

ABR

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 14 número 1 abril de 2021

REB

Edição Especial Projeto Nacional

26

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFBA**

HUCITEC EDITORA

Apresentação

Reginaldo Souza Santos, Fábio Guedes Gomes, José Celso Cardoso Jr., Elias Sampaio

Bicentenário (1822/2022) da Independência ... ou Morte?! Civilização ou Barbárie?

José Celso Cardoso Jr.

Pequena história do planejamento caboclo (Homenagem a Romulo Almeida)

Fernando Pedrão

Formações Econômicas do Brasil (contemporâneo): em busca de um projeto de nação

Luiz Fernando Saraiva, Rita Almico

O Brasil pode mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável

Márcio Gimene, José Celso Cardoso Jr.

Administração Política da tecnologia e do trabalho para a promoção da vida

Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos

Administração Política como suporte a um projeto de desenvolvimento nacional para geração de emprego e distribuição de renda: um olhar sobre o Estado da Bahia

Vanderlei Menezes Conceição

Administração do desenvolvimento brasileiro: registros da série "Projeto Nacional de Desenvolvimento do GPAP"

Elinaldo Leal Santos, Eliane Assunção, Wesley Gusmão Piau Santana, Giselle Karen Santos

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — EAUFBA**

HUCITEC EDITORA
PARA VOCÊ LER E RELER



REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 14 (I) ABRIL DE 2021

ISSN 2525-5495 – Edição especial Projeto Nacional

SUMÁRIO

- 4 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 6 Apresentação
Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes
José Celso Cardoso Jr.
Elias Sampaio
- 9 Bicentenário (1822/2022) da Independência ... ou Morte?! Civilização ou Barbárie?
José Celso Cardoso Jr.
- 32 Pequena história do planejamento caboclo (Homenagem a Romulo Almeida)
Fernando Pedrão
- 38 Formações Econômicas do Brasil (contemporâneo): em busca de um projeto de nação
Luiz Fernando Saraiva
Rita Almico
- 60 O Brasil pode mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável
Márcio Gimene
José Celso Cardoso Jr.
- 96 Administração Política da tecnologia e do trabalho para a promoção da vida
Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos
- 106 Administração Política como suporte a um projeto de desenvolvimento nacional para geração de emprego e distribuição de renda: um olhar sobre o Estado da Bahia
Vanderlei Menezes Conceição

129 **Administração do desenvolvimento brasileiro: registros da série “Projeto Nacional de Desenvolvimento do GPAP”**

Elinaldo Leal Santos

Eliane Assunção

Weslei Gusmão Piau Santana

Giselle Karen Santos

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 14 (I) ABRIL DE 2021

PUBLICAÇÃO DA
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, Brasil
<lerereler@huciteceditora.com.br>

Diretores

Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes

Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA
Amílcar Baiardi, UFRB
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB
Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV
Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA
Fábio Guedes Gomes, Ufal
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT
Flávio George Aderaldo (*in memoriam*), Hucitec
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA
Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA
José Bezerra de Araújo, UFCG
José Carlos de Souza Braga, Unicamp
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC
Paulo Balanco, Economia/UFBA
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV
Paulo Guedes, UFBA
Pedro Lincoln, UFPE
Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFBFA
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA
Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora
Coordenação editorial: Mariana Nada
Assessoria editorial: Katia Reis
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA
Revisora: Vanda Bastos
Impressão e Acabamento: Fast Design

Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
Vol.14, n.1 (abr. 2021) - - Salvador : EAUFBFA, 2017 - .

Semestral

ISSN 2525-5495

1. Administração pública - Periódicos. 1. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A ideia de estudar a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas as

outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

Os Editores

APRESENTAÇÃO

UM BRASIL DESSARRUMADO: A URGENTE NECESSIDADE DE UM PROJETO NACIONAL

Quando olhamos refletidamente, vemos que o mundo não vai bem! E se o mundo não está bem é porque a proposta que se imaginava acertada não produz o resultado desejado. E isso ocorre por erro de concepção ou de execução ou por ambos; portanto, temos que consertar as ideias que orientam a concepção e a execução do que é desejado. Esse fato nos leva a teorizar que as crises e os ciclos podem ser evitados caso sejam suprimidos os erros de formulação e/ou de execução. Como há uma grande dificuldade intelectual de se compreender essa questão central do processo social, nasce um movimento com a intenção de compreender esse fenômeno pela ótica da Administração, integrando e centralizando todos os aspectos relevantes do projeto civilizatório de uma nação ou de toda a humanidade, quais sejam: intencionalidade, concepção (gestão ou administração política), movimento (gerenciamento, execução ou administração profissional) e finalidade (o devir). Assim, nada é possível ficar de fora!

Olhando o caso brasileiro, é possível enxergar com notoriedade que não é que as ideias estejam fora de lugar. É mais grave: elas estão erradas. Depois de quatro décadas de crise ininterrupta – com alguns espasmos de expansão por circunstâncias especiais –, está claro que não é possível recuperar a trajetória anterior a 1980 (já padecida de muitos defeitos) com os referenciais teóricos e metodológicos que estão sendo utilizados. Para tanto, é preciso, antes de tudo, criar um ambiente intelectual voltado para fundamentar uma crítica determinada com a intenção de mudar um

modo de vida que desagrada a muita gente, particularmente aos pobres e miseráveis deste País.

Movido por esse propósito, nasce na Bahia o *movimento intelectual da Administração Política* – já ramificado em universidades, órgãos de governo e outros setores de todas as regiões do Brasil – com a intenção de primeiro elevar a base cognitiva da Administração capaz de fazê-la compreender o processo social em sua integralidade e centralidade (suas estruturas, funcionalidades e suas transformações); depois, formular uma crítica à forma como esses processos estão sendo organizados e conduzidos; por último, construir uma proposição capaz de nos fazer mudar de rumo – há muita expectativa em torno disso.

Para dar curso às ideias desse movimento, foi criada (em 2008) a Revista Brasileira de Administração Política (REBAP), uma parceria entre a EAUFBA e a Editora Hucitec, que muito tem servido a esse propósito. Por essas razões apontadas, para dar curso a essa gigantesca tarefa intelectual, a REBAP está considerando a tardia, mas ainda oportuna, ideia de provocar a ala sincera e engajada da intelectualidade brasileira a oferecer à Sociedade, através do Estado, o resultado sistematizado das reflexões acerca da necessidade urgente de se elaborar um Projeto Nacional, levando em conta aspectos teóricos, metodológicos e analíticos imanentes ao seu conteúdo.

Desse chamamento, surge este Número Especial da RABAP 26, dedicado exclusivamente à discussão de ideias que possibilitem a construção de um Projeto Nacional libertador dessa longa crise múltipla, que já dura quatro décadas. Está constituído de sete textos que, por diferentes caminhos, constituem um belo roteiro daquilo que é a principal postulação: o Brasil se reencontrando consigo mesmo para conquistar a justa social – material e culturalmente.

E começamos com as lições históricas trazidas pelos professores José Celso Cardoso Jr., com o texto *Bicentenário (1822/2022) da Independência ... ou Morte?! Civilização ou Barbárie?*, e Fernando Pedrão, com a atualização histórica e justa homenagem a Rômulo Almeida, no texto *Pequena História do Planejamento Caboclo*. Na mesma linha libertadora, temos o terceiro texto dos professores Luiz Fernando Saraiva e Rita Almico *Formações Econômicas do Brasil (contemporâneo): em busca de um projeto de nação*. Na linha de política pública volta para ações de longo prazo estão os textos dos professores Márcio Gimene e José Celso

Cardoso Jr. *O Brasil Pode Mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável*¹, Antônio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos com *Administração Política da Tecnologia e do Trabalho para na Promoção da Vida*, e Vanderlei Menezes Conceição, com o artigo *Administração Política como suporte a um projeto de desenvolvimento nacional para geração de emprego e distribuição de renda: um olhar sobre o Estado da Bahia*. Por fim, temos o texto trazendo a trajetória epistemológica do Grupo de Pesquisa em Administração Política, no programa em administração da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) intitulado *Administração do Desenvolvimento Brasileiro: registro da série “Projeto Nacional de desenvolvimento do GPAP”* e que traz a assinatura dos professores Dr. Elinaldo Leal Santos, Eliane Assunção,

Além de desejar uma boa leitura aos assinantes, aproveitamos a oportunidade e convocamos os leitores de um modo geral para colaborar como escritores de números futuros da REBAP, cujos conteúdos serão formados a partir das discussões que emergirão deste número seminal acerca desta temática *Projeto Nacional*.

Diretores:

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

Diretores deste número 26:

Reginaldo Souza Santos

José Celso Cardoso Jr.

Elias Sampaio

¹ Este texto é uma versão resumida do documento de mesmo nome sob responsabilidade da ARCA – Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Nesta versão, os autores agradecem os colaboradores da versão integral, ao mesmo tempo que os isentam pelos erros e omissões aqui presentes.

BICENTENÁRIO (1822/2022) DA INDEPENDÊNCIA ... OU MORTE?! CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE?

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.¹

Resumo

O Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Na quadra histórica em que a humanidade se encontra desde princípios do século XXI, já parece claro o colapso (ou ao menos algumas tendências nítidas de grande enfraquecimento institucional e disfuncionalidades práticas) das regras gerais de organização, regulação e funcionamento dos sistemas (econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais) dominantes em escala planetária.

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

Palavras-Chave: Estado, Planejamento, Democracia, Desenvolvimento.

Abstract

Brazil is once again in its history facing irreconcilable challenges and choices. Either it submits to the processes of archaic moralization of customs, undemocratic values and criminalization of politics, unions and social movements, or stands up and fights. Either he takes the path of mediocrity and economic, political and social subalternity, but also intellectual, moral and cultural, or reinvents himself as a nation to rewrite his own historical destiny.

¹ Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical.

In the historical block in which humanity has been since the beginning of the 21st century, it seems clear that the collapse (or at least some clear tendencies of great institutional weakening and practical dysfunctions) of the general rules of organization, regulation and functioning of the dominant systems (economic, political, social, cultural, technological and environmental) on a planetary scale seems clear.

The historical lessons are numerous and unequivocal: when progressive forces pass through power without changing the structure of the state, they are permanently exposed to the risks of being captured by authoritarian, conservative and neoliberal waves. The confrontation against such systematic destitution must take place by the reconstruction of ideas and forces that form the body of a new constituent power. The desaguadouro of these actions must converge to the transformation of the structure of the State, an objective that should be a central part of the democratic-popular program, but must also be understood as a determining premise for its implementation.

Keywords: State, Planning, Democracy, Development.

Introdução: O Brasil no Mundo

O Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Na quadra histórica em que a humanidade se encontra desde princípios do século XXI, já parece claro o colapso (ou ao menos algumas tendências nítidas de grande enfraquecimento institucional e disfuncionalidades práticas) das regras gerais de organização, regulação e funcionamento dos sistemas (econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais) dominantes em escala planetária.

Em termos econômicos, o modo de produção, acumulação e exclusão capitalista domina hoje praticamente todos os espaços mundiais e até mesmo todas as esferas da vida coletiva e domiciliar/familiar. Hoje em dia, tudo é mercadoria; tudo é mercadoria sob a forma monetária. A expressão *financeirizada* das formas de produção e acumulação do valor representa o outro lado do processo crescente e aparentemente irreversível de redundância e desemprego estrutural do trabalho vivo. Deste modo, o desemprego aberto de longa duração e todas as demais formas de subemprego e trabalho precário que hoje percorrem os países do mundo, com todas as consequências humanas que isso representa numa economia e sociedade que depende da fruição da renda monetária para se realizar, são a forma de manifestação mais visível do fracasso do modelo capitalista

em sua tentativa de organizar, regular e fazer funcionar, em escala global e intertemporal, as diversas dimensões econômicas e sociais do cotidiano das pessoas.

Por sua vez, do ponto de vista político-institucional, vive-se neste século XXI uma crise sem precedentes nos sistemas democráticos representativos. A olhos vistos, parece que nunca foi tão grande a distância entre as necessidades e anseios dos diversos grupos populacionais e a (baixíssima) capacidade de representação política e de respostas institucionais adequadas dos governantes. Por outro lado, apesar das deficiências notórias dos sistemas representativos da atualidade, há fortes resistências dos poderes econômico, social e político constituídos a quaisquer tentativas de experimentação política, por meio de modelos alternativos de democracia participativa ou deliberativa, que impliquem maior protagonismo popular de grupos sociais historicamente excluídos. E isso, mesmo considerando o enorme potencial participativo presente nas novas tecnologias de comunicação e de produção e circulação de informações, as quais, na ausência quase completa de regulação pública em âmbito internacional, notoriamente em países periféricos como o Brasil, vem sendo apropriadas e usadas por pessoas, grupos e empresas para confundir, obscurecer e manipular realidades e situações, disseminando o caos comunicacional e reproduzindo heterogeneidades e dependências em escala ampliada.

Com o dito até aqui, já ficam claras a amplitude e a profundidade dos problemas sociais, culturais e ambientais que decorrem do aparente colapso civilizatório em curso. É deste cenário desolador que se deve partir para o repensar acerca do peso e papel do Estado nacional (e da função pública) na contemporaneidade, sobretudo em suas interrelações com os mundos econômico, político, social, cultural e ambiental em franca deterioração nos dias que correm.

Neste sentido, após esta breve introdução, a seção 2 coloca em perspectiva histórica de longa duração a situação atual do Brasil diante de si mesmo. Em seguida, a seção 3 apresenta o estado atual de coisas no país, com ênfase no fracasso do neoliberalismo, em especial de sua vertente fiscalista/rentista, em fazer frente aos imensos problemas nacionais, todos aguçados no período recente em função da desastrosa gestão da pandemia praticada pelo governo Bolsonaro/Guedes. Posteriormente, a seção 4 busca oferecer um guia geral de saída da crise, fundado nas seguintes ideias-força: i) o desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado;

ii) a necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana; e iii) a revalorização da política e da democracia. Finalmente, na seção 5 apresentamos uma proposta não exaustiva para a refundação do Estado no Brasil para além do seu bicentenário da independência. A seção 6 encerra o artigo com considerações finais.

O Brasil diante do Espelho

Em 7 de setembro de 2022, num contexto – que já se pode antever – de imensa incerteza econômica, enorme vulnerabilidade externa, severas crises social, laboral e ambiental, e profunda crise político-institucional, o país deverá estar a voltas com possíveis “comemorações” referidas ao bicentenário da independência do Brasil.

Muito ao contrário de hoje, na efeméride havida por ocasião do primeiro centenário da independência, 1922 apresentava-se otimista diante do futuro, a despeito do contexto ainda prenhe de traços coloniais em praticamente todas as dimensões da nossa economia, política, sociedade e cultura. Como portador de um futuro auspicioso e libertário para as pessoas e para a pátria, unidas em busca da alma, identidade e alteridade tipicamente brasileiras, 1922 foi um marco positivo de onde advieram a Semana de Arte Moderna, o Movimento Tenentista e a eclosão de transformações estruturais em torno da – e que visavam à – afirmação e verdadeira independência nacional.

Pois que agora, cem anos depois, o sentimento ainda não é o de tarefas realizadas, mas sim o de tudo por fazer. Um misto de alienação, resignação e indignação coletiva com respeito aos descaminhos do presente e inseguranças do futuro. Sabe-se que histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento. O caso brasileiro, portanto, não foge à regra geral, mas aqui, nos dias que correm, claramente a sensação, as estatísticas e os processos históricos parecem apontar para uma perda de rumo, ou para um redirecionamento indesejado e infrutífero. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica.

Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete

a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento. Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal (1822), a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país (1888), e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política (1889) e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial (1922).

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de republicanização e democratização do Estado e da própria sociedade brasileira, além do acesso amplo ao mercado. Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo.

Ao longo da década compreendida, sobretudo, entre 2004 e 2014, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, incluyente, sustentável e ... democrático. Portanto, o movimento de ruptura política e social, que se encontra em curso desde 2016, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário, proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas rupturas constitucionais por si só de gravíssimas implicações político-institucionais a futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores da soberania; da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; da democracia como valor e método de governo; e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

É contra mais esse momento de ameaças e rupturas democráticas da vida brasileira que este texto vem se posicionar, atuando em prol não apenas da restauração institucional plena do país, mas também em favor do fortalecimento do Estado republicano e democrático de direito, dos princípios e valores civilizatórios e do processo histórico de construção e

afirmação da vontade nacional popular, que já havia sido expressa eleitoralmente, antes do golpe de 2016 e da fraude eleitoral de 2018, por quatro vezes seguidas neste século XXI.

Em outras palavras, o atual processo político-jurídico-empresarial-militar-midiático vivido no Brasil vai entrar para a memória do país (certamente não a memória oficial, mas a de milhares de cidadãos e cidadãs atônitos que têm vivido este momento!) como uma das maiores farsas e injustiças da história política das nações em todos os tempos. No futuro, historiadores e cientistas sociais terão desvendado os mistérios e meandros desse que já é internacionalmente reconhecido como o processo mais fraudulento e antipopular da história política brasileira.

Fraudulento e antipopular não só porque orquestrado e implementado por parte das lideranças partidárias, econômicas, sociais e sindicais das mais conservadoras e reacionárias, desde sempre presentes nas estruturas do Estado e do poder no país, valendo-se há muito de seu peso e influência para enriquecimento pessoal ilícito e construção e manutenção histórica de privilégios e benefícios particulares, mui distantes dos interesses verdadeiramente nacionais. Mas também porque declaradamente intencionado a redirecionar a ação do Estado e das políticas públicas, em construção desde a Constituição Federal (CF) de 1988, numa direção que foi eleitoralmente rejeitada pela maioria da população brasileira por quatro vezes seguidas entre 2002 e 2014.

Com isso, vem promovendo e propagandeando, deliberadamente, um desmonte das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais necessários ao desenvolvimento nacional, bem como uma perseguição e combate a direitos sociais da cidadania contemporânea. Este golpe, portanto, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, oxalá apenas até 2022, o ciclo longo de tentativa de construção do Brasil como nação livre, soberana e democrática.

Neste sentido, efemérides tais quais a que vivenciaremos em 2022 podem ser mais que momentos contemplativos; podem ser episódios por meio dos quais uma nação desloca a alienação e a resignação impostas por teorias ruins e por práticas políticas nefastas, substituindo-as por uma indignação propositiva com a qual se reconstruem as sociedades e seus países.

A Pandemia e o Brasil Arcaico

Mas antes disso, de modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina a incapacidade do liberalismo econômico em entregar o que – de maneira sempre mirabolante e falsa – costumava prometer. Ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico vem entregando calamidades, vale dizer: i) colapso ambiental; ii) desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente intra e entre gerações; iii) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos interesses dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; iv) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade em pleno século XXI; e por fim, mas não menos importante: v) a incapacidade de mobilização fiscal que seja suficiente para atender às necessidades prementes relacionadas a urgências sociais, como é o caso da pandemia do Covid-19.

Portanto, sob a lógica do liberalismo econômico e chancela eleitoral de grandes contingentes populacionais submetidos a constrangimentos perversos da democracia liberal representativa também em crise, praticamente todas as sociedades capitalistas passaram a considerar normais e até mesmo naturais os fenômenos acima citados: o colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, e o aprisionamento das finanças públicas a uma visão contábil e estática dos problemas e fenômenos econômicos.

Diante do exposto, cabe questionar porque apenas quando um choque externo (extremo e coercitivo) como o atual, causado pela crise humanitária do novo coronavírus, ameaça se converter em crise econômica e financeira catastrófica para a lógica de reprodução do liberalismo em voga é que os agentes detentores do poder político e econômico em cada país se dão conta de que tal modelo não possui mecanismos automáticos regeneradores da situação pretérita tida como normal e natural, ainda que já igualmente catastrófica para o planeta e seus habitantes. É apenas neste

momento que concedem liberdade de ação para a única entidade criada até o momento pela humanidade, com capacidade, recursos e instrumentos para tentar – ainda que sem êxito garantido – enfrentar tamanha destruição.

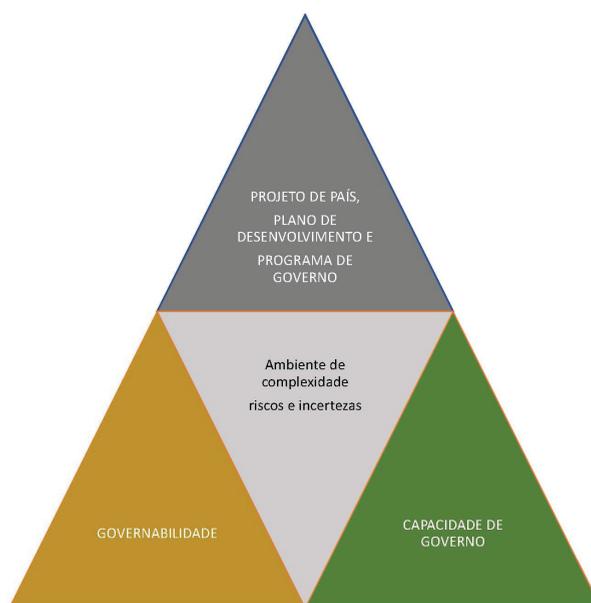
Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentassem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, *“os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”*, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente não entendeu (ou fingiu não ter entendido!) o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada, ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

O Brasil e o Estado Necessário

Tendo em tela, portanto, apenas o caso brasileiro, a nossa proposta consiste em lançar mão de 3 ideias-força, de cujo resgate teórico-histórico se poderia partir para avançar tanto na crítica aos formatos e conteúdos atualmente dominantes na esfera estatal, como – indo além – avançar também na reafirmação ou proposição de novos princípios, diretrizes, estratégias e táticas de ação (coletiva, contínua e cumulativa) que nos permitam conduzir a situação para um patamar qualitativamente superior de entendimento, organização e funcionamento do Estado nacional para as novas gerações de brasileiros e brasileiras, ainda no século XXI.

As 3 ideias-força para a tarefa aqui proposta são as seguintes, inspiradas na obra essencial de Carlos Matus, a qual pode ser resumida pela figura abaixo relativa ao Triângulo de Governo.



i) **Projeto de País:** o *desenvolvimento nacional* é o *carro-chefe da ação do Estado*, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle

social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é condição necessária para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

ii) **Capacidade de Governo:** a necessidade de uma *reforma do Estado de natureza republicana*, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, é condição inescapável para redirecionar a ação governamental para as necessidades vitais da população.

iii) **Governabilidade:** por fim, mas não menos importante, a *revalorização da política e da democracia*, pois não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

A proposta acima sugerida reafirma o fato de que para debater tais desafios e lutar por um Estado moderno e serviços públicos de qualidade no Brasil, é preciso ter claro que em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento é possível constatar o papel fundamental do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas para que essas cumpram, além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional.

Em síntese, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades adequadas à toda população residente*, então o **desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas áreas de atuação programáticas e carreiras públicas** (estratégicas-finalísticas e transversais-estruturantes dos macroprocessos administrativos das políticas públicas) quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios da contemporaneidade – vide quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macro tensões Estruturais²

Grandes Áreas Finalísticas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Promoção e Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Universalização X Privatização	<p>- Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>- Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.</p>
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Universalização X Acumulação	<p>- Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>

² Nota Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: i) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); ii) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; iii) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPA subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das 4 grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas no quadro 3 acima. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de governabilidade política e governança institucional, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

Grandes Áreas Finalísticas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Institucionalização X Compensação	<p>- Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o Gov. Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o Gov. FHC, e finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos Govs. Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>- Há um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental. Predominam medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.</p>
Soberania, Defesa, Segurança e Território	Institucionalização X Descontinuidades	<p>- Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>- Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Fonte: Cardoso Jr., 2020. Elaboração do autor.

Deste modo, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desde logo, ambos os conjuntos de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

“Art. 3º Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Com isso em mente, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada acerca das tais **áreas de atuação programáticas e carreiras públicas**, que condizem com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica tecnicamente e legitima politicamente sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remeto o leitor para uma primeira tentativa de explicitação das *áreas programáticas de atuação estatal*, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de *Estado necessário ao desenvolvimento nacional* sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

Quadro 2. Áreas Programáticas de Atuação Estatal: finalísticas e transversais



Fonte: Elaboração do autor.

Esta estrutura de áreas programáticas e funções públicas é apenas um exemplo inicial de como organizar e melhor visualizar o escopo de atuação estatal, através do que se mostra estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profis-

sionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.³

Em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

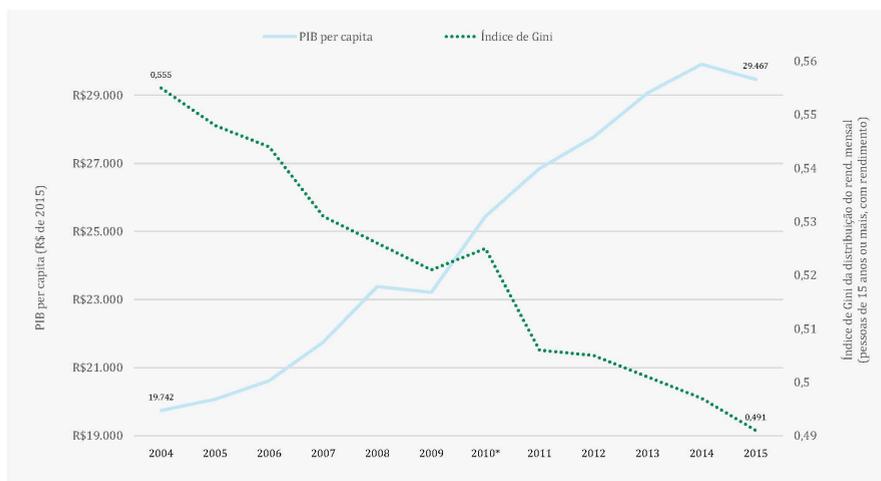
Diante disso, é importante lembrar que o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014 revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:

1. a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e
2. a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, ademais informadas por um projeto de

3 De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da república que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver os livros *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade* (Afipea-Sindical, 2019); *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido* (Fonacate, 2021); *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo e privatismo* (Afipea-Sindical, 2021).

crescimento econômico, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre *crescimento da renda per capita* e *decréscimo do índice de Gini*, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – vide gráfico 1.

Gráfico 1. Combinação Virtuosa entre crescimento do PIB per capita e redução do índice de Gini. Brasil



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e * Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, dentre os quais vale destacar:

1. programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.; e
2. programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e

fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Adicionalmente, é possível constatar uma ampliação significativa da cobertura social havida entre 2004 e 2014 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2015 e 2022, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento.

Mas claro está que para os resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados

mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Mas dito isso, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Em outras palavras: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.

Avançando, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2004 e 2014.

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de

crescimento, entre 2015 e 2022, fenômeno diretamente derivado da quase paralização – e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagar em uma economia capitalista.

Enfim, sendo o Brasil, um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

Plano de Refundação do Estado no Brasil para além do seu Bicentenário da Independência

Pelo dito até aqui, fica claro que pela *abrangência, profundidade e velocidade* da destruição nacional em curso desde 2016, a reconstrução do país será obra para uma geração inteira ou mais de cidadãos e cidadãs, cientes de que um Plano de Refundação do Brasil, para além do seu Bicentenário da Independência (1822/2022), deveria enfrentar os seguintes pontos cruciais, dentre muitos outros, evidentemente:

1. **Nova Comissão da Verdade**, ou outro nome mais adequado que se possa dar, para apurar e julgar crimes do governo Bolsonaro contra o seu próprio povo e instituições.
2. **Referendo Revogatório das principais medidas legislativas aprovadas desde 2016**, por terem sido formuladas e implementadas em contexto hoje sabidamente ilegal, imoral e ilegítimo, além de possuírem caráter antipopular, antinacional e antidesenvolvimento.
3. **(Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica** (inter e intra setorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos

público-privados. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.

4. **Nacionalização, reestatização e/ou criação de novas empresas estatais estratégicas e/ou empresas mistas de controle público**, visando a retomada do poder decisório sobre políticas fundamentais ao crescimento econômico e ao desenvolvimento nacional.
5. **Reforma Tributária/Fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos**. Desfinanceirização da Dívida Pública Federal. Revisão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma melhor e mais efetiva governança orçamentária, vale dizer: orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos.
6. **Inovação e Gestão Pública Democrático-Participativa**: governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais. Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
7. **Relações de Trabalho no Setor Público**: regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional. Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

8. **Criação da CLS (Consolidação das Leis Sociais), Modernização Progressista da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e do RJU (Regime Jurídico Único).**
9. **(Re)adequação do peso e papel institucional dos Controles Burocráticos (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.** Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país. Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
10. **Regulação e desconcentração econômica dos veículos de mídia,** mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.
11. **Refundação do modelo político-partidário representativo e (re) institucionalização de modelos democráticos de cunho participativo e deliberativo** para a manifestação pública de interesses coletivos, arbitragem e resolução de conflitos em arenas e processos democráticos, além de legitimação política das decisões acordadas. Para tanto, são necessárias medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo e a baixo custo das campanhas eleitorais é primordial. Do ponto de vista de uma maior e melhor participação e deliberação social direta, são

necessárias medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas. Adicionalmente, são necessárias medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira. Por fim, medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado, por meio da regulamentação das atividades de lobby e advocacy.

