



# DA RACIONALIZAÇÃO BUROCRÁTICA AO PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO: UMA ANÁLISE DE INTERPRETAÇÃO SOCIOLOGICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

**Termos-chave:** Revoluções Burguesas; Ideologia; Capitalismo Monopolista; Relações Estado-Sociedade; Reforma Administrativa.

**Autores:**

**Orientador:** Paulo Van Noije – Faculdade de Ciências Aplicadas/UNICAMP

**Coorientador:** Rodrigo Alberto Toledo – Faculdade de Ciências Aplicadas/UNICAMP

**Orientando:** João Pedro Cuaiati Biaggioni – Faculdade de Ciências Aplicadas/UNICAMP

---

## 1. Objetivos do Projeto

### 1.1. Objetivos Gerais

- Sistematizar e analisar as reformas administrativas, de 1957 a 1967, e, especialmente o PAEG, implementado de 1964 a 1967, que impactaram o contexto histórico-econômico e social brasileiros contribuindo, destarte, para a gênese de uma tipologia de Revolução Burguesa que consolidou a transição para o capital monopolista.
- Analisar as ações que pavimentaram a eclosão da Ditadura Civil-Militar brasileira e contribuíram para a gênese de uma tipologia de Revolução Burguesa, que consolidou a transição para o capital monopolista.

### 1.2. Objetivos Específicos

- Analisar as reformas administrativas a partir de meados da década de 1950 até o final da de 1960 e identificar relações de complementaridade com a instituição da Ditadura Civil-Militar brasileira.

- Sistematizar referências bibliográficas que permitam relacionar a eclosão do capitalismo monopolista brasileiro com o movimento que instituiu a Ditadura Civil-Militar.
- Analisar o PAEG como perspectiva de um plano que contribuiu na estruturação e consolidação do capital monopolista no Brasil.

## **2. Introdução**

A partir da leitura crítica de *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*, de Florestan Fernandes, aventou-se a possibilidade de se fazer o aprofundamento da obra – considerando, inclusive, os limites desta em alguns temas concernentes à Administração Pública e às relações Estado-Sociedade.

O recorte selecionado (1957 - 1967) compreende a um período-chave das revoluções burguesas no Brasil: num primeiro momento, um acirramento das disputas intraclasses; num segundo, o consenso burguês ocorre na esteira dos acontecimentos do Golpe Civil-Militar de 1964. É neste contexto que o capitalismo monopolista amadurece e, mais do que isso, se consolida como força dinamizadora do capitalismo brasileiro (FERNANDES, 1987).

## **3. Metodologia**

O projeto de pesquisa proposto está no campo das ciências sociais interdisciplinares, pois se dedica à compreensão de uma temática que está na fronteira de dois ou mais campos de conhecimento: Ciência Política, Administração Pública e Sociologia. Esta interdisciplinaridade, no entanto, vai muito além do posicionamento fronteiriço do tema nestas áreas do conhecimento: ela abarca os métodos analíticos destas ciências para a reconstituição histórica organizada no presente trabalho. Os métodos da Sociologia utilizados foram a análise das estruturas e da sociabilidade, além da utilização da perspectiva decolonial para tal; os métodos utilizados relativos às Ciências Políticas foram a descrição e os movimentos das forças políticas, além da análise de correlação de forças; e o método concernente à Administração Pública utilizado foi a análise das estruturas institucionais e burocráticas do Estado.

No que diz respeito ao processo de estudo, este é histórico, pois procura compreender a reconstituição do desenvolvimento de um fato – as variáveis fundamentais para a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil. Segundo a natureza dos dados, a pesquisa é objetiva, pois a coleta é de fontes secundárias, anteriormente colhidas por outros pesquisadores ou por outras instituições em que estes estiveram.

Paralelamente, realizou-se a sistematização de fontes bibliográficas que concederam aportes teóricos para análise deste problema de pesquisa: os censos demográficos e as pesquisas por domicílio; as leis, os decretos e as normatizações; e, finalmente, as notícias publicadas em jornais de abrangência nacional (O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e o Globo).

Finalmente, para a melhor compreensão face autoritária da sociedade brasileira e de suas imbricações com os Aparelhos Ideológicos de Estado, empregaram-se métodos e perspectivas de caráter decolonial. A decolonialidade, por sua vez, é um movimento latino-americano de resistência teórica, prática, política e epistemológica, crítico à permanência de estruturas coloniais na modernidade (BALLESTRIN, 2013). É central a este movimento intelectual o questionamento do racismo para além da desumanização dos corpos racializados, mas, inclusive, a partir da suposta universalidade de valores e conhecimentos europeus e coloniais e o efeito inferiorizante destes para com os povos dominados (FANON, 2008). Os autores anteriormente apresentados, Clóvis de Moura e Abdias do Nascimento,

enriquecem esta perspectiva, uma vez que eles, na condição de homens negros contemporâneos ao recorte, pensaram a negritude brasileira.

