Estado (...) e que é acompanhado do deslocamento da ideologia dominante no sentido do tecnocratismo sob todas suas variantes, forma privilegiada de legitimação do Estado através do aparelho administrativo;
3. O desenvolvimento maciço, diretamente orquestrado pelas cúpulas do próprio Estado, e o papel organizacional de redes estatais paralelas, de feição pública, semipúblicas ou parapública-privada, que têm como funções simultâneas unificar e dirigir os núcleos estanques do aparelho de Estado, e que constituem também outras tantas reservas na previsão de embates. (13)

Devido às características ou tendências dos atuais Estados capitalistas, é necessário precisar como estas novas formas de Estado inserem-se no período da Reforma Administrativa no Brasil, iniciada em 1964 e instituída em 1967, pelo Decreto-Lei 200.

Inicialmente são analisadas as formas de relação entre o Estado brasileiro e a sociedade naquele período, tentando mostrar os limites da autonomia relativa do Estado em relação às classes dirigentes.

## **2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO**

A questão do Estado no Brasil tem acompanhado, na literatura política contemporânea, a dicotomização da relação Estado/Sociedade Civil. De um lado a problemática de se visualizar o Estado com autonomia própria, como esfera racionalizante da sociedade; de outro, a visão do Estado como mero instrumento dos setores dominantes no seio da sociedade civil, tornando-se apenas mecanismo de atendimento dos interesses destes setores.

Esta maneira mecanicista de abordagem da questão incorre em determinados equívocos, como já foi indicado anteriormente, cuja origem reside na abordagem de maneira isolada e, não, no inter-relacionamento existente entre as duas partes.

No entanto, um ponto comum permeia os diferentes enfoques: o Estado brasileiro é essencialmente centralizador, desde a sua origem. Com efeito, essa constatação acompanhou as diferentes análises, desde o célebre trabalho de Faoro (14) até trabalhos mais recentes, como os de Cardoso, (15) Boshi, (16) Ianni, (17) Martins, (18) entre outros. Assim, temos a visualização do Estado brasileiro como essencialmente patrimonialista (tese de Faoro), e, que a camada dirigente do Estado “*atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal*”. (19) Contudo, esta independência desse tipo de Estado, concretizada por meio de seu estamento burocrático em relação às classes sociais, coloca em questão a forma de adaptação deste Estado numa sociedade capitalista. Faoro, ao tentar explicá-la, expressa:

*“Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia”.* (20)

Depreende-se daí que o Estado patrimonialista se adapta à nova realidade, contudo esta adaptação à fase capitalista não se dá em benefício de determinadas classes sociais, mas apenas ao próprio estamento político que comanda o Estado:

*“Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político - uma camada social, amorfa muitas vezes - impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando”.* (21)

Portanto, apesar de aceitar a adaptabilidade do patrimonialismo ao capitalismo, Faoro adverte que esta adaptação, dada a impermeabilidade do comando político de posse do estamento burocrático, rege a administração do Estado em benefício de um pequeno grupo governante. O Estado permanece soberano, acima das classes, e configura-se como instância racionalizadora da sociedade.

Esta maneira de focar a questão da relação Estado/Sociedade não deixa de ter seus paradoxos, sobretudo quando se extrai do próprio Faoro as seguintes afirmativas:

*“Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia (grifo nosso) e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na*

*outra fase, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar (...)*

*As formações sociais são, para a estrutura patrimonial estamental, pontos de apoio móveis, valorizados aqueles que mais a sustentam, sobretudo capazes de fornecer-lhe os recursos financeiros para a expansão - daí que, entre as classes, se alie às de caráter especulativo, lucrativo e não proprietário". (22)*

Destas afirmativas pode-se deduzir que, no sistema patrimonialista, a relação Estado/Sociedade tem dupla face: (a) o incentivo do patrimonialismo estatal ao "setor especulativo da economia voltada ao lucro" e (b) a "satisfação" do quadro administrativo por meio das políticas de desenvolvimento econômico.

Da mesma citação, depreende-se que esta "satisfação" se realiza em proveito de ambos os setores: o setor estatal e o setor especulativo. Faoro também reconhece que as formações sociais são "ponto de apoio" à estrutura patrimonial e, mais ainda, são valorizados "aqueles que mais a sustentam".

Tendo em vista o exposto, podem ser feitas as seguintes interrogações: se o Estado está acima das classes, portanto autônomo em relação a estas, por que a sua adaptabilidade ao capitalismo industrial se dá por meio de políticas que visam a "valorizar" ou a "satisfazer" não só ao seu "quadro administrativo", mas também aos setores da formação social que o apóiam? Por que o Estado se sente imbuído de retribuir este apoio?

Portanto, o cerne do problema não está em reconhecer o autoritarismo do Estado brasileiro, mas, sim, em saber quem este autoritarismo beneficia, e quem ele exclui. (23)

Isto conduz a um terceiro tipo de visualização da relação Estado/Sociedade, que tem amparo no reconhecimento do inter-relacionamento dos setores burgueses da sociedade com o estamento burocrático do Estado. Assim, as mudanças, as modernizações deste estamento burocrático, ao mesmo tempo em que fortalecem este setor, fortalecem ou "satisfazem" os setores de formação social que o apóiam, por meio de alianças de classe. Refuta-se, portanto, a idéia do "capitalismo autocrático" em detrimento do "capitalismo burguês". (24) A questão do autoritarismo longe de imaginar, no Brasil, um "capitalismo de Estado", transfere-se para a simbiose que ocorre no beneficiamento mútuo, por meio da política do Estado, para o seu estamento burocrático e para o setor burguês da formação social brasileira.

Com efeito, Martins (25) reconhece que o grande problema do Estado brasileiro pós-64 é conciliar a sua estrutura burocrática, tipicamente patrimonial, com o desenvolvimento de formas

“modernas” da atividade econômica - o capitalismo industrial. O autor se refere ao processo de “internacionalização-modernizadora” da economia brasileira, iniciado em 1955, em conflito com a coalizão nacional populista que detinha o poder. Assim, escreve:

*“(...) um novo padrão de acumulação contraditório com o modelo de crescimento econômico até então em vigor instalara-se na ilhargia do sistema econômico e passara a cobrar os seus direitos de cidadania política, com tal insistência que já não era mais possível ao Estado e aos demais interessados na questão continuar protelando, às custas de sucessivos compromissos e das mais disparadas acomodações, a decisão fundamental a ser tomada quanto a quem confiar o desempenho do papel hegemônico no interior do bloco no poder: se a coalizão nacional-populista, via implementação das reformas de base e radicalização da luta anti-imperialista; ou a coalizão internacional-modernizadora, via golpe de Estado e destruição do aparato nacional-populista”. (26)*

Com o golpe de 1964, instala-se a coalizão internacional-modernizadora, formada pelo estamento militar-tecnoburocrático, da burguesia nacional e pelo capital estrangeiro.

É claro que, com a queda do pacto nacional-populista, as formas de legitimação do Estado transferem-se para a administração burocrática, que passa a desempenhar o papel de organizador do novo modelo econômico que se instala. Convém lembrar que, neste momento, passa a acontecer no Brasil o processo de adaptação do Estado à internacionalização da economia: centralização da União em detrimento dos estados e municípios; transferência do papel político-organizacional dos partidos políticos para a administração burocrática do Estado; surgimento de administração pública paralela - a chamada administração indireta - composta de empresas de economia mista, empresas públicas, autarquias, fundações e outras instituições. Este processo de centralização, longe de diminuir a autonomia relativa do Estado, beneficia o estamento militar-tecnoburocrático e os setores que lhe dão apoio - a burguesia nacional e o capital internacional. (27) Assim, a burocracia civil e militar desempenha papel fundamental para assegurar a coalizão dos vários setores que compõem os grupos dominantes. Isto se dá na medida em que a caracterização da economia brasileira, como capitalista-retardatária, exclui a possibilidade de condições suficientes para a instalação definitiva de uma sociedade capitalista moderna. O Estado passa, então, a “modernizar-se” para suprir deficiências tanto no setor de infra-estrutura como em alguns vazios

no processo produtivo. (28) Por outro lado, este novo papel do Estado requer reformulação da sua administração burocrática.

Este processo de modernização do Estado ocorre por meio da reforma monetária, bancária, tributária, cambial, salarial, de investimentos e administrativa. No entanto, a caracterização mais apropriada do papel do Estado brasileiro, neste período, deve ser obtida pela análise de uma de suas funções: o planejamento. Como lembra Covre, (29) *“o planejamento, na ideologia burguesa, na etapa do monopolismo (a razão técnica), enquanto confluência de técnicas organizatórias, visa racionalizar o processo histórico”*.

Desta forma, o capítulo seguinte analisa, a partir de 1930 até a época da Reforma de 1967, o planejamento no Brasil.

## NOTAS DO CAPÍTULO I

1. Sobre o assunto ver COVRE, Maria de L. **A Fala dos Homens**. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 271-322.
2. MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo, Martins Fontes, 1977, p. 24.
3. \_\_\_\_\_ *op. cit.* p. 24.
4. POULANTZAS, N. *et alli* **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977, Primeira Parte.
5. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, Primeira parte.
6. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, Primeira parte
7. MUTTI, A. & SEGATTI, P. **A Burguesia de Estado**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p. 17. Ainda sobre este aspecto ver BENAKOUCHE, R. **Regulamentação Econômica e Forma de Propriedade**. in *Revista Vozes*, out., 1979.
8. POULANTZAS, R. **Poder Político e Classes Sociais**. Porto, Ed. Portucalense, 1971, vol. II, p. 179-210.
9. HIRSH, J. **Observações Teóricas sobre o Estado Burguês**. in POULANTZAS, N. *et alli*, *op. cit.*, p. 102.
10. MACPHERSON, C. B. **Necessitamos de uma Teoria de Estado?** Mimeo, São Paulo, PUC, 1980, p. 14-17.
11. Para um melhor esclarecimento sobre este ponto, ver FALEIROS, V. **A Política Social do Estado Capitalista** São Paulo, Cortez, 1980.
12. FALEIROS, V. *op. cit.*
13. Convém esclarecer que utilizamos, para esta fundamentação, a análise desenvolvida por POULANTZAS, N. 1977, principalmente as características que mais diretamente diziam respeito ao Estado brasileiro pós-64.
14. FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre, Globo, 1975.
15. CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
16. BOSCHI, Renato Raul. **Elites Industriais e Democracia: Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
17. IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1977.