12. **Refundação do Sistema de Justiça**, com controle social público, transparência dos processos decisórios e substituição dos mandatos vitalícios por mandatos fixos, ainda que longos e estáveis.
13. **Combate aos privilégios, injustiças e à corrupção**, mas cientes de que a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Nesse campo, é preciso ter claro que a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados/privatistas e o Estado/esfera pública. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro. Por isso, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação democrática e da opinião pública, frente ao domínio e à corrupção dos grandes interesses empresariais. Além disso, garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e

empresas públicas. Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam transparência e fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

Em suma, com o conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade sui generis de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

Considerações Finais

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

Tal refundação deve ancorar o Estado em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural, sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988. Só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos, ilegais e impopulares.

O tempo urge! Mãos à obra!

PEQUENA HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO CABOCLO (HOMENAGEM A ROMULO ALMEIDA)

FERNANDO PEDRÃO¹

Preâmbulo

Este estudo focaliza no período de 1950 a 1962 quando se configurou uma reação nacionalista ao modelo conservador representante da economia cafeeira exportadora, liderado por Eugenio Gudín e Otavio Buhlões. Estende-se a alguns efeitos de desdobramento da construção de uma visão nacional e da defesa renitente das exportações primárias. Mas aquele conservadorismo tinha encontrado seu limite na negativa da doutrina Truman que obrigou o governo Dutra a iniciativas nacionalistas². Foram criados órgãos regionais como a Comissão do Vale do Rio São Francisco e começou o programa de barragens, a maioria das quais com vazão insuficiente e salinizadas³.

Engrossando a corrente nacional apareceu um pensamento da pequena burguesia, principalmente no Rio de Janeiro, onde havia uma numerosa classe média em empregos públicos, evidenciando abismos ideológicos com a classe média paulista aparelhada pelo capital e com a mineira carola. A proliferação de indústrias de pequeno porte respondeu a um mercado interno em expansão nos grandes centros. Com a concentração bancária

1 Professor livre docente e aposentado da Universidade Federal da Bahia.

2 Ver de Reinaldo Gonçalves, *Herança e ruptura*.

3 Em levantamento feito em 1995 encontramos 37 barragens inutilizadas.

apareceu o grande capital financeiro que terminou financiando os golpes militares. Surgiram trabalhos que foram canalizados na revista *Econômica Brasileira* tratando de comércio inter-regional e pleiteando a criação de um banco central. A intelectualidade brasileira descobria o mundo exterior.

Mas a endogenia da sociedade pós escravista impregnava a economia e a sociologia, onde apareceram trabalhos de Werneck Sodré, Sergio Buarque e Florestan Fernandes. Na c pula política, onde pontuavam figuras como Francisco de Campos e Benedito Valadares ninguém ligava para a rela o da economia com a sociedade: era um discurso da elite para a elite. Formou-se uma polaridade entre o ISEB progressista e universidades católicas e protestantes reacionárias. O setor privado despontava como o lado negativo da educa o superior, pretendendo um modelo nacionalmente hegem nico, copiado da Sorbonne, de Harvard, de Wisconsin e até de Ohio⁴. No cenário brasileiro havia polariza es regionais, onde prevaleciam várias fontes de coronelismo. No quadro baiano a tradi o de insurgência da greve geral de 1919 ficou soterrada na polaridade entre coronelismo e anarquismo. Tendo ficado contra a República e contra a “revolu o” de 30, a elite baiana era uma relíquia p s escravista⁵ alternada por um comunismo teoricamente avançado, com subcorrentes anarquistas⁶.

O drama

Tudo começou com a assessoria de Getúlio Vargas no segundo governo, que foi liderada por Romulo Almeida⁷, integralista refugiado no Acre, indicado por Landulfo Alves de Almeida, presidente do partido que apoiava Vargas. A assessoria, constituída de nordestinos concursados pelo DASP⁸, elaborou os planos iniciais da Petrobrás, da Eletrobrás e do BNDE. Considerando que o BNDE agravaria a desigualdade com São Paulo, Romulo empreendeu, como cavaleiro solitário, a campanha de cria o do Banco do Nordeste, que conduziu como banco de desenvolvimento

4 Ver de Paulo Arantes *Um departamento de ultramar*

5 Em 1884 a Associa o Comercial da Bahia emitiu documento favorável   escravidão e a aboli o perdoava as d vidas dos escravistas.

6 Lembrar que os comunistas baianos forneceram a base ideológica do partido comunista brasileiro. Lembrar Jacob Gorender, Carlos Nelson Coutinho, Carlos Mariguella.

7 Ver de Marcos Costa Lima (org.) *Bo mios cívicos*.

8 Cleantho Paiva Leite, paraibano, Evaldo Lima piauiense, Romulo Almeida, baiano.

em modelo mais avançado que a CORFO do Chile. Ao morrer Vargas, Romulo voltou para a Bahia onde foi nomeado secretário da Fazenda. Empreendeu uma modernização da Fazenda, onde implantou orçamentos por programa, e reativou o Instituto de Economia e Finanças da Bahia [IEFB], que tinha sido criado por economistas comerciantes e mantido por Daniel Quintino da Cunha. Por esse Instituto fez um acordo com o reitor Edgard Santos que cedeu duas salas na Escola de Enfermagem. Ali se instalou, formou uma primeira equipe⁹ e elaborou pesquisas para planejamento. Dessa etapa foram reunidos estudos que foram multiplicados em xerox em papel cor de rosa que era o único disponível.

Ainda nessa etapa, no governo Antonio Balbino de Carvalho, foi criada a Comissão de Planejamento Econômico, que foi localizada no Edifício Banco Irmãos Guimarães na Praça da Inglaterra. Como modo de trabalho, Romulo criou comissões combinando lideranças privadas, funcionários públicos e equipe da CPE. As comissões mistas foram a versão cabocla dos soviets. Foi o período de um planejamento associativo¹⁰ que contou com o apoio de algumas lideranças privadas, destacando-se Miguel Calmon. Nessa oportunidade elaborou o documento intitulado *A participação da Bahia na vida nacional*, que foi enviado pelo governador ao presidente JK, a quem preveniu contra a Bahia e que induziu a criação da Operação Nordeste (OPENE), transformada em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) que foi transformado em SUDENE. Romulo Almeida foi o verdadeiro pai da SUDENE.

O processo de planejamento na Bahia foi interrompido quando Romulo se tornou o primeiro presidente do Banco do Nordeste, mas retomado por meio de acordo com o Ponto IV do governo norte-americano que para cá mandou o economista Stefan Robock, com o qual foi criado Escritório Técnico do Nordeste [ETENE]. Foram criados cursos de Técnico em Desenvolvimento pelos quais foi criada uma equipe de pesquisadores para o IEFB. Foi o período mais ativo do IEFB, quando foram realizados diversos trabalhos sobre a economia baiana¹¹.

⁹ Aulete Caldas, Carlos Salles, José Leal e Fernando Pedrão.

¹⁰ O planejamento associativo da Bahia inovou entre as técnicas de planejamento que eram exploradas pela Divisão de Assessoria da CEPAL.

¹¹ Citam-se: A indústria na Bahia, A economia dos saveiros, Estimativa do produto social. Renda e níveis de vida na Bahia dentre outros.

Romulo voltou ao comando da CPE, onde, no período de 1958 a 1961 desenvolveu um processo de planejamento pleiteando uma alternativa de desenvolvimento para a Bahia. Era preciso reverter o desgaste inter-regional e a exploração externa do fumo e do cacau. O planejamento baiano se alinhava com a ideologia nacionalista identificada com o varguismo, que por sua vez se identificava com o latinoamericanismo da CEPAL, diferenciando-se da CEPAL ao dar prioridade à modernização dos sistemas de comercialização. Foi o fundo ideológico do planejamento na Bahia, onde se montou um modelo regional contrastante da concentração de São Paulo. Sem alardear, a Bahia confrontava o modelo nacional e rejeitava a influência da Fundação Getúlio Vargas. Também foi um centro de debates com a participação de figuras internacionais como Benjamim Higgins, Albert Hirschman, Ignacio Rangel.

O desafio estava configurado pelas relações inter-regionais desfavoráveis, que eram agravadas pela transferência de poupança para o sul pelo sistema bancário. Esse mecanismo, então denominado de filtração de poupança, foi identificado em estudo sobre a região cacauceira¹² e visto em sua generalização sobre a mineração. A Bahia, dependente da receita do cacau, profundamente explorado por empresas inglesas, era objeto de termos de intercambio desfavoráveis em um modelo nacional que era o mecanismo do subdesenvolvimento que esterilizava a formação de capital.

Por iniciativa de Romulo Almeida procurou-se uma alternativa que surgiu na forma de uma nova polarização, a ser liderada por um polo sidero-metalúrgico, aproveitando as vantagens do porto de Aratu, as reservas de ferro do sudoeste e usando o método Hylsa [mexicano] trazido de Monterrey por Romulo Almeida¹³. Aratu foi concebido como um polo a la Perroux, com uma indústria motriz e metalúrgicas complementares em escala. As vantagens de aglomeração atrairiam outras indústrias¹⁴. Enquanto isso, com seu pé tradicional, Romulo insistiu em modernização

12 *A zona cacauceira, estudo sócio econômico*. Salvador. Progresso Editora. 1959.

13 Romulo falava em descentralização concentrada, procurando combinar indústrias decadentes com indústrias novas.

14 Romulo tinha traduzido os Princípios de Economia de Alfred Marshall, que não entendia muito bem, mas se sentia marshalliano e acreditava em vantagens de aglomeração porque acreditava em empresários. Incorria na contradição, denunciada por Joan Robinson, entre uma análise estática e uma política dinâmica. Logicamente discordávamos porque já considerava os empresários como ignorantes e autosuficientes.

da indústria têxtil ainda na esperança que os descendentes dos industriais pioneiros fossem modernizantes¹⁵.

Romulo pretendeu complementar o polo de Aratu com o do Subaé em Feira de Santana, com perfis técnicos diferentes, a partir do frigorífico moderno da Mafrisa. Enfrentou a voracidade do Legislativo e o imediatismo feirense¹⁶. Complementaria com uma rede de abastecimento a ser instalada no Distrito Industrial Urbano {DINURB} na periferia de Salvador, na atual subcidade de São Caetano¹⁷.

No meio disso Romulo bolou seu principal projeto, o FUNDAGRO, constituído de três empresas – CASEB (armazéns), CASEMBA (compras) e Instituto (fomento) – pretendendo que a modernização deve ir ao homem do interior para lhe dar acesso direto a mercado. O planejamento incitaria uma revolução silenciosa na valorização dos trabalhadores rurais¹⁸. Para isso seria necessário construir uma rede de apoio das prefeituras. O sistema foi bloqueado pelos interesses partidários e reduzido à Cesta do Povo usada pelos posteriores governos conservadores. O Instituto de Fomento foi transformado em Desenbanco até o atual Desenbahia.

O modelo industrial começou a ser instalado e entrou em outro patamar com o projeto do polo petroquímico, que depois de muita controvérsia foi para Camaçari. Mas o projeto baiano de desenvolvimento encontrou resistências das oligarquias regionais que já eram nacionalmente subalternas, pelos interesses de Minas Gerais no golpe de 1964. O projeto chave da USIBA levou dez anos para ser realizado com um terço da capacidade original prevista sem o efeito de polarização planejado e foi privatizado. No essencial houve uma desvalorização da ação pública que financiou empresas no chamado modelo tripartite com uma sucessão de falências encomendadas de apaniguados dos militares.

O planejamento entrou em contradição com o sistema de apadrinhamento político e revelou novas lideranças no interior do estrado. Por abrir esse canal de racionalidade insurgente foi vetado pelo próprio governo estadual quando o governador Juracy Magalhães mandou a bancada governista rejeitar o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para

15 Descobriu-se o significado histórico dos Lacerda, de Luiz Tarquinio e de vários outros.

16 A inauguração da Mafrisa foi um espetáculo medieval de deputados roubando carne de modo escancarado.

17 Um projeto que teve o apoio da cooperação técnica francesa.

18 É importante registrar que a prioridade da valorização dos trabalhadores rurais foi um ponto de unanimidade entre a Bahia e a Sudene de Celso Furtado.

1960-1963. Os despojos do plano foram apropriados por empresários do bloco dominante e pelos subsequentes governos conservadores, transformados em aparelhos de emprego.

Posfácio

A luta pelo planejamento ensinou muito. Foi uma valorização social da Bahia irredenta. Aprende-se que as teorias do planejamento são apenas aproximações: a realidade é a práxis coletiva. O planejamento caboclo ajudou a descobrir a identidade sertaneja da Bahia, a ignorância sobre o estado, como a Coluna Prestes ajudou a conhecer o Brasil.

Na revelação da complexidade social da Bahia, descobriu-se o fundo alienado na distinção entre Salvador e o interior, como entre as regiões do estado. O drama estadual do desgaste de regiões tradicionais, como o Recôncavo e o Agreste, a falta de políticas para a região Cacaueira e para o Sudoeste e a falta de um mapa social do Estado. Na prática o planejamento não pode ser melhor que a sociedade que se planeja.

Descobre-se que os lastros culturais não podem ser ignorados, mesmo quando se pretende uma racionalidade não religiosa; e os planejadores são uma antielite ideológica que é uma contradição da estrutura social e rejeita a burguesia, que por isso representa uma alienação intelectual. Religião na Bahia foi um componente de identidade ligado à questão étnica, mas foi um peso morto obstruindo a visão realista da história. Não se pode extrair o conteúdo ideológico do planejamento. Cometemos todos os erros das boas intenções e aprendemos mais que produzimos. Foi o que descobrimos quando tentamos transformar o reformismo burguês em caminho de emancipação. Vai ser preciso redescobrir quem é o povo. Há uma luta longa pela frente que não poderá ser evitada.

FORMAÇÕES ECONÔMICAS DO BRASIL (CONTEMPORÂNEO): EM BUSCA DE UM PROJETO DE NAÇÃO

LUIZ FERNANDO SARAIVA
RITA ALMICO¹

Resumo

O presente artigo visa estudar algumas interpretações sobre a economia colonial brasileira e de que forma tais interpretações indicavam um projeto político econômico vinculado ao tempo presente de suas elaborações e ao futuro “desejado” pelos contemporâneos. Destacando o papel seminal do livro *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado, que foi publicado em 1959, o artigo percorre grande parte da historiografia produzida sobre o tema, buscando demonstrar como o esforço intelectual de entender o nosso passado se ligava a um projeto de sociedade e economia. Resgatando os diversos debates sobre a “natureza” da nossa economia colonial, o texto busca demonstrar como as diversas interpretações sobre essa economia, nos últimos 60 anos, traduzem a atual crise do modelo desenvolvimentista brasileiro e apontam para as tentativas de superação do mesmo, em um jogo dialético entre passado, presente e futuro.

Palavras-Chave: Colonização, desenvolvimentismo, historiografia.

Abstract

This article aims to study the different interpretations of the Brazilian colonial economy and how these interpretations indicated an economic political project linked to the present time of its elaborations and to “desired” future by contemporaries. Highlighting the seminal role played by Celso Furtado’s book, *Formação Econômica do Brasil*, which was published in 1959, the article covers a large part of the historiography produced on the subject, seeking to demonstrate how the intellectual effort to understand our past was linked to a project of society and economy. Recovering various debates about the “nature” of our colonial economy, the article seeks to demonstrate how the different interpretations of this economy over the last 60 years translate to the current crisis of the Brazilian developmental model and point to attempts to overcome it, in a dialectic game between past, present and future.

Keywords: Colonization, developmentalism, historiography.

¹ Luiz Fernando Saraiva é professor Associado do Instituto de História da Universidade Federal Fluminense e do PPGH do mesmo instituto. Rita Almico é professora Associada da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense.

Introdução

A principal chave de leitura do presente artigo é o de cotejar parte da produção historiográfica brasileira, em relação a interpretação do caráter econômico do Brasil durante o seu período colonial, com as interpretações feitas por economistas e historiadores econômicos desde a década de 1940 até os dias atuais. Entendemos aqui a prática historiográfica como uma relação dialética entre o momento da pesquisa histórica relacionada ao **presente** de quem pesquisa, inventariando seu objeto (ou o **passado**) e o vincula a um projeto de sociedade desejada (ou o **futuro**). Em outros termos, acreditamos que o historiador ao se debruçar sobre o passado está sendo levado pelas questões mais importantes do seu tempo presente, tentando imaginar uma evolução desejável para a sociedade no futuro próximo.

As origens destas interpretações podem ser encontradas em Benedetto Croce quando afirmou que toda a história é contemporânea (1955) ou em Marc Bloch que disse que a história é filha do seu tempo (2002). Esses autores destacam que a constante renovação dos estudos históricos era movida por questões contemporâneas que colocavam novos problemas, novos objetos e necessariamente novas abordagens. Isso é mais ou menos fácil de entender quando percebemos que temáticas como sexualidade, gênero, infância, questões raciais e movimentos sociais afloraram nos estudos sobre o passado a partir das mudanças na sociedade mundial principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Esse “caminho” interpretativo foi ainda mais aperfeiçoado por Josep Fontana, em seu livro *História: Análise do Passado e Projeto Social* (1998), quando relaciona a produção historiográfica de uma determinada época a uma “Economia Política” ou uma interpretação atrelada a um “projeto” – uma ideologia de justificação do presente e atuação futura. Fontana entende que a função social da História é ordenar os diversos elementos que compõem a sociedade, hierarquizando os saberes ou as “áreas do conhecimento”, dessa forma a “política” teve papel central no ordenamento do mundo romano, como a “religião” teve na organização feudal, assim como o nascimento da Ciência Econômica nas origens do capitalismo. Particularmente, na segunda metade do século XX, o autor chama atenção para a utilização instrumental da História pela Economia nas diversas correntes e pensadores como Simon Kuznets, Gunnar Myrdal e o próprio Celso Furtado (FONTANA, 1998, cap. 10)

Também José Jobson de Andrade Arruda relaciona a ideia de “geração”, ou seja, a realidade vivida pelos historiadores em um mesmo período histórico ou um mesmo espaço-tempo, que coloca problemas comuns na interpretação do passado. Segundo Jobson, historiadores partilham de interpretações semelhantes não somente por questões teórico-metodológicas semelhantes, mas por um contexto e um repertório intelectual em comum. Daí, mesmo que existam divergências teóricas, políticas e outras, essas produções se assemelham ou convergem a partir de questões mais amplas (ARRUDA, 2014).

Essa breve introdução tem como objetivo explicar o tipo de “operação” que o presente artigo irá buscar. Ao listar/comentar as principais interpretações de nosso passado colonial, iremos relacioná-las ao momento vivido pelos autores e as disputas político-econômicas que projetavam modelos idealizados de sociedade. Entendemos que a atual crise dos modelos de desenvolvimento que o país vive, incluindo o papel do Estado como indutor do crescimento econômico, a desindustrialização das últimas três décadas e a reafirmação do caráter agroexportador como nossa “vocaçãõ”, pode ser visível também na multiplicidade de interpretações contemporâneas sobre o caráter de nossa economia colonial.

Pelo limite de espaço, iremos sumarizar muitas obras e autores em décadas e “escolas”, ocupando-nos principalmente das semelhanças e convergências teórico-políticas. Obviamente, esse procedimento perde muito do detalhamento, das diferenças e sutilezas dos autores que exigem um estudo mais denso e verticalizado. Também não faremos as conexões teórico-metodológicas dos autores com a produção historiográfica internacional, que tanto influenciou e influencia a nossa produção científica.

Além desta introdução, o texto está dividido em seções cronológicas a partir das produções historiográficas sobre a temática colonial e a permanência destas na vida e no debate político econômico do país. Estas “escolas” ou “gerações” historiográficas estão sintetizadas na *imagem I* que traz o contexto histórico do momento em que são propostas, as interpretações gerais sobre o passado colonial brasileiro, os projetos políticos econômicos e ainda os seus principais ou mais influentes autores.

Interpretações sobre o Antigo Sistema Colonial (1940 – 1970)

Apesar de alguns autores destacarem o “nascimento” da História Econômica do Brasil no final do século XIX (RODRIGUES, 1969; RIBEIRO, 1999) o fato é que tais estudos não tiveram grandes repercussões, tanto falando em termos acadêmicos como também em termos de intervenção ou políticas públicas de desenvolvimento econômico. Autores como Liberato Castro Carreira (*História Financeira e Orçamentária do Império de 1889*) ou Vitor Viana (*Histórico da Formação Econômica do Brasil de 1922*) não formaram uma “interpretação” do passado colonial brasileiro que tenha redundado em um “projeto” de atuação política de determinada visão da economia do país, ou melhor, a interpretação destes autores na maioria das vezes se referia somente a análise dos orçamentos públicos e balanças de exportação e importação que se coadunavam muito com o modelo primário exportador, que predominava em nossa economia até então.

A primeira visão que irá criar tanto um consenso no incipiente ambiente universitário que se formava no país, como também irá influir direta e indiretamente nas políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro é aquela que chamamos de “Antigo Sistema Colonial”. Essa visão tem, ainda hoje, amplo consenso dentro das Ciências Sociais, assumindo o papel de principal vertente explicativa de nossa economia e, ainda, de nosso atraso estrutural. Isso pode ser visto na maioria dos livros didáticos e na forma como aprendemos sobre nosso passado colonial desde o período escolar. Isso porque, boa parte do que nos é ensinado, parte de alguns autores considerados “clássicos” sobre o tema. Esses principais autores, como já é sobejamente conhecido, são Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior e Celso Furtado que, nas décadas de 1930, 1940 e 1950, formularam grandes ensaios interpretativos que serviram de base teórica para as explicações industrializantes e nacionalistas exaradas dos estudos *cepalinos*. (SIMONSEN, 1937; PRADO JÚNIOR, 1942; FURTADO, 1959; BIELCHOWSKY, 1995).

Em 1959 foi publicado o que viria a ser, talvez, o livro mais importante do economista Celso Furtado: **Formação Econômica do Brasil**. A influência e importância assumidas por essa obra podem ser explicadas de variadas formas, mas fato é que sua interpretação sobre o nosso passado

colonial é a mais disseminada entre o público em geral e especialistas de várias áreas, com Economia, Geografia e as Ciências Sociais em geral. Esse estudo não era a sua tese de doutorado, defendida alguns anos antes, muito menos foi o seu livro de maior fôlego intelectual. Espécie de “experimento” feito entre as suas inúmeras atividades² o livro era, nas palavras de próprio autor, um “ensaio” sem maiores compromissos com a pesquisa histórica. No entanto, a obra se tornou uma das mais publicadas de sua produção com mais de 50 edições e deu origem à disciplina Formação Econômica do Brasil (popularmente conhecida como FEB) obrigatória nos cursos de graduação em Economia através da Resolução do Conselho Federal de Educação (CFE s/n), de oito de fevereiro de 1963.³

Grande parte da importância do livro se deu pela interpretação do passado brasileiro e sua relação com o contexto que o país vivia nas décadas de 1940/50. O processo de modernização que a economia brasileira vinha sofrendo desde a década de 1930 passava não somente pela política de substituição das importações, mas também e cada vez mais pela atuação decisiva do Estado brasileiro no desenvolvimento industrial e urbano de nossa sociedade. A formação e atuação de um corpo técnico, com especial destaque para os economistas (profissão regulamentada em 13 de agosto de 1951 pelo decreto lei de nº 1.411) se fez presente em instituições, conselhos, comissões executivas, grupos de estudo e de trabalho que faziam parte de uma espécie crescente de burocratização do Estado, voltado para um projeto modernizante (DRAIBE, 1985).

O livro se inseria assim, nas conjunturas das décadas de 1930 e 1950 onde o país vivenciava um conjunto de transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. Embora suas origens possam ser buscadas mais “atrás”, ainda nas primeiras décadas do século XX (SALOMÃO, 2020), o fato é que o pensamento do país como um todo, e na economia em particular, sofreu uma grande inflexão a partir dos anos de 1930, com a

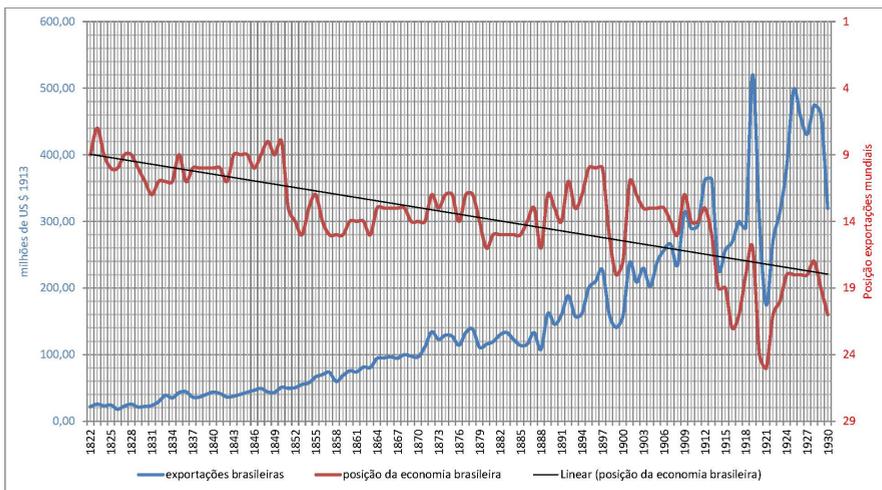
2 Furtado presidiu o Grupo misto CEPAL-BNDE, de 1953, uma tentativa de inspecionar e apontar os gargalos da economia brasileira no período e que serviria de base para o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, durante o qual foi diretor do BNDE, foi professor do King's College da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, além de ter sido diretor de desenvolvimento da CEPAL durante o período de 1949/1957, foi ainda o idealizador da SUDENE, durante o governo JK, onde ocupou o primeiro cargo de superintendente, entre tanto outros cargos e funções que ocupou durante sua brilhante carreira.

3 As informações sobre o número de edições de FEB foram passadas, gentilmente, por Glauber Carvalho, coordenador executivo do Centro Internacional Celso Furtado e conta como 35ª a edição comemorativa publicada em 2009 pela Cia das Letras, a partir de então, não existem mais “edições” e sim “reimpressões”, que em 2019 estaria na 16ª.

Grande Depressão estabelecida a partir do *crash* de 1929, a crise da economia e do pensamento liberal, acirrada pela expansão do modelo socialista da URSS e das experiências fascistas, particularmente na Itália (1922) e Alemanha (1933).

Internamente o país assistiu o esgarçamento do modelo de uma economia agroexportadora, particularmente do setor cafeeiro, que viveu crises de superprodução desde os últimos anos do século XIX, foi atendido pelas políticas de valorização do café (onde o Estado comprava e estocava parte da produção de café para controle do preço e dos lucros) e que redundou no crescente aumento da produção durante toda a década de 1920. Mas, o fato é que, usando uma expressão *avant la letre*, a “deterioração dos meios de troca” (PREBISCH, 1949) entre os produtos primário exportadores e os avanços tecnológicos e produção com grande valor agregado fazia diminuir a posição do Brasil em relação aos demais países inseridos no capitalismo mundial (Gráfico 1).

Gráfico 1. Exportações Brasileiras / Posição da Economia Brasileira, 1822 – 1930



Fonte: Elaboração própria a partir de Federico, Giovanni; Tena Junguito, Antonio, 2018, “Federico-Tena World Trade Historical Database: Openness”, doi:10.21950/BBZVBN, e-cienciaDatos, V1.

Também o processo de modernização da economia brasileira – com a ampliação e construção de estradas, ferrovias, usinas elétricas, indústrias e urbanização –, que remontava ainda a 2ª metade do XIX, complexificava a nossa sociedade criando novos grupos de pressão que se materializaram em diversas conturbações sociais desde pelo menos o início da 1ª República (SEVCENKO. 1998). Todo esse processo se acelerou com o golpe de 1930, onde a “troca” de grupos que ocupavam o poder atendeu, de certa forma, a esses novos grupos que vinham se formando. O processo de industrialização e modernização que ocorria então encontrará “eco” e conformação nas Ciências Sociais e em uma nova intelectualidade que se construía no país. Não é demasiado chamar a geração a qual pertenceu Celso Furtado como a de “os intérpretes do Brasil” (CANDIDO, 2013). Alfredo Bosi resumiu um pouco da importância dessa intelectualidade quando escreveu que “somos hoje contemporâneos de uma realidade econômica, social, política e cultural que se estruturou depois de 1930” (BOSI, 2015, p. 441).