Os materiais que deram sustentação teórica a este trabalho foram: *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*, de Florestan Fernandes; *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-1964*, de Luciano Martins; *Autoritarismo e Democratização*, de Fernando Henrique Cardoso; *Genocídio Negro no Brasil*, de Abdias do Nascimento; *Sociologia do Negro Brasileiro*, de Clóvis de Moura; e *Aparelhos Ideológicos de Estado*, de Louis Althusser.

#### 4. Resultados

A partir do percurso metodológico do presente trabalho, os pesquisadores destacam a consecução do processo contrarrevolucionário burguês e a consequente dinamização do capitalismo monopolista como impactos estruturantes aos demais. Em outras palavras, os resultados de ordem político-institucional e socioeconômico derivam deste desfecho, inclusive o fechamento do regime – consolidação do que Florestan Fernandes chamou de “modelo autocrático burguês” –, resultado mais óbvio a ser constatado.

Assim como as consequências socioeconômicas e político-institucionais emanam da consecução da contrarrevolução burguesa, qual força, afinal, sustentou a consolidação deste movimento político reacionário? Trata-se da ideologia, mais especificamente da ideologia burguesa operando de maneira hegemônica os Aparelhos Ideológicos do Estado. É a partir da hegemonia ante à ferramenta responsável pelas condições sociais de reprodução que um movimento político obtém o controle dos Aparelhos de Estado e, por conseguinte, das condições de produção em uma sociedade capitalista (ALTHUSSER, 1989).

De maneira semelhante à ideologia burguesa, há outro importante condicionante às formas políticas que se tornaram amplamente hegemônicas a partir do Golpe de 1964. Trata-se da posição estrutural de dependência do capitalismo brasileiro, sendo que suas manifestações são visíveis tanto pela estrutura como pela superestrutura. A partir dos aportes teóricos da Teoria Marxista da Dependência (TMD) pode-se compreender alguns fenômenos socioeconômicos e suas manifestações mais evidentes, tais como: a mais valia absoluta como via de regra para a acumulação de capital (isto é, a superexploração da mão de obra); a posição subalterna do país na Divisão Internacional do Trabalho (que transformam a industrialização das economias dependentes em grandes maquilarias cujos lucros, majoritariamente, são remetidos ao exterior); as burguesias nacionais em posições associadas e hierarquicamente inferiores às centrais (isso diminui consideravelmente a margem de ação destas burguesias nacionais, suprimindo qualquer ímpeto revolucionário ou democrático destas); o apelo à especialização produtiva (neste caso, para os países dependentes, apela-se à especialização em *commodities*) (MARINI, 1973); e a desagregação das dinâmicas das sociedades de classes (enquanto na centralidade capitalista os conflitos interclasses tendem a acarretar mudanças que democratizam a sociedade, apesar de preservarem as estruturas de dominação, na periferia capitalista ocorre somente a preservação de estruturas pregressas sem a democratização) (MARTINS, 1985).

Adiante, focar-se-á nos resultados práticos oriundos deste movimento político.

No que se refere às estruturas administrativas e institucionais do Estado Brasileiro, nota-se inequívoca centralização de poderes no Executivo Federal e a expansão destes aparelhos em todo período recortado. No entanto – apesar de alguns méritos no que diz respeito à profissionalização administrativa e à atuação da burocracia pública como vanguarda de projetos industrializantes – não se tratou de uma expansão racional e harmônica dos aparelhos de Estado: ela foi difusa, amparada no desinteresse do setor privado nacional

em explorar novos mercados e no crescimento da Administração Indireta e Empresas Públicas para fazer frente a esta falta de interesse. Indo mais além, aponta-se a natureza das relações que tais grupos burocráticos desenvolviam com o capital estrangeiro: da defesa intransigente do interesse dessas burguesias centrais, feita através do poder normativo e regulador da Administração Indireta, chegando *de facto* às associações e participações das Empresas Públicas em conglomerados multinacionais – estas possibilitadas através do Decreto-Lei nº 200 (MARTINS, 1985). Evidentemente que esta atuação das Empresas Públicas e Autarquias impulsionou a oligopolização dos mercados durante e depois deste recorte (1957 - 1967) (LACERDA; BOCCHI; REGO; BORGES; MARQUES, 2010).