18. MARTINS, C. Estevan. **Capitalismo no Estado e Modelo Político no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
19. FAORO, R. *op. cit.*, p. 745.
20. \_\_\_\_\_ *op. cit.* P. 745.
21. \_\_\_\_\_ *op. cit.* P. 745.
22. \_\_\_\_\_ *op. cit.* P. 745.
23. CARDOSO, F. H. *op. cit.*, Cap. V.
24. Refere-se à expressão utilizada por VELHO, O. G. **Capitalismo Autoritário e Campesinato**. São Paulo, Difel, 1976, e reproduzido em BOSCHI, R., *op. cit.*, p. 25.
25. MARTINS, C. E. *op. cit.*, Cap. 3.
26. \_\_\_\_\_ *op. cit.* Cap. 3.
27. Sobre este aspecto ver os trabalhos de BOSCHI (1979); CARDOSO (1975), IANNI (1977).
28. Sobre este aspecto ver o trabalho de AFONSO, C. e SOUZA, H. **O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. Ainda para um melhor entendimento da questão, convém transcrever o trecho do discurso do Gen. Médici ao lançar, em outubro de 1970, o programa de “Metas e Bases para a Ação do Governo” e transcrito no livro de IANNI, O. *op. cit.*, p. 252: “Consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre o governo e o setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira em proporção que assegure, de forma continuada, a **viabilidade econômica e política do sistema**. (grifo nosso).
29. COVRE, Maria L. *op. cit.*, p. 296.

## **CAPÍTULO II**

### **O PLANEJAMENTO NO BRASIL. O ESTADO DE GRAÇA DO ESTADO BRASILEIRO**

#### **1 ABORDAGEM TÉCNICA**

Este capítulo pretende analisar como o Estado Brasileiro soube utilizar, a partir de 1964, o seu principal instrumento de legitimação - o planejamento. Âmbito maior da Reforma Administrativa, o planejamento consubstanciou-se como eficiente substituto do controle político. Na verdade, a análise específica da Reforma requer uma abordagem deste instrumento que, em suas variadas formas, caracteriza não somente o aspecto interno, burocrático-administrativo, como também, mais ainda, o caráter da intervenção do Estado na economia.

Neste sentido, relativam-se os aspectos organizacionais ou institucionais e localizam-se os planos dentro do contexto histórico. Sempre que possível, tenta-se expressar os conflitos de classes como determinantes de seus objetivos e metas.

Na verdade, há muita literatura sobre o planejamento como uma forma racional de antevisão do futuro, por meio da formulação de planos em que são estabelecidos objetivos e metas a serem alcançados. Grande parte destes trabalhos reveste-se de conceitos e abstrações, quase sempre relacionados com os aspectos organizacionais e institucionais, a partir dos quais são formulados novos modelos - aliados à tentativa de enquadramento do momento histórico dentro das variáveis que os fundamentam.

Deste modo, a discussão sobre o planejamento centralizado, descentralizado, indicativo ou participativo é apresentada de forma estanque, ao invés de ser analisada a partir das relações de produção subjacentes a estes modelos, dentro do plano histórico. Os modelos enquadram a realidade somente dentro das forças restritivas e impulsionadoras que determinam as suas variáveis, isolando, portanto, as relações sociais de produção que fundamentam a estrutura da sociedade. A partir deste ponto, começa-se a discutir as vantagens e desvantagens de cada modelo e, sem penetrar na discussão sobre o modo de produção dominante, são oferecidas perspectivas para o desenvolvimento das nações mais atrasadas, tomando-se como parâmetro (mas de forma não-relacionada) as nações que detêm a hegemonia do capital internacional, ou seja, as nações desenvolvidas.

A discussão limita-se a questionar o desenvolvimento dentro dos modelos conceituais acima, sem ao menos considerar se o desenvolvimento das grandes potências, hoje, deve-se ao planejamento, ou então que modificações na estrutura da sociedade são necessárias para a implementação da racionalidade planejada. E mais ainda: quais as inter-relações existentes entre as forças produtivas, os meios de produção e as técnicas de planejamento? Reflexão sobre estas questões, por certo, envolveria a análise de aspectos sociológicos e políticos que, quase sempre, não são considerados no conceito de racionalidade do planejamento, devido à reduzida abrangência teórica dos modelos de análises globais.

Portanto, a excessiva preocupação com a eficácia do planejamento tende a desviar os aspectos fundamentais que são subjacentes a qualquer modelo. Por certo, para se entender o planejamento, torna-se necessário localizá-lo dentro da estrutura da sociedade, verificando de que forma ele reproduz ou tenta fotografar as relações sociais de produção. Desta forma:

*“(...) concebe-se a estrutura da sociedade em: infra-estrutura ou base econômica (unidade das forças e das relações de produção) e a superestrutura que comporta em si mesma dois níveis ou instâncias: o jurídico-político (o Direito e o Estado) e a ideologia (as diferentes ideologias, religiosas, moral, jurídica, política, etc.).” (1)*

Dentro da superestrutura, inclui-se o Estado e, neste, o Aparelho de Estado que compreende: o Governo, a administração, (2) os tribunais e outros. Compete, à superestrutura, manter e reproduzir, com base na infra-estrutura a ideologia da classe dominante, por intermédio do Aparelho Ideológico do Estado, (3) dentro do qual se encontram a escola, o sistema político, os sindicatos e a família, por exemplo.

Nesse contexto, pode-se localizar o planejamento em dois níveis, considerando-se, neles, a forma e as relações de produção: a) como um método racional de se antever o futuro, em busca do atendimento das necessidades sociais, ele seria localizado dentro do Aparelho do Estado, e b) considerando o planejamento como uma técnica das ciências sociais, ele tende a ser reproduzido pelas escolas, e, neste ponto, localiza-se dentro do Aparelho Ideológico do Estado.

Portanto, seja como uma política de ação, traduzida em planos governamentais, seja como uma teoria reproduzida pela escola, o planejamento insere-se nos Aparelhos do Estado, em sentido amplo, e, desta forma, ampara-se e traduz as relações sociais de produção determinadas pelos conflitos entre classes e, destas, em suas relações com o Estado.

A base para a compreensão dos aspectos sociológicos e políticos do planejamento, na medida em que, independentemente do detentor dos meios de produção - se as classes sociais, o Estado ou ambos - consubstancia a reprodução das forças produtivas, através dos próprios meios de produção e da força de trabalho. (4)

Como as forças produtivas e as relações de produção compõem a base econômica da infraestrutura, a análise sobre o planejamento requer a compreensão da relação existente entre o Estado e a economia. Com o advento da Revolução Industrial houve transformação do processo de produção, passando-se da manufatura para a grande indústria, mudando-se, conseqüentemente, a organização do trabalho. (5)

É justamente na nova forma de organização do trabalho que se localiza a preocupação com a sistematização do processo de produção, traduzida como planejamento, já agora submetido à necessidade de reprodução do capital.

Tem-se então a grande indústria, fazendo-se necessário a garantia de um mercado que ofereça condições suficientes para sua sobrevivência. Durante muito tempo o Estado Liberal ofereceu estas condições, fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo industrial.

O mercado mundial passou a ser assegurado por novo imperialismo com base em relações econômicas “normais”, garantindo a transferência de riquezas dos países periféricos para os países centrais. A Inglaterra, que era o país mais desenvolvido na época, passou a monopolizar o comércio mundial, adotando, com sucesso, a doutrina do liberalismo econômico. (6)

No entanto, outros países, como a França, Estados Unidos e Alemanha, começam a rivalizar com a Inglaterra o domínio do mercado mundial. Neste quadro, a Primeira Grande Guerra trouxe as seguintes conseqüências para o sistema capitalista, entre outras: o surgimento dos Estados Unidos como

o país capitalista mais poderoso, a Revolução Socialista na Rússia; e os movimentos da liberação nacional dos países subdesenvolvidos, sob a influência da Revolução Russa.

Com a Revolução Russa e a conseqüente apropriação dos meios de produção pelo Estado, o planejamento governamental passa a ser o principal mecanismo econômico, substituindo os mecanismos de mercado, baseados no sistema de preço.

Buscava-se, então, assegurar equitativa divisão da riqueza do país (7) por meio de um planejamento racional, pretendendo acabar com a exploração das classes de renda baixa, como acontecia com o modo de produção capitalista, desde o liberalismo econômico.

Desta forma, a União Soviética foi o primeiro país a usar o planejamento de forma sistemática, adotando, em 1919, o Plano Quinquenal.

Nesse mesmo ano de 1919 ocorre a Grande Depressão, e a economia capitalista até então, desnecessitando do planejamento para a fixação do valor de seus produtos, passou a dele precisar, para recuperar o nível apropriado de emprego, e, de modo geral, disciplinar a oferta e a demanda, o investimento e o consumo". (8). No entanto, convém frisar que esse planejamento não se deu com a passagem dos meios de produção para o Estado. Pelo contrário, a intervenção do Estado visava exclusivamente a assegurar um novo equilíbrio da economia, por meio de um conjunto de políticas fiscais e monetárias, drenando a riqueza para as mãos da burguesia industrial. Vivia-se sobre a égide do capitalismo monopolista e de suas contradições, emergiam uma série de medidas, adotadas pelo Estado, com o fim de certificar a este capitalismo as garantias de sobrevivência e crescimento. Essas contradições são apontadas por Braverman como:

*"1) O capitalismo monopolista tende a gerar um excedente econômico maior do que pode absorver. Em conseqüência disto, ele se torna cada vez mais vulnerável a desordens em seu funcionamento geral, sob as formas de estagnação, grave depressão, assinalada por desemprego e capacidade ociosa das fábricas (...); 2) A Internacionalização do capital criou uma situação de concorrência econômica que transcende consigo os confrontos militares entre os capitalistas (...). A mobilização para a guerra misturada com a necessidade de uma garantia governamental da demanda efetiva proporcionava uma forma de absorção do excedente aceitável pela classe capitalista (...); 3) No seio das nações capitalistas, miséria e insegurança tornavam-se*

*aspectos mais ou menos permanentes da vida social e aumentaram para além da capacidade das filantropias privadas de controlá-las (...) o Governo intervém para manter a vida e aliviar a insegurança (...) 4) Com a rápida urbanização da sociedade e o aceleração do ritmo de vida econômica e social, a necessidade de outros serviços governamentais aumenta e o número e variedade destes por isso mesmo multiplica-se". (9)*

Braverman sintetiza, por meio destas quatro contradições: o excedente econômico, a internacionalização do capital, a miséria e insegurança no seio da sociedade e a rápida urbanização da sociedade, as razões que nortearam a intervenção do Estado no sistema capitalista monopolista de produção.

Deste modo, conclui-se que a relação Estado/Economia é dialeticamente complementar, na medida em que pelas múltiplas funções do Estado mantém-se o modo de produção vigente e vice-versa.

Outro aspecto importante a ser salientado é que estas contradições estão intimamente relacionadas. Assim, o excedente econômico determina a internacionalização do capital e, desta forma, os países hegemônicos expandem os seus negócios para os países periféricos, a exemplo do que aconteceu no Brasil, a partir do período de substituição de importações.

No entanto, ao analisarem-se os países subdesenvolvidos, não se pode incorrer no erro de encarar estas contradições somente a partir da relação centro-periferia, mas, sim, adicioná-las a aspectos internos do modo de produção subdesenvolvido, isto é, antes da oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas. (10)

Com esta visualização, verifica-se que o planejamento governamental, como instrumento de modernização do sistema capitalista, assenta-se, sobremaneira, nas contradições geradas por este modo de produção, e deste ponto surge o Estado para salvaguardar a valorização do capital.

Na verdade, essas são tentativas de harmonizar não só a atividade econômica como também atenuar os conflitos sociais, crescentemente irrompidos.

*"Sempre que o excedente econômico é manipulado, nos quadros da política econômica governamental, os movimentos do excedente econômico realizado implicam na modificação ou consolidação de relações determinadas de apropriação econômica. Essa é uma das razões por que o planejamento*

*econômico governamental compreende, necessariamente, a estrutura de relações públicas.” (11)*

Esta manipulação da política econômica tende a concentrar-se na tecnoestrutura estatal que, segundo Ianni:

*“deliberadamente ou não põe em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio dos quais se preserva ou modifica o modo pelo qual as diferentes classes sociais participam da renda nacional”. (12)*

A partir desta análise, dentro deste quadro conceitual, em que se verifica a presença do Estado e de seus instrumentos como mediadores dos conflitos de classe, pretende-se abordar a questão do Estado brasileiro na ótica da requerida modernização como função do seu planejamento.

## **2 O PLANEJAMENTO MODERNIZADOR E O CAPITALISMO BRASILEIRO**

Não constitui mera coincidência o fato de a grande crise do mundo capitalista, em 1929, provocar profundas modificações na estrutura governamental brasileira. Na verdade, o processo de modernização inicia-se a partir deste momento.

Caracterizando-se o Brasil como um país primário-exportador, torna-se já, nesta época, vulnerável às depressões do mundo capitalista. As contradições das relações internas, adicionadas com a relação de dependência do mercado externo, atingem o limite de sustentação na estrutura política vigente, baseada na oligarquia rural, o que dá surgimento a uma nova força política baseada na burguesia industrial. (13)

Deste modo, o Estado é chamado a intervir para sustentação e manutenção da nova força política econômica então emergente, que delineava a nova divisão social do trabalho, agora marcada pela indústria. A crise do café obriga o Governo a garantir um nível de preço capaz de sustentar o mercado interno consumidor, mantendo assim a reprodução do capital, caracterizado neste momento pelo início do processo de substituição de importações.

Demonstrada a vulnerabilidade do nosso modelo agroexportador, as classes sociais hegemônicas são levadas a condenar não só a relação de dependência, a que é exposta a economia brasileira, como também a ideologia do liberalismo econômico. Assim, a política econômica da Revolução de 1930 consubstanciou-se no binômio nacionalismo e intervencionismo.

Vale acrescentar aqui que, enquanto o Brasil esteve sob o imperativo da divisão internacional do trabalho, como um país primário-exportador, inexistiu, em nossa Administração Pública, qualquer preocupação com a modernização da máquina estatal, bem como com o planejamento como mecanismo de intervenção na economia.

Segundo Dias, (14) a implementação de técnicas científicas na Administração Pública brasileira não teria acontecido sem a recessão econômica nos EUA, em 1930. As transformações sofridas pela economia mundial, sob força desta crise econômica, modificariam sistematicamente o papel do Estado brasileiro.

O aparato administrativo do Brasil sofreu, então, sua primeira grande reforma, surgindo, entre outros, órgãos como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e as autarquias, às quais se deve o controle de importantes setores da economia, como o do café, o do açúcar, o do mate, o do sal, o do pinho, o da pesca e o da marinha mercante.

Deste modo, o poder público passou a operar de acordo com as exigências do sistema capitalista vigente no Brasil, reformulando as condições de funcionamento do mercado de produção, bem como as relações internas de produção e as relações entre a economia brasileira e a economia internacional.

Assim, nos anos de 1930-45, sob o Governo de Vargas, a política de ação governamental atendeu aos anseios de um nacionalismo econômico, estimulado pelas novas forças políticas emergentes: como a burguesia industrial, o proletariado, alguns grupos da classe média e, também, os militares; que foram levados a redefinir os conceitos de defesa e segurança nacional, de acordo com o desenvolvimento das novas relações sociais de produção, vigentes no Brasil, neste período.

Neste contexto, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa, elaborado em 1939, e a criação da Coordenadoria de Mobilização Econômica, em 1942, deveram-se mais a razões políticas que propriamente econômicas, ocasionadas com a deflagração da II Guerra Mundial.

De modo geral, a origem do planejamento governamental no Brasil deveu-se a determinadas condições, como economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, reestruturação do poder político e do Estado e o surgimento de novas classes sociais de forma não-sistemática e fragmentária, de acordo com as possibilidades do sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da economia.

Apesar de, neste período, ser intensificado o debate sobre os problemas nacionais, levando a uma conscientização da importância de se repelir a dependência da economia brasileira ao mercado externo, isto, segundo Ianni, não se constituiu movimento político. Deste modo, com o ingresso do Brasil



na guerra, de forma subordinada às diretrizes dos EUA, as forças econômicas e políticas internas, opositoras ao Governo de Getúlio e associadas com o imperialismo econômico, foram motivadas a se organizar e agir de forma contrária à ideologia do desenvolvimento nacional. Esta oposição teve como consequência política o Golpe de Estado, em 1945, que resultou na deposição de Getúlio. Como consequência econômica, resultou a adoção de nova estratégia de desenvolvimento, agora caracterizado pelo aspecto de dependência ao mercado externo e pela não-intervenção do Estado na economia.

A democracia representativa, instaurada com a Constituição de 1946, norteou a ação governamental para a não-participação das massas no processo político, bem como a defesa da livre iniciativa e da igualdade de oportunidade para o capital nacional e internacional. Mais ainda, segundo Ianni, o próprio Conselho Nacional de Economia, previsto por esta Constituição, só foi regulamentado em 1949, o que mostra o desinteresse das classes políticas em intervir na área econômica.

Outro fator importante, nesse período, é a preocupação dos EUA em mudar a política econômica vigente até 1945, o que ficou evidente com a Comissão Mista Brasil-EUA, criada em 1948.

Neste contexto, surge o Plano SALTE, o primeiro plano governamental a ser submetido ao Congresso Nacional, demonstrando de certa forma o comprometimento do Governo com a Ideologia liberal. Esse Plano abrangia quatro setores: SAÚDE, ALIMENTAÇÃO, TRANSPORTE E ENERGIA.

*“Nos setores de saúde, transporte e energia, o Plano se apresentou antes como um programa de ação do Estado, no qual se procurou verificar as necessidades do país e, em função da realidade analisada, estabelecer previsões e orientar as atividades particulares, no sentido de solucionar os problemas que a pesquisa equaciona. O Plano SALTE, neste particular, exprimiu aspirações e orientou as atividades particulares, intervindo o poder público supletivamente ou realizando o empreendimento, quando nos negócios de sua competência. Nestes três setores o conteúdo do Plano não se apresentou dotado de força coercitiva, implicando, antes, na coordenação automática das atividades”.*

(15)

Deste modo, juntamente com o Plano SALTE, a Comissão Mista Brasil-EUA (MISSÃO ABBINK) representou, durante o Governo Dutra, o instrumento pelo qual se daria a abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro, atendendo assim aos interesses do grupo que detinha o poder e, por meio deste, de uma forma liberal, criando as condições propícias para a acumulação do capital pela iniciativa

privada. Para isto, foi adotada uma política de confisco salarial, agravando sobremaneira as relações entre a classe operária, de um lado, e a classe capitalista e o governo, de outro.

É nesta conjuntura que se dá o final do Governo Dutra e o início do segundo mandato de Vargas. No período de 1951-1954, o Estado passa a assumir papel mais ativo na Economia, ao contrário do que ocorreu no Governo anterior.

*“O Governo Vargas se defrontava com alguns dilemas econômico-financeiros importantes: (...) a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, a insuficiência de energia e transporte, a insuficiência de oferta de gêneros alimentícios para as populações dos centros urbanos em rápida expansão, etc. Diante desta situação o poder público foi levado a engajar-se de novo e mais amplamente no sistema econômico”. (16)*

Desta forma, abandonou-se a idéia do liberalismo e o Governo concentrou-se na elaboração de planos e na criação de novos órgãos voltados para o desenvolvimento econômico do país. Neste sentido, surge o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, em 1951, como um plano quinquenal de investimentos em indústrias de base, transporte e energia, frigoríficos e modernização da agricultura, o que correspondeu à aceitação das sugestões e dos projetos elaborados pela Comissão Brasil-EUA, bem como de crédito externo colocado à disposição do Governo brasileiro.

Neste mesmo contexto, dá-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, que inicialmente destinou recursos para as obras de infra-estrutura e, posteriormente, para o setor industrial.

Um dos eventos mais importantes deste período foi a criação da PETROBRAS, em 1953. A crescente campanha nacionalista, desenvolvida por amplas camadas da sociedade, levou o Governo a adotar posições contrárias aos EUA, demonstradas com a criação de uma equipe de técnicos do BNDE/CEPAL, com o objetivo de realizar um diagnóstico sobre a situação econômica do Brasil e, posteriormente, elaborar um plano de desenvolvimento. É o fim da Comissão Brasil-EUA.

A criação da PETROBRAS expressiu a preocupação dos governantes e de alguns setores políticos, econômicos e militares do Brasil com relação ao planejamento. Isto deveu-se à necessidade de se estabelecer o controle estatal nos setores julgados imprescindíveis ao processo de industrialização do país, conduzido, neste momento, por uma ideologia de cunho nacionalista. No entanto, assim como no seu

primeiro Governo, Vargas enfrenta pressões de grupos associados com o capital estrangeiro, constituindo-se, este fato, como um dos grandes obstáculos à formação do capitalismo nacional.

Durante o governo de Kubitschek (1955-1960) é justamente esta associação com o capital estrangeiro que irá constituir-se em estratégia de desenvolvimento, consubstanciada no Plano de Metas. Torna-se claro, neste momento, que o Governo abandona a preocupação com um desenvolvimento nacional e volta-se agora para o desenvolvimento econômico-dependente.

De forma geral, a formulação do Plano de Metas se baseou no uso integrado de conceitos relativos a pontos de estrangulamento e de germinação. A partir destes conceitos, foram identificados os setores de transporte, energia, alimentação, indústria de base e educação, formulando-se metas para cada um deles.

*“Entre os seus objetivos mais gerais, destacavam-se os seguintes:  
a) abolir os pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos infra-estruturais, a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atrairiam o setor privado; b) Expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado (...) estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros; c) estimular a poupança nacional e incentivar a modernização geral do sistema produtivo”. (17)*

A partir do emprego de conceitos usados pela teoria da Modernização, que se baseiam na necessidade de os países subdesenvolvidos ultrapassarem os pontos de estrangulamento e criarem condições, por meio dos pontos de germinação, para desenvolverem-se, o Plano de Metas transforma-se no instrumento ideal para a desnacionalização da economia.

O processo de industrialização ora em curso, vinculado com as relações econômicas externas, tem os seus aspectos negativos, na medida em que a substituição de importações exige, como contrapartida, a importação de máquinas, equipamentos, *Know How*, e matérias-primas, desequilibrando sobremaneira a balança de pagamentos, agravando, assim, a taxa de inflação.

Devido à deficiência de capital social básico para realizar o desenvolvimento preconizado pela industrialização, agrava-se a questão da divisão social do trabalho, concentrando-se acentuadamente o capital, sobretudo nas multinacionais.

A constituição do eixo Rio-São Paulo como foco modernizante da economia nacional agrava os desequilíbrios regionais. A partir da constituição deste eixo de desenvolvimento, o ciclo

econômico brasileiro toma espacialmente a “forma de destruição das economias regionais ou das outras regiões para centralizar o capital.” (18)

O papel do Estado, neste momento, é fortalecer a empresa nacional e estrangeira. Desta forma, a política salarial se dá por meio do confisco de salários, diminuindo o poder aquisitivo da classe operária.

O aparato governamental passa então a sofrer modificações a fim de realizar os objetivos do Plano de Metas e amenizar suas contradições, manifestadas pelo desequilíbrio regional e pela insatisfação da classe operária. Assim, surge a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), como uma forma de atenuar os problemas econômicos e políticos da região Nordeste.

A forma como se dá a relação Estado/Economia, neste período, corresponde ao fortalecimento do Poder Executivo federal em detrimento dos Poderes Legislativos e Executivos estaduais. A reorganização do aparelho estatal, com a reformulação de órgãos e a criação de outros, possibilitou uma hipertrofia do Governo Federal.

O que se constata é que os reflexos criados pelo Plano de Metas, mesmo com essas contradições, irão disciplinar, nos períodos seguintes, as relações sociais de produção, colocando-se o Estado como um verdadeiro avalista das classes produtoras, desencadeando as crises da década de 60.

Neste sentido, durante o período 1961-1964, o país conheceu uma das mais profundas crises político-econômicas de sua história.

A herança de uma política econômica, voltada essencialmente para a industrialização, com altos índices de inflação, associada com a desnacionalização da economia no país, gerou a retomada de debates sobre o capitalismo nacional X capitalismo dependente. Estes debates surgiram, de forma radicalizante, por meio dos partidos políticos e grupos de interesse.

A política antiinflacionária, posta em prática pelos Governos de Quadros e de Goulart, trazia em seu bojo aspectos contraditórios, na medida em que, sendo ambos governos populistas, necessitavam de atender aos interesses da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, da classe capitalista.

As reformas de base, preconizadas no Plano Trienal, espelharam essas contradições e serviram de estopim para o golpe de Estado ocorrido em 1964. Mais uma vez o planejamento no Brasil é capturado pelos interesses de grupos econômicos e, assim, todas as tentativas do Plano Trienal não conseguem fornecer ao Governo o poder decisório sobre as ações nele preconizadas.

A tentativa de o Governo Goulart rever as bases para a constituição de um capitalismo nacional é vencida pelos interesses de grupos ligados ao capitalismo dependente.

### 3 A MODERNIZAÇÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO

Do Golpe Militar de 1964 até os dias de hoje, o Brasil conheceu os seguintes planos de Governo: Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-1966; Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), 1966-1968; Metas e Bases para a Ação do Governo, 1970-1972; I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974; II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979; III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980-1985.

De acordo com as necessidades de crescimento econômico rápido, por meio da modernização da estrutura econômica do país, todos estes planos, de forma geral, obedeceram a diretrizes voltadas para o capitalismo dependente. Neste quadro, como consequência da intensificação do desenvolvimento do sistema capitalista monopolista de produção (e não de um sistemático planejamento governamental), o país alcançou, até o final da década de 70, o seu mais elevado índice de crescimento, também conhecido por “**milagre brasileiro**”.

Como a ênfase deste período está totalmente voltada para o capitalismo dependente, evitar-se-á aqui a análise de cada plano separadamente. Parte-se do pressuposto de que, mantidas as condições sociopolíticas, estes planos apenas se diferenciam quanto às modificações econômicas, internas ou externas ou, melhor ainda, apenas se readaptam às novas situações econômicas, mantendo-se, assim, as mesmas bases ideológicas.

Efetivamente, houve a institucionalização do Planejamento Nacional com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, posteriormente transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR).

Claro que esta institucionalização visou, unicamente, ao fortalecimento do aparelho estatal do Governo Federal que, apoiado por atos institucionais, ou participação mais efetiva do Estado na economia, administrou os conflitos emergentes do contraditório crescimento econômico.

Desde o PAEG até o III PND, verificou-se uma tendência de adaptar a máquina estatal ao capitalismo dependente - mola mestra do crescimento econômico.

Nestes termos, o aparelho estatal “modernizou-se” fundamentado na ideologia do “desenvolvimento e segurança”, que objetiva essencialmente centralizar as decisões políticas nas mãos da tecnoestrutura, marginalizando a sociedade civil.

Esta modernização significou maior intervenção do Estado na economia, com o aumento do setor produtivo estatal e, ainda, com a enorme capacidade de controle dos fundos destinados ao financiamento da acumulação do capital.

O próprio Decreto-Lei 200, instrumento legal da Reforma Administrativa de 1967, ao definir os critérios de eficiência para o setor público, equipara-os à eficiência do setor privado. Assim, as condições de funcionamento do aparelho estatal, principalmente por meio da chamada “administração indireta”, apropriam-se de valores como maximização de lucros”, “concorrência” e “expansão”, desprezando os objetivos sociais. (19)

Conclui-se, portanto, que no momento em que o Estado assume as próprias funções do sistema capitalista, por meio da reprodução do capital, o planejamento de suas ações tende a obedecer às próprias contradições sociais, advindas com a internacionalização do subsistema capitalista brasileiro.

Assim, os recursos dos fundos sociais - como o PIS, PASEP, FGTS destinam-se ao setor produtivo privado, quer nacional ou internacional.

Concomitantemente ao crescimento econômico vertiginoso, alcançando taxas de 10% ao ano, verifica-se uma assustadora concentração da riqueza, em que as classes mais ricas passam a deter maior parcela da economia nacional. Presencia-se também uma centralização mais aguda do Governo Federal, em relação aos estados e municípios, descaracterizando-se, assim, o federalismo.

Composto o quadro político, por meio da aliança entre a tecnoburocracia e a burguesia industrial, tenta-se fortalecer cada vez mais o aparelho de Estado, objetivando a manutenção no poder da primeira e a expansão econômica desta última.

Assim, o Poder Legislativo Federal é levado a afastar-se progressivamente do processo decisório, restando-lhe, assim como aos estados e municípios, seguir as determinações do Poder Central. Mais agravante ainda foi o esfacelamento do sistema partidário no Brasil. Com efeito, após 1964 nenhum partido esteve no poder, pois as decisões políticas e econômicas são tomadas pela tecnoestrutura estatal.

Com efeito, o atual sistema econômico brasileiro fundamenta-se em três agentes básicos: o capital multinacional, o capital nacional associado ao capital internacional e o Estado, atuando este último como agente disciplinador interno, negociador externo e responsável pela implementação da infra-estrutura industrial e de serviços, requerida pelo setor internacional da economia.

*“Tal modelo de desenvolvimento supõe (ou exige) um elevado custo social, desigualdade crescente na distribuição da renda nacional, desigualdades regionais, marginalização de boa parte da população em relação aos resultados tangíveis do*

*desenvolvimento econômico, abandono das políticas de bem-estar social, expansão das funções de segurança interna (...) ao lado do aumento vertiginoso da dívida externa e a sensível perda das margens de negociação política do Estado com o sistema capitalista mundial". (20)*

Foi esta a herança do Brasil moderno. A **Modernização do Aparelho de Estado**, aliada com a **Modernização** do setor produtivo, trouxe consigo uma ruptura do próprio processo político, acentuada pela elevada crise econômica.

Neste contexto, convém analisar como os teóricos da Administração viram a reforma de 1967. De forma geral, a abstração e ou separação da Administração do processo político-econômico denuncia a ideologia do Estado neutro, sem nenhuma participação, direta ou indireta, nas relações sociais.

## NOTAS DO CAPÍTULO II

1. A presente fundamentação é retirada do trabalho de ALTHUSSER, L. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa, Ed. Presença, s/d.
2. Sobre o assunto ver também: WEBER, M. **Economia e Sociedade**. México, Ed. Fundo de Cultura Econômica, 1964, ou ainda POULANTZAS, N. **Bases para a Compreensão do Conceito Weberiano de Burocracia**. Mimeo., São Paulo, EAESP/FGV, 1974.
3. Sobre a distinção entre os termos ver ALTHUSSER, L. *op. cit.*, p. 46.
4. Sobre este aspecto ver BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**. Rio de Janeiro, Zahar, 1977, principalmente a Iª parte “Trabalho e Gerência”. Ver também HARNECKER, Marta. **Os Conceitos Elementares do Materialismo Histórico**, 1973.
5. BRAVERMAN, H. *op. cit.*, p. 148.
6. Ver SWEEZY, P. **Capitalismo Moderno**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
7. TRAGTENBERG, Maurício, em seu livro, **Burocracia e Ideologia**. São Paulo, Ática, 1974, analisa as contradições existentes dentro do sistema socialista, em que a dominação capitalista foi substituída pela dominação da Burocracia do Estado.  
Ainda sobre a mesma temática, ver SINGER, Paul. **Curso de Introdução à Economia Política**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.  
Também sobre o mesmo assunto, BOBBIO, Noberto, um dos principais ideólogos comunistas da Itália, em entrevista concedida à revista ISTO É, edição de 06 de dezembro de 1978, critica a forma comunista de controle de propriedade coletiva, apoiando-se em GRAMSCI, para afirmar: “Nos países autocráticos como a União Soviética tudo era Estado e nada Sociedade”.
8. JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972, p.24.
9. BRAVERMAN, H. *op. cit.*, p.243.
10. Sobre o assunto ver OLIVEIRA, Chico. **Estado e Ciência Econômica: a contribuição da economia para o tema do Estado**. in *Cadernos de Opinião*, Vol. 5.
11. IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1977, p.310.
12. Para IANNI o conceito de tecnoestrutura estatal engloba: a tecnocracia (conjunto de técnicas), os órgãos e também os meios necessários a elaboração, execução e controle da política do Governo, tendo como vértice o Presidente da República e os Ministros de Estado.



13. Para IANNI, O. *op. cit.*, p.p. 19-17, a ruptura política entre o Estado burguês e o Estado oligárquico deve-se principalmente a um rompimento interno deste último, devido à “impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna”, com o surgimento dos primeiros núcleos proletários e a expansão da classe média.
14. DIAS, J. **A Reforma Administrativa de 1967**. Rio de Janeiro, FGV, 1969, p.78.
15. VIEIRA, Dorival. **O Desenvolvimento Econômico do Brasil e a Inflação**. São Paulo, USP, 1962, p. 3-10.
16. IANNI, O. *op. cit.*, p. 112
17. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 153
18. OLIVEIRA, Francisco. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 66-67.
19. GARCIA, Fernando C. **Modernização Administrativa no Brasil**. Mimeo., UFMG, s/d. p.19.
20. AFONSO, C. & SOUZA, H. **O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 28.

### **CAPÍTULO III**

#### **A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967**

##### **1 ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE A ANÁLISE TEÓRICA DA REFORMA**

O Decreto-Lei 200, documento legal que fundamenta e disciplina a última tentativa de Reforma Administrativa no Brasil, tem merecido, por parte de muitos estudiosos de Administração, sucessivos estudos. Estes estudiosos, quase sempre, partem do pressuposto de que a reforma de 1967 consubstancia uma tentativa de adequação da máquina administrativa do país ao grande processo de desenvolvimento econômico - mais conhecido, depois, por “**milagre brasileiro**”.

Como decorrência direta deste pressuposto, tentam avaliar os vários mecanismos utilizados pela Reforma, estudando seus aspectos positivos e negativos e, partindo desta prospecção, propõem sugestões a serem executadas, para se alcançar o objetivo desejado, aqui tido como pressuposto teórico.

As principais divergências entre estes autores giram, coincidentemente, em torno de questões que envolveram e envolvem os principais teóricos da Administração: quais sejam, a discussão sobre o método comportamentalista *versus* o método estruturalista. Isto equivale a dizer que as supostas divergências, tanto entre os autores que estudam a reforma administrativa no Brasil como entre os chamados “cientistas” da teoria da Administração, não resistem a uma análise da burocracia enquanto forma de organização de uma sociedade. A controvérsia entre os métodos comportamentalista e o estruturalista, notadamente na Administração, é duas faces de uma mesma moeda - o método funcionalista.

Este método, que tenta estudar as questões sociais como fenômenos entre agentes individuais - relações interpessoais, relações intergrupais - exclui do seu discurso o estudo das relações sociais historicamente determinadas. Resta então nesta controvérsia a constatação de que o comportamentalismo vê o ser como gênese, enquanto o estruturalismo o vê como resultado. Entre a gênese e o resultado estaria o ser “predestinado” a resolver seus conflitos, a desempenhar funções dentro da sociedade.

Partindo-se da identificação destes estudos como essencialmente funcionalistas, cabe colocar uma característica comum a todos eles, que aparentemente seria uma contradição do referido método. Esta característica é a utilização de uma “fundamentação histórica” para explicar os fatos geradores das várias tentativas de reformas administrativas no Brasil. No entanto, esta pseudofundamentação histórica apenas serve para esconder o autor de uma “pichação” corrente no meio intelectual - ser considerado funcionalista.

Estes estudos buscam uma descrição dos fatos históricos, quase sempre confundidos com a análise destes a partir de fatos cronologicamente organizados. O procedimento adotado é sempre o julgamento da realidade (descrição), que é reduzido no seu discurso a um julgamento de valor - a crítica construtiva. Limitam-se a descrever tentativas de reformas administrativas a partir de abordagens organizacionais, em que são colocadas as variáveis básicas das possíveis alternativas de estruturação administrativa da máquina governamental. A pseudofundamentação histórica e mesmo a análise dos núcleos ideológicos, trazidos da teoria da Administração para o discurso das reformas, encontram seus limites na “crítica construtiva”.

Mesmo aqueles autores que pregam a necessidade de se implantar uma reforma visando uma distribuição de poder, restringem esta distribuição às macroestruturas governamentais, o que deixa transparecer uma proposição tipo liberal-democrática, da qual emerge receituário que visa a amenizar as contradições do aparelho de Estado.

Neste sentido, as contradições do capitalismo monopolista seriam corrigidas no seio do próprio aparelho de Estado, pois daí advêm, por meio do aparato governamental, planos miraculosos que visam ao bem-estar social (que já saiu de moda) ou à justiça social (atualmente mais utilizada).

Desta forma, desviam-se os “espíritos”, mais críticos das contradições sociais que atingem a sociedade brasileira. Segundo Tragtenberg, “Administração é o exercício do poder”. (1) Reformas administrativas visam, portanto, a manter no poder quem o detém, a serviço de si mesmo e ou de quem representa. Por exemplo, querer definir como objetivo final da Reforma Administrativa de 1967 a busca de

“adequações” da máquina governamental ao processo de desenvolvimento do país é querer “exorcizar” as causas da atual crise da sociedade brasileira.

Se o Estado se baseia nas condições materiais de vida que formam a sociedade civil, como atingir objetivos que visem ao “bem-estar social ou à justiça social” partindo-se de reformulações no seio do próprio Estado? De que forma pode-se superar a crise da sociedade brasileira por intermédio de projetos, planos etc. que ignoram a estrutura econômica de sua sociedade - base real da superestrutura jurídica e política que se pretende remediar?

Infelizmente, nas descrições dos autores estudados, o espaço da crítica limita-se à introdução de conceitos por eles julgados importantes, a bel-prazer de suas simpatias por este ou aquele método da teoria da Administração.

Os autores a partir dos quais se fundamenta esta análise são Fernando Coutinho GARCIA, (2) Kleber NASCIMENTO, (3) Francis LAMBERT, (4) e Beatriz WAHLRICH. (5) Eles se agrupam em duas correntes, a comportamentalista e a estruturalista. A partir da visão que incorporam de cada uma dessas correntes - comportamentalistas: Nascimento, Lambert e Wahlrich; estruturalista: Garcia - tentam criticar a corrente opositora e, assim, propor critérios teóricos à concretização efetiva da Reforma Administrativa de 1967, que parte de um esquema conceitual da corrente por eles eleita.

Se os autores comportamentalistas incorporam de maneira clara e precisa os princípios básicos de sua corrente, o mesmo não ocorre com o representante da corrente estruturalista. Na realidade, este chega a adotar, em sua pretendida interpretação dos impasses à reforma administrativa, alguns elementos facilmente identificáveis: hegemonia de Estado, sociedade civil, co-gestão e justiça social.

No entanto, a contraposição entre as duas correntes é então colocada. Wahlrich, Nascimento e, de certo modo, Lambert reclamam a necessidade de se substituir uma reformulação da estratégia estruturalista por uma comportamentalista. Neste ponto, principalmente, os dois primeiros utilizam-se de conceitos comuns: “gradualismo”, “seletivismo”, “continuidade”, “valoratismo” e “motivação”. Já Lambert, apesar de não utilizar estes conceitos, desfralda a bandeira da “moral do funcionário”, “conscientização do funcionário para a eficácia e para a confiabilidade”.

Para Wahlrich, “quatro critérios estratégicos vêm sendo aplicados à reforma desde 1967: concepção sistêmica, gradualismo, seletivismo e delegação de assistência técnica”(6). Lamenta que três outros critérios não têm merecido, aparentemente, tanta atenção quanto aqueles: o da motivação, o da participação e o da continuidade. Torna-se claro, então, que a concepção da autora incorpora elementos da teoria sistêmica, principalmente quando invoca a necessidade de que a organização seja vista de uma maneira aberta mantendo inter-relação com o meio ambiente.

Wahlrich limita-se a propor melhor atenção para os critérios de motivação, participação e continuidade. Mesmo assim o faz de forma bastante tímida, pois restringe-se a queixar-se de que a forma de motivação prevista no Decreto-Lei 200, visando ao benefício do funcionário, ou seja, à transposição ou transformação de seu cargo, fica sujeita a decisões da hierarquia, que definem quando será implantado o Decreto-Lei 200 na repartição a que pertence o funcionário.

Quanto ao aspecto da participação, acha que deve ser melhor desenvolvido para permitir o “engajamento no processo reformista dos agentes de reforma”. Assim, a sua visão de participação limita-se a uma maior abertura, dentro de uma rede fechada, formada pelos dirigentes e agentes da reforma. Ao descrever a sua terceira proposição - a continuidade - deixa transparecer questão de foro íntimo, quando relacionada a falta de melhor utilização deste critério as seguintes condições:

*“A falta de continuidade na implantação do Decreto-Lei 200 é, pois, evidente. Seria melhor dizer-se falta de continuidade e coerência, pois a segunda fase da referida implantação (assistência técnica da FGV) está praticamente encerrada, e tudo indica que um terceiro tipo de abordagem do problema esteja em elaboração”.* (7)

Como verificados anteriormente, os estudos de Wahlrich e Nascimento apresentam critérios comuns. No entanto, para este último, torna-se preocupação básica receitar fórmulas que visam a melhor eficácia do processo de reforma administrativa. Em certo momento, quando fala sobre a necessidade de melhor utilização de um dos seus critérios - “a influência por internacionalização” - deixa clara a sua preocupação ao interrogar:

*“Como conciliar a necessidade de recorrer ao modelo impositivo (às vezes, até para garantir a sobrevivência do regime), com a necessidade de internalizar os valores da reformas, de modo a garantir a sua continuidade (da Reforma) após a normalização política do país”.* (8)

Torna-se claro, logo numa primeira leitura, que tal interrogação é um paralelismo. A continuidade que preocupa o autor não é a da Reforma, pura e simplesmente, mas, sim, do regime e da Reforma conjuntamente. Do contrário, se questionaria a necessidade da utilização de métodos impositivos.

Quanto ao estudo de Lambert, seu posicionamento com referência à reforma administrativa, criada em 1967, fica explicitado no seguinte trecho do seu trabalho:

*“O serviço público brasileiro já conta hoje, em todos os seus níveis, com grande número de funcionários que, em matéria de energia, inteligência e dedicação, nada ficam a desejar aos que encontramos em serviços públicos de muito maior reputação no mundo. Se conseguir canalizar as boas qualidades que já estão ali presentes, o governo brasileiro terá uma administração mais do que capaz de dar conta das tarefas inerentes ao desenvolvimento do país e à construção de uma nação moderna”.* (9)

Não se questiona o tipo de governo e sua análise. A rigor, é uma apologia da Reforma, como se a burocracia do Estado por si só fosse capaz de empreender o tão almejado desenvolvimento.

O trabalho de Garcia apresenta outro tipo de posicionamento, mais reconhecidamente avançado. Ele critica o estabelecimento de critérios trazidos da corrente comportamentalista para a elaboração e implantação de projetos de reformas administrativas:

*“(...) a organização, longe de ser vista como em equilíbrio dinâmico, é vista como um sistema social onde as relações sociais se reproduzem, dando assim condições amplas e seguras de se instaurar em seu seio um sistema de contradições, que para serem superadas, devemos-nos cada da administração pública – introduzir o aspecto macrogovernamental, ou seja,, o Estado e a sua Administração Direta, como elementos ativos no processo de equilíbrio - conflito – equilíbrio e não, como tem sido a prática corrente, de intervirmos somente no nível microcomportamental, através de práticas organizacionais já totalmente desgastadas na comunidade acadêmica administrativa, tais como, D. O., A. P.O., Análise Transacional, Liderança Situacional e outras pseudo-técnicas de implementação de uma pseudo-saúde organizacional (...)”*(10)

O autor contesta, portanto, as intervenções no nível microorganizacional, numa clara alusão não só à própria Reforma como aos trabalhos anteriormente citados. Do seu conceito de organização espera-se outro nível de análise. Afirma que a organização é um sistema social onde as relações se reproduzem. Partindo deste reconhecimento invoca a intervenção macrogovernamental, em que o Estado e sua administração direta seriam elementos ativos no processo de “equilíbrio-conflito-

equilíbrio”. Verifica-se que apesar de partir da premissa de que a organização é o lugar onde se reproduzem as relações sociais, sua proposta de intervenção torna-se contraditória. Na verdade, as relações sociais localizam-se também no seio das organizações. A superação de suas contradições, no entanto, extrapola os limites das organizações. Elas devem ser buscadas não por meio de novo “equilíbrio-conflito-equilíbrio”, situado no Estado e na sua administração direta, mas na estrutura econômica da sociedade, que é a base da superestrutura, onde se localizam os aparelhos de Estado. Portanto, fundamentar-se em conceito como relações sociais, extraído do Materialismo Científico, requer coerência com este método. O que se vê na obra de Garcia é um desvio constante dos próprios conceitos utilizados.

Neste sentido, reconhece que:

*“Com a revolução de 1964, o Estado Nacional-populista cede lugar a um Estado burocrático-autoritário, com preocupações acentuadamente desenvolvimentistas e corretivas do processo econômico, político e social, mas a administração pública mais uma vez é deixada de lado e a Reforma Administrativa de 1967 vai, por assim dizer, inspirar-se quase por completo nos estudos anteriores”. (11)*

O que o autor lamenta não é o fato de emergir, em 1964, um Estado burocrático-autoritário, mas, sim, o fato de que a Administração Pública “foi deixada de lado”. Este posicionamento fica claro no seguinte trecho do seu trabalho, quando aborda o processo de reforma administrativa desencadeado pelo Decreto-Lei 200:

*“ (...) de concreto nada mudou, a substância continua a mesma, ou seja, a centralização foi mantida e uma visão vulgar do fenômeno burocracia foi também mantida na vã esperança de assim promover uma eficiência administrativa, capaz de servir de infra-estrutura de gerência ao tão arrojado plano de desenvolvimento econômico, lançado pelo Governo revolucionário de 1964”. (12)*

Verifica-se, mais uma vez, apesar da aparente crítica, que a preocupação central do autor é com a não-eficácia do processo de reforma, que não soube adaptar a Administração Pública brasileira a tão arrojado plano de desenvolvimento lançado pelo governo **revolucionário**. Não se lastima nem se questiona se este tão arrojado plano de desenvolvimento econômico buscava superar as contradições das relações sociais, no seio da sociedade brasileira.

Neste sentido, o trabalho de Garcia serve de receituário para novas reformas do Estado e da sua Administração, mantendo-se, para tanto, as mesmas bases da estrutura econômica. Para combater a excessiva centralização da Administração Pública brasileira, prega então o óbvio - a descentralização. Acredita que a descentralização é uma distribuição de poder no âmbito da macroestrutura governamental e, assim sendo, requer novos “estilos gerenciais” participativos no seio das organizações. Acredita que algumas experiências já vêm sendo feitas no Brasil, citando o exemplo do BNDE. (13)

Como se depreende de sua conceituação e do próprio exemplo citado, sua proposta limita-se à aceitação de um processo de *modernização* “com base e critérios em nossa própria história de um capitalismo retardatário”, (14) como um mecanismo eficaz que serve de base institucional para os “arrojados” planos de desenvolvimento econômico e social, visando, acima de tudo, a “justiça social”.

Desta forma, há uma certa coincidência na proposição de Garcia com os autores anteriormente citados e, mesmo, com o pensamento de Hélio Beltrão, principal ideólogo da Reforma de 1967. Todos acreditam que sem a reforma do aparelho administrativo do Estado não se pode pensar em desenvolvimento e que este independe da estrutura econômica que o determina.

## **2 AS RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE: CONDICIONAMENTOS E RESISTÊNCIAS À REFORMA**

A origem do programa de Reforma Administrativa, instituída em 1967, por meio do Decreto-Lei 200, remonta ao período do governo Kubitschek (1956-1960). Com efeito, neste período ocorrem profundas modificações na relação Estado/Sociedade, em decorrência da opção governamental pelo desenvolvimento dependente.

Neste sentido, consolida-se a atuação do Estado, que, por intermédio do Plano de Metas, objetiva consolidar e impulsionar o setor nacional e o estrangeiro da economia brasileira. (15) Busca-se então adaptar a “máquina governamental” a este processo, com a criação da COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), que seriam os mecanismos básicos da reformulação da administração burocrática do Estado, no período. Contudo, esta modernização administrativa não foi aprofundada devido à existência da contradição entre a forma de legitimação do regime nacional populista e o processo de internacionalização da economia brasileira. O regime populista exigia não só uma política mais redistributiva, como também um certo controle da ação do Executivo pelo Legislativo. Portanto, a existência de um poder legislativo - na medida em que se



representavam, neste poder, setores contrários ao desenvolvimento dependente - impede uma modernização com maior grau de profundidade, apesar da fase de expansão acelerada da economia.

O mesmo vem a ocorrer nos anos 1960-64, com o agravante do desaquecimento do processo de desenvolvimento econômico e a crise política que se instala. Entretanto, é deste período a criação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa; porém, a crescente contradição das novas funções do Estado com o regime nacional-populista impede a aprovação dos projetos no Legislativo.

Com o golpe de 1964, eliminadas, pelo menos em parte, as resistências às “mudanças”, no nível da representação política, retoma-se o estudo de projetos para a Reforma Administrativa e instala-se, ainda em 1964, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa – COMESTRA, cabendo a esta o estabelecimento dos princípios nos quais a Reforma seria realizada certamente. É neste momento que surge um Estado autoritário, quebrando o pacto nacional-populista, e emerge um novo pacto, fundamentado na aliança entre a classe burguesa e a tecnoburocracia do Estado. Modifica-se, portanto, a forma de legitimação do Estado, que passa a ser a de racionalidade burocrática. Tal mudança faz-se necessária na medida em que há uma opção clara pelo desenvolvimento acelerado, cujo grande suporte é o capital internacional, e pelo fato de que a administração do Estado deve adequar-se às novas conjunturas econômicas e políticas. Portanto, o que não foi possível realizar no governo Kubitschek e mesmo no governo Goulart, por razões já expostas, dado ao caráter autoritário do novo regime, torna-se concreto. Efetiva-se a modernização da administração do Estado, que se torna um dos instrumentos básicos do desenvolvimento dependente. A esse respeito, expressa-se Hélio Beltrão, mentor da Reforma:

*“A Reforma Administrativa é uma revolução silenciosa: revolução, porque altera profundamente o modo de encarar e operar a administração pública; silenciosa, porque não foi suficientemente divulgada nem creditada por suas inegáveis conseqüências. Não foi por acaso que a partir de 1968 o Brasil teve condições de arrancar em direção ao desenvolvimento (...) O Decreto-Lei 200 é um dos atos mais rigorosamente revolucionário”. (16)*

Deduz-se, então, que a análise da Reforma Administrativa não pode restringir-se exclusivamente a elementos organizacionais internos, como se a administração pública fosse um fim em si mesma.

Impõe-se a necessidade de visualizá-la como efeito do inter-relacionamento existente entre o Estado e determinados setores da formação social que lhe apóia. Nesta linha, o aspecto organizacional

torna-se necessário para melhor entendimento da questão, no sentido de que a burocracia, constituindo-se grupo específico, mantém sua unidade própria, como consequência da autonomia relativa que o Estado detém em relação à sociedade.

Com efeito, o papel do Estado como organizador e condutor do novo pacto político instalado sugere que o desempenho de sua burocracia “administre” as contradições advindas do seio da sociedade, incluindo aí os próprios conflitos dos setores sociais presentes neste pacto. Em outras palavras, a questão da Reforma Administrativa precisa ser colocada num plano de importância maior, assim como fez Hélio Beltrão quando afirmou que “*não foi por acaso que a partir de 1968 o Brasil teve condições de arrancar em direção ao desenvolvimento*”.

Da análise de seus discursos ao texto legal, existe uma aproximação muito grande, fato que identifica Beltrão como o grande mentor da Administração Pública brasileira no período.

Desta forma, por coerência e respeito aos conceitos da Reforma Administrativa de 1967, a sua análise deve ser obtida a partir dos discursos do então ministro do Planejamento, muito mais que da análise do próprio Decreto-Lei ou da estrutura organizacional do país, na época.

Assim, Beltrão conceitua a Reforma:

*“A verdadeira reforma administrativa não poderá ser o resultado milagroso de uma operação instantânea, de caráter estático, consubstanciada na aprovação de um novo organograma federal (...) Isto porque a estrutura administrativa não é causa e sim efeito (grifo nosso). Efeito de uma concepção errada do papel do Estado e da forma de exercê-lo (..)” (17)*

Estava lançado o núcleo ideológico-conceitual básico da Reforma, ou seja, ela é um processo dinâmico, fundamentado a partir dos princípios da ação do Estado na Sociedade e nunca de sua estrutura interna. Em outro trabalho, Beltrão reforça:

*“Em nossa opinião, a reforma administrativa não é, basicamente, um problema de técnica de organização (...) É um problema de política ou de filosofia de administração (...) É necessário conceituar o estilo de governo que desejamos praticar (...) Não devemos elaborar uma lei de estrutura e sim uma lei de diretrizes”. (18)*

Ver-se-á, no decorrer desta análise, que os princípios (diretrizes) defendidos pelo Ministro Beltrão encaixam perfeitamente com o retrato do Estado brasileiro. Como princípios, há de se reconhecer

uma perfeita harmonia entre o discurso e a prática, principalmente quando afirma que “é necessário conceituar o estilo de governo que desejamos praticar”. É bastante claro que o estilo de governo não é o que a sociedade deseja, mas sim o que eles próprios desejam. Não existe nenhuma preocupação com a sociedade; esta não participa politicamente no estabelecimento da “política ou da filosofia de administração”. Portanto, a fundamentação conceitual é concebida a partir de uma prática política, social e econômica, que tem por fundamento o Estado autoritário ora implantado.

Sendo um Estado autoritário, resultante de um golpe que exclui do poder os grupos nacionais populistas, há necessidade urgente de redirecionar não só os seus princípios como também sua base de legitimação: da legitimação das massas (populista) passa a legitimar a si próprio, por meio de seu estamento burocrático. A necessidade da burocracia política transfere-se para a descentralização administrativa e o desenvolvimento econômico e social passa, também, a depender desta descentralização interna, excludente em termos sociais.

*“(...) a centralização administrativa (...) é responsável inclusive pelo nosso subdesenvolvimento econômico e social, porque (...) é causa principal do nosso subdesenvolvimento político e administrativo, que na realidade é o elemento condicionador e estrangulador do desenvolvimento econômico e social”. (19)*

Mais importante ainda é que esta necessidade de descentralização (a democracia da reforma) não abrange todo o Estado. Ela é restrita ao Poder Executivo. Assim, o que se prega para eliminar a “causa principal do nosso subdesenvolvimento” exclui até mesmo a participação do Poder Legislativo.

Não poderia ser o contrário, afinal de contas, este poder, na fase nacional-populista, foi um verdadeiro “gargalo” a emperrar o processo de reforma administrativa, tão importante para o desenvolvimento dependente do capital monopolista internacional.

Assim, é ponto comum em toda a obra de Beltrão o seu repúdio à demasiada dependência administrativa do Executivo em relação ao Legislativo. Ele expressa claramente em vários textos de seus discursos, esta preocupação.

A sua afirmação de que a reforma administrativa “se opera através do exercício efetivo do governo” (20) (Poder Executivo) demonstra, por ângulos opostos, a assertiva do conceito de Tragtenberg: “a administração é antes de mais nada o exercício do poder”. (21)

Para Beltrão, desta forma é necessário que exista antes de mais nada um Poder Executivo forte e não dependente, pelo menos demasiadamente, do Poder Legislativo. Assim, é imprescindível a eliminação desta “resistência à mudança”.

Portanto, para o processo de descentralização seria necessário:

*“Restabelecer a competência regulamentar do Executivo, buscando-se evitar as invasões inconvenientes do legislador no campo estritamente administrativo. A prática habitual das leis pormenorizadas, regulamentadoras, vem tornando impossível ao Executivo desincumbir-se de sua responsabilidade constitucional, dada a rigidez das estruturas e procedimentos administrativos em lei”. (22)*

Posteriormente, ele acrescenta:

*“A não ser o que esteja limitado pela Constituição, precisa o governo de movimento livres para organizar a máquina administrativa, segundo as suas conveniências, (grifo nosso) prescindindo para isso de leis do Congresso”. (23)*

Não é de se estranhar, portanto, que quase toda a legislação da Reforma Administrativa fosse institucionalizada por meio de Decretos-Lei, Decretos e Portarias Ministeriais.

### **3 OS PRINCÍPIOS DA REFORMA. O DISCURSO DA FALA, O DISCURSO LEGAL E A SUA PRÁTICA**

A reforma administrativa foi operacionalmente idealizada a partir de três etapas:

- 1ª definição da filosofia básica;
- 2ª operação de desemperramento da máquina administrativa;
- 3ª estruturação organizacional.

A primeira e a segunda etapas foram iniciadas imediatamente após o golpe de 1964, (24) o que demonstra não só a preocupação do grupo dirigente com o tema, como também o caráter imprescindível de sua institucionalização, dentro do novo modelo político.

Beltrão definiu os seguintes “princípios fundamentais”: (25)

- I - a descentralização interna, para órbita privada e para os governos locais;
- II - o restabelecimento da competência regulamentar do Executivo;
- III - a supressão de todos os controle que se evidenciarem como formais;
- IV - estabelecimento de planejamento, programação e coordenação da ação governamental, através do orçamento-programa e de outros instrumentos;

- V - a valorização do funcionário;
- VI - o restabelecimento do contribuinte como centro de interesse e verdadeiro destinatário da administração pública;
- VII - a organização, sempre que possível, da atividade federal, através da integração regional dos órgãos locais.

O Decreto-Lei 200 estabelece os seguintes princípios: (26)

- I - o planejamento, através do plano geral do governo, de programas, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso;
- II - a coordenação a ser exercida em todos os níveis da administração;
- III - a descentralização das atividades da Administração Federal em três planos principais:
  - dentro dos quadros da Administração Federal;
  - da Administração Federal para as unidades federais, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
  - da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões;
- IV - a delegação de competência como instrumento de descentralização administrativa;
- V - o controle, compreendendo, particularmente:
  - o controle pela chefia competente da execução dos programas e da observância dos mesmos;
  - o controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
  - o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Apesar do interstício de quase três anos entre o discurso de Beltrão e a institucionalização do Decreto-Lei 200, (27) percebe-se comparativamente que em essencial nada mudou. Ambos falam dos mesmos princípios, embora, às vezes, não na mesma ordem.

No entanto, merece registro a ausência no discurso legal dos seguintes princípios definidos por Beltrão: “o restabelecimento da competência regulamentar do Executivo”, buscando-se evitar as invasões inconvenientes do legislador; a “valorização do funcionário”, talvez pela inconsistência de tal princípio dentro do discurso legal, ou simplesmente pela inviabilização de se estabelecer uma política salarial satisfatória para a Administração Pública, num período de sucessivos achatamentos salariais; e “o restabelecimento do contribuinte como centro de interesse e verdadeiro destinatário da Administração

Pública”, por contrariar não só os outros princípios do Decreto-Lei 200 como contradizer os próprios princípios do Ministro Beltrão. Num Estado autoritário e centralizador, tal princípio não teria a mínima chance de viabilização.

Para melhor compreensão da amplitude da reforma faz-se necessária a análise do detalhamento dos princípios de Beltrão, e que não estão de forma explícita no texto da legislação.

Ao pormenorizar o princípio da descentralização da Administração Federal para os estados e municípios, ele expressa:

*“(...) efetuando-se a delegação através de convênios, com programas aprovados pelo Governo Federal, fiscal da execução. (...) O recurso ao convênio com governos locais terá, além daquele mesmo efeito, a virtude de fortalecer a Federação, restituindo-se aos Estados e Municípios a execução de encargos que lhe são tradicionalmente inerentes, e que vem deixando de exercer por falta de recursos (ex.: assistência médica, habitação, ensino, etc.) (...). É evidente que o convênio só deve ser feito quando o Governo local dispuser de órgão aparelhado. É também evidente que os programas continuarão a ser aprovados pelo Governo Federal e que as importâncias só deverão ser entregues à medida que o governo local for comprovando a execução”. (28)*

Ou seja, o pretendido fortalecimento da Federação, pelo próprio discurso, não existe. Ao contrário, os estados e municípios seriam transformados no que corresponde à prática pós-64, em meros departamentos do Governo Federal - detentor da decisão, cabendo-lhe não só a aprovação, o controle e a fiscalização, como também avaliar se os estados e municípios estão aparelhados para receberem os recursos por ele transferidos.

Mais ainda, o que se pretendeu e de fato aconteceu foi a descentralização da execução e centralização da decisão.

Desta forma, os estados e municípios, além de executar as funções sociais, citadas pelo autor, foram prejudicados, em termos de receitas, pela Reforma Tributária de 1966. Segundo Oliveira (29) esta Reforma:

*“(...) revela (...) que a União passa a ter um controle crescente sobre os recursos arrecadados da sociedade, enquanto os estados e municípios perdem, gradativamente, sua posição quanto à*

*apropriação dos mesmos para o desempenho de suas funções (...) Situação que tem se agravado com o rápido processo de industrialização e urbanização das últimas décadas, que tem exigido, dos estados e municípios, respostas às crescentes demandas por bens públicos e pela infra-estrutura econômica requerida para dar suporte ao processo de acumulação”.*

Quanto à descentralização da Administração Federal para a “órbita privada”, o Decreto-Lei 200 prescreve:

*“Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”. (30)*

Beltrão cuida de explicitar este princípio. Para ele, “o governo sofre, no Brasil, da doença da execução direta”. (31) Neste sentido, chega a defender diretamente este princípio, até mesmo para as tradicionais funções sociais do Estado.

*“Quando se trata de prestar serviços de assistência médica, o primeiro pensamento que ocorre (...) é projetar e construir um hospital, com recursos do governo (...) A ninguém ocorre a única solução sensata, que é contratar o serviço com a Santa Casa ou com um hospital existente”.*

Este princípio, retratado mais claramente, pelo citado exemplo, demonstra uma das faces mais capitalistas do novo Estado. O Estado se dispensa do exercício dessas funções justificadas pela necessidade de “simplificar (racionalizar), substituindo-se uma estrutura pesada de execução por uma estrutura muito mais leve, de supervisão, contratação e fiscalização”. (32)

Para Beltrão, as únicas situações em que este princípio não deve ser aplicado referem-se à aplicação da função de “segurança nacional” ou no caso de a iniciativa privada não estar desenvolvida. (33)

Depreende-se, portanto, que Beltrão é defensor não só da privatização da saúde (conforme o exemplo citado) como também das outras funções sociais do Estado: educação, previdência, habitação, saneamento, etc.

Na verdade, a prática mostrou que o país caminhou nesta direção nos últimos 20 anos. Mas isso não aconteceu com relação a participação do Estado no setor econômico, porque ele próprio reestruturou-se de forma a tornar-se verdadeiro parceiro dos empresários, transformando gradativamente determinadas funções do serviço público, principalmente nos setores estratégicos do novo modelo econômico (transporte, comunicações, etc.), em funções empresariais do Estado.

O próprio Decreto-Lei 200 explicita:

*“Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado”.* (34)

Deste modo, o preço dos serviços oferecidos pelas empresas do Estado à população em geral deveria cobrir os custos dos fatores de produção e mais a taxa de expansão do capital - o lucro.

Ao contrário do que aconteceu com o setor social do Governo, no setor econômico a administração federal cresceu vertiginosamente nos últimos vinte anos, passando de aproximadamente 120, em 1960, para 560 entidades, em 1980. (35)

Portanto, “o compromisso de reduzir a dimensão física do Governo, inclusive pela utilização crescente do contrato com o setor privado”, (36) só aconteceu em áreas em que ele detinha amplas condições de expansão, justamente na área social: educação, saúde, previdência, etc.

Nas áreas econômicas, em que o setor privado - nacional e internacional - não tinha interesse e/ou condições de atuação, o Governo, ao invés de diminuir, expande a sua dimensão física para assegurar ao próprio empresário a expansão nas áreas em que já atua.

Sobre a crescente intervenção direta do Estado na economia, assim se refere Beltrão:

*“Não importa discutir os fundamentos doutrinários que historicamente têm levado o governo (...) a expandir o seu corpo de atuação.*

*Descrevo apenas uma realidade indiscutível para dela retirar uma consequência inevitável: a de que a produtividade das empresas, depende, em escala cada vez maior, não apenas de sua própria eficiência, mas, sobretudo, da eficiência dessa enorme empresa que se chama governo e que, certo ou errado, está atravessado*



*nos caminhos do empresário. E mais: que o desenvolvimento econômico e social depende, em primeiro lugar, da produtividade da máquina governamental". (37)*

A pseudoneutralidade é proposital. Beltrão não entra no mérito da questão, porque internaliza de tal modo esses princípios que não se apercebe do ideologismo de sua pretendida neutralidade. Mas ainda, apesar da grande importância da Reforma Administrativa de 1967, para o novo processo histórico do país, não se pode excluí-lo de um projeto maior.

Na verdade, como ficou demonstrado no decorrer desta dissertação, o golpe de 1964 instala no nosso país a coalizão internacional-modernizadora, composta do estamento militar-tecnoburocrático, da burguesia nacional e do capital internacional. Portanto, a ação do Estado sob sua nova forma de legitimação - a racionalidade administrativa, ou razão técnica - beneficiou estratos sociais já beneficiados pelas posições que ocupavam na sociedade.

### NOTAS DO CAPÍTULO III

1. TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, Poder e Ideologia**. Mimeo., EAESP/FGV, s/d., p. 1.
2. GARCIA, Fernando C. **Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um Projeto Alternativo**. Mimeo., UFMG, s/d.
3. NASCIMENTO, Kleber. **Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira**. Mimeo., EBAP/FGV, s/d.
4. LAMBERT, Francis. **Tendências da Reforma Administrativa no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 4/1: 135-158, jan./jun., 1970.
5. WAHLRICH, Beatriz. **Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro (8): 27-75, Abr./Jun., 1974.
6. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 71.
7. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 37.
8. NASCIMENTO, K. *op. cit.*, p. 37.
9. LAMBERT, F. *op. cit.*, p. 156.
10. GARCIA, Fernando C. *op. cit.*, p. 36.
11. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 17.
12. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 18.
13. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 39.
14. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 39.
15. IANNI, O. *op. cit.*, CAP. IV.
16. BELTRÃO, Hélio. Depoimento para **Quem é Quem na Economia Brasileira**, 1976.
17. \_\_\_\_\_ Trabalho apresentado à Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa em outubro de 1964, p. 11
18. \_\_\_\_\_ Palestra proferida em 14 de julho de 1965, (Notas taquigráficas), p. 32 e 50.
19. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p.33.
20. \_\_\_\_\_ Trabalho apresentado à Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, em outubro de 1964, p. 13.
21. TRAGTENBERG, M. *op. cit.*, p.1.
22. BELTRÃO, Hélio. *op. cit.*, p. 14-15.
23. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 12.
24. O primeiro documento elaborado por Beltrão data de outubro de 1964.

25. BELTRÃO, Hélio. *op. cit.*, p. 14 e 15.
26. Decreto-Lei 200, Título II.
27. O discurso de BELTRÃO data de outubro de 1964, enquanto o Decreto-Lei 200 é de 25 de fevereiro de 1967.
28. BELTRÃO, Hélio. *op cit.*, p. 14 e 21.
29. Sobre este assunto, ver OLIVEIRA, Fabrício A. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil.** São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981, p. 132.
30. Decreto-Lei 200, Cap. III, Art 10, parágrafo 7º.
31. BELTRÃO, Hélio. Palestra proferida em 14 de julho de 1965, (Notas Taquigráficas), p.36.
32. \_\_\_\_\_ *op cit.*, p. 38.
33. \_\_\_\_\_ Discurso proferido como Patrono das Turmas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 17 de agosto de 1967.
34. Decreto-Lei 200, parágrafo único do Art. 27.
35. Extraído do documento **Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST**, publicado por este órgão em 1981. Convém esclarecer que são consideradas também, como Empresas do Estado, as Fundações e Autarquias. No entanto, o gráfico deve ser representativo.
36. BELTRÃO, Hélio. Palestra proferida na Federação das Indústrias de São Paulo, em 27 de julho de 1967, p. 64.
37. \_\_\_\_\_ *op. cit.*, p. 62.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, percebe-se que a Reforma Administrativa de 1967 teve um alcance bem maior do que o pretendido pelos seus diversos discursos. Assim, ela transpassa, como teoria, e principalmente como prática, os limites do seu objeto de intervenção - o aparelho burocrático do Estado.

Na verdade, como o próprio Ex-Ministro Hélio Beltrão reconhece e defende, a Reforma foi uma “revolução” que serviu de base institucional para o desenvolvimento que se pretendia.

Um “desenvolvimento” cercado de injustiças sociais, desigualdades econômicas, desequilíbrios regionais, alto endividamento externo e interno, esfacelamento do federalismo, diminuição do poder aquisitivo das classes trabalhadoras, eliminação da participação da sociedade no processo político, sob os auspícios da aliança do Estado autoritário com o capital internacional e nacional - aliança modernizadora internacional.

Nesta dimensão, a própria história nega os seus méritos. A crise política, social e econômica que a nação hoje enfrenta recomenda urgentemente, de forma realista, revisão do papel do Estado brasileiro em todas as suas dimensões: política, social, econômica e administrativa.

Desta forma, o estamento burocrático do Estado, no Brasil, precisa ser reelaborado.

Uma reelaboração que incorpore de forma explícita o princípio da participação democrática, a partir da própria sociedade. Em que as ações do Estado sejam objeto de controle de todas as classes sociais. Uma reforma administrativa que não se fundamente, exclusivamente, em princípios que visam legitimar o próprio Estado e privilegiar as classes hegemônicas e, sim, que incorpore e se

fundamente na revisão objetiva de que o Estado e todos os seus aparelhos são um ente público - pertencem a toda sociedade.

Portanto, este Estado requer uma modernização que agrupe todas as mazelas do seu desenvolvimento brasileiro, caracterizada pela sua estrutura política arcaica e pela sua estrutura social desigual.

## BIBLIOGRAFIA

1. AFONSO, C & SOUZA, H. **O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
2. ALBERT, H. **Tratado da Razão Crítica**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1973.
3. ALTHUSSER, L. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa, Ed. Presença, s/d.
4. ARAÚJO, A. *et alli* **Transferências de Impostos aos Estados e Municípios**. Col. Rev. de Pesquisa, nº 16, Rio de Janeiro, IPEA, 1973.
5. BACHA, Edmar. **Os Mitos de uma Década**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1973.
6. BELTRÃO, H. Trabalho apresentado à Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, em outubro de 1964, p. 13.
7. \_\_\_\_\_ Palestra proferida em 14 de abril de 1965. Rio de Janeiro, Notas Taquigráficas.
8. \_\_\_\_\_ Discurso proferido como Patrono das Turmas da EAESP/ FGV, em 17.08.67
9. \_\_\_\_\_ Palestra proferida na FIESP, em 27.07.67
10. \_\_\_\_\_ Depoimento para Quem é Quem na Economia Brasileira, 1976.
12. BENAKOUCHE, Rabah. **Regulação Econômica e Formas de Propriedade**. Rev. Vozes, 72-8, Petrópolis, out.79.
13. BOSCHI, Renato. **Elites Industriais & Democracia: Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
14. BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
15. Brasil, Leis, Decretos, etc. **Reforma Administrativa Federal**. Org. Atualização, Snp e Índices - por José Cretela Júnior, 2a. ed., São Paulo, Saraiva, 1974.
16. \_\_\_\_\_ SEST- **Empresas Estatais no Brasil**. Brasília, 1981.
17. \_\_\_\_\_ Senado Federal. **Reforma Administrativa. Organização da Administração Federal**, 4a. ed., Brasília, 1984.
18. CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
19. CARDOSO, Miriam L. - **Ideologia do Desenvolvimento no Brasil**. JK-JQ. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
20. CASTRO, Antonio B. **Ensaio sobre a Economia Brasileira**. 2ª ed., Vol II, Rio de Janeiro, Forense, 1975.
21. COVRE, Maria de L. **A Fala dos Homens**. São Paulo, Brasiliense, 1983.
22. DIAS, J.L. **A Reforma Administrativa de 1967**. 2ª ed., Rio DE Janeiro, FGV, 1969.

23. DOELLINGER, Carlos Von & CAVALCANTI, Leonardo C. **Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira**. Rio de Janeiro, IPEA, 1975.
24. DREITZEL, H. *et alli*. **Tecnoburocracia e Ideologia**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1975.
25. DRUCKER, Peter. **Uma Era de Descontinuidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
26. EISENBERG, Peter. **Modernização sem Mudança: A Indústria Açucareira em Pernambuco - 1840-1910**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
27. ETZIONI, Anita. **Organizações Modernas**. São Paulo, Pioneira, 1967.
28. FALEIROS, V. **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo, Cortez, 1980.
29. FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre, Globo, 1977.
30. FEYERABEND, Paul. **Contra o Método**. Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1977.
31. FIECHTER, Georges A.. **O Regime Modernizador do Brasil - 1964/1972**. Rio de Janeiro, FGV, 1974.
32. FLERON, J.F. & FLERON, J.L. **Teoria da Administração como Teoria Política Repressiva**. Mimeo., EAESP/FGV, 1974.
33. FOULCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Série Letras e Artes 06. Cadernos da PUC, Rio de Janeiro, PUC, 1974.
34. GARCIA, Fernando. **Modernização Administrativa no Brasil**. Mimeo., UFMG, s.d.
35. GASPARIAN, Fernando. **Capital Estrangeiro e Desenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1973.
36. GRISHIANI, O. **Organizacion y Gestan**. México, Ed. de Cultura Popular, 1977.
37. HARNECKER, Marta. **Os Conceitos Elementares do Materialismo Histórico**. s/ed., 1973.
38. \_\_\_\_\_ **O Capital : Conceitos Fundamentais**. São Paulo, Globo, 1978.
39. IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil(1930-1970)**. 2a. ed., Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1977.
40. JAGUARIBE, Hélio. **Brasil : Crise e Alternativas**. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
41. \_\_\_\_\_ **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. 2ª ed. Paz e Terra, 1972.
42. KAUFMAN, Felix. **Metodologia das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
43. LAFER, Celso. **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo, Perspectiva, 1975.
44. LAMBERT, Francis. **Tendências da Reforma Administrativa no Brasil**. Rio de Janeiro, Rev. Adm. Púb. - Vol. 4 (1), 135-158, jan./jun. 1970.

45. LAPASSADE, George e LOURAU, René. **Chaves da Sociologia**. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1972.
46. LINHARES, Josaphat. **A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios**. Rio de Janeiro, FGV/UFRJ, 1973.
47. MARINS, C. Estevam. **Capitalismo do Estado e Modelo Político no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
48. \_\_\_\_\_ **A Tecnologia na História**. São Paulo, Alfa Omega, 1975.
49. MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo, Martins Fontes, 1977.
50. \_\_\_\_\_, - **O 18 Brumário e Cartas a KUGELMANN**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
51. **MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, Coletânea de Monografias. Brasília, IPEA, 1978.
52. MUTTI, A & SEGATTI, P. **A Burguesia de Estado**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
53. NASCIMENTO, Kleber. **Reflexões sobre a Estratégia da Reforma Administrativa**. Mimeo., EBAP/FGV, s.d.
54. OLIVEIRA, Fabrício. **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981.
55. OLIVEIRA, Francisco. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
56. \_\_\_\_\_ **O Processo de Monopolização de uma Economia Dependente**. Mimeo., Porto Alegre, DAECA, 1974.
57. POULANTZAS, Nicos. **Hegemonia y Dominación en el Estado Moderno**. México, Ed. Passado y Presente.
58. \_\_\_\_\_ **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
59. RIBEIRO, Luiz C. **Por Dentro da Modernização Administrativa**. Rev. Adm. Municipal, nº /51, abr./jun., 1979, p.p.
60. SINGER, P. **Curso de Introdução a Economia Política**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
61. SWEEZY, P. **Capitalismo Moderno**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
62. \_\_\_\_\_ **Administração, Poder e Ideologia**. Mimeo, EAESP/FGV, s.d.
63. VIEIRA, R.A. Amaral. **Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil**. São Paulo, Difel, 1975.
64. WAHLRICH, Beatriz. **Reforma Administrativa Federal Brasileira**. Rev. Adm. Púb., Rio de Janeiro (8), 27-75, abr./jun., 1974.
65. WEBER, M. **Economia e Sociedade**. México, Ed. Fundo de Cultura Econômica, 1964
66. WEFFORT, Francisco C & CARDOSO, F. H. **Teoria da Dependência: Teoria de Classe ou Ideologia Nacional**. Mimeo, Porto Alegre, DAECA, 1971.