Assim, **Formação Econômica do Brasil** dialogava com uma produção crescente sobre a nossa História Econômica que já possuía duas obras “clássicas”. A primeira, **História Econômica do Brasil** de Roberto C. Simonsen, publicada em 1937, que Celso Furtado se utiliza fartamente em suas pesquisas, e o livro **Formação do Brasil Contemporâneo** de Caio Prado Junior, publicado em 1942, que apesar de não ser citado por Celso Furtado, é a interpretação que mais se aproxima da visão “furtadiana”.⁴

Se na obra de Roberto Simonsen abundam dados de comércio, preços e moedas, além de uma narrativa bastante detalhada das etapas econômicas (ou ciclos) do Brasil Colonial, não há uma interpretação propriamente dita do caráter dessa economia e a sua conexão com a situação presente no país, embora haja uma poderosa interpretação de uma colônia e uma experiência histórica eminentemente mercantil, ou seja, integrada aos fluxos do comércio mundial desde sempre.

A interpretação de uma herança colonial (e imperial) danosa para a economia brasileira no “presente” (das décadas de 1930, 40 e 50) distinguiu os dois livros subsequentes. Tanto Caio Prado Junior quanto Celso

⁴ Existem evidentemente diferenças de interpretações entre os autores como, por exemplo, o caráter e a dinâmica da economia colonial em seu período tardio e durante o processo de independência (1780 / 1850) que para Caio Prado era dinâmica e ascendente e para Celso Furtado foi um período de crise e estagnação entre dois “ciclos” (ouro e café), como será a frente comentado.

Furtado atribuíram ao caráter mercantil e escravocrata da colonização portuguesa a condição de nossa evolução como uma economia dependente do mercado internacional, incapaz de se reproduzir internamente (ou internalizar a renda) e com um mercado interno insignificante. Isso equivale a dizer que, para esses autores, durante o período colonial, nossa dependência diante de Portugal era tamanha que não havia possibilidade de efetivamente termos alguma capacidade de acumulação endógena, sendo nossas riquezas extraídas e canalizadas para os cofres da metrópole.

A interpretação do passado colonial (e dos 100 anos subsequentes) do país não punha dúvidas da necessidade da intervenção do Estado nacional no desenvolvimento econômico do país e, através dessas interpretações, nossa condição de atraso fica na conta do passado colonial dependente e na nossa incapacidade de acumulação interna e, por conseguinte, de modernização e diversificação de nossa economia e sociedade.

A grande ênfase nas atividades agroexportadoras e a “escolha” pelo trabalho escravizado de africanos criaram um mercado interno “pequeno”, “incipiente”, “mediocre”, quando não “praticamente nulo”. Toda a ênfase nas exportações impediu ainda o desenvolvimento de manufaturas, fábricas e outras atividades com maior poder de transformação da nossa economia (FURTADO, 1959).

A atuação acadêmica de Celso Furtado ocorreu em paralelo a sua atuação política se tornando o caso mais emblemático de um intelectual que parte da teoria para a ação com consequências diretas e duradouras. A sua atuação na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), entre os anos de 1949/57, foi fundamental para construir junto aos seus vários interlocutores a interpretação histórico-estrutural dessa “escola” e ainda fundamental para a formulação da Teoria da Dependência e ainda da dualidade estrutural das economias dependentes – em particular da América Latina. Essa dualidade oporia o arcaico entendido como o rural, atrasado, colonial com o moderno, urbano, industrial e desenvolvido. Furtado coordenou o Grupo Misto CEPAL-BNDES, responsável pela elaboração de um diagnóstico sobre a economia brasileira que serviu para a elaboração do Plano de Metas, plano econômico do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Em 1953, assumiu uma diretoria do BNDE, o que também reflete a sua atuação teórico-política enquanto promotor do desenvolvimento industrial do país, ou a superação dessa dualidade.

Em 1959, ainda durante o governo de JK, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Furtado foi o primeiro superintendente da SUDENE, após ter sido secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO – que originou o Conselho Deliberativo da SUDENE. Essa instituição foi criada menos de 12 meses depois da publicação de *Formação Econômica do Brasil*, que seria, de acordo com Elias Sampaio, a síntese concreta de um “experimento” histórico e teórico conceitual. O livro, bem como toda a produção intelectual de Celso Furtado foi grande experimento de política de desenvolvimento regional cujas bases teóricas estão intactas até os dias de hoje (SAMPAIO, 2019).

As “fissuras” do modelo (1940 – 1970)

Ao mesmo tempo em que assistimos a publicação das obras clássicas sobre a nossa economia colonial e a sua ampla divulgação e popularização, também vimos que neste mesmo período houve uma significativa expansão do setor universitário no Brasil. De maneira sistemática, o pensamento intelectual brasileiro “migrou” para as universidades que foram sendo criadas a partir da década de 1930 (p. ex. USP, 1934; UFRJ, 1935) e, como não poderia ser diferente, as pesquisas em Economia e História ganham em profissionalização e crescem em quantidade de trabalhos.

Datam dessa época diversos estudos que inovaram a partir de novas perspectivas teóricas, corpus documentais (leia-se fontes) e objetos de pesquisa, apresentando explicações mais detalhadas e que, por vezes, questionavam ou apresentavam fissuras no modelo explicativo “cepalino” que congregava as opiniões centrais de Caio Prado Junior e Celso Furtado, como visto na seção anterior. A escolha do termo “fissura” significa dizer que, na maioria das vezes, essas pesquisas não questionavam o modelo explicativo do “Antigo Sistema Colonial”, colocando-se mais como um aprofundamento de um tema pouco visto, ou ainda, algo considerado excepcional no universo colonial brasileiro. Vários desses autores inovaram, mas nem sempre assumiram o papel de críticos do modelo explicativo. Outro ponto que merece destaque é o fato de que várias dessas pesquisas sejam, inclusive, anteriores aos trabalhos de Celso Furtado e mesmo de Caio Prado Júnior.

Entre essas pesquisas, podemos citar alguns exemplos, como a tese de doutoramento de Alice Piffer Canabrava – **O Comércio Português no Rio da Prata, 1580-1640** – defendida em 1942; o estudo sobre o mercado interno colonial de Minas Gerais, feito por Mafalda Zemella em 1951 (**O Abastecimento da Capitania das Minas Gerais no Século XVII**) e a pesquisas sobre **Monopólio do Sal no Estado do Brasil 1631-1801** (1955) e **Aspectos da pesca da baleia no Brasil Colonial** (1957), ambos de Myriam Ellis. Essas pesquisas, pelas próprias temáticas, abordavam a importância do mercado interno como abastecimento, manufaturas, práticas de contrabando e ainda enriquecimento de determinados grupos na vinculados diretamente à exportação.

Entretanto, tais estudos não aparecem como “clássicos”⁵ ou fundamentais na interpretação de nossa economia colonial, ficando durante muito tempo “relegados” como “estudos de casos”, em que pese o fato de que são, além disso, mostras da diversidade de nossa economia e das relações e atividades econômicas que aqui se estabeleceram durante a colônia. Estas pesquisas foram consideradas por Maria Yedda Linhares como “a história escondida por trás dos polos dominantes da produção e da sociedade” (*apud* LAPA, 1982, p. 38, ênfase nossa), ou seja, reconhecia-se o polo (agroexportador) como o mais importante e definidor de nossa economia.

Um dos primeiros autores que questionou de maneira sistemática essa interpretação foi José Roberto do Amaral Lapa, com extensa e séria pesquisa sobre a economia colonial brasileira e o debate acerca da dinâmica do nosso mercado interno no período. Lapa questionou fortemente a ênfase da historiografia em estudar somente o mercado externo, inclusive em termos de uma política científica quando afirmou

A questão do mercado interno colonial só passa a ganhar sua devida atenção, para estudiosos, nesse último quartel do século XX.

Antes, preferia-se cientificamente não o considerar. Era como se não existisse. Como se tivéssemos apenas uma economia de autoconsumo, desvaliosa [sic] sequer como objeto de estudo, enquanto que a produção chamada *nobre*, inteiramente voltada para o exterior, recebia e recebe

⁵ Segundo o dicionário online de Português “Reconhecido por autores por serem considerados modelos”, <https://www.dicio.com.br/classico/> acessado em 24/10/2021

todas as atenções e estímulos institucionais, científicos e econômicos-sociais. (LAPA, 1982, p. 39)

Do ponto de vista das conexões entre estes estudos e a realidade político econômica do Brasil no período (1940 – 1970), pouca coisa pode ser acrescentada, a não ser a expansão do modelo nacional-desenvolvimentista e da própria atuação fundamental de Celso Furtado à frente de diversas instituições e da criação de outras como visto anteriormente.⁶

O modo de produção escravista colonial (1970 – 1980)

Se José Roberto Amaral Lapa foi um dos primeiros a questionar o modelo explicativo do “Antigo Sistema Colonial”, uma das críticas “frontais” à Teoria da Dependência e ao dualismo cepalino que via dois “brasis”, um rural e arcaico e outro urbano e moderno, veio em 1972 com a publicação do ensaio **A economia brasileira: crítica à razão dualista**, de Francisco de Oliveira. O autor chamava atenção de que, no Brasil, o processo de desenvolvimento urbano e a industrialização vividos pelos grandes centros urbanos (São Paulo e Rio de Janeiro) havia criado novas formas de exclusão e violências inauditas até então. A tese central do livro se baseia no fato de que aqui houve uma inovação no que diz respeito à expansão do capitalismo com novas relações no arcaico e reprodução de relações arcaicas no que era considerado novo. (OLIVEIRA. 1988, p. 36). Também o conservadorismo havia se tornado parte do “ethos” de uma burguesia que as forças progressistas imaginavam “modernas”. Esse esgarçamento das posições políticas pode ser visto no golpe que instaurou a ditadura civil-militar no Brasil, a partir de 1964, e que uniu os setores mais reacionários do país aos grupos urbanos das camadas médias, além de banqueiros, empresários, industriais e capitalistas nacionais. Dito de uma outra forma, a CEPAL (e por extensão o seu modelo explicativo) teriam realizado um “diagnóstico” errado sobre a realidade brasileira, o que

⁶ Na década de 1970, quando as críticas ao modelo explicativo proposto por Furtado e Prado Junior começam a aflorar, também assistimos a defesa (1972) e publicação (1979) da tese de doutorado do Professor Fernando Novais, *Portugal e o Brasil na crise do antigo sistema colonial 1777-1808*, talvez a melhor síntese do ponto de vista teórico-metodológico dessa corrente. O livro leva ao extremo a noção de capitalismo comercial e ainda da inserção do Brasil nos circuitos mercantis mundiais ao relacionar, por exemplo, os lucros mercantis do tráfico de escravos à implementação da escravidão nas Américas e não o contrário como até então era visto.

acabou contribuindo para as consequências funestas do período ditatorial que se seguiu.

É a partir dessa crítica mais ampla e “contemporânea” que podemos entender o surgimento de uma interpretação histórica distinta do nosso passado colonial e que recebeu o nome de “Modo de produção escravista mercantil”. Formulado pelos historiadores Jacob Gorender e Ciro Flamarion Cardoso – ambos falecidos em 2013 –, eles tentaram, cada um a sua maneira, criar um novo modelo interpretativo de nossa economia colonial que conseguisse entender o caráter mercantil e exploratório, associando, no entanto, às especificidades dessa sociedade, ou seja, a sua lógica de funcionamento interno e a sua perpetuação ao longo de nossa história.

A tese do **Escravidismo Colonial**, livro publicado por Gorender em 1978, mas escrito em 1976 (MAESTRI, 2005), sugere novo entendimento sobre a formação econômica do Brasil, entendendo que a responsabilidade pelo fortalecimento da unidade do domínio de Portugal na América do Sul está justamente na forma como o escravismo foi estabelecido, o que não ocorreu nas mesmas condições na América espanhola. Ciro Flamarion Cardoso por sua vez, escreveu em 1975 dois artigos originários de sua tese de doutorado (sobre a economia colonial da Guiana Francesa) onde defendia as especificidades de um modelo distinto de formação social no Brasil Colônia. **Sobre los modos de producción colonias de América e El modo de producción esclavista colonial en America** traziam as bases para se pensar a articulação entre a economia internacional e as realidades internas vividas pelas áreas coloniais latino-americanas.

Os dois autores se envolveram em uma grande polêmica em relação ao conceito de “brecha camponesa” (ou um grande debate entre a possibilidade ou o direito de escravos terem uma produção de alimentos autônoma e inclusive voltada em algum grau para a mercantilização), mas no essencial ambos fizeram severas críticas ao modelo explicativo do “Antigo Sistema Colonial” por não levar em conta as atividades ligadas a um mercado interno, pela dependência absoluta ao mercado externo e ainda levar o conceito de alienação (ou coisificação) dos escravos a um limite que negava qualquer subjetividade ou capacidade de atuar, impactando na sua realidade.

Esse ponto é importante porque uma das questões contemporâneas no país da década de 1970 era que, a despeito de toda a modernização que a sociedade brasileira havia atravessado com a industrialização – que

segundo Francisco de Oliveira havia ultrapassado o PIB rural em 1957 – e o crescimento das cidades – que havia tornado o país predominantemente urbano em 1963 (OLIVEIRA, 1988) – o Brasil mantinha taxas de analfabetismo, pauperização e renda entre as piores do mundo. Incorporar os escravos e trabalhadores pobres à História do país era um esforço similar a absurda concentração de renda que economistas, sociólogos e demais cientistas sociais insistiam em denunciar.

Segundo Mario Maestri (2005), a viragem teórica que ocorreu na História com a crise e falência do socialismo a partir de 1989, somado à expansão do neoliberalismo como modelo político econômico dominante da “nova globalização”, fez com que o conceito de “Modo de Produção” caísse em desuso. Segundo esse autor, a ciência histórica no Brasil foi inundada por uma série de estudos de caráter cultural e social que contribuíram para que se perdesse de vista a importância dos modelos explicativos e a preocupação com o todo e a transformação social.

Do ponto de vista da Economia, o triunfo do pensamento *mainstream* relegou o pensamento cepalino ou histórico-estrutural um lugar “menor” dentro do pensamento econômico dominante, importando mais o embate, desde o início dos anos de 1990, entre governos de viés mais neoliberais (Collor, Itamar e FHC) e, posteriormente com o “neo-desenvolvimentismo” dos governos do PT (Lula e Dilma), como veremos na seção seguinte.

Em busca de um novo modelo (1990 – 2020)

Da década de 1990 até os dias atuais o Brasil viveu vários movimentos contraditórios. Se por um lado a redemocratização trouxe medidas de maior alcance social que foram formalizados na Constituição de 1988 ao reconhecer direitos alienáveis como o trabalho digno (igualando pela primeira vez em nossa história o trabalhador rural ao mesmo patamar de direitos do trabalhador urbano), a saúde, a educação, além de reconhecer a necessidade de se combater várias formas de discriminação (como o racismo, em especial destaque), por outro lado a crise econômica herdada pelo período militar se traduziu na famosa “década perdida”, onde os pífios índices de crescimento econômico se combinaram em uma inflação galopante ligados ao endividamento astronômico do Estado Brasileiro (crescente desde a segunda metade da década de 1950), à política protecionista em setores específicos e ainda, às constantes desvalorizações cambiais.

Agravando esse quadro, as desigualdades cresceram muito como herança da repressão aos sindicatos e trabalhadores. As desajeitadas medidas econômicas ao indexarem a economia ou criarem planos “mirabolantes” que iam de congelamento de preços, corte de zeros nas moedas, até o sequestro da poupança para diminuir o consumo, levaram ao agravamento da crise e o temor de uma ‘revolução’ social.

As três décadas seguintes, 1990, 2000 e 2010 foram marcadas por comportamentos contraditórios, como já dito. De 1990 até 2002 o Brasil passou por um intenso processo de abertura de sua economia, adotando um receituário liberal com a venda de empresas estatais, reforma do sistema previdenciário, grande internacionalização do mercado. Ao mesmo tempo esse período foi marcado pelo controle efetivo da espiral inflacionária da década anterior (1980) com o sucesso do plano real. De 2002 até pelo menos 2016 assistimos a retomada de vários princípios do pensamento nacional desenvolvimentista, incluindo aí políticas públicas de maior inclusão social (como o Bolsa Família, o sistema de cotas, as secretarias de reparação social e dos direitos das mulheres, entre outros) o que passou a ser chamado de “Novo Desenvolvimentismo” (BRESSER PEREIRA, 2004; SICSÚ et al., 2005) com resultados ainda incertos e grandes turbulências e retrocessos nos últimos anos.

Como uma “contraparte” das interpretações históricas do nosso passado colonial a partir das indefinições e da ausência de um claro projeto de nação atual, vemos que, em um rápido levantamento da produção recente dos historiadores econômicos, pelo menos quatro correntes ou “escolas” atualmente tentam “atualizar” ou “substituir” as ideias (e interpretações) centrais de Celso Furtado. Entre estas, citamos 1) “O Arcaísmo como Projeto” (também chamada de “Antigo Regime nos Trópicos”) tese proposta pelo livro homônimo de João Luís Ribeiro Fragoso e Manolo Florentino, de 1997, e que teve muita aceitação na duas primeiras décadas do século XXI; 2) A Segunda Escravidão, proposta originalmente por Dale Tomich, em artigo de 1989, e que se expandiu muito entre os historiadores brasileiros na última década (SALLES e MARQUESE, 2016; SALLES E MUAZE, 2020); 3) “O Novo Sistema Colonial”, que foi inicialmente fruto da tese de doutorado de José Jobson de Andrade Arruda, de 1972, e recentemente renovada pelas pesquisas do autor (ARRUDA, 2018); 4) O “capital escravista mercantil” proposto por Iraci Del Nero e Júlio Manuel Pires, em alguns artigos e livro, como uma tentativa de conciliar algumas das críticas

feitas à interpretação do “Antigo Sistema Colonial” e ainda ao “Modo de Produção Escravista Mercantil” (DEL NERO e PIRES, 1994 e 2000).⁷

A visão que foi sintetizada nas últimas três décadas, a partir dos estudos de João Luís Ribeiro Fragoso e Manolo Florentino e denominada “Arcaísmo como Projeto” – apesar da originalidade da pesquisa empírica – se apoia, em grande parte, nos dados e pesquisas anteriores que já apontavam rachaduras no modelo explicativo proposto (COSTA e PIRES, 2010) e, embora articulassem uma interpretação global, essa ainda é marcada pelo signo do atraso ou do *arcaísmo* acerca dos limites da sociedade e economia luso americana, a partir do século XVIII, e as consequências para o nosso desenvolvimento subsequente (FRAGOSO; FLORENTINO, 1997; FRAGOSO, 2002).

A tese central do ‘Arcaísmo como projeto’ é a de que o país adotou o “ethos” nobiliárquico, aristocrático e conservador (ou arcaico) da colonização lusitana aqui na América, criando assim uma sociedade hierarquizada mais em termos de “status” e não propriamente de dinamismo econômico. Isso também significou a aceitação da estrutura agrária como mais complexa e ligada à inúmeras atividades não exportadoras como forma de garantir posições sociais de destaque, ao mesmo tempo em que a perpetuação da escravidão (ou formas senhoriais de controle) e a dependência externa faziam parte desse projeto de nação.

O caráter espoliativo do sistema colonial é negado, assim como o próprio conceito de colônia, substituído por Império Transnacional, Pluri-continental e similares. Por fim, fortemente influenciada pela Antropologia Econômica de Marcel Mauss e Karl Polanyi, a corrente do “Arcaísmo como Projeto” entende a supremacia da Cultura sobre o Econômico.

A segunda “corrente” que podemos vislumbrar aqui é aquela que destaca que o sistema escravista “brasileiro” assistiu no “período colonial tardio” (novamente 1780 a 1850), um incremento significativo no volume de importação de escravos e, não obstante a forte política inglesa de combate ao tráfico, o resultado foi o aumento dramático na entrada de africanos escravizados em nossas terras. Tal evidência empírica ensejou

7 Poderíamos acrescentar uma quinta “corrente” ou interpretação divergente que foi proposta por Jorge Caldeira em livro intitulado *História da Riqueza no Brasil* em 2018 que, pelo caráter profundamente ideológico da obra (que se coloca absolutamente contrária às interpretações de Celso Furtado), poderia exemplificar muito bem a viragem teórico-política do país no momento que estamos nos referindo. Ao mesmo tempo, o fato do autor não se filiar a uma agenda acadêmica de continuidade e desdobramentos em pesquisas nos impede de o colocarmos como uma “escola” propriamente dita.

que alguns historiadores recentemente denominassem esse período como de uma **Segunda Escravidão** (MUAZE; SALLES, 2015), com características distintas de todo período anterior. Podemos entender esse grupo de pesquisadores como uma tentativa de síntese entre diversas correntes e debates anteriores, como as interpretações do “Antigo Sistema Colonial”, “Modo de Produção Escravista Colonial” e a superação do “Arcaísmo como Projeto”. Seus diversos autores partem de uma interpretação da economia “brasileira” ao longo do século XIX marcada por uma maior complementaridade e integração ao mercado mundial *via* escravidão.

Se o conceito de “Segunda Escravidão” pretende lançar bases para superar esses vários modelos interpretativos, convém historicizar, ao menos sumariamente, o surgimento do conceito, sua rápida expansão pelos meios acadêmicos nacionais e internacionais e tentar esboçar alguns dos limites que o mesmo conceito oferece à compreensão da diversidade econômica e social do país ao longo do XIX. Publicado inicialmente em um artigo de Dale Tomich, em 1988, a ideia “central” de que a escravidão na América (e não somente no Brasil) tinha estreita relação com a expansão da economia capitalista, via Revolução Industrial e a generalização do consumo de produtos tropicais pelos europeus, ganhou espaço entre os estudiosos da área (TOMICH, 1988).

De certa forma, essa leitura atualizava o clássico trabalho de Eric Williams **Escravidão e Capitalismo**, de 1944, ao relacionar a expansão do capitalismo aos sistemas escravistas da América não só na acumulação *primitiva* de capital, mas sim e principalmente, ao aumentar drasticamente a oferta de produtos de consumo de massa, notadamente o algodão no Sul dos Estados Unidos, o açúcar em Cuba e o café no Brasil. Outra questão levantada pelo estudo de Dale Tomich foi o de encontrar uma explicação mais “coerente” para o aumento no tráfico de escravos verificado no final do século XVIII e primeira metade do XIX, em pleno processo de formação dos Estados Nacionais, primeiro os EUA, posteriormente na América Latina e, ainda, a manutenção de Cuba no universo colonial espanhol (MARQUESE, 2004; SALLES, 2008).

Um outro ponto de vista é o que aborda esse período como de crescimento e expansão das atividades e têm suas origens em releitura dos “clássicos” mais antigos ainda que o texto de Celso Furtado. Na obra **História Econômica do Brasil**, de Roberto Simonsen e **Formação do Brasil Contemporâneo**, de Caio Prado Junior, os autores consideram que o período

final do nosso sistema colonial e na nossa formação como Estado Nação (1780 — 1850) longe da estagnação e declínio conforme atribuído por Furtado, vivíamos, na verdade, uma grande diversificação e crescimento econômico. Esse entendimento pode ser encontrado no conceito de *Renascimento Agrícola* de Caio Prado Júnior, além dos estudos feitos, a partir de 1972, de Jobson Arruda — este último apoiado em dados empíricos que demonstram o espetacular crescimento e diversificação das exportações *coloniais*. Tal crescimento econômico estaria ligado predominantemente às atividades ligadas ao mercado externo que, inclusive, se articulava com o continente africano na aquisição de mão-de-obra escrava. Embora esses estudos possuam grande ressonância com as pesquisas contemporâneas sobre o tema, certa indefinição conceitual dificulta uma formulação clara permitindo diversas interpretações como o *Antigo Sistema Colonial*, *Capitalismo Comercial*, e ainda *Novo Sistema Colonial* (PRADO JÚNIOR, 1948; LAPA, 1973; LAPA, 1982; ARRUDA, 1980; ARRUDA, 2008; SIMONSEN, 1937). O que unifica essas visões é o caráter externo da economia brasileira, ou seja, o ponto relevante é a exploração colonial (ou externa) sem atentar para a importância de sua dinâmica interna.

A esses estudos que mostram uma conjuntura de crescimento da economia do “Brasil” nesse período, agregam-se uma terceira interpretação que ressalta a maior autonomia e importância do mercado interno “brasileiro” ou “colonial” frente às demandas externas. Dentre esses está o artigo seminal de Amílcar Martins Filho e Roberto Borges Martins, publicado em 1983, sobre o título de *Slavery in a Non-Export Economy: Nineteenth-Century Minas Gerais Revisited* (MARTINS FILHO; MARTINS, 2002). A ideia central dos autores questionava a suposta decadência das Minas Gerais a partir do declínio e crise da mineração aurífera. A questão central proposta pelos irmãos Martins, e que foi ampliada pelos autores do *Arcaísmo como Projeto* e parte significativa da historiografia mineira, será a ideia do predomínio de atividades de subsistência e abastecimento sobre as de mercado externo como importante vetor explicativo do crescimento da economia nacional ao longo do XIX.

Por fim, os estudos dos professores Iraci Del Nero e Júlio Manuel Pires, desde 1994, tentam conciliar as contribuições teóricas das concepções do “modo de produção escravista colonial” com as evidências empíricas das novas pesquisas realizadas pelos autores do “arcaísmo como projeto”. O conceito do “capital mercantil escravista” reconhece, por um lado, a

impossibilidade de um modo de produção com tantas “externalidades” como a nossa economia colonial (onde a mão de obra era sustentada via tráfico e grande parte da produção destinada à exportação), e por outro admite que essas externalidades funcionavam como uma “espinha dorsal” das colônias portuguesas na América. Por último, o desenvolvimento de atividades de subsistência ou acopladas ao mercado interno seriam o desdobramento natural, senão do “modo de produção”, ao menos desse capital escravista e mercantil.

Considerações Finais

Das várias teses ou interpretações que vimos aflorarem nas últimas décadas, podemos tirar algumas conclusões que, mesmo que provisórias, indicam algumas questões contemporâneas importantes. A simples existência de interpretações contraditórias sobre o período colonial brasileiro não se explica somente pelo avanço das técnicas de pesquisas, novos corpus documentais ou questões teóricas renovadas, se trata do próprio esgotamento dos modelos econômicos de desenvolvimento que vivemos e da tentativa de superá-los do ponto de vista da interpretação histórica.

Claramente a importância do legado da corrente cepalina ligada a uma interpretação histórico-estrutural se mantém importante e atual nos dias de hoje, dado a intensidade dos autores que insistem em atualizá-la, completando as suas “lacunas” e deficiências ou, ao contrário, aqueles que refutam completamente essa interpretação como sendo equivocada e que deve ser definitivamente superada.

Ao mesmo tempo, a importância do pensamento marxista em suas várias nuances (de Caio Prado Junior até Dale Tomich, passando por Jacob Gorender e Ciro Flamarion Cardoso) demonstra o papel central dessa “teoria” para a construção da História Econômica entre nós. Grande parte do esforço dos autores das correntes contemporâneas pretende atualizar os termos do debate a partir do próprio processo de renovação dessa corrente no século XXI.

A importância política das interpretações sobre a nossa economia colonial nos fazem ver, de todo modo, o papel e a função única exercida pela História Econômica nos projetos de sociedade e de sua transformação.

Por último, admitir que Karl Marx foi um dos maiores economistas do século XIX, como reconhecer Celso Furtado como também um dos

maiores do século XX passa, no século XXI, pelo esforço de avançar sobre as suas propostas e questões, superando-os em um movimento de profundo respeito intelectual que ambos tiveram em vida em relação àqueles que os inspiraram.