Ao se observar mais profundamente as relações Estado-Sociedade, percebe-se que, apesar do fechamento do regime e da suspensão das liberdades civis e políticas no pós-Golpe, o quadro permaneceu muito semelhante durante todo período de excerto. Não houve, em nenhum momento anterior à Ditadura, um amplo e irrestrito processo de distribuição de direitos sociais e participação política – o constructo cidadania ainda estava, na prática, atrelado a marcadores de classe; para além disso, o direito à greve era proscrito, o Partido Comunista Brasileiro era ilegal, os analfabetos não tinham direito ao voto e os estruturantes desta sociedade continuavam firmemente patrimoniais e patriarcais (CHAUÍ, 2013).

Aprofundando-se às consequências deste movimento político ao contexto racial brasileiro, a suposta indivisibilidade da sociedade era algo paradigmático ao Regime Militar. Todo e qualquer debate a respeito das desigualdades raciais era dissimulado; a democracia racial é retomada como interpretação hegemônica da sociedade brasileira (MOURA, 1988). Ao contrário de uma sociedade antirracista, onde os acúmulos sociais de origem racista seriam questionados e depurados, as classes dominantes, através da ideologia burguesa, trataram de dar vazão a estas construções para utilizá-las em seu favor na manutenção das estruturas.

Quanto aos Sistemas de Proteção Social, este pouco mudou não só durante o recorte, mas também nos vinte anos subsequentes a ele. Foi somente a partir do processo de redemocratização que o *Welfare State* Brasileiro foi devidamente reformado e dotado de intenções universalistas e redistributivistas (DRAIBE, 1989).

Além destes impactos, urge mencionar as consequências socioeconômicas não só do PAEG, mas de todas as escolhas políticas das classes dominantes neste contexto. No que se refere aos preços macroeconômicos, estes foram ajustados: os índices de inflação retrocederam e conviviam, a partir daquele momento, com um alto grau de crescimento econômico (o chamado “Milagre Brasileiro”); além dos esforços voltados à exportação, divisas entravam no Brasil a partir de empréstimos e financiamentos internacionais dados tanto ao Governo como à iniciativa privada – este montante foi gasto para superar a capacidade ociosa da economia e dar bases ao Milagre (LACERDA; BOCCHI; REGO; BORGES; MARQUES, 2010).

No entanto, apesar do conjunto da economia crescer como um todo, os custos sociais foram elevados. Os salários cresciam às margens do crescimento da produtividade – isso quando eram ajustados, pois às vezes nem a inflação cobriam (TAVARES, 1972); a especulação imobiliária tornara-se uma constante a partir da urbanização e do crescimento da renda média brasileira; as desigualdades sociais se aprofundaram, uma vez que a renda dos mais ricos aumentou vertiginosamente, os preços médios da economia cresceram (em função do crescimento econômico e urbano), mas a renda média dos mais pobres não acompanhou estes outros índices (MARICATO, 2011; POCHMANN, 2004); e, finalmente, os empréstimos em moeda estrangeira, que catalisaram a atividade econômica durante fim dos anos 1960 e começo dos 1970, renderam uma pesada crise no setor externo após o aumento da taxa básica de juros estadunidense – isso acarretou no começo do processo de

desindustrialização e de desestatização brasileiro, além da “década perdida”, marcada por penúria e galopante inflação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

## 5. Conclusão

Para concluir, discutir-se-á os meandros deste processo que ocasionou o chamado consenso burguês. Qual é o papel da ideologia burguesa nas construções que deram a hegemonia à fração burguesa conservadora? Por que este é o nó crítico do projeto?

Ademais, outra discussão concernente à institucionalidade burguesa no período dito democrático será evocada. Para quem esta sociedade era democrática? Universalmente falando, todos os membros da sociedade gozavam de direitos civis, políticos e sociais? Até que ponto poderia coexistir um regime supostamente democrático com uma sociedade flagrantemente autoritária?

## 6. Referências bibliográficas

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1989.
- BALLESTRIN, L. **América Latina e o giro decolonial**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 11, p. 89-117, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996.
- CHAUÍ, M. **Democracia e sociedade autoritária**. Comunicação & Informação, Goiânia, Goiás, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/24574>. Acesso em: 14 abr. 2024.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Há Tendências e Tendências: Com Que Estado de Bem Estar Social Haveremos de Conviver Neste Fim de Século?. In: **SEMINÁRIO BRASIL SÉCULO XXI**, 1989. Campinas – UNICAMP.
- FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2008. 193 p.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- LACERDA, Antônio Corrêa; BOCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia Brasileira**. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. Ciudad de Mexico: Era, 1973.
- MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MOURA, Clóvis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. São Paulo: Editora Ática, 1988.
- POCHMANN, Marcio. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. Cortez, 2004.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.