

ENSAIO - A Ideologia da Modernização Burocrática e seu Papel na Implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista Brasileiro

ESSAY - The Bureaucratic Modernization Ideology and its Role in Implementation of the Brazilian National Developmental State

Lilian Alfaia Monteiro¹

RESUMO:

O presente ensaio tem por objetivo discutir como o papel ideológico da modernização burocrática pôde servir como base de sustentação para a implantação do Estado nacional desenvolvimentista brasileiro. A modernização burocrática brasileira surgiu nos anos 30, no contexto da aceleração da indústria nacional e com fortes influências da reforma norte-americana, constituindo um processo de racionalização da administração pública com referências à teoria da administração científica de Taylor e do modelo racional legal de Weber, na tentativa de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Esta transição se deu por meio da Reforma Burocrática de 1936 e teve como principal agente o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), que fortaleceu a burocracia pública, trazendo consigo os ideais de avanço econômico por meio da racionalidade e neutralidade política, associando o atraso econômico à administração patrimonialista. O Estado desenvolvimentista contou com os pressupostos burocráticos, principalmente no plano ideológico, contudo, também inscreveu em seu aparelho interesses de diferentes grupos sociais, mediando-os e convertendo-os como interesses nacionais, graças à difusão da crença em um corpo burocrático neutro, apolítico e profissional que tomava decisões públicas em função de uma racionalidade e eficiência científicas, fundamentado na lei. Assim, a administração burocrática, ao contrário de seus preceitos, abarcava estes interesses para seu interior, criando uma representação estatal para eles. Pode-se concluir que nesta configuração decisiva para a mudança de rumo do país, foram os interesses de grupos, devidamente ocultados pela crença na neutralidade burocrática e representados pelo Estado, que conformaram a elaboração dos interesses da nação.

Palavras-chave: reforma burocrática, modernização administrativa, estado nacional desenvolvimentista, representação de interesses.

ABSTRACT:

This essay aims to discuss how the ideological role of bureaucratic modernization could serve as a support base for the implementation of the Brazilian national developmental state. The Brazilian bureaucratic modernization emerged in the '30s, in the context of the acceleration

¹ Discente do Programa de Pós-Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV, Brasil, nível doutorado. Possui Mestrado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV, Brasil. Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Brasil. Contato: ljalfaia@hotmail.com.

of national industry and with strong influences of American reform, formed a process of rationalization of public administration with references to Taylor's theory and Weber's Legal Rationality Model in an attempt to combat patrimonial corruption and nepotism. This transition occurred through Bureaucratic Reform of 1936 and had as its main agent the Administrative Department of Public Service (DASP), which strengthened the public bureaucracy, bringing the ideals of economic progress through rationality and political neutrality, associating the economic delay to the patrimonial administration. The developmental state had the bureaucratic assumptions, especially on the ideological level, however, also subscribed in its apparatus interests of different social groups, mediating and converting them as national interests, thanks to the spread of belief in a neutral bureaucratic body, apolitical and professional who could make public decisions on the basis of a scientific rationality and efficiency, based on the law. Thus, bureaucratic administration, unlike its precepts, embraced these concerns to its interior, creating a state representation for them. It can be concluded that in this decisive configuration for the change of course of country, the interests of groups were duly concealed by belief in the bureaucratic neutrality and represented by the state that shaped the formulation of the nation's interests.

Key words: bureaucratic reform, administrative modernization, national-developmental state, lobbying.

INTRODUÇÃO

Podemos dizer que o Estado Moderno surge no contexto do século XVIII, fortemente influenciado pelos ideais iluministas que delinearam as lutas pelos direitos e liberdades civis e, sobretudo, as grandes revoluções liberais nos Estados Unidos e França, que representaram a transferência do poder político aristocrático para a burguesia moderna. É nesta configuração que o Estado Absoluto é substituído pelo Estado Liberal.

A ascensão do Estado Liberal no século XIX acontece concomitante com a formação de mercados modernos e com o fortalecimento do liberalismo e do capitalismo industrial. Havia a necessidade do aparelho do Estado se modernizar, uma vez que a administração patrimonialista era incompatível com o capitalismo industrial e com os regimes políticos liberais do século XIX. A fim de implantar o novo modelo político e econômico era necessário separar o Estado do mercado,

criando estabilidade política no primeiro e regulamentando o segundo como forma de se adequar aos novos investimentos que estavam surgindo. Assim, aos poucos, o aparelho do Estado vai assumindo um caráter mais moderno, através das grandes reformas burocráticas, que embora fossem administrativas, devem ser vistas como um fenômeno político relacionado à ascensão do Estado Liberal. Neste contexto, a ideologia patrimonialista e clientelista do Estado Absolutista foi perdendo força, cedendo lugar ao discurso da meritocracia e da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2009).

As reformas burocráticas privilegiavam tanto a racionalidade instrumental, por meio da centralização, definição de hierarquias, controle de procedimentos administrativos e métodos impessoais de acesso ao serviço público, quanto a legalidade, através do profissionalismo e neutralidade política que garantiriam o predomínio da lei e da separação clara entre patrimônio público e

privado. Esta última dimensão era essencial à evolução do capitalismo industrial, já que as atividades empresariais precisavam contar com instituições que garantissem direitos de propriedade, os contratos e os investimentos (BRESSER-PEREIRA, 2009). Os países mais desenvolvidos foram os primeiros a realizarem a transição na administração pública.

Na Alemanha, a reforma burocrática se deu efetivamente durante a ocupação francesa, entre 1807 e 1813, época de intensa reforma que envolveu uma luta política entre a aristocracia nobre rural e a ascendente aristocracia burocrática, que forjaram uma aliança para assegurar as condições necessárias para a ocorrência de investimentos e inovações (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Na Inglaterra, a reforma avançou de fato a partir de 1870, objetivando um serviço público fundamentado no mérito e contra o clientelismo. Concomitantemente, ocorreu uma reforma educacional que incentivou a elite burocrática a buscar na universidade as competências técnicas e éticas para a atuação na esfera pública (SILBERMAN, 1993).

A reforma burocrática na França teve início com a Revolução Francesa e foi concluída no final do século XIX. Contou com o surgimento do Direito Administrativo, que teve importante papel devido ao aumento das regras burocráticas e também com o papel das universidades de Direito e *grandes écoles*, nas quais eram recrutados os servidores para as carreiras públicas mais importantes (SILBERMAN, 1993).

Os Estados Unidos realizaram sua reforma entre 1883 e 1923, com foco na formação de um servidor público apolítico e neutro no que se refere aos interesses políticos e com base em uma

administração científica racional e eficiente. Ao final, estava criado um forte sistema de carreira pública, com sistemas, níveis e serviços bem definidos, além de treinamento direcionado em universidades (SILBERMAN, 1993).

A administração burocrática brasileira surge nos anos 30, no contexto da aceleração da indústria brasileira e com fortes influências da reforma norte-americana, constituindo um processo de racionalização da administração pública com referências à teoria da administração científica de Frederick W. Taylor e do modelo racional legal de Max Weber, na tentativa de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Preconizava, portanto, valores de eficiência, economia, racionalidade e neutralidade.

1. O MODELO RACIONAL-LEGAL WEBERIANO

Em ensaio sobre as sociedades modernas, Weber (1963) delineia as características da autoridade racional legal, típica do Estado Moderno, a partir de um conjunto de princípios calcados na racionalidade que regem tanto estruturas privadas quanto públicas, de acordo com regulamentos, leis ou normas administrativas. Na verdade, a autoridade racional legal é uma evolução de dois estágios anteriores de tipos ideais de autoridade legítima: a tradicional e a carismática. A primeira tem por base a crença na santidade das tradições e na legitimidade dos homens que são chamados ao poder não por serem escolhidos pelo povo, mas em virtude dos costumes de cada sociedade. Já a autoridade carismática está fundada no valor pessoal do governante, podendo ser por sua santidade ou seu heroísmo, de forma a deturpar os usos da vida política (MALISKA, 2006). No terceiro estágio, dominação racional legal, os governantes

são designados por meios legais e predomina uma racionalidade instrumental fortemente fundada em técnicas racionais e científicas para se atingir a eficiência, além de apresentar uma dimensão legal, na qual os meios e os objetivos são definidos pela lei. A mais típica forma de expressão do domínio racional legal é a burocracia.

A autoridade burocrática é constituída por três elementos: a) estabilidade e delimitação da autoridade por normas rigorosas; b) adoção de medidas metódicas para a realização das atividades e c) entendimento das atividades como deveres oficiais e importância da capacidade técnica para desempenhá-las. Estes elementos podem ser sintetizados, respectivamente, em impessoalidade, formalidade e profissionalismo.

O sistema hierárquico em uma concepção burocrática pressupõe uma relação de mando e subordinação. Além disto, quanto maior for a subordinação, maior será a manutenção das convenções. É a clareza destas linhas de autoridade que garante a impessoalidade entre os membros da organização. Esta impessoalidade implica no entendimento de que a posição hierárquica pertence ao cargo e não à pessoa, o que pode contribuir para minimizar a apropriação individual do poder e de benefícios, que são inerentes ao cargo, para além do término da função (SECCHI, 2009).

Para Weber (1963) a administração burocrática se baseia em documentos escritos e na formalização de processos, decisões e comunicações. A formalidade das tarefas, previamente definidas, tem o objetivo de padronizar os serviços prestados, privilegiando regras para cada procedimento de modo a evitar a discrepância na execução das rotinas administrativas (SECCHI, 2009). Esta

padronização busca a eficiência dos serviços, como uma tentativa de garantir sua qualidade e continuidade. Por sua vez, a formalidade tem o papel de inculcar o senso de dever e responsabilidade nos funcionários, além de contribuir para legitimar a estrutura hierárquica da organização.

A relação entre trabalhador e empregador já não se estabelece de forma pessoal, como na administração patrimonialista, mas é considerada uma relação profissional. Este profissionalismo acaba por segregar a esfera profissional da esfera pessoal, privada, no que se refere a bens e processos, na tentativa de combater o nepotismo patrimonialista. Este princípio também supõe um treinamento especializado para o desempenho de determinada tarefa e, uma vez especializado e desenvolvido para uma função, é cobrado do funcionário uma plena capacidade de trabalho. Daí, a ocupação de um cargo é entendida como uma profissão, um dever, a aceitação de uma obrigação específica em troca de segurança e não mais somente uma fonte de renda ou uma contrapartida de serviços (WEBER, 1963). A possibilidade de construir uma carreira a partir da experiência na função e do desempenho, e assim obter ascensão, instaura a meritocracia. Weber (1963) também enfatiza a importância da figura do especialista, o que mais tarde se tornaria uma condição essencial no âmbito profissional, tanto público quanto privado.

Neste contexto, a burocracia pode ser entendida como um meio pelo qual a lei se expressa e como um produto inevitável do desenvolvimento da racionalidade no Estado Moderno (MALISKA, 2006). Todavia, por mais estudado que tenha sido, este tipo-puro de burocracia se difere do que se observa na prática, principalmente nas

organizações públicas, apesar da crença de que a administração pública pode acontecer de maneira neutra e separada da política. Bins (1985) ressalta que são justamente os cargos públicos os que são fortemente disputados por grupos de interesse e partidos políticos, com vistas aos recursos de poder que propiciam.

Naturalmente, esta preocupação pela política no campo da administração pública tem seus motivos localizados na apropriação patrimonialista dos bens públicos. Todavia, o espaço público é permeado pela atuação política e não pode prescindir dela, assim como não pode prescindir da economia ou do direito. O que parece ter ocorrido é que o entendimento de política tenha se traduzido como politicagem, de modo que esta ganhasse maior peso e se transformasse no único significado possível quando falamos em política.

2. A REFORMA BUROCRÁTICA NA ERA VARGAS

Ainda que não seja objeto deste estudo, cabe apresentar brevemente o modelo raiz de administração brasileira, antes de buscar um aprofundamento na reforma burocrática, posto que foi a partir desta estrutura inicial que se deram as transformações da administração pública no país.

Esta herança, mais conhecida como patrimonialismo, mas também confundida com clientelismo ou favoritismo, entendia o corpo do Estado como um prolongamento do poder real, o que na prática conferia ao quadro administrativo um status de nobreza. Como a coisa pública, ao invés de pertencer a todos, servia aos governantes, a corrupção se tornava inerente a esta administração (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). Este modelo equivale à dominação tradicional weberiana, cujo sistema de autoridade

está baseado na tradição e na vontade do senhor, que tem em seu entorno dependentes pessoais, parentes ou fiéis, com os quais reparte seu poder de mando (LUSTOSA DA COSTA, 2007).

Visando evitar a corrupção e o nepotismo inerentes a este modelo, surge a necessidade de reorganização da esfera pública por meio da moderna administração burocrática com seus princípios de profissionalização, de idéia de carreira, de hierarquia funcional, de formalismo e de primado pelos controles, objetivando o rígido controle por parte do Estado contra a apropriação indevida do patrimônio público.

No Brasil, as condições para o surgimento da burocracia moderna se dão nos anos 20, período em que as camadas médias urbanas já se mostravam insatisfeitas com o domínio das oligarquias cafeeiras e a conseqüente falta de espaço político devido ao voto aberto, posto que não podiam se eleger para cargos públicos, uma vez que o voto aberto só favorecia a reeleição dos coronéis e de seus representantes. Contudo, a partir da Revolução de 30 o pacto entre oligarquias e Estado é quebrado e novos pactos surgem, contemplando outros setores da sociedade. É quando o presidente Getúlio Vargas assume o Pacto Popular Nacional ou Pacto Corporativo, no qual permanece comprometido com setores da velha oligarquia, porém abre espaço para a incipiente burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, além dos trabalhadores, militares e da Igreja (CAMARGO, 1992; BRESSER-PEREIRA, 2007).

Também conhecido como Estado de Compromisso, este pacto se fundou com especial autonomia para arbitrar entre os interesses diversos das diferentes classes, na ausência de uma posição

hegemônica de qualquer uma destas, buscando uma solução que pudesse equilibrar os distintos interesses. A autonomia do Estado foi possível graças a esta falta de hegemonia entre as classes e se deu com a força necessária para dirigir o processo de industrialização brasileira (CAMARGO, 1992; DRAIBE, 1985). Esta autonomia adquiriu maior expressão na medida em que o aparelho do Estado aumentou, fazendo crescer sua capacidade regulatória e intervencionista. Suas funções de regulador e árbitro fazem com que se eleve acima dos interesses imediatos, o que por sua vez legitima seu poder ao dar as suas políticas um caráter nacional (DRAIBE, 1985).

Foi no primeiro governo de Getúlio Vargas, ainda na primeira fase do Estado Nacional Desenvolvimentista, que a reforma burocrática se iniciou. Conhecida como a Reforma Burocrática de 1936 ou ainda como a Reforma do Serviço Público, a medida instituiu a obrigatoriedade de concursos de admissão, critérios gerais e uniformes de classificação dos cargos, administração orçamentária, padronização das compras do Estado e racionalização geral de métodos (WAHRLICH, 1973). Era uma afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia weberiana clássica contra os interesses privados, principalmente das velhas oligarquias que queriam manter seu poder na administração pública. Inicialmente a reforma foi implantada pelo Conselho Federal do Serviço Público de 1936 a 1938, quando foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, tendo como orientação geral os princípios de administração pública científica deste órgão.

O DASP foi o grande ator da reforma burocrática no Brasil e passou a ser o principal órgão de assessoramento

técnico da presidência para assuntos diversos, de forma que seus argumentos técnicos com base nos princípios da Administração Científica pudessem também ser utilizados por Vargas para embasar decisões políticas (BRESSER-PEREIRA, 2007). Competia ao DASP supremacia em analisar e formular pareceres técnicos sobre praticamente todos os projetos e mudanças que surgissem no governo, centralizando e concentrando poder, de forma autoritária. Com fortes influências tayloristas, cabia ao DASP o estudo detalhado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, visando determinar da maneira mais eficiente e econômica as modificações que deveriam ser feitas, as dotações orçamentárias, as condições, os processos e as relações de trabalho. Pretendia uma reforma radical na antiga máquina estatal substituindo velhos hábitos por outros mais simples, racionais, econômicos e inteligentes (WAHRLICH, 1983). A superação da administração patrimonialista pela administração burocrática foi, assim, fundada na eficiência, no mérito, na profissionalização, em concursos e em carreiras definidas (IGLÉSIAS, 1993).

A partir do Pacto Corporativo assumido por Vargas, começa a se formar uma burocracia moderna militar, composta, sobretudo, por tenentes, que apresentavam uma ideologia nacionalista e intervencionista. Além disto, começa também a ser composta uma burocracia moderna civil com o desenvolvimento do aparelho do Estado, que estava sendo organizado com a finalidade de alavancar uma política nacional de desenvolvimento econômico: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau da Bahia (1931); Instituto do Açúcar e do Alcool (1933); Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de

Estatística e Instituto de Biologia Animal (1934); Conselho Brasileiro de Geografia, Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate e Instituto de Geografia e Estatística (1938); Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal e Fábrica Nacional de Motores (1940); Companhia Siderúrgica Nacional e Instituto Nacional do Pinho (1941); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI (1942); Coordenação da Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Álcalis, Fundação Brasil Central e Serviço Nacional da Indústria - SESI (1943); Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC (1944) (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Em função da crescente criação de órgãos públicos havia a necessidade de admitir pessoal de alto nível para dirigir estes postos e que compartilhassem do mesmo ideal nacional de desenvolvimento, muito embora fossem de origens diferentes. Subjacente às contratações de novos funcionários públicos, estava presente a ideologia do enaltecimento da técnica profissional e o entendimento de que a deficiência administrativa gerada pela administração patrimonialista era a principal responsável pelo atraso econômico do país (BRESSER-PEREIRA, 2007). Desta forma, o surgimento da burocracia moderna trouxe envolvimento consigo a expectativa de avanço econômico por meio da racionalidade. As propostas passam a utilizar os termos plano, planejamento e planificação em diversos âmbitos administrativos, na tentativa de buscar a racionalidade dos problemas econômicos (IGLÉSIAS, 1993).

Embora a reforma do DASP focasse bastante os órgãos estatais, a burocracia pública que mais se desenvolvia era das empresas estatais ou organizações quase

estatais, que também contava com uma competente burocracia não estatutária. A burocracia estatutária, o principal alvo da reforma, estava por assim dizer retrocedendo, pois a reforma exigia um formalismo incompatível com a estrutura política brasileira. Isso porque, como seria de se esperar, a reforma brasileira havia sido pensada aos moldes das reformas internacionais, imbuídas da crença na necessária e salutar separação entre política e administração e da falácia de princípios científicos universalizantes de administração.

3. A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA

É somente a partir dos anos 30, quando começa a Revolução Industrial brasileira e se fortalecem as burguesias comerciais e industriais, que o Estado assume o papel de propulsor do desenvolvimento econômico, tornando-se nacional desenvolvimentista. Para Werneck Vianna (2001) o Estado Novo abraça esta convicção convertendo como sua tarefa central a recriação da República, já nos primeiros anos da década de 30. Antes disso, as elites do Estado oligárquico não tinham autonomia e mesmo interesse para formularem um projeto nacional de desenvolvimento, posto que investiam e se beneficiavam da vocação agrária brasileira. Contudo, começou a difundir-se o entendimento de que a única maneira de garantir desenvolvimento econômico ao país era por meio da industrialização e como a classe industrial ainda era incipiente, o Estado se uniu a ela para comandar a transição do modelo agrário-exportador de produtos primários para o modelo industrial calcado na formação de mercado interno.

Surge assim, um novo tipo de desenvolvimento capitalista no Brasil, o

capitalismo industrial ou competitivo, que poderia se firmar graças à consolidação de um mercado capitalista moderno, de uma economia urbano-comercial e da transição industrial (FERNANDES, 1976). Nesta primeira fase de Estado desenvolvimentista, ocorreu uma forte união entre a burocracia pública e a burguesia industrial a fim de garantir grande desenvolvimento econômico. O período de 30 a 59 é caracterizado politicamente pelo Pacto Popular Nacional de Vargas que forma uma aliança entre nova burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, os setores da velha oligarquia e os trabalhadores. No âmbito econômico temos como base o modelo de industrialização por substituição de importações, que consistia em aumentar a produção interna e diminuir as importações, permitindo maior acumulação de capital interno. Esta política cambial envolvia a articulação entre entidades de classe e técnicos do governo, que buscavam um consenso no controle destas importações, de acordo com as necessidades da industrialização, aumentando a intervenção estatal na economia.

Adicionalmente, cresce-se na arena política pressões de grupos sociais que, mesmo com interesses divergentes, tinham em comum o apoio no projeto de expansão industrial e difunde-se a idéia de que o Brasil, devido à incapacidade de reproduzir o modelo industrializante dos países avançados, deveria recorrer, necessariamente, à proteção do Estado para efetivar seu processo de modernização. As políticas públicas de estímulo à indústria nacional tinham como base duas dimensões: o protecionismo e o investimento em infra-estrutura (WERNECK VIANNA, 2001).

Além da criação de órgãos estatais, também foram criadas empresas de

economia mista, tais como Vale do Rio Doce (1942) e Companhia Siderúrgica Nacional (1941), no intuito de serem as grandes propulsoras do desenvolvimento econômico no país. São a partir destas organizações que se inicia a articulação entre burocracia moderna e empresariado (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Após a queda do primeiro Governo Vargas falta ao projeto nacional uma ideologia que o legitimasse, pois a apoio anterior de intelectuais como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, estava muito associado ao Estado Novo. A nova legitimação virá a partir da década de 50, quando começam a se firmar as influências da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e suas propostas de indução à modernidade na América Latina, tendo o Estado como propulsor, a fim de superar o atraso dos países periféricos, considerando a ausência de uma industrialização espontânea (FIORI, 1993; BRESSER-PEREIRA, 2007). Representada principalmente por Raul Prebisch e Celso Furtado, a CEPAL tinha como base experiências bem sucedidas de intervenção do Estado utilizando estratégia econômica de proteção à indústria nacional e fundado em uma base macroeconômica keynesiana. De certa forma, pode-se afirmar que estas políticas haviam sido antecipadas no primeiro Governo Vargas.

Além da CEPAL, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), impulsionado pelas idéias de Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel e Hélio Jaguaribe, dentre outros, foi outro ator importante para legitimação da industrialização substitutiva de importações no plano político. Tratava-se de um núcleo irradiador de idéias e discussões sobre desenvolvimentismo, validando a ação do Estado. Na verdade surge oficialmente em 1955, mas seus antecedentes já vinham desde 53 com o

Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política (IBESP).

A partir de 1950, no segundo Governo Vargas, a estratégia econômica nacional-desenvolvimentista liderada por Getúlio e por seus assessores Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira incluía a criação de novas estatais visando desenvolver a infra-estrutura econômica do país. É criado em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), autarquia autônoma que servirá de base para o planejamento econômico e financiamento de investimentos para infra-estrutura e industrialização (DRAIBE, 1985; FAUSTO, 1995). Em 1953 é criada a Petrobrás e em 1954 é idealizada a Eletrobrás, que somente será criada em 1962, depois de demorada negociação, no governo Jango.

Com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, em 1956, ocorre mais um salto no desenvolvimento industrial por meio da implantação de fábricas de bens de consumo duráveis, em associação ao capital estrangeiro. Na ausência de alternativas para financiar um maior desenvolvimento a opção era realizar esta etapa de industrialização pesada aumentando a dívida externa. Para lograr êxito ao plano escolheu-se uma burocracia "paralela", não-estatutária ou extranumerária, mas altamente competente e recrutada segundo critérios de mérito. Esta opção pré-anunciava a lógica do Decreto Lei 200 que viria em 1967.

Entre 1960 e 1964, já nos primeiros anos da II fase do Estado Desenvolvimentista, instaura-se uma crise no pacto político existente, o Pacto Popular Nacional. A partir de 1964, por conta do Golpe Militar, é assumido o Pacto Burocrático Autoritário que duraria até 1977. Consistia em excluir do pacto anterior os trabalhadores e, assim, a

burocracia pública militar e a tecnocracia puderam ganhar maior força. Contudo, é necessário ressaltar que o pacto político muda, mas não o pacto econômico, que continua sendo o modelo nacional desenvolvimentista e de substituição de importações (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O advento do governo militar trouxe consigo um cenário eminentemente reformista e ideologicamente imbuído do espírito desenvolvimentista que irrompeu na América Latina, após a segunda metade da década de 60. Com este perfil e diante do propósito de restabelecer a autoridade política abalada nos governos civis anteriores, o governo federal deflagrou um novo movimento de concentração política no Executivo Federal, que havia sido suspenso desde Vargas.

A esta época, já se sentia forte preocupação com o enrijecimento da burocracia pública. Em anos anteriores houve a tentativa de levar à apreciação do Congresso Nacional, projetos de reforma, porém, estes não tiveram aprovações. Agora, aproveitando que o regime era autoritário, estabeleceu-se um decreto para realizar a reforma administrativa. O Decreto-Lei 200, de 1967, previa a descentralização por meio da Administração Indireta e tinha foco em rendimento e produtividade mediante a disciplina do planejamento e do orçamento.

Entre 1968 e 1974, período conhecido como Milagre Econômico, realizou-se a entrada maciça de capital estrangeiro no país. As taxas de crescimento aumentaram e foram viabilizados pesados investimentos em infra-estrutura, indústrias de base, de transformação, em equipamentos, bens duráveis e produção de alimentos. Entretanto, Furtado (1974; 1982) chama a atenção para a falácia do Milagre

Brasileiro: o considerável aumento no consumo da alta classe média correspondeu a um expressivo aumento no PIB. Mesmo se o consumo fosse estendido para as massas, não teria tanta correspondência nos valores do PIB, dada a natureza do consumo desta classe. Este incremento no PIB foi interpretado como um indicador de desenvolvimento econômico, mas em verdade refletia apenas os hábitos de consumo de uma elite e não a prosperidade econômica do país. Assim, a partir de 73 com a crise econômica e sem bases reais de estabilidade e crescimento, este modelo entra em declínio.

O governo militar também alterou os padrões da industrialização nacional passando a se definir a partir de dois princípios básicos: concentração de riqueza com objetivo de facilitar investimentos em projetos ambiciosos de industrialização pesada e abertura da economia ao investimento de capital internacional. Isto seria realizado através de dois Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (72/74) previa grandes projetos de integração nacional, com foco em transportes, telecomunicações e hidrelétricas, além de planos especiais de desenvolvimento regional. As empresas públicas eram integradas às políticas do governo. Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento (74/79) tencionava investir em indústrias de base, principalmente siderúrgica e petroquímica, em energia, em consequência da crise energética, e em desenvolvimento científico e tecnológico. Apesar dos investimentos os planos não obtiveram o sucesso pretendido e já durante o II PND a dívida externa aumentou consideravelmente. Contudo, pela primeira vez o Brasil conseguiu dominar todo o

ciclo de produção industrial (FAUSTO, 1995).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado desenvolvimentista, compreendido no período dos anos 30 aos 80, planejou, coordenou e definiu os rumos da economia nacional, tendo como suporte administrativo para a modernização o racional modelo burocrático. Mas, para além da dimensão econômica, o Estado também traçou e regulou as relações sociais e de classes ao absorver em sua estrutura diversos interesses sociais, transformando-se em uma arena de conflitos politizados que buscava mediar.

A solução encontrada para tanto foi o Estado de Compromisso, que na impossibilidade de hegemonia das classes existentes, se fundou com a necessária autonomia para arbitrar entre os interesses diversos destas classes, buscando uma solução de compromisso e equilíbrio. Foi justamente devido à fragmentação das classes no Brasil que se fundou a autonomia do Estado, não absoluta, mas ampla o suficiente para comandar o processo de industrialização. Esta autonomia adquiriu grande expressão com o crescimento do aparelho do Estado, aumentando sua capacidade intervencionista. E é graças a esta capacidade que ele se coloca para além dos interesses específicos, legitimando seu poder ao afirmar uma dimensão nacional em suas políticas.

Entretanto, apesar desta autonomia, os interesses de um ou outro grupo eram incorporados no interior do Estado por meio de órgãos como autarquias ou institutos. Assim, interesses agrários, comerciais e industriais, por exemplo, eram acomodados na estrutura estatal, tornando-se presentes na própria

ação dos órgãos de regulação. Deste modo, pode-se dizer que o Estado defendia fundamentalmente os interesses da classe capitalista e foi através da mediação pelo Estado que estes interesses puderam ser impostos à sociedade como interesse da nação, transformando-se em políticas estatais. Poder-se-ia argumentar que os interesses da classe trabalhadora também estavam sendo abarcados pelo Estado, contudo, o intuito das políticas que privilegiavam, de certa maneira, os trabalhadores era o de harmonizar o conflito entre capital e trabalho que era temido pelo governo. O Estado incorpora esta classe sob sua tutela apenas para conter as massas e promover sua modernização conservadora de forma harmônica. De acordo com Werneck Vianna (2001, p. 152), "o Estado Novo pavimentou, de fato, o caminho para a modernização econômica do país, assim como refundou a República, ampliando o escopo do Estado, a fim de abrigar os novos personagens sociais nascidos do mundo urbano-industrial".

Por um lado havia a tentativa de preservar a política como um campo não permeado pelo interesse, mas sim como o lugar de elaboração do "pensamento dos interesses da nação". Por outro, estava presente a ideologia de que o Estado deveria deixar de ser um centro de aglutinação política para se transformar no principal agente econômico do país. Em função disto, não poderia permitir que antigos políticos ou partidos ameaçassem o retorno da antiga ordem oligárquica agrário-exportadora. Deste modo a política era tratada como uma atividade nefasta que deveria ceder lugar a uma representação profissional que primasse pelo desenvolvimento econômico moderno, representação esta que poderia

ser obtida por meio da administração burocrática centralizada e hierarquizada.

A centralização e hierarquização próprias do modelo burocrático serviam também para centralizar o poder no Executivo Federal que comandava as políticas econômicas e sociais. Esta centralização que se processa através da expansão de um aparelho burocrático administrativo que intervém, regula e controla a economia e a sociedade, foi justificada pelo interesse nacional.

Assim, o Estado brasileiro avançou em seu processo de formação de Estado nacional-desenvolvimentista e capitalista graças a um projeto de industrialização nacional que teve o suporte da administração burocrática no plano administrativo por meio da Reforma Burocrática de 1936, mas principalmente no plano ideológico, inscrevendo em seu aparelho grupos de diferentes interesses sociais, mediando-os e convertendo-os como interesses nacionais, graças à difusão da crença em um corpo burocrático neutro, apolítico e profissional que tomava decisões públicas em função de uma racionalidade e eficiência científicas, fundamentado na lei. A administração burocrática não só não era capaz de suprimir os conflitos de interesses dentro de cada órgão, como ao contrário de seus preceitos, abarcava-os para seu interior, criando uma representação estatal para eles. Pode-se concluir que nesta configuração decisiva para a mudança de rumo do país, foram os interesses de grupos, devidamente ocultados pela crença na neutralidade burocrática e representados pelo Estado, que conformaram a elaboração dos interesses da nação.

REFERÊNCIAS

- BINS, Milton. **Introdução à sociologia geral**. Porto Alegre: Mundo Jovem. 1985.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Burocracia Pública e Estado no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. v. 11, set/out/nov. Salvador, BA, 2007.
- _____. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV. 2009.
- CAMARGO, Aspásia. **A Federação Acorrentada**. XVI ANPOCS, Caxambu, MG, 1992.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- _____. **Análise do Modelo Brasileiro**. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FIORI, José Luiz. **Para uma economia política do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1993.
- IGLÉSIAS, Francisco. **Trajétoria Política do Brasil: 1500 - 1964**. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma Gerencial do Estado no Brasil: objetivos, estratégias e resultados**. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa. 2007.
- MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado Racional Moderno. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 15-28, ago./dez. 2006.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília. 1995.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SILBERMAN, Bernard. **The cages of reason**. Chicago: Chicago University Press, 1993.
- WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. In: **I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- _____. **Reforma Administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **O Estado Novo e a Ampliação Autoritária da República**. In: CARVALHO, Maria Alice. (Org). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.