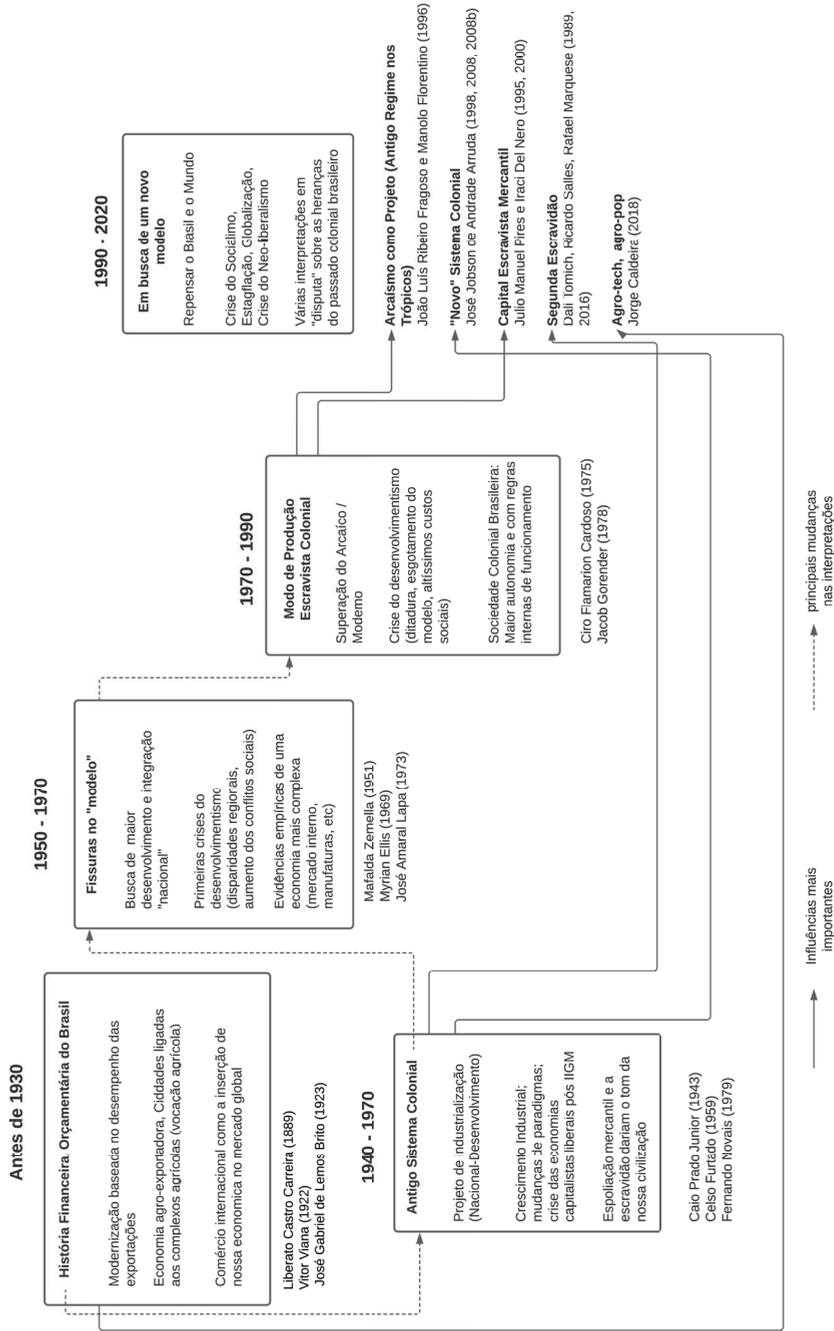
Referências

- ARRUDA, J. J. A. A Colônia Brasil: História e Historiografia. *Travesía - Revista De Historia Económica Y Social*, v. 17, p. 7-29, 2015.
- ARRUDA, J. J. A. *Historiografia: Teoria e Prática*. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2014. v. 1.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BLOCH, M. *Apologia da História ou O Ofício do Historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- BOSI, A. *História concisa da literatura brasileira*. 50 ed., São Paulo: Cultrix, 2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo. *Folha de S.Paulo*, 19 set. 2004. <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2004/412.NovoDesenvolvimentismo.pdf> 24/10/2021
- CANABRAVA, A. P. *O Comércio Português no Rio da Prata. 1580-1640*. Boletim n. 2 da cadeira de História da Civilização Americana. Faculdade de Filosofia da USP, 1942.
- CANDIDO, A. O significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, S. B. D. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1967-2013.
- CARDOSO, C.F.S. A brecha camponesa no sistema escravista. In: CARDOSO, C.F.S. *Agricultura, escravidão e capitalismo*. Petrópolis: Vozes, 1979, p. 133-154.
- CARDOSO, C.F.S. As concepções acerca do 'sistema econômico mundial' e do 'antigo sistema colonial': a preocupação obsessiva com a 'extração de excedente'. In: AMARAL LAPA, J. R. do (org.). *Modos de produção a realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1980, p.109-132.
- CARDOSO, C.F.S. El modo de producción esclavista colonial en America. In: ASSADOURIAN, C. S. et al. *Modos de producción en América Latina*. 3. ed. Buenos Aires: Cuadernos de Passado y Presente, 1975b, p. 214-216.

- CARDOSO, C.F.S. *Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas Américas*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CARDOSO, C.F.S. Sobre los modos de producción colonias de América
In: ASSADOURIAN, C. S. et al. *Modos de producción en América Latina*. 3 ed. Buenos Aires: Cuadernos de Passado y Presente, 1975a, p. 135-159.
- CROCE, B. *Teoria e História de la Historiografía*. Buenos Aires: Escuela, 1955.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Vol. 84. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ELLIS, M. *O Monopólio do Sal no Estado do Brasil, 1631-1801*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1955-6.
- ELLIS, M. Documentário: Aspectos da pesca da baleia no Brasil colonial. *Revista de História*, 15 (32), 1957.
- FONTANA, J. *História: análise do passado e projeto social*. Bauru (São Paulo): Edusc, 1998.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1959.
- GORENDER, J. *O escravismo colonial*. 4. ed. rev. ampl., São Paulo: Ática, 1985.
- LAPA, J. R. A. *O antigo sistema colonial*. São Paulo: Brasiliense. Coleção primeiros vôos, 1982.
- PRADO JUNIOR, C. *Formação Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1942.
- PREBISCH, R. & CABAÑAS, G. M. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63(3)), 347-431, 1949. <http://www.jstor.org/stable/20855070>
- RIBEIRO, M. A. R. As primeiras pesquisadoras brasileiras em história econômica e a construção da disciplina no Brasil. *História Econômica & História de Empresas*, v. 2, n. 2, 6 jul. 2012.
- RODRIGUES, J. H. *Teoria da História do Brasil. Introdução metodológica*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- SALOMÃO, I. C.; MORAES, L. S. O Brasil na Era Vargas (1930-1954): rupturas e continuidades do projeto nacional-desenvolvimentista.

- In: GRANDI, G.; FALEIROS, R. SARAIVA, L.F. (orgs). **História econômica do Brasil: Primeira República e Era Vargas**. Niterói: Eduff; São Paulo: Hucitec, 2020.
- SAMPAIO, E. O. **Dialogando com Celso Furtado – Ensaio sobre a questão da mão de obra o subdesenvolvimento e as desigualdades raciais na formação econômica do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2019.
- SEVCENKO, Nicolau (org.). **História da vida privada no Brasil**. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. (orgs.). **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SIMONSEN, R. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.
- ZEMELLA, M. P. **O Abastecimento da Capitania das Minas Gerais no Século XVIII**. Boletim n. 12 da cadeira de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, São Paulo, Tese de doutoramento apresentada à cadeira de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP (Publicada com o livro pela Hucitec-Edusp, 1990), 1951.

Imagem 1. Modelos Explicativos da Economia Colonial / Presente / Projetos de Futuro



O BRASIL PODE MAIS: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

MÁRCIO GIMENE²

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.³

Resumo

Este texto é uma versão resumida do documento de mesmo nome sob responsabilidade da ARCA – Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Em sua versão ampliada, o documento percorre 14 (quatorze) áreas programáticas de atuação governamental, a saber: 1) Inserção internacional soberana; 2) Desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação; 3) Macroeconomia e regras fiscais; 4) Reforma tributária justa e solidária; 5) Seguridade Social: Saúde, Assistência e Previdência Social; 6) Desemprego zero e trabalho digno para todos; 7) Educação e formação cidadã; 8) Cultura, diálogo social e construção da alteridade; 9) Desigualdades de gênero, raça e etnia; 10) Ordenamento territorial e desenvolvimento regional; 11) Sustentabilidade socioambiental; 12) Infraestrutura econômica e social; 13) Segurança pública; 14) Reforma administrativa e fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Para todas elas, foi feito um esforço coletivo de se produzir um macrodiagnóstico crítico ao estado situacional de cada área, ao mesmo tempo que um esforço propositivo com o intuito de gerar insumos para a construção de alternativas críveis e coerentes ao desenvolvimento brasileiro a futuro, uma vez passada a avalanche neoliberal-autoritária ainda em curso – mas em estágio de superação positiva – no país. Nesta versão aqui resumida, optou-se por apresentar apenas os capítulos correspondentes aos temas ligados à soberania nacional, macroeconomia, reforma tributária, trabalho, emprego e renda, sustentabilidade socioambiental e fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

1 Este texto é uma versão resumida do documento de mesmo nome sob responsabilidade da ARCA – Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Nesta versão, os autores agradecem os colaboradores da versão integral, ao mesmo tempo que os isentam pelos erros e omissões aqui presentes.

2 Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é Editor da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO e Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor.

3 Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical.

Com esta iniciativa, esperamos ter cumprido nosso papel como cidadãos e servidores públicos engajados na descoberta de alternativas civilizatórias para a reconstrução do Brasil. Afinal, o Brasil pode mais!

Palavras-Chave: Brasil, Desenvolvimento, Futuro, ARCA.

Abstract

This text is an abridged version of the document of the same name under the responsibility of ARCA – Articulation of Public Careers for Sustainable Development. In its expanded version, the document covers 14 (fourteen) programmatic areas of government action, namely: 1) Sovereign international insertion; 2) Development, science, technology and innovation; 3) Macroeconomics and fiscal rules; 4) Fair and solidary tax reform; 5) Social Security: Health, Assistance and Social Security; 6) Zero unemployment and decent work for all; 7) Citizen education and training; 8) Culture, social dialogue and construction of otherness; 9) Inequalities of gender, race and ethnicity; 10) Territorial planning and regional development; 11) Social and environmental sustainability; 12) Economic and social infrastructure; 13) Public security; 14) Administrative reform and strengthening of the State, institutions and democracy.

For all of them, a collective effort was made to produce a critical macrodiagnosis of the situational state of each area, at the same time as a propositional effort with the aim of generating inputs for the construction of credible and coherent alternatives to Brazilian development in the future, as the neoliberal-authoritarian avalanche is still underway – but in a stage of positive overcoming – in the country. In this version summarized here, we chose to present only the chapters corresponding to themes related to national sovereignty, macroeconomics, tax reform, work, employment and income, socio-environmental sustainability and strengthening of the State, institutions and democracy.

With this initiative, we hope to have fulfilled our role as citizens and public servants engaged in the discovery of civilizing alternatives for the reconstruction of Brazil. After all, Brazil can do more!

Keywords: Brazil, Development, Future, ARCA.

Introdução

Conforme determina o art. 3º da Constituição Federal, os objetivos fundamentais da República são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Cabe ao Estado coordenar ações em conjunto com a sociedade para que tais objetivos sejam alcançados, o que demanda esforços contínuos de atualização e aperfeiçoamento do projeto nacional de desenvolvimento e das políticas públicas necessárias.

Neste sentido, este texto busca contribuir com esse debate, identificando os principais obstáculos que precisam ser removidos para que o Estado e a sociedade possam cooperar de forma mais efetiva no alcance daqueles objetivos fundamentais. Esta é, então, uma versão resumida de um documento mais amplo e robusto, a cargo da ARCA (ARCA, 2022 -

Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), cujo destino será o debate eleitoral brasileiro de 2022, fornecendo, ademais, subsídios para o processo de reconstrução do Estado e do próprio país a partir de 2023.

Em sua versão ampliada, o documento percorre 14 (quatorze) áreas programáticas de atuação governamental, a saber: 1) Inserção internacional soberana; 2) Desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação; 3) Macroeconomia e regras fiscais; 4) Reforma tributária justa e solidária; 5) Seguridade Social: Saúde, Assistência e Previdência Social; 6) Desemprego zero e trabalho digno para todos; 7) Educação e formação cidadã; 8) Cultura, diálogo social e construção da alteridade; 9) Desigualdades de gênero, raça e etnia; 10) Ordenamento territorial e desenvolvimento regional; 11) Sustentabilidade socioambiental; 12) Infraestrutura econômica e social; 13) Segurança pública; 14) Reforma administrativa e fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Para todas elas, foi feito um esforço coletivo de se produzir um macrodiagnóstico crítico ao estado situacional de cada área, ao mesmo tempo que um esforço propositivo com o intuito de gerar insumos para a construção de alternativas críveis e coerentes ao desenvolvimento brasileiro a futuro, uma vez passada a avalanche neoliberal-autoritária ainda em curso – mas em estágio de superação positiva – no país. Por se tratar de documento extenso demais para os padrões editoriais da REBAP, optou-se aqui por apresentar, na sequência, apenas os capítulos correspondentes aos temas ligados à soberania nacional (seção 2), macroeconomia (seção 3), reforma tributária (seção 4), trabalho, emprego e renda (seção 5), sustentabilidade socioambiental (seção 6) e fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia (seção 7). Ao final, apresentam-se as considerações finais.

Inserção Internacional Soberana

A inserção internacional soberana é condição necessária para que os países obtenham êxito em suas estratégias de desenvolvimento. Dessa constatação, decorre a necessidade de que o Brasil participe do sistema político internacional em condições de promover seus interesses atuais e futuros. Isso inclui a promoção da solução pacífica de controvérsias e da cooperação entre os povos; a celebração de acordos internacionais que favoreçam a agregação de valor e a ampliação da produtividade e da

competitividade da economia nacional; e a aquisição de capacidade dissuasória frente a eventuais agressores externos, resguardando a soberania sobre o território nacional.

A estratégia brasileira de inserção internacional soberana, em um contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, passa necessariamente pela ampliação dos esforços de consolidação do bloco regional da América do Sul, com fundamento nos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação para redução das assimetrias regionais. Avanços importantes foram feitos neste sentido na década de 2000, tendo o Brasil conferido atenção especial à integração política, econômica e militar com os países sul-americanos, notadamente no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

É preciso retomar essa perspectiva de integração regional, tendo em vista as potencialidades da América do Sul, por exemplo no que se refere à integração física e produtiva, agregando valor às atividades baseadas em recursos naturais, como aquelas relacionadas à biodiversidade e energia, dentre as quais se destacam o nióbio e o lítio, minerais estratégicos em função de sua importância em equipamentos eletrônicos de alta tecnologia. O Brasil tem como desafio manter-se ativo nos debates regionais, utilizando-se de sua projeção no cenário internacional para atuar em defesa do desenvolvimento dos países vizinhos. Seus avanços internos devem ser refletidos e complementados no plano externo. Para fortalecer cada vez mais o processo de integração sul-americano, contribuindo em particular com a reorganização do parque industrial e das cadeias produtivas regionais, o Brasil precisará investir na região, assumindo maiores custos e compromissos.

Precisamos fortalecer o Mercosul e a Unasul e consolidar a construção da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). No contexto sul-americano a cooperação entre países amazônicos é outra linha importante a ser observada, para lograr convergência entre as políticas dos países que compartilham a floresta. O Brasil controla a maior parte das águas da Bacia Amazônica, mas as nascentes situam-se fora do País, o que aumenta a necessidade de cooperação e a noção de risco advindos de eventos nos países ribeirinhos de maior altitude em relevo.

Outra área de interesses compartilhados e central para nossa soberania é o Atlântico Sul. A pesca e a produção petroleira em nossas águas

territoriais aumentam a importância de o Brasil ter políticas de segurança voltadas para essa área. A cooperação com os países atlânticos da região é importante, notadamente Argentina, Uruguai e Venezuela. Em África, Angola e África do Sul, países com quem temos boas relações diplomáticas, são parceiros importantes. A intensificação da presença de brasileiros em nossas águas pode ser alcançada não só pelas Forças Armadas, mas com projetos de pesquisa oceanográfica e fortalecimento da navegação de cabotagem, diversificando a matriz de transporte voltada para o mercado interno. A missão brasileira na Antártica também pode ser vista no âmbito estratégico de maior presença e monitoramento do Atlântico Sul.

Ao mesmo tempo, o Brasil precisa intensificar a cooperação com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento, participando ativamente dos principais debates da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto nos âmbitos social, político e ambiental. Ao priorizar a solução pacífica de controvérsias, tais como no respeito aos direitos humanos e na promoção do desenvolvimento sustentável, a tradição diplomática brasileira cria as condições necessárias para que o País exerça uma influência crescente no cenário internacional. Isso se refletiu no fortalecimento de relações com parceiros tradicionais e na construção de novas parcerias com outros países no início deste século.

O Brasil figura entre as poucas nações que mantêm relações diplomáticas com todos os demais 192 membros da Organização das Nações Unidas (ONU). No entanto, assim como na integração sul-americana, o ativismo da política externa brasileira perdeu fôlego a partir da década de 2010, culminando na situação atual de subordinação à política externa estadunidense e de constrangedores retrocessos em temas ambientais e de direitos humanos.

Esforços redobrados serão necessários para que a diplomacia brasileira volte a ser ativa. Sem prejuízo quanto à manutenção das boas relações que historicamente cultivamos com os Estados Unidos e seus aliados, será preciso retomar as iniciativas de integração não apenas com os vizinhos sul-americanos, mas também com as demais nações que compõem os Brics (China, Índia, Rússia e África do Sul), os países africanos, os países árabes e a própria União Europeia, de forma a estreitar os laços culturais, políticos e comerciais que os brasileiros historicamente cultivam com essas nações.

No âmbito militar, em sua missão de defender a Pátria, a Abin e as Forças Armadas devem apoiar os órgãos de fiscalização na proteção às nossas riquezas naturais, tais como o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), contra práticas de biopirataria e o contrabando de pessoas e armas, bem como contribuir para a segurança cibernética do País frente às crescentes ameaças e práticas de desestabilização política e econômica associadas às chamadas “guerras híbridas”.

Adicionalmente, em um planeta cada vez mais afetado pelo desmatamento, pela poluição das águas e pelas mudanças climáticas, a disputa entre potências aumentou o aspecto estratégico da alimentação, com a China dependendo de importação e os Estados Unidos como exportadores e detentores da maior parte das patentes de biotecnologia agrícola. Isso significa que o Brasil pode ser envolvido em uma disputa comercial ou mesmo de soberania alimentar entre as duas principais potências. A dependência de conteúdo tecnológico e insumos da Europa e dos Estados Unidos torna o Brasil vulnerável a decisões estratégicas estrangeiras. Para garantir a continuidade e a força produtiva do setor agropecuário, o país precisa ampliar o conteúdo nacional do setor, com apoio às pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e das universidades públicas.

Macroeconomia e Regras Fiscais

É comum ouvirmos que a Constituição Federal de 1988 não cabe no orçamento. De forma mais ou menos explícita, essa falácia é repetida diariamente nos grandes meios de comunicação. O método de imposição dessa visão de mundo particular é conhecido. Perspectivas que demonstrem a viabilidade da adequação do orçamento público aos objetivos fundamentais da República são silenciadas.

Trata-se de um problema político, por meio do qual as elites econômicas e seus colaboradores (conscientes e inconscientes) buscam “disciplinar” os trabalhadores com a permanente ameaça do desemprego e do subfinanciamento forçado das políticas públicas. Assim, a maioria da população se vê obrigada a aceitar ofertas de trabalho com baixa remuneração e a buscar na iniciativa privada serviços básicos que o setor público

poderia oferecer com maior abrangência e qualidade caso não fosse constrangido por absurdas restrições fiscais autoimpostas.

Esta perspectiva elitista e excludente contradiz os objetivos fundamentais da República. É o orçamento público que deve se adequar aos objetivos de desenvolvimento do país, e não o contrário! O “necro-liberalismo” vigente no Brasil precariza direitos e rebaixa salários, agravando a fome, a miséria, o desemprego, o desalento e as situações de trabalho análogas à escravidão. Romper com essa lógica sociopata demanda a revogação de restrições fiscais autoimpostas, desnecessárias e disfuncionais, como é o caso da Emenda Constitucional nº 95/2016. Ao reduzir os gastos primários *per capita* da União por 20 anos, essa regra fiscal impede que governos democraticamente eleitos implementem políticas públicas que visem a inclusão social, sob o pretexto falacioso de que isso seria necessário para evitar pressões inflacionárias.

Essa mesma lógica é cinicamente abandonada, contudo, quando se trata de direcionar recursos públicos para apoiar bancos e grandes empresas privadas, inclusive quando se trata de grandes sonegadores e devedores de obrigações tributárias e trabalhistas, tais como milionários brasileiros, inclusive autoridades governamentais, com recursos volumosos em paraísos fiscais, ou grandes corporações com dívidas junto à Previdência Social.

O trato responsável da coisa pública exige a ampliação das capacidades estatais e o fortalecimento do planejamento e da gestão governamental, zelando para que o aumento do poder aquisitivo das famílias mais pobres seja acompanhado da ampliação da oferta de bens e serviços, em um círculo virtuoso de crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade humana, produtiva e também ambiental.

Para o Brasil sair da situação de miséria, fome e alto desemprego que se encontra precisamos trabalhar com uma outra visão sobre as finanças públicas e a política fiscal. Uma visão que priorize o planejamento de médio e longo prazo, e que trate o orçamento público como um instrumento fundamental de promoção de um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, economicamente funcional e ambientalmente sustentável.

É por meio dos gastos públicos, das compras governamentais, dos critérios e das condições de financiamento público, das contrapartidas exigidas dos agentes privados, das atividades de regulação e fiscalização, do sistema tributário e das demais formas de ação estatal que a construção de um projeto de desenvolvimento soberano e inclusivo se torna realidade.

O problema não está na falta de dinheiro do governo, e sim na sobreposição de restrições fiscais autoimpostas que impedem o adequado financiamento das políticas públicas necessárias para efetivar os deveres e direitos constitucionais. É a União quem cria o dinheiro utilizado para financiar as políticas públicas. Não faz sentido supormos que ela não seja capaz de honrar compromissos financeiros denominados na moeda que ela mesmo cria, o real.

Isso não significa dizer que o Estado deva gastar “ao infinito”, ou sem regras procedimentais e de controle social. No primeiro caso, é preciso observar como se movem no tempo as restrições reais de oferta e/ou de balanço de pagamentos, as quais incidem sobre qualquer economia. No segundo caso, a transparência e o equilíbrio de poderes requerem que todo gasto público seja alvo de escrutínio e aprovação prévia do Parlamento, além de se prestar à fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade. O que não faz sentido é, em nome de restrições financeiras inexistentes, impedir que as leis orçamentárias aloquem os recursos necessários às políticas públicas.

O Brasil precisa voltar a se desenvolver. Mesmo antes da pandemia, a frágil recuperação da renda e do PIB que se seguiu à crise de 2015-16 configurava-se como a mais lenta da história. Hoje, as expectativas – deprimidas – apontam que somente na década de 2030 voltaremos à renda *per capita* de 2014.

Embora o desenvolvimento econômico não seja condição suficiente para reduzir as desigualdades sociais, certamente é uma condição necessária. E para isso precisamos deixar de lado certos dogmas, como o de que “o governo está quebrado” ou de que o “dinheiro acabou”, e colocar a promoção da inclusão social, da sustentabilidade e da soberania no centro do nosso modelo de desenvolvimento.

Uma economia que não gera empregos em quantidade e qualidade suficientes para mobilizar a capacidade produtiva do conjunto da sua população não pode ser vista como algo funcional e coerente com os objetivos fundamentais da República. E tais objetivos não são alcançados com compressão permanente do gasto público e por meio apenas do livre jogo de mercados desregulados.

As empresas privadas, as cooperativas, os empreendedores individuais e as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos são agentes fundamentais em qualquer projeto de desenvolvimento. Mas em qualquer

lugar do mundo, para esses agentes cumprirem adequadamente as suas funções, o Estado deve fazer sua parte promovendo ativamente o pleno emprego das forças produtivas e assegurando um ambiente político-institucional que estimule a efetivação do potencial criativo da sua população, coibindo práticas predatórias sociais e ambientais.

Nenhum país do mundo prospera confiando exclusivamente na capacidade de iniciativa dos seus empreendedores. Sem que o Estado estimule a sofisticação tecnológica das atividades produtivas e a geração de emprego e renda, o auto interesse não é capaz de conduzir o investimento privado ao nível adequado ao interesse geral.

Seja qual for o grau de simpatia dos empreendedores nacionais com os governantes de momento, o que importa para a decisão de investimento é saber se existirão compradores públicos ou privados para os bens e serviços por eles ofertados.

Oferecer benefícios fiscais e flexibilizar leis trabalhistas e ambientais já se mostraram medidas claramente incapazes de dinamizar a economia. Para que os agentes privados invistam, é preciso assegurar que haja demanda efetiva. É isso que faz com que os empreendedores privados se motivem a aperfeiçoar seus processos de gestão e a ampliar a oferta de bens e serviços, inclusive para não perder mercado para os concorrentes.

A ampliação do gasto público em economias que estejam operando abaixo do pleno emprego possibilita multiplicar positivamente a renda e gerar empregos, o que é crucial para mudar o pessimismo dos agentes privados. Com os níveis de renda e de emprego subindo, os investidores privados passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos. Isso eleva a rentabilidade esperada dos seus investimentos, que passa a superar a taxa de juros e assim o investimento privado se amplia. O resultado é a retomada do desenvolvimento econômico, ampliando a renda e gerando novos empregos, o que permite, inclusive, ampliar a arrecadação tributária.

Apesar de a Emenda Constitucional nº 95/2016 permitir que os créditos extraordinários no Orçamento Público não sejam computados para fins de cálculo do teto de gastos primários, a Constituição estabelece, em seu art. 167, § 3º, que a abertura de crédito extraordinário somente é admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Embora se possa argumentar que altos índices de desemprego e pobreza são motivos suficientes para justificar o reconhecimento de situações de comoção interna ou calamidade pública, o que exigiria ações governamentais urgentes para mitigá-las, não se pode dizer que as despesas necessárias para lidar com tais problemas são de fato imprevisíveis. Para evitar excessos de criatividade na interpretação das regras fiscais, o ideal é que elas apresentem de forma transparente quais são as situações que justificam a ação governamental anticíclica.

Governos monetariamente soberanos podem ampliar seus gastos de forma independente da arrecadação tributária. Na medida em que amplia a contratação de bens e serviços, o Estado consegue multiplicar a renda e o emprego e, ao fazê-lo, aumenta a confiança dos investidores privados, que passam a projetar maior demanda pelos seus produtos. Isso eleva a rentabilidade que esperam do investimento, que passa a superar a taxa de juros, e o investimento privado se amplia.

Com a retomada do desenvolvimento econômico, aumenta a arrecadação tributária. Portanto, a sustentabilidade fiscal só é viável se os governos puderem atuar de forma contracíclica, ampliando seus gastos nos ciclos recessivos e reduzindo-os quando a economia estiver operando com pleno emprego da sua capacidade, isto é, quando todos os seus cidadãos dispostos e aptos para trabalhar possam encontrar oportunidades de trabalho que ofereçam salários adequados para uma vida digna.

Revogar restrições fiscais autoimpostas, como o teto de gastos, não significa uma falta de compromisso com o trato responsável da coisa pública. A Constituição Federal já prevê que os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais cumpram o papel de compatibilizar o projeto de desenvolvimento de longo prazo com o curto prazo. Trata-se de um arranjo institucional que possibilita aos representantes eleitos pela sociedade mobilizarem os recursos materiais e financeiros necessários à implementação das políticas públicas que contribuirão para o alcance dos objetivos fundamentais da República.

Pela regra atual do teto de gastos primários da União, basta reduzir a oferta de políticas públicas ano a ano para se chegar a um modelo supostamente consistente. Consistente com o quê? Com estabilidade de preços, previsibilidade do câmbio, crescimento da renda, geração de emprego, redução de desigualdades? Não, consistente consigo mesmo, coerente apenas com a redução dos serviços públicos e dos investimentos públicos.

No Brasil de hoje, no entanto, o arcabouço fiscal legal (e não o fato de que o governo esteja “quebrado”, uma falácia, vale repetir) contribui para a paralisia do Estado frente aos desafios concretos do País, o que vem sendo driblado com improviso, casuísmo e resultados muito aquém das nossas necessidades e possibilidades. Contribui para este quadro: a proibição do Banco Central de financiar diretamente o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição), que remonta à separação artificial e ultrapassada entre política monetária e fiscal; a vedação à União de realização de despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, conforme o art. 167, inciso III da Constituição); a meta de resultado primário imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de forma desvinculada do ciclo econômico (art. 4º, § 1º da LRF); o teto de gastos primários, que reduz despesas *per capita* da União e impede que haja aumento real das despesas primárias da União até 2036 (EC nº 95/2016). E como se tudo isso não fosse suficientemente paralisante, a EC nº 109/2021 que instituiu novos impedimentos para o aumento do gasto público nas três esferas de entes federados:

- No caso da União, as vedações adicionais serão acionadas quando, na aprovação da lei orçamentária, for constatado que as despesas sujeitas aos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016 apresentam proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total superior a 95%; e
- No caso dos entes subnacionais, as novas restrições poderão ser acionadas quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes verificada nos doze meses anteriores for superior a 95%.⁴

Também foi acrescentado ao art. 163 da Constituição Federal a determinação de que lei complementar disponha sobre sustentabilidade da dívida, especificando: indicadores de apuração; níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensões e vedações; e planejamento de alienação de ativos com vistas à redução da dívida. Ou seja, possibilidades de criação de mais

⁴ Os entes subnacionais que ultrapassarem o patamar de 95% na relação entre despesas correntes e receitas correntes ficarão impedidos de receberem garantias e obtenção de crédito junto a outro ente federado, inclusive para refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

vedações a partir da ideia de “sustentabilidade da dívida pública”, um conceito mal empregado em razão da impossibilidade lógica de um Estado deixar de pagar ou rolar a dívida que é emitida na própria moeda, mas também devido à total inexistência de evidência empírica acerca de um suposto nível ótimo de dívida pública.

A EC nº 95/2016 e a EC nº 109/2021 consolidaram o movimento em curso desde a década de 1980, centrado na crença equivocada de que o caminho para a retomada do crescimento econômico e da geração de empregos é o reforço do controle do gasto público, o que em verdade restringe a capacidade do governo de exercer a sua soberania monetária para coordenar as ações governamentais em escala nacional. Desse modo, após o Brasil apresentar crescimento médio do PIB per capita de cerca de 4,0% entre 1931 e 1980, esse indicador se reduziu para apenas 0,5% nas últimas quatro décadas. Assim, é preciso reconhecer a urgência da estruturação de uma nova agenda de transformações institucionais e de gestão, que criem condições favoráveis à retomada do crescimento econômico com inclusão social.

Uma alternativa interessante para o aperfeiçoamento do arranjo institucional de planejamento e orçamento brasileiro é revogar a EC nº 95/2016, substituindo-a por um regime fiscal funcional ao desenvolvimento, que atribua a cada Plano Plurianual as funções de: indicar os gastos públicos por grandes grupos de despesas no horizonte de quatro anos; projetar para esses grandes grupos as despesas a serem realizadas em horizontes de 20 anos; e estabelecer os procedimentos que deverão ser observados no monitoramento, na avaliação e na revisão de gastos durante a vigência de cada plano.

Trata-se de uma medida factível e urgente para viabilizar um projeto de desenvolvimento inclusivo para o Brasil, a ser implementada em conjunto com as providências recomendadas nas demais seções deste texto. Em outras palavras, havendo um projeto de desenvolvimento inclusivo e sustentável, dada a complexidade intrínseca aos diversos esforços de planejamento setorial e, principalmente, os desafios de harmonização da sua implementação no tempo e no espaço, é natural que restrições econômicas e técnicas reais, previstas ou não nos planejamentos inicialmente elaborados, demandem ajustes durante a elaboração e a execução dos planos setoriais. Isso exige que o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal apoie a Presidência da República na estruturação de

processos transparentes de monitoramento, avaliação e revisão de gastos, contando com o auxílio de um Conselho de Desenvolvimento que reúna ministros e representantes da sociedade civil.

Reforma Tributária Justa e Solidária

Em toda nação minimamente organizada o sistema tributário deve cumprir uma função de natureza essencialmente instrumental, com seus contornos e características definidos pelo papel que a sociedade atribua ao Estado. Precisamos superar a ideia simplista de tratar as questões tributárias apenas como assuntos técnicos que só interessariam aos especialistas, sem conectá-las com as diferentes concepções políticas sobre o tipo de sociedade que se almeja construir, o modelo de Estado, o tipo de desenvolvimento econômico e a amplitude dos direitos sociais.

A Constituição brasileira estabelece que são objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Isso impõe a necessidade de ajustar o sistema tributário para garantir ao Estado os instrumentos necessários e suficientes para o cumprimento destes compromissos.

No entanto, quando observamos o sistema tributário brasileiro não é difícil perceber o quão distante ele se encontra das diretrizes constitucionais. A regressividade da tributação tem aumentado, onerando cada vez mais os mais pobres e cada vez menos os mais ricos. Isso fica evidente mesmo quando analisamos apenas o Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF. Em 1995, quem ganhava aproximadamente 8 salários-mínimos era isento deste tributo. Atualmente quem ganham menos de dois salários-mínimos já está incluído no campo de incidência, fenômeno produzido pelo congelamento da tabela de alíquotas, ou por correções muito aquém dos índices de inflação. A não correção da tabela, portanto, faz com que pessoas com rendas mais baixas paguem cada vez mais e aqueles que não pagavam passem a pagar este tributo.

Por outro lado, os mais ricos passaram a ser cada vez mais beneficiados. Até 1989, o IRPF contava com sete alíquotas progressivas, sendo a maior delas de 45%, e, a partir daquele ano, passamos a ter apenas 2 alíquotas, sendo a maior delas de 25%. Atualmente temos 4 alíquotas,

mas a alíquota máxima, de 27,5%, continua sendo muito baixa para os padrões internacionais, ficando abaixo até mesmo da média dos países da América Latina, o que prejudica o princípio da progressividade e garantia de contribuição mais significativa das rendas mais elevadas.

Além disso, a partir de 1996, todas as rendas de lucros e dividendos distribuídos passaram a ser isentas do Imposto de Renda, beneficiando ainda mais os contribuintes com maiores rendimentos. Com a desoneração das rendas do capital, as alíquotas efetivas incidentes sobre a totalidade das altas rendas são menores do que as alíquotas efetivas que incidem sobre as rendas mais baixas, ou seja, proporcionalmente a renda total de cada um, os mais ricos pagam muito menos Imposto de Renda do que os mais pobres.

Como seria possível realizar os objetivos de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades com uma tributação que gradativamente vai onerando mais os mais pobres do que os mais ricos, em relação as rendas de cada um?

Estudo realizado pelo Instituto Justiça Fiscal demonstra que, de 2007 a 2018, apesar de estarem sujeitos a alíquotas efetivas menores, os contribuintes com rendas mais elevadas ainda tiveram redução de suas alíquotas efetivas. Neste período, é possível perceber que os contribuintes com rendas superiores a 320 salários-mínimos estão sujeitos a alíquotas efetivas próximas daqueles com rendas de até 5 salários-mínimos, no entanto, para estes as alíquotas crescem, enquanto, para aqueles, elas vêm decrescendo no mesmo período. Este estudo demonstra que os contribuintes com rendas de até 30 salários-mínimos tiveram elevação em suas alíquotas efetivas neste período, ao contrário daqueles com rendas superiores a esse montante, que vêm sendo gradativamente desonerados.

A transferência do maior peso da tributação para os mais pobres se dá também por uma elevação na participação dos tributos incidentes sobre o consumo na arrecadação total e uma redução da tributação das altas rendas. Uma reforma alinhada com os objetivos e princípios constitucionais precisa ser centrada na realocação da carga tributária, de forma a aumentar a tributação sobre as altas rendas e as grandes riquezas e a reduzir a sua incidência sobre o consumo.

Repensar a tributação, portanto, exige, primeiramente, a reafirmação do projeto orientador do Estado brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988 e, além disso, mas não menos importante, disposição para

enfrentar os desafios que decorrem das transformações do mundo contemporâneo, sobretudo no que se refere à digitalização da economia, à robótica, à inteligência artificial, à desmaterialização da riqueza e às novas conjunturas impostas ao mundo do trabalho.

Há que se afirmar a centralidade do sistema tributário para promover a redução das desigualdades extremas de patrimônio e renda, para promover o desenvolvimento nacional, para viabilizar os direitos sociais assegurados na Constituição Federal e para promover o bem-estar de todos. É falso o argumento de que há contradição entre a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico.

Seguindo o princípio do respeito à capacidade contributiva, é preciso graduar os tributos de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os mais ricos paguem mais, e os mais pobres paguem menos, ou não paguem. Isso possibilitará acréscimo de bem-estar e redução das desigualdades, ao mesmo tempo em que estimulará a atividade econômica, disponibilizando renda para os setores com maior propensão ao consumo.

A Constituição Federal aponta como princípios orientadores para a tributação no Brasil o que já é consagrado na experiência dos países que conseguiram reduzir a desigualdade social e promover o desenvolvimento econômico. Nos países desenvolvidos os tributos incidem mais sobre o patrimônio e a renda, enquanto aqui tributamos mais o consumo e a produção, afetando de forma desproporcional os segmentos mais vulneráveis da população, e reduzindo a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional.

Na Dinamarca, a renda e o patrimônio representam, em conjunto, 67% da arrecadação total de impostos. Nos Estados Unidos, 60%. Na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 40%. No Brasil, apenas 23%. Por outro lado, somos vice-campeões mundiais em tributação sobre o consumo. No Brasil, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo atinge 50% da arrecadação total. A média da OCDE é de 32,4% e nos EUA, 17%

No Brasil, a injustiça fiscal é evidente: a carga tributária sobre os consumidores cresce à medida que suas rendas diminuem. Por essa razão, nossa tributação é considerada regressiva. Ela pesa muito mais no bolso de quem ganha menos (que tende a gastar tudo o que ganha no consumo) do que no bolso de quem ganha mais. Não há dúvida de que precisamos de uma tributação progressiva para reduzir a concentração de renda em

nosso País. Não basta a proporcionalidade, na qual a tributação se dá de forma linear. O nosso país carece da progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as altas rendas e a riqueza. Já a simples proporcionalidade mantém constante uma mesma alíquota para bases diferentes e crescentes, podendo até ser adequada para países que já tenham alcançado uma relativa uniformidade na distribuição da renda e poucas desigualdades sociais, o que definitivamente não é o nosso caso.

Outro princípio importante explícito em nossa Constituição é o da isonomia, que é flagrantemente desrespeitado quando, por exemplo, parcelas das altas rendas das pessoas físicas são dispensadas do pagamento do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), em decorrência da isenção para lucros e dividendos distribuídos a sócios e acionistas, inclusive quando remetidos ao exterior, além das alíquotas reduzidas para ganhos de capital. Com isso, esse tributo se torna regressivo para rendimentos superiores à faixa de 30 a 40 salários-mínimos.

Outro fator que mitiga a progressividade tributária é a reduzida alíquota máxima no Brasil (27,5%), bem inferior à média da OCDE (41%). Essa alíquota é superior a 50% em nações como Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca e Japão; e entre 40% e 50% na Alemanha, França, Itália, Noruega, Portugal e Reino Unido. A alíquota máxima praticada no Brasil é inferior à praticada inclusive em países como Argentina (35%), Chile (40%), Colômbia (33%), China (45%), Índia (34%) e Turquia (35%). Como resultado, o Brasil arrecada apenas 2,5% do PIB com o IRPF, enquanto a média da OCDE é de 8,5% do PIB.

O Imposto de Renda é, sem dúvida, o tributo mais importante de um sistema tributário justo, pois é capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte. Por meio do Imposto de Renda será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto com maior capacidade de ser progressivo.

O princípio da universalidade requer ainda a tributação de todos os rendimentos de um contribuinte, independentemente do local de sua origem, se no país ou no exterior. Não tributar os rendimentos auferidos no exterior, especialmente em paraísos fiscais, significa tratamento privilegiado aos mais ricos. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores às dos demais rendimentos.

Neste sentido, é necessário revogar algumas das alterações realizadas após 1995 na legislação tributária infraconstitucional, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil, com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Dentre as mudanças necessárias, destacam-se: o fim da possibilidade de dedução, na base de cálculo do IR e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, dos juros sobre o capital próprio distribuídos pelas empresas; e o fim da isenção de IR à distribuição dos lucros e dividendos, inclusive quando remetidos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil. Adicionalmente, deve-se acabar com a isenção de IR para rendimentos com títulos públicos detidos por estrangeiros, além das desonerações existentes para fundos de investimento fechados e especiais.

A economia se deslocou para a esfera financeira, mas o sistema tributário não acompanhou. O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) tem potencial para ser um tributo regulatório importante para controlar as transações financeiras e, alcançar, portanto, os ativos financeiros dos detentores de maior renda e patrimônio no país.

Outra anomalia do sistema tributário brasileiro é a baixa tributação sobre o patrimônio. Especialmente a partir da grande depressão de 1929, a maior parte dos países desenvolvidos adotou tributo sobre o estoque da riqueza pessoal. No Brasil, com mais de meio século de atraso, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi aprovado na Constituição de 1988. Entretanto, passadas mais de três décadas, a cobrança do tributo ainda não foi regulamentada pelo Congresso Nacional.

Soma-se às iniquidades da tributação sobre o patrimônio a baixíssima participação na arrecadação total do Imposto Territorial Rural (ITR), que representa somente 0,02% do PIB, embora tenha alíquotas estabelecidas em níveis razoáveis. A sua inexpressividade, em termos de arrecadação, decorre especialmente dos critérios de apuração das suas bases de cálculo, o que acaba esvaziando a sua capacidade de ser operado como um instrumento para promoção de uma política de desconcentração fundiária.

Outra forma de avançar na justiça fiscal para reduzir as desigualdades sociais é ampliar a tributação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que possui baixa progressividade, com pequena distinção entre as alíquotas cobradas dos proprietários de veículos populares e dos veículos de alto luxo. Como se não bastassem todas essas injustiças fiscais, o IPVA brasileiro não incide sobre embarcações e aeronaves

particulares. Para corrigir essa distorção, basta inserir na Constituição Federal a previsão de incidência do tributo sobre veículos automotores marítimos e aéreos. Num país como o Brasil, com notórias distorções de renda, é uma afronta que proprietários de veículos como jatos, helicópteros, iates e lanchas, estejam isentos de imposto sobre a propriedade destes bens.

Nossas elites econômicas, que tanto admiram os países desenvolvidos, darão uma importante contribuição para a Nação quando passarem a apoiar as propostas legislativas que se encontram no Congresso Nacional com o intuito de fazer com que o sistema tributário brasileiro se torne mais parecido com o padrão adotado nos países da OCDE. As principais alterações legislativas para assegurar maior progressividade, na verdade, podem ser realizadas por meio de mudanças infraconstitucionais. Propostas de Emenda à Constituição que tramitam na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal destinadas à simplificação não atingem o cerne das questões relacionadas à regressividade do sistema tributário nacional, ao não atingirem a tributação sobre a renda e o patrimônio, e ainda podem ser nocivas às políticas sociais, ao reunirem sob uma mesma espécie de tributo contribuições sociais destinadas especialmente à seguridade social, desvinculando-as dessa finalidade.

Uma reforma tributária justa e solidária precisa, resumidamente: corrigir as distorções infraconstitucionais do Imposto de Renda (revogar a isenção para lucros e dividendos, revogar os juros sobre o capital próprio, atualizar a tabela de alíquotas do IRPF, criar alíquotas marginais de até 45%); reduzir tributos das micro e pequenas empresas; regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas; elevar as alíquotas sobre o ITR; elevar a alíquota máxima do Imposto sobre Transmissão Causa Morte e Doações; elevar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido do setor financeiro e mineral; criar uma Contribuição Social Sobres Altas Rendas das Pessoas Físicas; e instituir uma Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico sobre importação e produção de agrotóxicos. Com estas medidas, será possível ampliar a arrecadação em quase R\$ 300 bilhões, atingindo apenas os 0,3% mais ricos da população e reduzindo tributos para mais de 90% dos trabalhadores.

Afinal, se queremos de fato promover novos padrões de produção e consumo, orientados por (e para) um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, economicamente funcional e ambientalmente

sustentável, precisamos implementar um sistema tributário condizente com tais objetivos.

Desemprego Zero e Trabalho Digno

O desemprego involuntário é uma das principais mazelas das sociedades contemporâneas. No Brasil, temos atualmente cerca de 13 milhões de pessoas desocupadas, 5 milhões subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e outras 13 milhões na força de trabalho potencial, totalizando mais de 30 milhões de pessoas desprovidas de condições dignas de vida. A situação é ainda mais grave para os jovens e para mulheres e negros, segmentos sociais que historicamente apresentam índices mais altos de desemprego e, quando empregados, em média recebem salários mais baixos do que os homens e brancos.

Do ponto de vista retórico, mesmo entre os segmentos mais conservadores da sociedade brasileira, é possível notar um quase consenso de que a reversão desse quadro dramático exige articulação entre diversas políticas públicas, conferindo atenção para as múltiplas formas de exclusão social. O que falta é transformar os discursos socialmente inclusivos em ações concretas em escalas condizentes com os desafios a serem enfrentados. Isto jamais será alcançado apenas pelo livre jogo das forças de mercado, ainda que práticas de responsabilidade social pela iniciativa privada sejam louváveis e devam certamente ser estimuladas.

Em um mundo que passa por aceleradas transformações tecnológicas, cabe aos Estados nacionais adotarem as providências que forem necessárias para erradicar o desemprego involuntário em seus territórios. Uma forma direta de lidar com esse problema é por meio de programas de garantia de emprego financiados pelos tesouros nacionais.

Iniciativas nesse sentido têm sido implementadas em diversos países desde a década de 1930. Em resposta aos níveis alarmantes de desemprego que se seguiram à crise financeira mundial de 1929, iniciativas como a *Works Progress Administration* dos Estados Unidos possibilitaram a construção ou reconstrução de rodovias, pontes, viadutos, edifícios públicos, parques e campos desportivos. Os trabalhadores drenaram pântanos maláricos, organizaram escolas de enfermagem, alfabetizaram adultos, levantaram teatros, produziram arte etc.

A reconstrução das economias nacionais pós-pandemia exigirá iniciativas governamentais tão ou mais ousadas do que as experimentadas naquela época. Com a vantagem que o conhecimento atual sobre as potencialidades das finanças públicas para promover formas inclusivas de desenvolvimento é muito maior do que um século atrás. Conforme exposto anteriormente, hoje se sabe que governos monetariamente soberanos, como é o caso do governo brasileiro, não dependem de arrecadação prévia para contratar bens e serviços na moeda que eles mesmos emitem.

Portanto, está ao alcance da União disponibilizar dotações orçamentárias suficientes para assegurar oportunidades de trabalho digno para todos os brasileiros e brasileiras. A erradicação do desemprego involuntário no Brasil é viável se a União ofertar emprego a todos que estejam dispostos, desejosos e aptos para trabalhar em troca de determinado salário previamente estabelecido. Somente aqueles que não quiserem (ou não estiverem aptos para) trabalhar ao salário oferecido serão deixados sem trabalho, podendo neste caso ser atendidos pela Assistência Social.

Para isso será preciso revogar regras fiscais anacrônicas, como a Emenda Constitucional nº 95/2016. Para maior agilidade, eficiência e segurança jurídica, é desejável a aprovação de dispositivos normativos assegurando que os gastos com o programa de garantia de emprego sejam considerados uma despesa obrigatória, o que não implica, é claro, ausência de mecanismos legais de controle, fiscalização e publicidade.

Pelo contrário. Em uma sociedade caracterizada pelo pleno emprego, a tendência é que o exercício da cidadania ocorra de forma mais efetiva. A erradicação do desemprego involuntário possibilitará a erradicação da miséria e a mitigação de diversos problemas sociais relacionados à pobreza, o que contribuirá para a elevação dos salários e da qualidade de vida do conjunto da população, que disporá de condições mais adequadas de nutrição, saneamento, saúde, habitação, educação, segurança etc. Logo, mais cidadãos terão condições objetivas de participar de forma virtuosa da vida comunitária, o que certamente contribuirá para a ampliação da participação social na formulação e fiscalização das políticas públicas.

A partir das experiências acumuladas com o Sistema Nacional de Empregos (Sine) poderão ser criados centros locais de emprego em cada município, permitindo que cada trabalhador se inscreva para conseguir um posto de trabalho próximo da sua residência. Estes centros podem ser formados pela própria comunidade local, responsável pela alocação

da força de trabalho de acordo com as necessidades locais e as diretrizes gerais do programa. A descentralização é importante para tornar a sociedade local parte integrante do programa, decidindo onde e quais serviços serão prestados, além de focalizar a demanda de emprego em setores mais necessários.

Apesar de localmente administrado, o programa de garantia de emprego precisa ser financiado pela União, que é o ente responsável pela emissão da moeda estatal e pela gestão macroeconômica. Isso possibilitará a regulação do mercado de trabalho e do nível de preços em escala nacional. Durante os ciclos recessivos, o programa de garantia de emprego será responsável por absorver os trabalhadores que não encontrem ocupação no setor privado, oferecendo-lhes um salário decente com condições dignas. Já nos ciclos de crescimento econômico, na medida em que os empregadores privados ofereçam salários acima do oferecido pelo programa, a tendência é que esses trabalhadores voltem para a iniciativa privada, mantendo a economia em pleno emprego.

É fundamental que o programa contemple uma vertente de treinamento, de modo que o trabalhador, localmente cadastrado e tendo seu trabalho remunerado pela União, tenha a sua jornada dividida entre um período de prestação de serviço e outro período dedicado à capacitação para melhor inserção no mercado de trabalho. De forma integrada com as políticas de educação, a vertente de treinamento qualificará o trabalhador para que ganhos de produtividade da força de trabalho sejam verificados no âmbito macroeconômico. É esperado que tais ganhos ajudem a mitigar pressões inflacionárias, bem como aliviar a pressão sobre o Balanço de Pagamentos.

No caso do Brasil, em que cerca de 29% da população adulta é considerada analfabeta funcional, aulas de reforço em português e matemática podem surtir grande efeito sobre a força de trabalho. Para os trabalhadores com melhor formação básica, é preciso oferecer cursos profissionalizantes que os coloquem em vias de competir com aqueles que não perderam seu emprego durante o ciclo recessivo. Isso é fundamental para combater a histerese do mercado de trabalho, em que o último trabalhador a ser contratado no período de expansão costuma ser o primeiro demitido em períodos de crise.

A coordenação no âmbito nacional, por sua vez, determinará as diretrizes gerais do programa. É desejável, por exemplo, que o trabalho seja

em uma distância próxima da residência do trabalhador, para mitigar os incentivos migratórios. Além disso, é importante que o governo federal ofereça conteúdo informativo para que os centros locais destinem sua força de trabalho prioritariamente para setores de baixo conteúdo importado, reduzindo, assim, a parcela da demanda convertida em importações. Ademais, é desejável que o programa produza bens e serviços a serem utilizados pelos próprios trabalhadores, como consertos e pequenas obras de espaços públicos, cuidado de crianças e idosos, aulas de reforço escolar, projetos artísticos e esportivos, produção de comida orgânica para a própria comunidade, atividades de reflorestamento e proteção ambiental, entre outras demandas de cada comunidade local.

A observação destas diretrizes amplificará o efeito multiplicador do gasto dentro de cada comunidade, fazendo o dinheiro circular nestes espaços e provocando uma série de externalidades positivas, como fomento de pequenos comércios locais. É importante destacar que serviços como cuidados de idosos e crianças terão efeitos positivos sobre os empregados do setor privado, reduzindo a quantidade de horas de trabalho não remuneradas e melhorando a qualidade de vida.

A remuneração do programa deve incidir sobre as horas trabalhadas e as de treinamento, tornando-se assim o salário-mínimo de fato da economia, já que os empregadores privados precisarão oferecer postos de trabalho com salário igual ou superior ao do programa, para serem atraentes. Apesar do programa contribuir para a ampliação da produtividade da força de trabalho e para a regulação do mercado de trabalho, choques inflacionários poderão ocorrer pontualmente devido a descompassos entre demanda e oferta. Por mais que no longo prazo a capacidade produtiva tenda a se ajustar ao crescimento da demanda, é preciso algum tempo para que a oferta se modele aos novos parâmetros da demanda. Nos países periféricos, a estrutura de oferta tende a ser pouco compatível com a demanda doméstica e majoritariamente voltada para atender à exportação. Isto sugere que o programa de garantia de emprego deve ser implementado em etapas, de forma a permitir que a oferta de bens e serviços vá se moldando, gradativamente, em sintonia com a velocidade de aumento do poder aquisitivo dos segmentos sociais mais vulneráveis.

O ideal é que os primeiros postos de trabalho gerados pelo programa visem a produção de alimentos orgânicos, a fim de destinar a produção para aqueles que estão em vulnerabilidade alimentícia, bem como

a revitalização de espaços públicos, o que permitirá formas de vivência comunitária mais inclusivas. Etapas posteriores podem incluir cuidados de crianças, idosos, atividades culturais, segurança comunitária, saneamento, reflorestamento e o que mais a comunidade local julgar desejável.

Um programa desta natureza não resolverá sozinho todos os problemas de emprego, desemprego, subemprego, baixa qualificação e desigualdades de renda e de acesso a serviços. Outras políticas públicas continuarão sendo necessárias para viabilizar a construção de uma sociedade mais próspera e inclusiva. No âmbito das relações de trabalho será preciso, por exemplo:

- Reconhecer o vínculo trabalhista de prestadores de serviços por aplicativos;
- Extinguir a modalidade de contrato de trabalho intermitente;
- Assegurar a prorrogação automática dos acordos coletivos de trabalho até a assinatura de novo contrato; e
- Vedar a possibilidade de prevalência do “acordado sobre o legislado” nas relações trabalhistas.

Medidas como essas são fundamentais para reduzir as disparidades de poder de barganha nas relações entre empregadores e empregados, dentre outras razões civilizatórias.

Sustentabilidade Socioambiental

O desenvolvimento sustentável do Brasil precisa estar centrado na promoção da qualidade de vida das pessoas e na conservação da natureza, ao invés de favorecer a acumulação de terras e a produção de riquezas nas mãos de poucos, às custas da ameaça à biodiversidade, da deterioração do solo e das águas, do envenenamento generalizado do meio com poluentes (notadamente os agrotóxicos no campo e emissões de gases nas áreas urbanas), da invisibilidade dos povos e comunidades tradicionais do campo, da floresta e das águas (PCTs), da grilagem e violência na apropriação dos recursos naturais e da “criação” da pobreza, com a exploração da maioria.

O Brasil é o país mais megabiodiverso do mundo. Possui um vasto oceano, com domínio de praticamente toda face oeste do Atlântico Sul. Apresenta extensão continental, com diversos e riquíssimos biomas, grande biodiversidade e inúmeras riquezas sobre e sob o solo. Tão grande e

importante é a diversidade de povos e comunidades tradicionais existentes em todo o território nacional, que conservam a natureza há séculos, ou até milênios, e fazem do País um destaque em diversidades cultural e étnica.

Entretanto, o que seria o “país do futuro”, essa promessa eterna, em muitos aspectos parece mais o “país do passado”, retrocedendo a padrões de (anti)desenvolvimento coloniais. Vigora a exploração extremamente desigual e predatória deste patrimônio. As monoculturas, a pecuária extensiva e a extração de minérios com vistas à exportação de *commodities*, com pouco ou nenhum valor agregado, não raramente, se associam a setores criminosos, que insistem em capitalizar os lucros e socializar os custos.

A política ambiental vem sendo, em especial nos últimos quatro anos, enormemente enfraquecida, desregulamentada e descumprida, transformando nosso País, infelizmente, em atrativo internacional ao baixo custo de exploração, inclusive com a precarização extrema da força de trabalho, expondo nosso povo, principalmente os mais pobres, à toda a sorte de impactos ambientais graves, de longo prazo e irreversíveis. É a chamada competitividade espúria, guardadas as devidas proporções, semelhante ao sistema de capitânicas hereditárias com monoculturas extensivas de exportação para a metrópole, uso intensivo e predatório dos recursos naturais e das vidas humanas. Ou como Raul já cantou, de maneira sagaz e irônica: «Os estrangeiros, eu sei que eles vão gostar / Tem o Atlântico, tem vista pro mar / A Amazônia é o jardim do quintal / E o dólar deles paga o nosso mingau».

Precisamos de floresta em pé, água limpa, ar puro e comida sem veneno. Quatro elementos que estão cada vez mais raros de se encontrar, sobretudo para grande parcela da população. Ao contrário do que o (anti)desenvolvimentismo arcaico e predatório quer fazer parecer, proteger o meio ambiente, seus ativos e serviços ecossistêmicos é, na verdade, a chave pra gerar mais e melhores empregos e renda.

Espera-se dos governantes que atuem garantindo o direito constitucional ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Importante também destacar que se impõe ao poder público, mas também a toda a sociedade brasileira, “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Faz-se urgente uma guinada rumo à Constituição. Analogias socioambientais dizem que, enquanto humanidade, “rumamos em direção ao abismo”. Uma sociedade que explora cada dia mais seus recursos

naturais finitos, envenena todo o meio e colapsa o sistema, sem distribuir essa riqueza com a sua população.

O modelo de “(anti)desenvolvimento” atual contribui para tornar os ricos cada vez mais ricos, e os socialmente frágeis cada dia mais frágeis. O Brasil tem um papel fundamental em auxiliar o mundo a se tornar mais “sustentável”, e tem, por sua própria natureza, dever com o seu povo, assegurando condições de vida dignas e saudáveis a todos e todas. Cinco princípios constituem os alicerces da nossa proposta de fortalecimento da Política Socioambiental Brasileira, a saber:

Participação Social é o primeiro deles. Num País historicamente dominado por uma ínfima parcela da sociedade, detentora do poder político e econômico, uma genuína democracia deve preconizar pelo envolvimento da outra parcela, tão ou mais dependente dos recursos socioambientais. Quanto maior a diversidade e os saberes, inclusive os tradicionais, no processo de participação, melhor se dará o controle social das políticas públicas. Para tanto, é necessário garantir condições efetivas com recursos alocados para a participação de todos os atores, especialmente a parcela historicamente desprestigiada. Também é fundamental reabrir e manter abertos os espaços efetivos de participação social na governança do nosso vastíssimo patrimônio. Comitês de bacias, conselhos gestores e comissões, paritários e democráticos, que preconizam uma justa e equilibrada participação de todos os setores envolvidos, são elementos essenciais.

Soberania Nacional é um outro princípio a ser implementado no Brasil. Historicamente negligenciada em detrimento de interesses particulares dos grupos socioeconômicos dominantes internos e externos, não podemos afirmar que o Brasil seja uma “nação plenamente soberana” ou tenha suas políticas voltadas ao bem estar de seu povo. Somos um País que retroage a padrões coloniais, em pleno século 21. É vital “virar o jogo” da capitalização dos lucros e socialização dos custos, para a necessária socialização dos lucros e a individualização dos custos, o que gerará justiça e benefícios de longo prazo à sociedade. A utilização e a exploração de recursos naturais do solo, da água, do ar, e, mais especificamente, o petróleo, as florestas e os minérios, precisam observar e fortalecer a soberania nacional, com atenção especial às questões socioambientais.

Transparência dos Processos Decisórios é mais um princípio fundamental da democracia. No campo socioambiental, é fundamental reconhecer as causas e motivações, bem como dar publicidade às ações, de forma

que possamos todos saber “o quê”, o “porquê” e o “como” de cada empreendimento e seus impactos, por exemplo. É preciso ampliar e garantir o acesso às informações de todo o ciclo das políticas públicas.

Justiça Socioambiental e Equidade. Cada vez mais, precisamos tratar igualmente os iguais e, na medida de suas desigualdades, os desiguais. Acreditamos que, empregando o que de melhor cada um de nós, indivíduos e coletividades, têm a oferecer na atenção ao que cada um de nós genuinamente necessita, estabeleceremos não apenas uma socioeconomia interna forte, mas também um exemplo de políticas socioambientais para o mundo inteiro, buscando um novo rumo civilizacional para o terceiro milênio. É nítido que todos os empreendimentos mais impactantes recaem principalmente sobre populações pobres, negras e indígenas, as que mais sofrem com os problemas decorrentes, agudos e crônicos, de saúde pública e de deterioração de índices básicos de qualidade de vida. Tais injustiças ambientais precisam ser enfrentadas a sério, publicizadas e criminalizadas, quando for o caso, incorporando de fato as obrigações socioambientais e ecológicas a cada empreendimento, no fortalecimento e resgate do Licenciamento Ambiental efetivo.

Responsabilidade Transgeracional é, por fim, fundamental quando pensamos em um modelo de Nação que perdure e que, ao mesmo tempo, possa se renovar conforme suas necessidades. Preocupamo-nos com “nossos filhos e netos”, permitindo não só que as futuras gerações disponham dos mesmos recursos e condições de vida que dispomos hoje, climáticas, por exemplo. Mas que as futuras gerações tenham acesso a recursos inacessíveis a nós atualmente. Não se trata apenas de “reserva de contingência” para o futuro, certamente mais difícil que o tempo atual, com o agravamento das crises de toda ordem, mas também um modelo de desenvolvimento pautado pela qualidade socioambiental efetiva e solidária.

Todos esses cinco princípios devem ser aplicados, por exemplo, ao tema das cidades sustentáveis, tão em voga hoje em dia. É preciso abordar, na gestão socioambiental, o espaço das cidades, a *urbe* onde reside o grande contingente populacional brasileiro. Todos os dias, homens, mulheres e crianças acordam em meio a um “mar” de concreto, vidro e poluição, muitos em condições degradantes. As cidades brasileiras, via de regra, não são espaços “confortáveis” para sua população e as constroem de diversas formas. Habitações precárias, falta de saneamento, poluição do ar, falta de espaços públicos de lazer, água contaminada por poluição industrial

e agrotóxicos, distanciamento entre onde se vive e onde se trabalha, são apenas alguns dos problemas socioambientais do ambiente urbano, onde se assomam aspectos como a violência oriunda da desigualdade social. Um sistema social que nega ao indivíduo e à coletividade sua dignidade, recursos e serviços necessários à sobrevivência, transformando parcela significativa da população em “cidadão de segunda classe”, enquanto os mais privilegiados se isolam nos condomínios “protegidos”.

O Estado brasileiro deve investir em soluções modulares, aplicáveis à quadra, à rua, ao bairro, de forma a promover a cidadania, sobretudo aos mais necessitados. Hortas comunitárias, arborização, produção de energia através de biodigestores e placas solares, tratamento de resíduos na própria residência, aproximação da comunidade com as escolas e os postos de trabalho são apenas algumas das medidas possíveis para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Melhor transporte público, com integração entre modalidades e estímulo às ciclovias são medidas já em curso em algumas poucas localidades que, se empregadas em larga escala, têm o potencial de transformar o espaço urbano, além da óbvia necessidade de melhorar a oferta de serviços básicos como saúde, saneamento básico, educação, cultura e segurança pública.

Neste particular, a diminuição da disponibilidade de água nos reservatórios está intimamente ligada ao desmatamento da Amazônia, do Pantanal, do Cerrado e demais biomas, das áreas de proteção ambiental dos rios e nascentes. O uso irracional do recurso água, que é finito, exercido principalmente por fortes interesses econômicos agropecuários, mineradores e industriais, também tem se agravado. Há quebra do ciclo hidrológico promovido pela evapotranspiração das árvores (os famosos “rios voadores”) e o assoreamento dos corpos hídricos que estão tornando a água escassa em várias regiões do País, e os racionamentos nas cidades cada vez mais comuns. É preciso não apenas racionalizar o uso dos mananciais, mas sobretudo, “plantarmos água”, recuperando matas ciliares e reflorestando áreas desmatadas.

Em paralelo, precisamos de uma gestão mais consciente dos recursos hídricos, com o fortalecimento e ampliação dos comitês de bacias hidrográficas, a elaboração de planos de gestão de recursos hídricos e a valorização e criação de agências de regulação do uso da água, com ênfase no controle e monitoramento de outorgas. A atividade agropecuária é a maior consumidora de água do País, e não raro interrompe os cursos

naturais para a instalação de açudes que alteram a dinâmica hidrológica, assim como os reservatórios de hidrelétricas, ainda piores em geração de impactos. Nossos setores mineral e industrial em boa parte são também hidroatensivos. Precisamos, ainda, melhorar a qualidade do saneamento urbano, rural e industrial, devolvendo ao meio ambiente a água com qualidade similar à qual captamos para o consumo.

Caso isso não seja feito em tempo hábil, tufões, nuvens de poeira, chuvas torrenciais, incêndios florestais, secas extremas, dentre outros eventos climáticos críticos, tornar-se-ão a regra. A cada ano vemos a ampliação, em diversidade e intensidade, destes fenômenos causados pela interferência humana no clima, e precisamos agir para mitigá-los e nos ajustarmos a eles porque, sim, no curto e médio prazo eles só aumentarão.

O Brasil é o 5º maior emissor de gases-estufa, e tem avançado ano a ano no aumento de emissão. O metano brasileiro, gerado principalmente pelo grande rebanho bovino, de cerca de 218 milhões de cabeças, é mais nocivo do que o gás carbônico, por cada unidade gerada. Além disso, queimadas e avanços de incêndios vêm contribuindo significativamente para a catástrofe geral.

O descompasso entre a imagem que o Brasil tenta passar oficialmente e a realidade, com os sucessivos recordes de desmatamento na Amazônia e em todos os biomas, cobra seu preço em termos da perda de credibilidade do País, que distancia investidores e reduz a possibilidade de acordos comerciais. O Brasil apresentou metas de reduzir as emissões em 37% até 2025, reduzir em 43% até 2030 e neutralizar as emissões até 2060, mas quase nada vem realizando, antes pelo contrário. Devemos ter acesso a informações regulares e robustas sobre as emissões de gases-estufa, cobrar e implantar políticas efetivas para cumprir o Acordo de Paris e ir além de suas metas, no que for possível.

Retomar políticas públicas que foram desestruturadas de forma a atualizá-las e avançar nas questões do desenvolvimento sustentável e socialmente responsável, respeitando as diferentes paisagens naturais e humanas deste país continental, deve ser o ponto de partida para ser um país do futuro já em 2023. Também não é possível pensar que o País é único e independente do resto do planeta. Partilhamos a Amazônia, o Pantanal e os Pampas com os países vizinhos e a atmosfera e as águas do oceano com todo o planeta. A Caatinga é nossa, mas é também do mundo.

Participação, respeito e diálogo é uma trilogia fundamental para a vida. Meio ambiente é vida.

Reforma Administrativa e o Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia

O fortalecimento do Estado democrático, que tome uma postura ativa em prol do desenvolvimento, reforçando principalmente seus pilares sociais, é condição necessária para que sejam efetivados os objetivos fundamentais da República, conforme determina o art. 3º da Constituição Federal.

Precisamos de um Estado forte e eficiente, controlado pela sociedade e aberto à crítica, que seja capaz de prestar serviços públicos de qualidade. O Estado necessário para promover o desenvolvimento sustentável precisa ter sua capacidade operacional fortalecida, orientada por um sistema de planejamento governamental que disponha dos meios necessários para direcionar de forma efetiva os processos de alocação orçamentária, bem como as atividades de monitoramento e avaliação, a partir de uma perspectiva territorialmente situada, o que implica esforços de articulação federativa, cooperação com a iniciativa privada e maior abertura à participação social.

Para além da necessária melhoria da qualidade dos serviços prestados, o Estado republicano precisa pautar-se pela busca do aprimoramento constante da democracia. Isso exige uma administração pública de alto nível técnico, que disponha de capacidades objetivas para formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento comprometidas com os objetivos constitucionais e sujeitas a mecanismos de controle da sociedade sobre o próprio Estado, sem o que ele tenderá à maior burocratização, maior corrupção e maior propensão a errar.

A alternância no poder, condição essencial dos regimes democráticos, precisa ser contrabalançada pela existência de uma burocracia pública estável e de alto nível, que represente o elemento de continuidade também necessário ao bom funcionamento de uma instituição complexa como o Estado nacional. Mudanças de milhares de quadros a cada quatro anos, com recrutamento indiscriminado fora do aparelho de Estado, a partir de arranjos político-partidários, exacerbam a alternância a ponto de fazer preponderar seu aspecto negativo, por tornar errático o desempenho da

administração. Decisões de curto e de curtíssimo prazo passam a prevalecer amplamente sobre quaisquer outras considerações. O loteamento de cargos, além disso, o mais das vezes é apenas a face pública das redes de corrupção que se disseminaram.

A soberania popular pressupõe mais do que o livre exercício do voto e o respeito das instituições ao resultado das urnas. É preciso melhorar a qualidade da democracia no Brasil, combinar de forma eficaz a democracia representativa a novas formas de exercício da democracia participativa e enfrentar o processo devastador de desqualificação da política e de deslegitimação das instituições, sob pena de agravamento da crise de representação política e do avanço de forças autoritárias.

Precisamos criar mecanismos de participação popular que revigorem a democracia representativa, aumentando sua legitimidade. É preciso estimular a participação e o controle social em todos os poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e no Ministério Público, em cada ente federado. Devem ser efetivados espaços concretos de articulação entre Estado e sociedade civil. Processos de debate, entendimento e deliberação política são essenciais para compreender e absorver novas linguagens.

Os canais existentes devem ser fortalecidos, como plebiscitos e consultas populares, conselhos sociais ou de gestão de políticas públicas, orçamento democrático, conferências temáticas e de segmentos específicos; mas novos instrumentos precisam ser desenvolvidos, mediante o uso de tecnologias da informação e comunicação, para que o cidadão participe mais ativamente das decisões.

Um dos aspectos cruciais na construção de um Estado moderno e eficiente é reformar a administração pública, que deve ser pensada como instrumento da promoção efetiva dos direitos do cidadão e chave essencial para um novo modelo de desenvolvimento do Brasil do século 21. A reforma administrativa deve atingir transversalmente todas as dimensões de gestão: estrutura organizacional, procedimentos administrativos, gestão financeira e orçamentária, gestão de pessoal, gestão de compras, participação e controle cidadãos, governança eletrônica, democracia digital e novas modalidades de prestação de serviços públicos.

A reforma administrativa que defendemos passa pela ampliação das capacidades estatais de prestação dos serviços públicos, com estabelecimento de metas ousadas, mas factíveis, que possam ser monitoradas e submetidas ao controle social. A definição das políticas públicas e de seus

programas, projetos e ações deve estar pautada por uma cultura de planejamento público participativo. Quem são os beneficiários e quais os custos das iniciativas devem ser critérios informadores de um processo decisório transparente e participativo.

Desta feita, para uma reforma administrativa condizente com a construção do Estado necessário ao desenvolvimento nacional, há, em linhas gerais, cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo.

São eles: i) *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;⁵ ii) *remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral*; iii) *qualificação elevada desde a entrada e capacitação permanente no âmbito das funções precípua dos respectivos cargos e organizações*; iv) *cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público*; e v) *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*.

Sobre tais fundamentos organizativos e necessários à profissionalização da burocracia pública, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais

5 Sabemos que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (dos pontos de vista técnico, emocional e moral) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social. O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade.

para avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma reforma estatal de matriz reflexiva e de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional. São elas:

- Despolitização das Forças Armadas e Polícias e Desmilitarização da Gestão Pública.
- Referendo Revogatório das principais medidas legislativas aprovadas desde 2016, por terem sido formuladas e implementadas em contexto hoje sabidamente ilegal, imoral e ilegítimo, além de possuírem caráter antipopular, antinacional e antidesenvolvimento.
- (Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica (inter e intra setorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos público-privados.
- Reestatização e criação de novas empresas estatais estratégicas e/ou empresas mistas de controle público, visando a retomada do poder decisório sobre políticas fundamentais ao crescimento econômico e ao desenvolvimento nacional. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.
- Reforma Tributária/Fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos. Revisão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma nova e melhor e mais efetiva governança orçamentária, vale dizer: orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos.
- Inovação e Gestão Pública Democrático-Participativa: governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais. Medidas específicas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência,

autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. Medidas específicas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

- **Relações de Trabalho no Setor Público:** regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional, além de medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.
- **(Re)adequação do peso e papel institucional dos Controles Burocráticos (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.** Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país. Neste âmbito, combate aos privilégios, injustiças e à corrupção, mas cientes de que a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Nesse campo, é preciso ter claro que a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados/privatistas e o Estado/esfera pública. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro. Por isso, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação

democrática e da opinião pública, frente ao domínio e à corrupção dos grandes interesses empresariais. Além disso, garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e empresas públicas. Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam transparência e fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

- Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
- Refundação do modelo político-partidário representativo e (re) institucionalização de modelos democráticos de cunho participativo e deliberativo para a manifestação pública de interesses coletivos, arbitragem e resolução de conflitos em arenas e processos democráticos, além de legitimação política das decisões acordadas. Para tanto, são necessárias medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo e a baixo custo das campanhas eleitorais é primordial. Do ponto de vista de uma maior e melhor participação e deliberação social direta, são necessárias medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas. Adicionalmente, são necessárias medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições

legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira. Por fim, medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado, por meio da regulamentação das atividades de *lobby* e *advocacy*.

Em suma, com o conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

Tal refundação deve ancorar o Estado em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural, sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988. Só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos, ilegais e impopulares. Um tempo novo exige um Estado de novo tipo.

Considerações Finais

A Articulação Nacional de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA) surgiu em 2016, no contexto de descontinuidade institucional da Administração Pública Federal, pautando-se pelo desafio de promover a união de carreiras públicas federais das mais distintas áreas de atuação governamental, em prol do aperfeiçoamento das capacidades estatais para o desenvolvimento nacional.

Ela é uma entidade civil sem fins lucrativos, voltada à defesa da sociedade brasileira, à plena realização do Estado Republicano e Democrático de Direito no país e à reflexão crítica e proposição de medidas institucionais direcionadas à construção de um projeto de desenvolvimento sustentável – dos pontos de vista produtivo, ambiental e humano – para o Brasil ainda no século XXI.

Atualmente, este fórum congrega diversas associações e sindicatos, que juntos representam mais de 20.000 mil servidores públicos, constituindo um importante canal de discussão com a sociedade e de construção de ideias que possam indicar a viabilidade de um Brasil livre, justo e solidário. Neste âmbito é que se realizou, ao longo dos anos de 2021 e 2022, a sua 1ª Conferência Nacional ARCA, um primeiro esforço coletivo de balanço crítico-propositivo acerca de temas e questões cruciais ao projeto de desenvolvimento sustentável que almejamos para a sociedade brasileira.

Este texto, portanto, traz um resumo consistente e representativo de tudo o que se debateu ao longo do processo conferencial, que por meio de rodadas sucessivas de discussões participativas e deliberativas, envolvendo servidores públicos, dirigentes sindicais, lideranças partidárias, especialistas temáticos e personalidades da sociedade civil, abordou e consolidou o documento *O Brasil Pode Mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Provavelmente, o primeiro documento de cunho crítico-propositivo em circulação e discussão no Brasil, lançado como subsídio programático ao debate eleitoral de 2022.

Com esta iniciativa, esperamos ter cumprido nosso papel como cidadãos e servidores públicos engajados na descoberta de alternativas civilizatórias para a reconstrução do Brasil. Afinal, o Brasil pode mais!

Referências

ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). *O Brasil pode mais: caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: ARCA, 2022.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA TECNOLOGIA E DO TRABALHO PARA A PROMOÇÃO DA VIDA

ANTONIO MIGUEL BARROS TENÓRIO VARJÃO
DOS SANTOS¹

Resumo

Em 1930, o economista britânico John Maynard Keynes escreveu sobre o futuro dos netos das pessoas de sua geração, imaginando que, por força do progresso tecnológico, eles seriam emancipados do trabalho, teriam suas necessidades materiais satisfeitas e poderiam se dedicar a causas mais elevadas. Passados mais de 90 anos desde a publicação do texto de Keynes, embora a tecnologia tenha superado em muito a imaginação do autor, o futuro profetizado por ele ainda não chegou. Este ensaio analisa os motivos de o progresso social profetizado por Keynes não ter se concretizado, diagnosticando a maneira como historicamente a tecnologia tem impactado na vida das pessoas e questionando a existência ou a necessidade de construção de um desenho social, mais justo e fraterno, que compatibilize a tecnologia com a ciência e a vida, e que deva ser perseguido mediante a elaboração e a execução de um projeto nacional.

Palavras-Chave: Tecnologia; Trabalho; Vida; Administração Política.

Abstract

In 1930, british economist John Maynard Keynes wrote about the future of the grandchildren of people of his generation, imagining that, by virtue of technological progress, they would be emancipated from work, would have their material needs met, and could pursue higher causes. More than 90 years have passed since the publication of Keynes' text, although technology has far surpassed the author's imagination, the future prophesied by him has not yet arrived. This essay analyzes the reasons why the social progress prophesied by Keynes has not materialized, diagnosing the way in which technology has historically impacted people's lives and questioning the existence or need to build a more just and fraternal social design, which make technology compatible with science and life, and that should be pursued through the elaboration and execution of a national project.

Palavras-Chave: Technology; Work; Life; Political Administration.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Analista jurídico do Ministério Público do Estado de Alagoas.

Introdução

Quanto Keynes escreveu, em 1930, sobre as possibilidades econômicas para os netos das pessoas de sua geração, ele imaginava que, em menos de um século, os avanços tecnológicos aumentariam de tal forma a produtividade que liberariam a espécie humana da necessidade de trabalhar para prover a sua subsistência.

O famoso economista britânico nutria esta esperança sem sequer ter sonhado com as maravilhas tecnológicas do nosso tempo, como os computadores, os *smartphones*, a internet, o *Wi-Fi*, os leitores de código de barras, os aplicativos de banco, os caixas eletrônicos, os drones, que estão por aí, ao alcance de muita gente.

Tendo transcorrido quase um século desde a publicação deste texto de Keynes, é possível afirmar que, no que se refere ao desenvolvimento tecnológico, a realidade superou em muito a imaginação do autor.

É necessário perguntar, entretanto, por que o outro aspecto da profecia keynesiana, o aspecto do progresso social, não se cumpriu, ou seja, por que a humanidade ainda necessita trabalhar, e trabalhar muito, para prover a sua subsistência?

Mais que isto, é necessário perguntar qual o futuro que a humanidade deseja? Um futuro igual ao presente, marcado por muito trabalho, para aqueles que trabalham, e pela exclusão e miséria dos que não encontram trabalho, ou um futuro em que todos vivam com dignidade, desfrutando, e não temendo, dos benefícios da tecnologia?

Este ensaio diagnostica a maneira como atualmente a tecnologia impacta no trabalho e, conseqüentemente, na renda e na vida das pessoas, bem como descreve a reação recente do Estado Brasileiro a estes impactos.

Este ensaio também propõe uma alteração nos rumos que o Estado, como coordenador das relações sociais, precisaria dar a sua atuação caso se deseje um futuro como o profetizado por Keynes (1930), em que a humanidade viverá dignamente e emancipada do trabalho.

Da atual dinâmica da tecnologia em relação ao trabalho e à vida

Desde que o mundo é mundo, a tecnologia – que aqui é entendida como o conjunto de conhecimentos e de instrumentos, produzidos ou

orientados por aqueles conhecimentos – tem auxiliado a espécie humana, tornando sua vida mais confortável e menos penosa.

A tecnologia, desde sempre, tem se somado ao trabalho humano para possibilitar que a espécie humana, ou, pelo menos, uma parcela dela, obtenha, com menos esforço e sofrimento, os bens de que necessita para sobreviver.

A confecção de instrumentos de pedra, madeira e metal, a descoberta da agricultura, a domesticação dos animais, o domínio do fogo, o conhecimento sobre as estações do ano, o uso do cavalo como meio de transporte são exemplos de tecnologias que auxiliaram a humanidade a satisfazer, com menos custo, suas necessidades materiais.

A medida em que estas tecnologias progrediram, a produção e a produtividade dos bens necessários à vida humana aumentou, contudo, como na história recente de nossa espécie a distribuição da produção nunca foi equitativa, este aumento, conseqüentemente, não beneficiou equitativamente toda a humanidade.

Na pré-história, na antiguidade e no medievo, entretanto, tecnologia e o trabalho humano ainda estavam distantes de conseguir prover todas as necessidades de todos os integrantes da espécie, sendo necessário que todos trabalhassem, e trabalhassem muito, utilizando a tecnologia disponível, para que se produzisse o suficiente para prover a subsistência da humanidade.

A idade moderna e a idade contemporânea, porém, apontam no sentido da superação deste estado de coisas, tendo em vista o advento da ciência, como forma privilegiada de conhecimento, e do capitalismo, como modo de produção.

A metódica abordagem da natureza e da sociedade, que caracteriza o conhecimento científico, permitiu que a humanidade desvendasse as suas leis e as controlasse de maneiras que, antes, não foram sequer sonhadas. A partir deste conhecimento, foram desenvolvidos instrumentos e técnicas de aumentaram vertiginosamente a produtividade e a produção.

O aumento vertiginoso da produtividade permitiu que, com menos insumos, inclusive com menos trabalho, se produzisse os bens necessários para a subsistência da humanidade. Neste contexto, a própria quantidade de bens produzidos, ou seja, a produção, também aumentou. Este duplo aumento, de produtividade e de produção, deveria proporcionar uma vida

menos penosa e mais abundante para a humanidade, contudo, como a distribuição não é equitativa, não foi isto que aconteceu.

O vertiginoso progresso tecnológico, aplicado à produção, beneficiou sobremaneira os proprietários dos meios de produção, chegando mesmo a prejudicar, em determinados momentos da história, os demais seres humanos. Neste ponto, convêm pedir ao leitor que tenha paciência e que não conclua que aqui se faz uma crítica ao desenvolvimento tecnológico, mas apenas uma análise das consequências deste progresso tecnológico num ambiente tão marcado pela desigualdade.

Ao aumentar vertiginosamente a produtividade, o progresso tecnológico tornou o trabalho humano supérfluo, uma vez que eram necessárias cada vez menos pessoas para produzir a mesma quantidade de produtos. A mesma tecnologia, por outro lado, aumentou a quantidade de pessoas aptas a trabalhar, pois atividades que antes exigiam homens robustos, passaram a poder ser executadas por frágeis menininhas.

Deste casamento, entre a tecnologia que tornava o trabalho humano cada vez mais dispensável e a enorme e crescente (porque passou a incluir as mulheres e as crianças) massa de trabalhadores, resultou um ambiente amplamente favorável para os proprietários dos instrumentos e das técnicas e, por outro lado, amplamente massacrante para aqueles que só tinham seu trabalho para oferecer.

É neste contexto que vê, ao lado do aumento da produtividade e da produção, o pagamento de salários miseráveis e a imposição de cargas de trabalhos exaustivas, superiores a 12 horas por dia.

Do lado dos proprietários dos instrumentos e das técnicas, nem tudo são flores. A produtividade e a produção aumentam, contudo, eles encontram dificuldades para comercializá-la porque uma parcela significativa da humanidade, os trabalhadores assalariados, tem uma renda muito baixa, e outra significativa parcela da humanidade, os trabalhadores excluídos do processo produtivo, simplesmente não tem renda alguma. Eis o cenário criado pela “mão invisível do mercado” no início do século XX, um cenário de crise nunca antes imaginado, uma vez que a insuficiência da produção sempre se verificou do lado da oferta e nunca do lado da demanda. A “mão invisível do mercado” levou à inusitada situação de haver produção, mas de não haver quem pudesse adquiri-la.

É neste contexto que Keynes publica, em 1926, sobre o fim do *laissez-faire*, criticando a suposta “harmonia divina entre o lucro privado e

o bem público” e defendendo a necessidade de se administrar sabiamente o capitalismo para se criar uma organização social que seja eficiente, mas que não ofenda à noção de uma vida satisfatória.

Logo após, em 1930, Keynes escreve sobre as possibilidades econômicas para os netos das pessoas de sua geração, descrevendo um futuro, que se concretizaria em menos de 100 anos, em que a humanidade seria emancipada, pela tecnologia, da necessidade de trabalhar exaustivamente para sobreviver.

Passados mais de 90 anos desde a publicação deste texto, bem sabemos que este futuro ainda não se concretizou. E isto não ocorreu por falta de recursos tecnológicos, uma vez que estes e a produtividade destes advindos são muito superiores a tudo o que Keynes pode ter sonhado em 1930. O futuro sonhado por Keynes não se concretizou porque, a despeito das conhecidas consequência do *laissez-faire*, optou-se por não administrar sabiamente o capitalismo e, conseqüentemente, por não se produzir uma organização social que valorize, concomitantemente, a eficiência e a vida.

Quando se debruça especificamente sobre o Brasil, se verifica uma insistência no *laissez-faire*, como se a “mão invisível do mercado” e a “harmonia divina entre o lucro privado e o bem público” pudessem resolver, sem a intermediação do Estado, os problemas produzidos pelo avanço tecnológico (e mais uma vez se frisa que não se está aqui criticando o avanço da tecnologia, mas se analisando as consequências deste avanço num ambiente marcado por tanta desigualdade).

Recorde-se que foi num contexto parecido com o vivenciado por Keynes nas primeiras décadas do século XX, que exigiam o reconhecimento da inconveniência do *laissez-faire* e uma maior intervenção do Estado na economia, que o Estado brasileiro aprovou, por iniciativa dos dois últimos presidentes, Michel Temer e Jair Bolsonaro, as drásticas reformas trabalhista e previdenciária, que apontam no sentido oposto ao apontado por Keynes, nos dois textos acima citados, para a construção de uma sociedade eficiente e valorizadora da vida.

A reforma trabalhista, aprovada sob a presidência de Michel Temer, propunha a criação de mais empregos mediante a destruição de direitos trabalhistas que, de fato, aumentam o custo da produção. A consequência prática desta política *absenteísta*, num contexto de alta tecnologia, de superfluidade do trabalho e de uma grande massa de desempregados, contudo, já é conhecida e não se caracteriza pelo aumento do nível de emprego,

mas pela precarização das relações trabalhistas, com o aumento da exploração e com a diminuição da renda dos trabalhadores.

Como o nível de emprego não aumenta, mas apenas a exploração dos empregados, a massa de desempregados se mantém ou se amplia, sendo por isto necessárias políticas de previdência e assistência social. No sentido contrário ao que a conjuntura exige, o Governo Bolsonaro aprova uma reforma previdenciária, dificultando o acesso dos brasileiros às políticas de previdência e de assistência social, empurrando-os, desta força, à exploração sem limites dos proprietários dos instrumentos e das técnicas.

Vê-se, pois, que, a despeito do avanço tecnológico, a humanidade não se emancipa do trabalho porque as relações produtivas não são sabiamente administradas e, por isto, em vez de produzir abundância e felicidade, produzem tristeza e miséria.

Da necessária dinâmica da tecnologia em relação ao trabalho e à vida

No tópico anterior viu-se que, a despeito do vertiginoso desenvolvimento tecnológico experimentado pela humanidade, uma significativa parcela dela ainda necessita de muito esforço para sobreviver, enquanto outra significativa parcela sequer encontra oportunidade de fazer esforço e só continua sobrevivendo porque o seu padrão de vida está muito abaixo do que merece qualquer ser humano.

Viu-se, também, que este estado de coisa decorre da opção de não administrar sabiamente o capitalismo, como aconselhado por Keynes, no escrito sobre o fim do *laissez-faire*, deixando-se a construção do desenho social ao acaso e às atividades da “mão invisível do mercado”, torcendo-se para a concretização, na terra, da “harmonia divina entre o lucro privado e o bem público”.

O desenho social que resulta deste processo descoordenado é por todos conhecido e caracteriza-se, de um lado, por conforto e abundância, para uma restrita parcela da humanidade, e, de outro lado, por miséria, exclusão e exploração, para a larga maioria dos seres humanos, trabalhadores ou excluídos dos processos de produção.

Viu-se, por fim, que, pelo menos no caso brasileiro, sob as duas últimas presidências, a opção que se fez foi a de manter a abstenção do Estado diante desta situação, na mais otimista das hipóteses, esperando-se que,

na ausência do Leviatã, as forças invisíveis do livre mercado façam o que nunca fizeram e impulsionem a sociedade para um desenho mais justo e fraterno, ou, na pior das hipóteses, pela simples indiferença às condições indignas em que vivem milhares de brasileiros. O recente veto presidencial ao Projeto de Lei n. 4968/19, que visa a distribuição de oito absorventes por mês a estudantes da rede pública e a mulheres em situação de vulnerabilidade social, indica a maior probabilidade da segunda hipótese.

É necessário, portanto, questionar se é este o desenho social que se deseja, marcado pela opulência de uns e pela exploração e exclusão de muitos outros, ou se se deseja outra organização da sociedade, em que os frutos da tecnologia sejam mais bem distribuídos, em que as pessoas trabalhem menos e em que todos tenham, pelos menos, suas necessidades básicas atendidas com dignidade.

Supondo-se que se opte pela segunda alternativa, ou seja, por um desenho de sociedade mais justo e fraterno, é necessário optar-se, também, pela construção desta realidade, mediante a administração dos processos sociais, que, abandonados ao acaso e às forças do livre mercado, embora tenham produzido muito conforto e riqueza, produziram muito mais miséria e sofrimento.

Um novo campo da ciência, a Administração Política, tem especial importância neste processo de concretização de um desenho social escolhido pela humanidade. Procurando estabelecer as bases teórico-metodológicas da Administração Política, Santos, Ribeiro e Santos (2009) lembram que, embora os epistemólogos costumem encarar, como objetos separados, a ciência e os conteúdos normativos, eles devem ser entendidos, para serem plenamente compreendidos, como partes integradas e indissociáveis de um único objeto.

A proposta destes autores, que tem imensurável importância para o tema aqui analisado, que é a da necessidade de conciliação da tecnologia com o trabalho e com a vida, é incorporar, na análise da realidade social, aspectos normativos, uma vez que, sem prescrições, a sociedade permanecerá sem rumo e a ciência continuará fadada à apenas descrever a miséria, a exploração e a exclusão que, eternamente, caracterizarão a vida da maioria das pessoas.

A ciência e a instituição que a conserva, a universidade, são as únicas instâncias capazes de realizar a tarefa normativa de, antes de tudo, fixar os moldes do desenho social desejável. Ao mercado e ao Estado, cooptado

pelo mercado, não interessa a realização desta tarefa. A sociedade, que certamente tem interesse nesta atividade normativa, uma vez que majoritariamente composta por explorados ou excluídos, está demasiadamente premida pela necessidade de sobreviver e certamente não se apercebe, nem tem como se aperceber, da necessidade de apontar o desenho social que deseja. Esta incumbência sobra, então, à ciência e à universidade, que, entretanto, também não tem assumido esta responsabilidade, pois, em grande medida cooptada pelo mercado, tem limitado-se a produzir conhecimentos que, apartados de seus aspectos normativos, embora tenham o potencial de tornar a vida humana mais confortável, ao fim e ao cabo, tem produzido mais exclusão e mais exploração (GOERGEN, 1998).

A partir da clara definição deste desenho e do diagnóstico da situação presente, devem ser pensadas as medidas necessárias para sua concretização. Sem o desenho, mesmo com o mais fidedigno diagnóstico, não haverá projeto. Com o desenho, talvez medidas como as reformas trabalhista e previdências dos Governos Temer e Bolsonaro, por apontarem no sentido diametralmente oposto à sua concretização, tivessem encontrado mais resistência na sociedade.

As linhas gerais deste desenho social que conciliasse o desenvolvimento tecnológico com o trabalho e a vida seriam, então, compostas por um sistema tributário mais justo, que onere os mais os abastados para subsidiar a vida dos excluídos do processo de produção (uma vez que, mesmo com um desenho social justo, a tecnologia promoverá exclusão de pessoas dos processos produtivos, e estas pessoas continuarão precisando comer, morar, vestir, cuidar da saúde, educar os filhos...), por uma legislação trabalhista que imponha limites à negociação da dignidade dos trabalhadores e por um sistema de assistência social que assegure dignidade aos excluídos do processo produtivo.

Não se ignora, aqui, as dificuldades materiais para a construção de uma sociedade assim, mas é necessário estabelecer, de maneira normativa, a situação desejada, para se pensar no itinerário que levará a ela, bem como para se evitar caminhos, como as reformas trabalhista e previdenciária dos Governos Temer e Bolsonaro, que dela nos afastam.

Embora a construção deste itinerário não seja fácil, caso realmente se deseje a construção de uma sociedade em que a tecnologia promova a vida, é necessário, pelo menos, evitar as ações com ela manifestamente incompatíveis, como as já citadas reformas trabalhista e previdenciária, e

empreender as medidas óbvias que tornarão mais fácil sua concretização, como, por exemplo, a taxação das grandes fortunas, a criação de um imposto de renda realmente progressivo, a diminuição da taxação do consumo e mesmo a realização de reformas previdenciárias e administrativas, porém, não com o conteúdo das reformas que já passaram e das que estão em curso, que, no discurso, visam o combate de privilégios, enquanto, na prática, impactam negativamente na vida até de quem ganha apenas um salário-mínimo.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, em enorme medida, até estabelece, como meta a ser alcançada, o desenho social acima exposto, ao fixar, como seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ocorre que, na prática, parece que este texto não é lido com a devida seriedade, pelas razões acima já expostas, pela sociedade e, sobretudo, por seus representantes. Cabe, então, à ciência, à universidade e especialmente à Administração Política, o resgate normativo desta meta e a construção de um projeto da concretizá-la.

Considerações Finais

Ao longo deste trabalho, escrito 90 anos depois do texto de Keynes sobre as possibilidades econômicas dos netos das pessoas de sua geração, viu-se que o futuro imaginado pelo economista britânico, marcado pela emancipação humana do trabalho por força da tecnologia ainda não se cumpriu, porém, não por falta de recursos tecnológicos.

Viu-se que o desenvolvimento tecnológico, sozinho, num ambiente caracterizado por profundas desigualdades econômicas, não tem o condão de emancipar os homens do trabalho e, ao contrário, acaba produzindo mais exploração, exclusão e miséria.

Sustentou-se, então, caso se queira um futuro como o imaginado por Keynes, a necessidade de se realizar, por meio do Estado, uma administração política, provavelmente concebida pela universidade, dos processos sociais de produção, a fim de dar feições positivas à relação da tecnologia com o trabalho para a promoção da vida, uma relação diferente da que

atualmente se observa, em que os avanços tecnológicos, embora potencialmente benéficos, acabam por impactar negativamente na vida da maioria das pessoas, que, por isto, os teme.

Para que os avanços tecnológicos sejam, por todos, desejados e festejados, é necessário garantir a dignidade daqueles que imperiosamente serão excluídos dos processos produtivos, mas que vão continuar precisando comer, vestir, morar...

Referências

- GOERGEN, P. Ciência, sociedade e universidade. **Educação & Sociedade**, v. 19, p. 53-79, 1998.
- KEYNES, J. M. As possibilidades econômicas de nossos netos (1930). In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). **John Maynard Keynes**. São Paulo: Ática, 1984.
- KEYNES, J. M. O fim do laissez-faire (1926). In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). **John Maynard Keynes**. São Paulo: Ática, 1984.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 919-941, 2009.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA COMO SUPORTE A UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL PARA GERAÇÃO DE EMPREGO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UM OLHAR SOBRE O ESTADO DA BAHIA

VANDERLEI MENEZES CONCEIÇÃO¹

Introdução

Construir um Projeto Nacional para o desenvolvimento do Brasil hoje mais que nunca se torna uma demanda urgente a ser priorizada. As crises sucessivas do capitalismo brasileiro insistindo num modelo de crescimento saturado, baseado em medidas de curto prazo para debelar crises econômicas que priorizam estabilidade de preços, contenção da demanda, equilíbrio fiscal do Estado, dentre outras, não trouxeram os resultados propagados e colocou ainda mais dificuldades nas condições de vida, principalmente dos mais vulneráveis e ainda vem desmontando a passos largos a capacidade do Estado de organizar políticas públicas para garantir geração de emprego e renda, com inclusão social. O ciclo de empobrecimento do país, que foi acelerado há cinco anos, se intensifica com a pandemia e torna as perspectivas de futuro cada vez mais sombrias. A tendência é de piora na distribuição de renda, por isso, questões como pobreza, desemprego, geração de emprego e renda demandam por políticas públicas compensatórias com expectativa de desenvolverem ações que possam amenizar as consequências das transformações decorrentes do projeto neoliberal,

¹ Administrador de Empresas, Mestre em Gestão Estratégica pela Universidade Salvador. Especialista em Gestão de Negócios pela Faculdade Dom Cabral. Especialista em Gestão Empresarial pela UFBA. Professor e Empreendedor.

voltado sim para uma visão financeira e rentista, e muito menos para uma visão social. Considerando que não temos até o momento um Projeto Nacional serão analisadas as propostas de políticas públicas para o Estado da Bahia, com foco na geração de emprego, renda e bem-estar social, identificando aquelas que estão mais aderentes aos conceitos da Administração Política e de uma proposta de Projeto Nacional de Desenvolvimento.

Mudanças na legislação trabalhista e previdenciária, com precarização das relações de emprego e aumento do passivo social, que apenas fortalecem a parte do capital, e vendas de ativos estatais, estão em curso numa velocidade incompressível e questionável, sendo necessário estabelecer urgente um contraponto. Neste contexto é que a construção do Projeto Nacional para desenvolvimento do Brasil necessita ser discutido, elaborado e implementado para garantir desenvolvimento econômico, com estabilidade política e igualdade social.

Palavras chaves: Administração política, Projeto nacional, Emprego e renda.

Problema de Pesquisa e Objetivo

Problema: Como não temos um projeto nacional, de acordo com as ideias defendidas pela Administração Política, poderemos identificar políticas públicas em uso, com foco na geração de emprego e distribuição de renda, a serem utilizadas como referenciais para construção desse projeto?

Objetivo: Estudar os elementos principais para elaboração de um Projeto de Nação, tendo como fundamentação teórica as abordagens críticas da Administração Política ampliando a lente das teorias administrativas e econômicas, contrapondo-se à leitura predominante, mas especificamente pela abordagem neoclássica.

Referencial Teórico

Administração Política: fundamentação conceitual

Inúmeras discussões no país vão tomando corpo para fortalecer a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina Administração Política como um campo necessário de conhecimento. Como ponto de partida importante observar os trabalhos de Alberto Guerreiro Ramos

(1962), Maurício Tragtenberg (1974), Fernando Prestes Motta (1980). Segundo Caldas & Fachin, 2005 existe uma hegemonia da produção acadêmica no campo da Administração de base neoclássica e funcionalista, e que a Administração Política, enquanto campo do saber da Administração, necessita contemplar as diversas análises da gestão das relações sociais de produção, independente do tempo histórico e do sistema econômico de produção.

Observa-se no Brasil um movimento denominado de Administração Política para o Desenvolvimento, constituído por um grupo de pesquisadores vinculados às escolas de Administração. Este tem como princípios fundamentais a orientação para a emancipação do homem na sociedade e a manutenção de um comportamento crítico frente às mazelas do sistema capitalista. Neste contexto surge a necessidade de analisar as contribuições dos conceitos da Administração Política para o campo da Administração. Busca-se compreender qual a contribuição que a Administração Política poderá proporcionar para a sociedade? Como Administração Política pode contribuir para o avanço da ciência da Administração? Será possível delimitar o seu campo de atuação? Qual o percurso deve trilhar para consolidar-se como um campo do saber? Que tipo de relação existe entre Administração Política e as demais disciplinas de natureza normativas como a filosofia política, a economia política e a ciência política? Esses são questionamentos amplos e que requer um detalhamento à parte, mas que nortearam a pesquisa qualitativa aqui realizada.

Para validar a contribuição da Administração Política na construção de um Projeto Nacional de Desenvolvimento importante entender se esta seria uma ciência ou ideologia. Segundo CARIBÉ, Daniel Andrade (2008), a Administração Política, enquanto ciência, é um conjunto de conhecimentos baseado na racionalidade instrumental, fragmentado e espalhado por outras disciplinas. É possível identificar por onde se inicia a busca da fundamentação científica da Administração Política. Isso porque a própria ciência com um todo, sendo uma força produtiva do capitalismo, determinada pelas relações de produção (a luta de classes), está fortemente marcada por aspectos ideológicos.

Na construção de um referencial teórico identificamos que Administração Política tem a oportunidade de assumir a responsabilidade e o papel que lhe é reservado na construção de uma teoria social. Ela é o campo científico da ciência da Administração que tem por objetivo estudar e

compreender como as sociedades fazem a gestão das suas relações sociais de produção, com o objetivo de aprimorar os seus níveis de desenvolvimento e seus padrões de bem-estar, tomando como parâmetro toda a interação entre Sociedade e Estado e essa interação com a base produtiva que dá consequência operativa ao desejo material (RIBEIRO e outros, 2021).

Discussão

O contexto para elaboração de um projeto nacional sob a ótica da Administração Política

No campo de estudo da Administração Política poderemos sustentar medidas que precedem as mais diversas intencionalidades e afetam a dinâmica das relações sociais de produção, influenciando os equilíbrios existentes e propiciando processos de reestruturação dos papéis assumidos pelo conjunto dos agentes sociais.

Havendo uma Administração Política adequada o restabelecimento dos fundamentos econômicos pode ocorrer em paralelo à implantação de instrumentos que levem à expansão das atividades e da riqueza, somente possível mediante uma sucessão de medidas no curto prazo que se integrem perfeitamente com medidas no longo prazo, produzindo o resultado esperado, que seria o aumento da riqueza e a melhoria do bem-estar social nacional (SANTOS, Reginaldo Souza e GOMES, Fábio G. 2017).

Um Projeto Nacional de Desenvolvimento para possibilitar resultados efetivos deverá ser elaborado com base em políticas públicas integradas: política urbana, de infraestrutura, saúde, educação, segurança, científica, tecnológica e industrial. Este deverá ter a elaboração e condução, de forma integrada, entre as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), tendo o Orçamento Público como fator de maior importância neste processo.

O pseudo crescimento e a retomada da realidade

Utilizar as teses da Administração Política para construção de um Projeto Nacional é o desafio a ser posto de forma a influenciar gestores brasileiros de políticas públicas, abolindo a crença secular, ainda vigente,

de que numa situação de crise, somente é possível fazer a retomada de expansão econômica se forem alcançadas condições de estabilidade de preços, equilíbrio fiscal e outras medidas defendidas pelo modelo capitalista vigente, cujos resultados em nada tem ajudado na resolução dos graves problemas do nosso país. Defende-se que haja a adequada aplicação da Administração Política, e ter simultaneamente a retomada dos fundamentos da Economia clássica, com a implantação de instrumentos que levem à expansão da riqueza e renda, ou seja, termos a riqueza aumentada e melhoria do bem-estar social, evitando o caos social corrente que inevitavelmente traz instabilidades, de difícil controle.

Os problemas enfrentados na atualidade, como a péssima distribuição de renda e da riqueza, a miséria, a fome, a indignação, dentre outros, são os resultados de Administração Política aplicada de forma incorreta, nos levando a acreditar que as medidas aplicadas, com foco apenas na industrialização e desenvolvimento, aprofundado pela análise econômica, apenas nos trouxeram uma falsa impressão de crescimento, tornado cada vez mais urgente a mudança de estratégia, considerando que estas medidas não resolveram os problemas estruturais existentes; foram apenas paliativos.

Desde a crise da balança de pagamentos de 1980 que estas práticas se repetem, sem obtermos os resultados efetivos esperados. As fórmulas de curto prazo, em momentos de ciclos econômicos desfavoráveis, voltadas mais para a contenção do consumo, se mostravam por vários momentos ineficazes, isso desde 1985 até os dias de hoje. Esse *horror* da política brasileira, usando a expressão *horror econômico* da ensaísta francesa FORRESTER, Viviane, 1997, surpreende a muitos quando se olha os números absolutos. No período de 1980 a 2014, com os dados atualizados para preços de 2015, o Estado brasileiro gastou R\$ 861 bilhões com investimentos e R\$ 3 trilhões e 584 bilhões com juros, os rentistas e especuladores agradecem! Para fazer frente a este desastre fiscal, a receita estatal teria que aumentar na mesma proporção, mas não foi isto que aconteceu, passou de 24,5% do PIB em 1980, para 37,7%, em 2014. Não se consegue explicar como este tipo de descontrole não tenha provocado uma revolta social grave, talvez um comodismo preocupante. Poucos ganharam com esta situação, inclusive fazendo parte, por anos, das equipes de gestão das políticas públicas do nosso país. Uma clara e descabida situação de conflitos de interesses. Como se diz no popular, “colocaram a raposa para tomar conta do galinheiro”.

Este cenário histórico apenas reforça a necessidade urgente de mudar os rumos implantando medidas corretas e que possam produzir resultados efetivos sobre a distribuição da renda e sobre os níveis de bem-estar, principalmente daqueles mais fragilizados e necessitados da oferta de bens e serviços públicos, e que também possa gerar emprego e uma distribuição mais equitativa da renda (SANTOS, Reginaldo e outros, 2017). Neste contexto vem o seguinte questionamento: quais seriam as medidas corretas a serem adotadas?

Para elaboração de políticas públicas que suportem um Projeto Nacional de Desenvolvimento e aderentes aos conceitos da Administração Política devemos nos desfazer dos equívocos da concepção Keynesiana de curto prazo, adotada a partir de 2009 no Brasil com mais intensidade, conforme defende SANTOS, Reginaldo, 2010, na sua proposta da Administração Política para o capitalismo.

O que se defende é que sejam abolidas as políticas econômicas de estabilização de curto prazo e que atendem à interesses específicos, e seja adotada uma política de expansão, de médio e longo prazo, de interesse mais geral, caracterizada por um movimento de expansão e distribuição de renda sem deteriorar a estrutura de preços relativos. Saídas não de haver e a Administração Política, em consonância com outras ciências, saberão os caminhos a serem seguidos.

Outro aspecto relevante na elaboração de um Projeto Nacional de Desenvolvimento diz respeito às ações de desconstrução de conquistas importantes para o país e que foram conduzidas pelo neoliberalismo. Medidas de desregulamentação das relações sociais, privatização de empresas públicas e serviços essenciais, como a saúde e educação, no que mais parece um entrega inexplicável de ativos, na maioria das vezes à preços muito baixos. Estas têm que ser confrontadas e questionadas sobre seus resultados e impactos negativos para a sociedade. Essas medidas tomadas numa rapidez inexplicável somente confirmam as estratégias de curto prazo e sem integração com medidas de médio e longo prazo. Fica claro que o que está por traz desse movimento neoliberal é colocar o Estado como locomotiva do Capitalismo, permitindo que haja grandes disputas políticas por um pedaço do orçamento público, outorgando grande poder para defender interesses de poucos, em detrimento da maioria, onde estão os mais fragilizados. A proposta, pelo conceito da Administração Política,

norteando o Projeto Nacional de Desenvolvimento, é que estas questões sejam conduzidas da forma correta.

No seu livro *Princípios de Economia Monetária*, o Professor e Executivo do Estado brasileiro Eugênio Gudin, nos traz a solução da questão: deve-se buscar as formas pelas quais as medidas de estabilização de curto prazo sejam executadas simultaneamente com medidas de expansão da riqueza, de longo prazo, de forma que o sistema de preços não seja deteriorado (Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, 1964 a 1967).

Este recomenda que em situação de recessão é fundamental que o total de despesa (demanda efetiva) se eleve, tendo como objetivo absorver o desemprego gerado pela crise. Porém esta visão malthus-keynesiana foi sempre criticada e rechaçada em definitivo nos anos 70 em diante. Para neutralizar esta resistência foi proposto os conceitos de *equilíbrio orçamentário e orçamento econômico da nação*.

Neste contexto de equilíbrio temos o que é denominado de *Orçamento Corrente da Nação*, composto por tudo aquilo que é de caráter permanente da função do Estado: saúde, educação, segurança etc., o qual deverá ser financiado pelos com impostos correntes (IR, ICMS, IPI etc. Por outro lado, temos o *Orçamento de Investimento do Estado*, o qual pode e deve ser desequilibrado, porque é um gasto que aumenta o nível de riqueza social e, por consequência, irá gerar novas rendas para a população e novas receitas para o Estado. Nesse caso o foco não seria na rigidez no equilíbrio anual, mas sim na adoção de um tempo mais elástico, migrando para um equilíbrio cíclico, tudo isto executado sob as boas práticas de controle e governança.

Sabemos que o pensamento ortodoxo prevalente irá se contrapor a esta concepção, mas o entendimento é de que este é um concreto caminho a seguir para elaboração e execução do Projeto Nacional de Desenvolvimento. Importante ressaltar que na elaboração do Orçamento de Investimento do Estado, poderemos incluir a participação das Parcerias Público Privadas, que já vêm sendo adotadas no país.

O dilema entre o conservadorismo e a necessidade de mudanças

Mudar o modelo atual não é tarefa fácil, mesmo que possamos ser vistos como um povo de grande flexibilidade, de improvisação e criatividade, quando se trata de mudanças que possam trazer melhorias para a maioria

pobre e vulnerável, os caminhos ficam mais difíceis. Aí surgem os movimentos de conservadorismo e com a ideia do bem contra o mal, de Deus contra o diabo. O que na verdade está embutido é a resistência de adotar medidas de distribuição de renda mais equitativa e justa. Não será nada fácil o convencimento da necessidade de mudar, muitos imaginam e propagam que a política pública será sustentada pelo confisco, mediante aumento dos impostos, por exemplo, e que isso provocará o empobrecimento, ficando dependentes destas mesmas políticas de distribuição de renda, algo como uma estratégia de Robin Hood, o que convenhamos é inadmissível.

Não devemos deixar de destacar os estudos e planos do economista Celso Furtado para equacionar os problemas que se avolumaram no meio desta crise capitalista. Com as publicações *A fantasia organizada* (1985); *A fantasia desfeita* (1989); *Brasil, a constituição interrompida* (1992); e *os ares do mundo* (1992), ele buscou descrever o cenário real da crise, as causas e caminhos para solução.

Com a Constituição Cidadã de 1988 buscou-se, através do arcabouço legal, diminuir os problemas que ficavam mais graves a cada dia, e que nos afasta de um Projeto Nacional de Desenvolvimento. As leis complementares para equacionamento das disparidades que foram geradas não foram aprovadas, como a regulamentação das grandes fortunas, o instituto da herança, e organização de uma lei trabalhista mais avançada e justa, do ponto de vista do respeito aos direitos dos trabalhadores.

O que se evidenciou durante as décadas seguintes foi a manutenção de uma política econômica que não garantiu a tão esperada inclusão social. Na defesa da *construção interrompida*, Celso Furtado chama a atenção de como deveria ser a retomada do crescimento, não seria como se fez num período de 50 anos atrás, com os grandes projetos industriais, a modernização do agronegócio através de grandes empreendimentos, o intensivo investimento em energias não renováveis, a concentração no modal rodoviário para integração nacional e na extremada importação de tecnologia.

O modelo defendido para Administração Política para retomada, através de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, é aquele voltado mais para a descentralização dos recursos da produção e do consumo, tendo como finalidade concluir a matriz produtiva e fechar o ciclo com maior geração de emprego e renda distribuída para fechar o ciclo da inclusão social.

Diante de um modelo capitalista conservador predominante defender o crescimento econômico através de políticas de emprego e renda pode até perecer uma estupidez, porém a insistência em defender e inclusão através do crescimento do PIB para garantir um pleno emprego, tem se mostrado ineficaz; os avanços observados neste crescimento pelo contrário tem feito crescer o que se denominada desemprego estrutural, mostrando que as políticas até aqui adotadas vêm se mostrando infrutíferas. Este cenário apenas indica que outros caminhos precisam ser trilhados, que não somente o crescimento do produto, para chegar ao bem-estar social (KEYNES, 1930 e PIKETTY, Thomas, 2014).

O que se tem visto são muitas críticas neste processo de construção de um Projeto Nacional integrado para o desenvolvimento do Brasil, principalmente no tocante aos prazos para execução, porém o que se busca como saída mais efetiva para resolver nossos graves problemas, não é termos um projeto político partidário, com políticas de curto prazo, mas sim um projeto de nação de longo prazo, com políticas públicas integradas e de compromisso com toda a nação. Pode até não ser uma estratégia de fácil execução, mas plenamente possível de ser implementada; necessita de vontade política.

Como contribuição para um Projeto de Nação a Administração Política apresenta alguns caminhos: a) necessidade de uma tomada de consciência do pensamento conservador predominante de que, não demora a exaurir a resignação dos pobres e miseráveis para com este modelo atual é perverso e injusto; b) ele não desconsidera a importância do PIB, ele poderá crescer em níveis importantes com uma política industrial mais desconcentrada e regionalizada; c) busca do consenso para administração das relações econômicas, com o aprendizado de se fazer a equalização dos parâmetros econômicos, como o controle da inflação, das contas públicas, dos gastos, investimentos, etc. em contextos de crescimento e não de recessão (visão otimista). O que se busca com estas propostas é uma sociedade futura mais estabilizada, com mais qualidade de vida e bem-estar social (SANTOS, Reginaldo e outros, 2017).

O campo de ação no Orçamento Público

Complicado de entender como a Universidade e outros não tem reagido, ou reagem pouco, nas investidas contínuas de desmonte do Estado, como foi na aprovação na PEC 242/2016, com proposta de um novo Regime Fiscal, impondo cortes e contingenciamentos no Orçamento Público

por 20 anos. Não sejamos ingênuos que os cortes virão em cima de programas sociais e de educação, privilegiando ainda mais a transferência de recursos públicos para as minorias abastadas de sempre.

Discutir o Orçamento Público é caminho crítico na construção de um Projeto Nacional para o país, é o primeiro passo tão relevante quanto discutir sobre capital e trabalho. Discutir e defini-lo implica em mexer com a estrutura de distribuição desequilibrada de recursos nas últimas três décadas, mostrando uma realidade reveladora. Hoje os que elaboram e executam a Administração Política colocam em prática as ações que beneficiam uns poucos, em detrimento dos interesses coletivos, que na sua maioria compõem as classes mais sofridas e necessitadas.

Analisando a estrutura de distribuição do orçamento do Estado no período de 1980 a 2015 (Secretaria do Tesouro Nacional-STN), verifica-se que *o Estado transferiu para os rentistas, por juros, mais de um quarto (26,1%) do seu orçamento de gasto; enquanto isso, embora as atividades do Estado estejam muito mais ampliadas hoje do que a trinta e cinco anos atrás, ainda assim a participação dos gastos em custeio cai de 58%, em 1980, para 43%, em 2015* (SANTOS, Reginaldo Souza e GOMES, Fábio G. 2017); fica claro que esta drástica redução orçamentaria nos custeios precariza ainda a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Olhando pelo lado dos investimentos, a realidade é ainda mais caótica. Mesmo em contexto de crises em 1980 as despesas médias em investimentos foram da ordem 15% a.a. Enquanto isso, nos últimos seis anos, o índice médio foi de 3% indicando uma redução de 80%, agravando ainda mais a estrutura estatal, incluindo aí serviços de educação, saúde e segurança pública.

Nitidamente uma estratégia premeditada de enfraquecer o papel do Estado agravado mais ainda com o avanço da política de privatização. Para buscar frear este acelerado processo de desmonte urge que as lideranças que defendem um projeto de país mais justo, com menos desigualdades, se organizem com base nos conceitos da Administração Política e definam ações para construção de um Projeto Nacional, tomando como espaço vital o Orçamento Estatal.

Pressupostos para elaboração do Projeto de Nação

Em seu Manifesto da Administração SANTOS, Reginaldo, 2010, propôs um conjunto de sete pressupostos para elaboração de um Projeto de Nação.

1º: diz respeito a manter um monitoramento constante dos ciclos econômicos, seja nas fases de crescimento e de crise, através das medições dos índices de PIB, buscando prever ao máximo os impactos decorrentes e ações proativas para ajustes e correções de decisões tomadas.

2º: vem a ser uma realidade derivada do primeiro e estabelece que devemos deixar de lado a perspectiva Keynesiana de políticas anticíclicas, onde o déficit público é o principal instrumento para amenizar os períodos de crises. O que a Administração Política recomenda é considerar como origem na definição do gasto público a existência de uma demanda social e que as ações decorrentes a serem executadas num Projeto de Nação definam claramente os responsáveis, o tempo para realização e as origens dos recursos, sejam eles estatais ou privados.

3º: tem como contexto a dependência precária de uma parte da sociedade brasileira de ações do poder público para sobreviver, mas esta prática somente tem agravado o caos social estabelecido. Uma política econômica inadequada vem sendo executada desde 1980, baseada no trinômio mais receita, menos gastos e câmbio, onde os planos adotados procuraram atender demandas apenas de uma parte privilegiada da sociedade; interesses daqueles que influenciam, administram e executam a política econômica.

4º: define que para um Projeto de Nação a concepção vigente de desenvolvimento que segue o ciclo linear de expansão da produção, da riqueza, da acumulação, distribuição e bem-estar social está desgastada. Nesta ordem é evidente que os mais necessitados e menos favorecidos acabam ficando numa ordem injusta de prioridade. Este modelo apenas favoreceu a elevação da renda e riqueza, que beneficiado pelos avanços da pesquisa científica e da tecnologia possibilitaram saltos de produtividade, mas também contribuiu para reduzir de forma significativa os postos de trabalho. Num novo paradigma o desenvolvimento não mais deverá ser baseado na expansão do produto, mas sim na distribuição de renda. Um novo modelo é proposto pela Administração Política e explicita que *Para Qualquer Nível de Renda (PQNR) e considerando o crescimento populacional, deve-se engendrar uma política de distribuição, indireta ou direta*

ou, ainda, ambas, caso, ainda assim, a renda distribuída não seja suficiente para proporcionar o nível mínimo aceitável de bem-estar a todos, é recomendável que seja concebida uma política de expansão do produto e da renda até o nível em que todos possam alcançar as condições materiais reconhecidamente compatíveis com a dignidade humana, e acompanhando o crescimento populacional (SANTOS, Reginaldo, 2010).

5º: reporta que a política de desenvolvimento atual está desgastada e *tem sido caracterizada nas três últimas décadas e meia, como improvisada, desintegrada, inconclusa e onerosa.* Esta política governamental de curto prazo suportada por uma lógica financeira precisa ser substituída por um Projeto de Nação que integre as ações num horizonte de longo prazo.

6º: apoia-se na necessidade de definir ações que possam neutralizar problemas graves nacionais relacionados ao despreparo das nossas autoridades e a corrupção generalizada. Deveremos avançar na distribuição e bem-estar com custos mais baixos, desonerados das improdutividades e desvios, recuperando a condição de realização por parte do Estado, bem como toda a infraestrutura à disposição da sociedade, como as rodovias, ferrovias, hidrovias, serviços de segurança, saúde, educação e habitação popular (desfavelização).

7º: está fundamentado que para termos um Projeto de Nação com resultados concretos necessitaremos repensar e orientar o Brasil com as nossas próprias mãos, abandonado modelos importados e que não expressem a realidade nacional. A prática incorreta nos leva a formular, executar e avaliar os resultados de nossas políticas de forma distorcida da realidade.

O conteúdo para execução do Projeto de Nação

Diferente do que vem sendo feito, a proposta de um Projeto de Nação é fundamentada em duas dimensões. A primeira dimensão, ou primeira fase do projeto, é caracterizada pela construção cível, através da recuperação de estruturas existentes nas áreas de educação, saúde, segurança pública e o sistema judiciário, toda infraestrutura dos modais de transportes no país e a reorganização da ocupação urbana, incluindo a desfavelização das áreas urbanas degradadas, conferindo mais humanização e qualidade de vida para aqueles que estão nos níveis mais vulneráveis da sociedade. Aqui se faz necessário pontuar que muitas das ações para resolver o problema de moradias foi de erroneamente deslocar a população favelada para

novas moradias, muitas vezes sem infraestrutura básica, mas sem resolver os problemas das favelas.

A segunda dimensão, ou segunda fase do projeto, é caracterizada pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas estruturantes e de suas instituições, de forma a garantir o aumento dos padrões econômicos, sociais e culturais, tais como: política urbana, de abastecimento (ações agrárias e agrícolas), política industrial (com descentralização da produção), de infraestrutura, ambiental, de saúde, segurança, educação, científica e tecnológica, dentre outras. Recomenda-se que na escala de hierarquia para execução dos projetos sejam dadas prioridades às políticas urbanas e às de educação, ciência e tecnologia, como forma de estabelecer as melhores e mais justas condições para aplicação das outras políticas, no médio e longo prazo.

Importante ressaltar que oportunidades se apresentarão com esta forma de organização do Projeto de Nação. Na primeira fase de incremento nas atividades da construção civil a demanda ocorrerá internamente gerando empregos nacionais, distribuição de renda e expansão da riqueza. Um projeto dessa natureza e magnitude tem condições de atrair capital ocioso no mundo, pela capacidade de oferecer ganhos duradouros. Com a retomada da expansão econômica melhoram as condições técnicas e políticas para que os governantes possam avançar na distribuição da renda e estabelecer as condições estruturantes para segunda fase do Projeto de Nação. Por fim, aliviadas as pressões do curto prazo e aliviando as pressões advindas da política monetária de estabilização, a Administração Política terá maiores e melhores condições para rever e aperfeiçoar os esquemas de financiamento a longo prazo da política social, incluindo a política previdenciária.

A degeneração das relações sociais: o tempo é agora

No Brasil já há algum tempo a atual política econômica não tem trazido resultados positivos e duradouros. Suas ações de curto prazo direcionadas quase que exclusivamente para as questões de estabilização e redução da demanda agregada, através do corte nos gastos públicos e pela elevação da taxa de juros para inibir o consumo e os investimentos empresariais, com a justificativa de conter a inflação, pouco tem agregado. As medidas mais estruturantes e de longo prazo para possibilitar a geração de

emprego e renda ficam dependentes da estabilidade de preços, o que não vem ocorrendo conforme planejado e o que se observa é o crescimento do desemprego e desestruturação do tecido social.

Por conta de um quadro que se agrava vínculos sociais vão se deteriorando aumentando a violência urbana, os infortúnios se generalizam, a degeneração biológica do pobre e degeneração institucional, social e moral passam a ser o “novo normal”. Infelizmente esta degradação é a nível mundial, mas a proporção em que estamos chegando no nosso país é alarmante, os indicadores fundamentais mostram um estágio no Brasil mais avançado. Diante deste contexto se faz necessária e urgente a construção de um Projeto de Nação que possa corrigir rumos, e não somente uma estabilidade econômica, mas sobretudo uma estabilidade social.

Não existem dúvidas que no setor público, nas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário, existem técnicos com grande conhecimento para elaboração e execução desse projeto, em parceria com as Universidades. O grande obstáculo é a classe política dominante, a qual tem demonstrado limitações para liderar este Projeto Nacional, o qual deverá ser apartidário e não de determinado mandato de governo, mas sim um Projeto da Nação, fruto de um grande pacto social, onde os interesses do capital estejam subordinados aos interesses do futuro do Brasil.

Projeto de desenvolvimento: um olhar sobre a Bahia

As políticas públicas de geração de emprego e renda são ações do Estado para favorecer a inclusão social dos trabalhadores. Essas políticas se justificam por vários fatores, isto porque o processo de acumulação capitalista define a dinâmica social marcada de avanços e retrocessos resultando em determinados tipos de sociedades, do homem e das relações de produção, na maioria das vezes em desequilíbrio. O confronto entre o homem trabalhador da década de ouro do capitalismo que estava empregado, no Estado keynesiano e o homem trabalhador de hoje - desempregado, subempregado, o da era neoliberal - possibilita o entendimento da dimensão dessas transformações, dos compromissos assumidos pelo Estado e pelos segmentos sociais organizados em criarem alternativas de geração de emprego e renda e de acesso, por meio de políticas que buscam fazer convergir interesses até então inconciliáveis, como se estivéssemos

em frente a um grande pacto social, capaz, inclusive, de superar os antagonismos de classe.

Pelo histórico até aqui relatado neste estudo o que se verifica é a ausência de condições políticas para elaboração de um Projeto Nacional. A perspectiva é de que nas próximas eleições possamos alcançar um pacto social capaz de dar início a este projeto. Na ausência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, procuramos neste estudo levantar políticas públicas em execução no Estado da Bahia, num governo de proposta democrática de inclusão social, e que tenham foco na geração de emprego, renda e bem-estar social, identificando aquelas que estão mais próximas desse projeto e aderente aos conceitos da Administração Política, e que possam servir de referência num novo cenário político do nosso país.

Segundo dados de 2018, apesar de ser a maior economia da Região Nordeste e a sétima economia do Brasil, a Bahia vem convivendo com problemas estruturais seculares. Ademais, o estado da Bahia possui apenas três cidades médias e 17 cidades com população acima de 100 mil habitantes. Essa carência de cidades de médio e grande porte acaba por dificultar a instauração de polos de desenvolvimento e na formação de mercado consumidor, não obstante esses fenômenos conjugados contribuam para obstruir em certa medida a entrada de investimentos de larga escala.

Alguns números do Estado chamam a atenção. O PIB per capita, a preços correntes, que em 2006 era de R\$ 6.834,90, mais que dobra em 2015 e atinge R\$ 16.115,89. A proposta do governo atual está fundamentada em políticas públicas que privilegiem a socioeconomia, como elemento impulsionador do desenvolvimento.

Os Estados do nordeste brasileiro estão cada vez mais diminuindo a diferença em termos de infraestrutura e de captação de recursos. Muito se atribui ao turismo, à produção de petróleo, a inovações tecnológicas, à produção de energia eólica, ao aumento da agroindústria, e a capacitação. O governo baiano investiu R\$ 13,7 bilhões entre janeiro de 2015 e agosto de 2020, colocando o Estado em destaque no quesito entre os que mais investe em obras e ações voltadas diretamente ao atendimento a demandas da população, conforme detalhado no ranking abaixo.

Ranking de Investimentos dos Estados 2015 a 2020 (até agosto)	
SP	R\$42.425.977,10
BA	R\$13.725.055,85
RJ	R\$12.944.612,05
CE	R\$11.746.650,86
MG	R\$8.252.453,06
PA	R\$8.202.206,95
PR	R\$7.963.556,64
SC	R\$7.926.079,00
MA	R\$5.246.761,22
PE	R\$5.226.144,20

Fonte: Siconfi/Secretaria do Tesouro Nacional

Com a publicação, em 2008, do trabalho “Resgatando o Planejamento Estratégico da Bahia 2008-2028” buscou-se resgatar o papel do Estado como articulador e facilitador de um processo de construção de um projeto de desenvolvimento sustentável para garantir a melhoria da qualidade de vida da população, com a aplicação de políticas capazes de gerar emprego, riqueza e renda bem distribuída.

Grandes projetos com retornos de longo prazo fazem parte de uma estratégia cujos recursos são originados de fonte estatal, bem como através de parcerias públicas e privadas, e concessões. Na Região Metropolitana de Salvador, por exemplo, com a implantação do Metrô e a construção das vias Vermelha (29 de Março) e Azul (Av. Gal Costa), novas oportunidades para a construção civil, em habitação e comércio, foram criadas. Mais recentemente, no primeiro semestre de 2021, foram iniciadas as ações para construção do VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) para atender região de baixa renda de Salvador.

O Programa de Governo Participativo (PGP 2018) compõe o conjunto de compromissos assumidos pelo atual Governo, em seu segundo mandato para o período 2019/2022, o qual foi estruturado em três eixos:

Eixo 1: Desenvolvimento com igualdade, equidade e justiça social.

Eixo 2: Desenvolvimento econômico com ciência, tecnologia, inovação e gestão do conhecimento.

Eixo 3: Participação popular, controle social e gestão pública eficiente (não avaliado)

Para o eixo 1 – Desenvolvimento com igualdade, equidade e justiça social foram previstas, dentre outras, as seguintes áreas de atuação: educação; saúde; segurança pública, sistema prisional e defesa; assistência social; juventude; criança e adolescente; mulheres; igualdade social; inclusão produtiva, economia solidária e mundo do trabalho; cultura e desenvolvimento urbano e mobilidade.

Na área de educação destaque para: qualidade pedagógica; valorização de servidores da educação; infraestrutura adequada e gestão escolar democrática. Na saúde foi proposto seguir na direção da descentralização e regionalização das ações de média e alta complexidade, centrando na modernização tecnológica e fortalecimento da rede de atenção à saúde. As macropropostas identificadas para geração de emprego e renda, foram: ampliação dos serviços de saúde para garantir a regionalização da assistência; investimento na qualificação e resolutividade da atenção básica; ampliação da atenção integral; investimento na tecnologia da saúde e ampliação do processo de industrialização farmacêutica da Bahia.

Para a área de segurança pública foram propostos investimentos em tecnologia da informação e comunicação, melhorias na infraestrutura e integração do sistema prisional, com melhora na sua gestão. Na área da juventude foram propostas ações voltadas a ampliar vagas de estágios e incentivar iniciativas do primeiro emprego. No caso das pessoas com deficiência destaque para a proposta do Programa Bahia Mais Acessível e incentivo à produção de serviços e tecnologias assistivas.

Para incentivar a inclusão produtiva, a economia solidária e o mundo do trabalho, as propostas foram: implantar o programa estadual de promoção da qualificação profissional e do emprego e renda; consolidar e ampliar o Programa Bahia Solidária através do empreendedorismo familiar, do associativismo e cooperativismo solidário; fortalecer, valorizar e apoiar as experiências de finanças solidárias e as cooperativas de crédito como uma estratégia de desenvolvendo territorial, com vistas a facilitar o crescimento das mais diversas cadeias produtivas, garantindo orçamento específico e estruturar formação e capacitação de cooperativas e equipamentos solidários e apoio na dinamização da demanda a partir das compras públicas.

No campo do desenvolvimento urbano e mobilidade as ações com impactos na geração de emprego, renda e qualidade de vida, a destacar foram: expansão e modernização dos sistemas de transporte público; implantação de vias de acesso; planos e estudos de mobilidade e acessibilidade; habitação de interesse social e implantação de contenção de encostas em áreas de risco.

Para o eixo 2 – Desenvolvimento econômico com ciência, tecnologia, inovação e gestão do conhecimento foram previstas 08 áreas de atuação: infraestrutura e logística; ciência, tecnologia e inovação; comunicação; desenvolvimento rural e do agronegócio; indústria, comércio e serviços; turismo; sustentabilidade ambiental e saneamento e infraestrutura hídrica. A fim de incrementar o crescimento econômico foram previstas ações na área de infraestrutura e logística: construção e recuperação de estradas; construção e requalificação de aeroportos; implantação de terminais hidroviários; modernização do sistema de transporte e equipamento metropolitano e implantação de projetos estruturantes, como o Sistema Viário Oeste – Ponte Salvador-Itaparica; a Ferrovia de Integração Oeste Leste – FIOLE, em parceria com governo federal e a implantação do Porto Sul. No campo da ciência, tecnologia e inovação as principais ações foram: interiorização da infraestrutura digital; reestruturação, ampliação e publicização do Parque Tecnológico da Bahia; implementação do Programa de Incubação e Apoio a startups – Bahia Inovativa; implantação do Condomínio de Inovação e Economia Criativa de Base Tecnológica; da Incubadora do Mar; do Instituto de Tecnologia Social (Ceped) e do LabGov.

No desenvolvimento rural destaque para: capitalização de recursos para construção de habitações rurais e implantação de tecnologias de captação de água para consumo humano e produção; ampliação da política de regularização fundiária; execução de política estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural; apoio nas ações das mulheres e jovens rurais para qualificar a produção, a agroindústria, o artesanato, etc.; programa de financiamento de capital de giro para agroindústrias familiares; parceiras para ampliação do sistema Produção Agroecológica Integrada e Sustentável; estudo de viabilidade do Programa Estadual de Agroindústria Familiar e de Pequeno Porte; adensamento das cadeias produtivas no agronegócio, na agricultura familiar e reforma agrária; Plano Estadual de Economia Solidária; Plano Estadual de Convivência com o Semiárido Baiano e da Política Estadual de Agroecologia; estímulo para compras institucionais

de produtos da Agricultura Familiar; Programa Estadual de Juventude Rural; ampliação da mecanização rural; incentivo para a Economia Solidária; Biofábrica na Bahia e estruturação das unidades de beneficiamento/agroindustrialização da agricultura familiar, na concepção associativa e cooperativista.

No agronegócio destaque para: a) na irrigação – plano de consolidação dos perímetros públicos estaduais ; b) na agricultura – fomento da cadeia da borracha natural; dinamização da cadeia produtiva da fruticultura no semiárido; Programa Agricultura de Baixo Carbono e qualificação de mão de obra para a produção e gestão de empreendimentos rurais; c) na pecuária – fortalecimento das bacias leiteiras com melhoramento genético; d) na agroindústria – atração de investimentos; e) no apoio à comercialização – ampliação da infraestrutura de armazenagem e estimular e requalificação de estrutura dos mercados do produtor; f) na infraestrutura – parcerias público privadas para manutenção e recuperação de estradas e construção de pontes, ferrovias e portos.

Nas áreas de indústria, comércio e serviços destaque para: priorização na interiorização dos investimentos; consolidação de sistemas produtivos; dinamização da cadeia de comércio e serviços e competitividade dos pequenos negócios; estímulo à implantação de projetos de geração de energia eólica e solar fotovoltaica; revitalização da produção de petróleo e gás natural em campos maduros e fortalecimento da indústria de mineração e transformação mineral. Para o turismo destaque para: promoção do destino Bahia; inovação na comunicação; promoção turística e inserção mercadológica; estímulo ao turismo rural, e política de captação de voos domésticos e internacionais.

Para a área de saneamento e infraestrutura hídrica, destaque para: retenção de água para usos múltiplos; construção, ampliação de projetos de barragens; implantação de cisternas, tecnologias de produção e sistemas de dessalinização; aumento na distribuição de água; construção de adutoras e canais de desenvolvimento; integração dos sistemas de abastecimento de água; extensões da rede; construção de poços e sistemas simplificados de abastecimento de água; elevação dos serviços de esgotamento sanitário; melhoria na gestão de resíduos sólidos e crescimento das alternativas de drenagem de águas de chuva.

Conclusão

Este artigo teve como objeto o estudo de um Projeto de Nação tendo como fundamentação teórica as abordagens críticas da Administração Política. Esse estudo se propôs a ampliar a lente das teorias administrativas se contrapondo à leitura predominante que tem sido assumida pela Economia, mas especificamente pela abordagem neoclássica, apresentando propostas para elaboração e execução de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, dando especial foco em variáveis que têm sido pouco prestigiadas pela Economia e Administração, a geração de emprego e uma distribuição de renda mais equitativa.

Através de políticas públicas o Estado poderá promover a geração de emprego e distribuição de renda pelo fato de que o processo de acumulação capitalista define a dinâmica social marcada de avanços, mas principalmente de retrocessos, resultando na maioria das vezes em desequilíbrio, que urge por mudanças radicais na forma de elaboração e implementação destas políticas públicas de equilíbrio. A fim de caminharmos para um novo cenário faz-se necessário a implementação de um Projeto de Nação que traduza uma nova política social e que provoque a reestruturação produtiva do Estado. Por se tratar de uma mudança de grande amplitude o projeto deverá ser executado em duas etapas: a de curto prazo, e a de médio e longo prazos.

Como o Brasil ainda não reuniu todas as condições social, política e econômica para elaboração e implementação de Projeto de Nação, conforme proposto neste estudo, foi realizada uma análise crítica do Projeto de Desenvolvimento proposto pelo atual Governo do Estado da Bahia, detalhado no seu Plano de Governo Participativo (PGP 2018), para o período 2019/2022, e identificamos um universo importante de políticas públicas alinhadas com a proposta de um Projeto de Nação defendidas pelas abordagens críticas da Administração Política, em especial àquelas que dão ênfase aos processos de geração de emprego e distribuição de renda, as quais estão detalhadas nos eixos de proposições apresentadas.

Em pesquisa realizada pelo portal G1 Globo e divulgada em 03 de julho de 2021, foi publicado que os governadores no Brasil cumpriram em média 26% dos compromissos de campanha, após 2 anos e meio de mandato. Nestes resultados foi observado que o Governo do Estado da Bahia foi o que mais cumpriu as promessas de campanha, entre todos os

outros estados do Brasil. Até o momento, este tirou do papel 36 das suas 144 promessas do seu projeto de governo. Já 31 delas foram realizadas em parte e 77 ainda não foram cumpridas depois de dois anos e meio de gestão; o mandato atual vai até 2022.

Não podemos deixar de considerar o momento atual adverso decorrente da pandemia da COVID-19 e seus reflexos profundos na sociedade e, em especial, ao nosso país, que vem enfrentado instabilidades no campo da política que trazem uma série de ameaças e fragilidades para retomada de crescimento econômico porém, agora mais que nunca, o Brasil necessita caminhar para um pacto social que possa garantir novas condições de recuperação da nossa economia e aí retomar a urgente discussão sobre a elaboração de um Plano de Nação.

Contribuição / Impacto

O tema pesquisado indica aderência às abordagens críticas da Administração Política, ampliando a lente das teorias administrativas e contrapondo-se ao modelo da abordagem neoclássica. Identificar exemplos de políticas estaduais que venham a ser utilizadas como referenciais de boas práticas na construção de um projeto nacional traz luz às discussões teóricas, colocando a ciência da Administração a serviço da sociedade e do poder público, construindo caminhos que permitam alterar a atual situação de aprofundamento das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular.

Bibliografia

- COSTA, Rui. **Programa de Governo Participativo, PGP 2018**, do Partido dos Trabalhadores e sua Coligação para o Governo do Estado da Bahia no período de 2019 a 2022. Salvador /Bahia.13/08/2018.
- FRANÇA, G. F. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (org.) **A Administração Política como Campo do Conhecimento**. São Paulo: Mandacaru/Hucitec, 2010.
- G1GLOBO.**PromessadosGovernadores**,pesquisa publicada em03/07/2021

- e disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/03/promessas-dos-politicos-governadores-cumpriram-26percent-dos-compromissos-de-campanha-apos-2-anos-e-meio-de-mandato.ghtml>
- GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida-SP: Ideias & Letras, 2007.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e Política à Luz da Sociologia**. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1936>>. Acesso em: 31/07/2019.
- RIBEIRO, João, U. **Ciência Social e Administração** (pg. 167-172) e **O Administrador e a Política** (p. 186-193). **Política e Administração**. O&S, v. 13 – n. 37, 2006.
- RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S.; RIBEIRO, M. M. **Administração Política do Espaço Geográfico: análise da capacidade de gestão da pandemia da COVID-19**. **RIGS revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v.10 n.1 jan./abr. 2021.
- SANTOS, R. S. **Notas Metodológicas para a Concepção de uma nova Política Social para o Brasil**. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 933-957, 2002.
- SANTOS, R. S. A. (org.). **A Administração Política como Campo do Conhecimento**. Parte I, p. 13-87. São Paulo: Mandacaru/Hucitec, 2004.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, Mônica M. ; SANTOS, Thiago Chagas S. ; COSTA, Vinicius M. ; RIBEIRO, E. . **A Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal**. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 7-32, 2004.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. . **As Impossibilidades do Projeto Descentralizante no Brasil**. **Série Estudos e Pesquisas**, Salvador, v. 67, p. 251-274, 2004.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. ; RIBEIRO, Mônica M. ; SANTOS, Thiago Chagas S. ; COSTA, Vinicius M. . **A Controvertida Crise Fiscal Brasileira**. **Revista Desenhahia**, Salvador - Bahia, v. 1, n.1, p. 79-105, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza. **Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil**. **Revista de Administração Política/EAU-FBA**, Vol. 3, nº 1 (outubro, 2010).
- SANTOS, Reginaldo Souza. **O Manifesto da Administração**. Garanhuns (PE), janeiro de 2010.

- SANTOS, Reginaldo Souza. **Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da Crise Fiscal**. São Paulo: Hucitec, 2010. (Capítulo 4, p. 85-156).
- SANTOS, et. al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 14, 2016.
- SANTOS, Reginaldo Souza e GOMES, Fábio G. (org.). **Outro Modo de Interpretar o Brasil: Ensaio de Administração Política** (Caminhos para a construção de um projeto nacional). São Paulo. 2017.
- SANTOS, R. S. A; CHAGAS, T. S. S et. al. **À procura de escutas sensíveis e mentes lúcidas: um ensaio da Administração Política no contexto da pandemia de COVID-19**, 2021.

ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: REGISTROS DA SÉRIE “PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO GPAP¹”

DR. ELINALDO LEAL SANTOS
M.SC. ELIANE ASSUNÇÃO
DR. WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA
BEL. GISELLE KAREN SANTOS

Resumo

O propósito deste artigo é analisar a historiografia dos projetos nacionais de desenvolvimento implementados no Brasil. Trata-se de um registro das principais ideias, reflexões e teses apresentadas no curso de formação sobre Administração do Desenvolvimento Brasileiro, promovido pelo Grupo de Pesquisa em Administração Política da UESB. Para tanto, foram convidados pesquisadores das mais renomadas universidades e instituições de pesquisa do país para investigar a trajetória da Nação Brasileira na Administração Política do capitalismo. O latifúndio e o sistema escravocrata são apontados como as raízes do atraso, e a relação de dependência com a lógica euro-americana, uma barreira a ser superada.

Palavras-Chave: Administração do Desenvolvimento. Projeto Nação e Sociedade Brasileira.

Apresentação

O campo da Administração do Desenvolvimento (AD) tem origem no pensamento e nas práticas das instituições euro-americanas (ONU, BM, FMI, universidades, centros de pesquisa e agências financiadoras), criadas no período pós-guerra para subsidiar técnica, econômica e militarmente os

1 O Grupo de Pesquisa em Administração Política da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), criado em 2013, a partir das investigações conduzidas pelos professores Elinaldo Leal Santos e Wesley Piau Santana, compõe a rede brasileira de Administração Política liderada pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) e concentra suas atividades de estudos e pesquisa no tripé: administração, gestão e desenvolvimento. Desde a declaração por parte da Organização Mundial de Saúde (OMS) da pandemia do Covid-19, o GPAP vem realizando uma série de *lives* na plataforma do YouTube, no canal Administração Política sobre diversas questões que permeiam o universo da administração, da gestão, das organizações e do desenvolvimento.

países menos desenvolvidos da África, Ásia e América Latina, assumindo, com isso, a superioridade do Norte sobre o Sul e, conseqüentemente, a sua forma de gestão como estilo único a ser praticado. Contudo, não se pode ignorar o movimento de resistência que o Sul global sempre produziu e continua produzindo.

A epistemologia do Sul vem, desde a década de 1950, contrapondo-se a essa lógica. Os trabalhos de Raul Prebisch, Celso Furtado, Guerreiro Ramos, Teotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, bem como as contribuições dos Estudos Críticos em Desenvolvimento (ECD), dos Estudos Críticos em Gestão (ECG) e dos Estudos Decoloniais (ED), são exemplos de pensamentos epistêmicos que questionam o *mainstream* euro-americano.

Do ponto de vista empírico, o caso brasileiro é um objeto de estudo bastante interessante de se compreender a lógica da AD. O Brasil é um país que exerce papel importante no sistema internacional, possui posição geográfica estratégica, base econômica diversificada, reserva natural considerável e conduta diplomática híbrida (Norte-Sul), ou seja, consegue defender os interesses dos países emergentes e, ao mesmo tempo, ser ouvido pelas grandes potências. É claro que isso não se aplica ao atual governo, dado ao extremismo político e às ameaças à ordem democrática constitucional.

Pensando nisso, o Grupo de Pesquisa em Administração Política (GPAP) da Universidade Estadual do Sudeste da Bahia (UESB) promoveu, no ano de 2021, o curso de formação intitulado *Administração do Desenvolvimento Brasileiro* (passado, presente, futuro), com o propósito de analisar a historiografia dos projetos nacionais de desenvolvimento implementados na sociedade, do Brasil Império aos projetos neoliberais da Era Globalizante. Para tanto, foram convidados pesquisadores das principais universidades e instituições do país que estudam a temática, de modo a apresentar suas reflexões sobre o Projeto Nacional de Desenvolvimento.

O curso foi composto por treze episódios, ministrado em formato *on-line*, via plataforma *Google-Meet* e compartilhado na plataforma do *YouTube*, no canal *Administração Política*. Compuseram o corpo docente do curso os seguintes pesquisadores: Alex Faria (FGV-EBAPE), Ana Costa (BNDES), Ariston Azevedo (EA-UFRGS), Daniel Corrêa da Silva (Univali), Elias Sampaio (Ministério da Economia), Elizabeth Matos (EAUFBA), Fábio Guedes (UFAL), Francisco Fonseca (FGVEASP), Gustavo Passoti

(UESB), Josias Alves (UESB), Marcos Tavares (UESB), Maria Aparecida de Sousa (UESB), Reginaldo Souza Santos (EAUFBA) e Sérgio Wanderley (UNIGRANRIO). Por questões didáticas, só iremos apresentar, neste documento, as análises dos projetos nacionais executados ao longo da nossa história. