

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

O paradigma desenvolvimentista: apontamentos para superação de um padrão social

Edmundo Alves de Oliveira¹

Resumo: O trabalho analisa a reestruturação do Estado Brasileiro nas décadas de 80 e 90 do século XX considerando-a como forma de superar antigas estruturas do Estado e também, como tentativa de constituir novas formas sócio-organizacionais. Metodologicamente, entendemos que mais do que um modelo de definição dos aspectos econômicos o desenvolvimentismo à brasileira acaba por promover novos fundamentos de estruturação das organizações sociais e políticas, bem como, é a pedra angular de uma nova ideologia que mais tarde será expressa pelos militares na pretensão de construir o “Brasil potência”. Dessa forma, o desenvolvimentismo no Brasil, constituiu-se em um sistema de organização social que padroniza a ação pública e privada, assentando-as em bases ideológicas e teleológicas autoritárias que definem o desenvolvimento a partir de critérios econômicos, industrializantes e urbanos. O “Estado desenvolvimentista” compreendido, por nós, como elemento primordial de implementação e aprofundamento do “sistema desenvolvimentista” entra em crise primordialmente pelo esgotamento do próprio modelo sistêmico. Assim, consideramos que os limites da reestruturação de um novo Estado estão definidos pelos padrões estruturais da sociedade brasileira gerados pelo “desenvolvimentismo” e ainda não superados.

Palavras-chaves: sistema, desenvolvimentismo, reforma do Estado.

Abstract: We analyzed the reorganization of the Brazilian State in the decades of 1980 and 1990 of the century XX and we considered that the alterations of the State are attempts to overcome the structures of the “desenvolvimentismo”. In other words, we understood that the Brazilian “desenvolvimentismo” generated forms of social organizations that have limited a new State formation.

Word-keys: system, “desenvolvimentismo”, reforms of the State.

Introdução

A crise econômica mundial do início da década de oitenta, unida às dificuldades enfrentadas pelo Estado nacional em crescente ineficácia, e a contestação de sua configuração e de suas ações desde o final do "milagre econômico" produziram uma realidade que determinou e/ou explicitou o fim do suporte para a elaboração de determinados modelos de

¹ Autor é Doutor em Sociologia pela Unesp/Araraquara-SP. Docente da Universidade Federal de São Carlos e do Centro Universitário de Araraquara/UNIARA.

desenvolvimento, de uma forma organizacional da sociedade e de sua identidade coletiva, constituídos a partir da primeira metade desse século, que aglutinavam, sob o “guarda-chuva” protetor de um Estado centralizado e interventor, interesses heterogêneos internos à sociedade (DINIZ & BOSCHI, 1991; FIORI, 1995A; GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994).

A presença de um Estado centralizado e o fracionamento heterogêneo dos diferentes grupos regionais, setoriais e funcionais da sociedade (diversidade de racionalidade e de interesses não hegemônicos da sociedade civil), dentro de uma tradição patrimonialista e clientelista de atrelamento entre grupos e seus interesses a essa instituição (corporativismo), permitiram a execução do projeto desenvolvimentista pelo Estado, garantindo, assim, sua primazia através de sua estrutura burocrática diante desses outros setores no estabelecimento dos consensos sociais. Essa realidade configura-se com a formulação de alianças extremamente instáveis de interesses heterogêneos, via Estado. Uma ordenação política e social que, durante essas últimas décadas, entra em colapso e, ao mesmo tempo, vem impossibilitando a formulação de um novo consenso e modelo alternativo a essa realidade. Pois, devido ao fim das alianças que o sistema promovia entre os interesses privados no Estado, torna-se conflituosa a convivência dos diferentes grupos sociais (com interesses e racionalidades próprias). A falência do desenvolvimentismo também desfez a funcionalidade em níveis adequados das alianças entre interesses privados através dos grupos burocráticos do Estado (que também desenvolveram interesses próprios) e acabou por torná-los todos concorrentes na disputa pelo poder e pelas cada vez menores - devido a dificuldades econômicas -, benesses do Estado (OLIVEIRA, 1997)

O Sistema Desenvolvimentista

O conceito de sistema nos parece muito promissor na definição de uma proposta de análise do desenvolvimentismo ao longo de meio século e pertinente para caracterizá-lo como uma forma estruturada de organização social, um modelo de desenvolvimento e uma perspectiva de futuro. Assim alinhar acontecimentos que nos permitirão compreender em conjunto de mais de quatro décadas com diferentes governos e regimes, bem como, na indefinição de uma reestruturação do Estado e em consequente um novo modelo de desenvolvimento.

Não obstante, cabe-nos aqui observar que o desenvolvimentismo aparece mais claramente como um sistema acabado a partir da era JK e principalmente em sua última fase -

com o golpe de estado de 1964 -, mas as bases de sua estrutura e o seu padrão funcional podem ser percebidos desde o primeiro governo Vargas.. Assim, consideramos como não poderia deixar de ser, o desenvolvimentismo como um produto de conflitos e opções sociais que se moldaram ao longo de décadas².

O sistema desenvolvimentista proporcionou o surgimento de um princípio organizativo e burocrático que atua de forma a se ampliar obrigando a organização tanto do Estado como da sociedade a assumirem a sua lógica e limites de atuação (técnico-burocratizada).

As vantagens técnicas da racionalização burocrática como centro articulado de um Estado centralizado e interventor e que subjuga os partidos políticos e atrela as organizações sociais fizeram com que surgisse um espaço fértil para a propagação dessa estrutura e de seus ideais diante dos outros setores.

O corporativismo dá funcionalidade para a exacerbação do desenvolvimento como sistema de organização das redes de solidariedade social e da constituição de processos que garantiram a participação dos interesses privados organizados - dentro dos parâmetros corporativos - na arena decisória do Estado. Dessa forma, também, especificando a constituição da identidade coletiva. É através do corporativismo e da nova base de solidariedade e identidade coletivas que o clientelismo e o patrimonialismo são reelaborados e redefinidos como formas e gramáticas de ação e intercâmbios entre os diversos interesses que se encontram na arena decisória do Estado nacional.

O populismo é a expressão política do desenvolvimentismo e se constitui em um de seus principais elementos. Pelo seu aporte específico, que possibilitou a agregação da grande massa social e interesses marginal ao modelo definido de organização social, o populismo, representou também uma grande força mobilizadora da sociedade principalmente à classe operária.

O sistema desenvolvimentista opera com a centralização do poder no Estado e ao mesmo tempo com a incorporação dos mais diversos interesses sociais ao longo do tempo com a finalidade de manutenção da ordem social e constituição de um ambiente o mais propício possível ao desenvolvimento econômico posto em prática. Sendo assim, a organização partidária e o modelo político, erigidos no Estado Novo, estão atrelados ao sistema que veio se organizando, dele depende e a ele se operacionaliza via o clientelismo que

² Os trabalhos de Sola (1998) e de Bielschowiski (1996) são análises que privilegiam esses acontecimentos, demonstrando como ocorreram os conflitos entre grupos diferenciados na conquista do controle político e ideológico do que agora definimos como desenvolvimentismo.

lhe é fundamento.

A arquitetura da arena político-partidária constituída já dentro do padrão desenvolvimentista buscava sobre tudo a legitimação do sistema e a domesticação dos mais diversos grupos - de toda a sociedade. Sendo uma organização política de massa, o populismo buscava dar forma organizativa e espaço participativo na arena decisória, mesmo que de forma muito restrita, aos mais diversos grupos da sociedade e, dessa forma, atrelar o máximo de apoio possível ao sistema. Essa legitimidade era conquistada através de formas clientelistas sob a égide dos processos alicerçados no corporativismo que lastreavam as formas meritocráticas de ação do Estado.

O processo de constante incorporação das massas a esfera política do populismo e o apoio a constituição de grupos de interesse (corporativos) acarretaram uma forte pressão sobre o sistema que ultrapassaram os limites possíveis ao clientelismo e a institucionalização de interesses no Estado. O processo de politização das massas controlada entra em crise. Pressões e distúrbios ao “sistema desenvolvimentista” exigem transformações no modelo de organização política.

As crises do populismo não geraram uma crise sistêmica, pois a burocracia do Estado absorvia aos poucos as funções de legitimação e de distribuição das benesses do Estado (clientelismo) através dos anéis burocráticos.

Assim, racionalização e burocratização do Estado ganharam especificidades. A burocratização, enquanto parte de um dos principais pilares do sistema criou processos garantidores do crescimento através de reestruturação do intervencionismo estatal via a concentração de poder no Executivo federal e depois a descentralização pelas agências burocráticas a ele ligadas. O que vai imprimir também forma e direção única à qualquer sinal de disfuncionalidade do sistema, qual seja: produzir uma centralização ainda maior nas mãos do Executivo, conseqüentemente um reforço à liberdade e capacidade de atuação das agências burocráticas a ele ligadas, definindo, assim, a forma operacional do desenvolvimentismo e sua maneira de evitar as crises como uma concentração-descentralização do poder (MARTINS, 1985) e uma permanente “fuga para frente” (FIORI, 1995a).

Ao mesmo tempo em que o “sistema desenvolvimentista” apóia-se no princípio da racionalização e burocratização do Estado e em seu reforço, também, elabora o corporativismo como um de seus fundamentos na organização das redes de solidariedade social e seus processos que garantem a participação do interesses privados organizados (de forma corporativa) na arena decisória através da reelaboração do patrimonialismo e do

clientelismo (anéis burocráticos) e da primazia do Estado diante da sociedade, dessa maneira, especificando a identidade coletiva.

Esses subsistemas e processos garantidores permitiram ao desenvolvimentismo constituir um arcabouço ideológico que formula a própria nacionalidade brasileira através dos processos de elaboração da solidariedade social e da identidade coletiva. Sendo assim, o “sistema desenvolvimentista” permanece operacional e suportando várias crises, tornando-se disfuncional apenas quando não mais consegue manter o crescimento econômico e incorporar novos agentes sociais criados pelo seu próprio funcionamento e pela conseqüente crescente complexificação da sociedade. Dessa forma torna-se inoperante a racionalidade de seu Estado (interesse público) o que mina a sua legitimidade gerando uma crise sistêmica fundamentada na sua deslegitimação política por parte dos agentes privados - beneficiados ou não pelo sistema - e na incapacidade operacional (déficit de racionalidade daí decorrente) em manter funcionais seus princípios teleológicos. Crise político-sistêmica que expressa a inoperância dos processos definidos pela racionalização e burocratização, pela forma de organização social e de sua identidade e pela incapacidade da participação da grande diversidade de interesses na arena decisória, constitui-se, assim, na falência do desenvolvimentismo e das bases reais que definem a nacionalidade.

As reestruturações do Estado produzidas depois do retorno à democracia e em suas várias formas são a expressão dessa crise e de como ela vem sendo deglutida pela sociedade, além, de uma demonstração dos caminhos formulados para a sua superação e para a elaboração de um novo consenso social, ou seja, a constituição das bases de definição de um novo interesse público que origine quiçá um novo projeto de desenvolvimento e de nacionalidade ao País como um todo (um novo projeto nacional).

Conclusão

A realidade da década de 80 com o protecionismo, as altas taxas de juros, o aumento da dívida externa e interna, da inflação e da recessão, entre tantos outros indicadores demonstram a existência de contradições e inoperâncias no modelo de organização da sociedade como um todo e não apenas sintomas de uma crise conjuntural da economia. A incapacidade dos governantes de perceberem estes fatos como oriundos de um mesmo problema que é a falência do modelo a que tudo isso estava atrelado pode explicar em termos a ineficácia do programa de desburocratização (Beltrão, 1981) do governo Figueiredo e as propostas de pacto social, de democratização e de estabilidade econômica da pactuada Nova

República (MANTEGA, 1984), bem como certos resultados da assembléia constituinte e o próprio Governo Collor e de Cardoso.

A constatação da realidade dos fatos da década de 80 começa a se dar através da iniquidade do combate seus efeitos econômicos. Segundo Jaguaribe (1989) o combate à inflação aparece como contraponto à definição da profunda crise pela qual passa o Brasil no período. Uma situação que afeta todos os setores e, de acordo com Bresser Pereira (1985), acaba levando o País da união nacional à incerteza³ ou como define Velloso (1991) a um Brasil sem projeto e com grandes impasses na definição do espaço público, onde devem interagir, **sob determinadas regras** (consensuais), os interesses privados.

A crise de governabilidade (MARTINS, 1995 a e b) e/ou de governança (MARE/ENAP, 1995)⁴ decorrente desse contexto de crise político-sistêmica instituiu uma fase destrutiva e negativa, no início da década de noventa, para o Estado, agravando as condições de sua estrutura e, assim, produzindo a falência de sua capacidade de avaliação e atuação que chega ao limite com a estagnação econômica e os casos de corrupção no Governo. A concepção negativa do Estado criou uma realidade que minimizou o uso da capacidade técnica que havia sido conquistada dentro da estrutura do Estado, chegando a ponto de destruí-la. Fatos advindos da disfuncionalidade do “sistema desenvolvimentista” geram uma situação conflitiva entre os diversos interesses particulares, sejam eles privados ou da esfera estatal, dessa forma, colocando em competição acirrada os antigos aliados dos anéis burocráticos e não apenas constituídos por uma crise econômica ou falta de patriotismo e de interesse dos agentes sociais.

Desta nova conjuntura, emana do debate político uma variada gama de documentos e ações para a reconstrução do Estado com contornos mais definidos, mas não totalmente convergentes nos seus fundamentos institucionais, capacidade de ação e gerenciamento diante das outras esferas da sociedade e, assim, aparentemente sem potencialidade de elaborar um consenso social que possibilite lastrear um novo modelo organizacional para a sociedade.

³ A natureza pactuada que origina a Nova República mostra a incapacidade e de se constituir num novo consenso (CAMARGO, 1990) - pacto social (MANTEGA, 1984) -, dentro do desenvolvimentismo (FIORI, 1993 e 1995 a), devido às indecisões governamentais (Cruz, 1982) e desmandos políticos (Couto, 1993) e a própria necessidade de redefinição do que é público, do que é privado e, também, a nova forma, como estes devem se interagir. Começa a ficar claro a necessidade de elaboração de um novo projeto nacional, que possibilite definir em outras bases a forma de interação entre os vários interesses, bem como, os seus fundamentos.

⁴ MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado, ENAP - Escola Nacional de Administração Pública.

Bibliografia

- ABRANCHES, H. H. A reforma do Estado: premissas, princípios e propostas, in: VELLOSO, J. P. R. (coord), *O leviatã ferido*, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1991
- ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública; um breve estudo sobre a experiência internacional recente. in *Cadernos ENAP*, n. 10, 1997.
- ALBUQUERQUE, R. C. Revisão do Estado brasileiro in: VELLOSO, J. P. R. (coord.), *O leviatã ferido*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1991
- AMARAL FILHO, M. J. T. *Privatizações no Estado Contemporâneo*, São Paulo: Ícone, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas ?, in: *RBCS*, número 31, ano 11, 1996.
- BOSCHI, R. (org.), *Corporativismo e desigualdade*, Rio de Janeiro: Rio Fundo ed, 1991.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *Reforma do Estado para a cidadania*. A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.
- CAMARGO, A. As duas faces de Janus: os paradoxos da modernidade incompleta, in: VELLOSO, J. P. R., *A Crise brasileira e a modernização da sociedade*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1990.
- CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, São Paulo: Difusão Européia, 1972.
- COIMBRA, M. E. P. Alguns comentários acerca do déficit público e privatizações, in: *Reforma do Estado*, ENAP/Caderno, vol. 2, número 4, 1994.
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90, Caxambu, mimeo, 1996. (ANPOCS).
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público, in: BOSCHI, R. (org.), *Corporativismo e desigualdade*, Rio de Janeiro: Rio Fundo ed, 1991
- DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfose*, São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização, in: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.) *A federação em perspectiva : ensaios selecionados*. São Paulo. FUNDAP, 1995a.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*, Rio de Janeiro: Insight, 1995b.
- GOMES, A. C. *A invenção de Trabalhismo*, Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.
- GOUVÊA, G. P. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HABERMAS, J. *Mudanças estruturais na esfera pública*, Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- HOLANDA, N. As empresas estatais e a reforma do Estado brasileiro, in: VELLOSO, J. P.R., *Crise do Estado e a retomada do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 1992.
- IIANNI, O. Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930 1970), Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 1971
- JAGUARIBE, H. *Alternativas do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.
- LAMOUNIER, B. (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo: Idesp, 1990.
- LEITE, A. D. Nova Constituição e desenvolvimento, in: VELLOSO, J. P. R., *A Crise brasileira e modernização da Sociedade*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1990.
- MANTEGA, G. *A econômica política brasileira*, 2 ed, São Paulo: Pólis, 1984.

MARCELINO, G. *Evolução do Estado e reforma administrativa*, Brasília: DF, Funcep/ENAP, 1987.

MARE/ENAP. Plano Diretor da reforma do Estado, 1995.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: Uma visão geral, in: *Cadernos ENAP*, n 8, Brasília: ENAP, 1995a.

MARTINS, L. Crise de poder, Governabilidade e Governança, in: VELLOSO, J. P. R. & Albuquerque, R. C. (coord.), *Governabilidade e reformas*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1995b.

MONTEIRO, P. Globalização, identidade e diferenças, in: *Novos Estudos Cebrap*, n 49, nov. 1997.

NARDINI, C. República e coronelismo, in: *REV. ESTUDOS*, vol. 16, n 4, 1989.

NUNES, E. O. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia política no Brasil Contemporâneo, in: *DADOS*, vol. 28, 1985, Iuperj.

O'DONNELL, G. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática, in: MOURA, A. S. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, São Paulo: Vértice, 1989.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*, São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, E. A. Reestruturação do Estado no pós milagre: O conflito de grupos de interesse sob a égide do corporativismo. dissertação de mestrado - UNESP - Araraquara, São Paulo, 1997, (mimeo).

RODRIGUES, L. M. *Quem é quem na Constituinte*, São Paulo: Oesp Maltese, 1987.

ROSSETTO, M & MALDONADO, C. O PT e a reforma administrativa do aparelho do Estado brasileiro, mimeo, 1995.

RUA, M. G. Democratização, sindicalismo e neutralidade da burocracia: o caso do Banco do Brasil, paper apresentado na 18ª (Reunião da ANPOCS, mimeo, 1994.

SAES, D. A. M. A reemergência do populismo no Brasil e na América Latina, in: DAGNINO, E. (org.), *Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo. Brasiliense, 1994.

SADER, E., A nova retórica da Nova República, in: SANDRONI, P. (org.), *Constituinte, Econômica e Política da Nova República*, São Paulo: Cortez ed, 1986.

SCHNEIDER, B. R. Burocracia pública e política industrial no Brasil, São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*, Rio de Janeiro: Campus, 1982.

TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TRINDADE, H. Bases da democracia no Brasil: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945), in:

URICOCHEA, F. O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no séc. XIX, Rio de Janeiro: 1978.

VELLOSO, J. P. R. & ALBUQUERQUE, R. C. (coord.), *Governabilidade e reformas*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1995A.

VELLOSO, J. P. R. (coord), *Crise do Estado e a retomada do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: 1992.

WEFFORT, F. O populismo na política brasileira, Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1978.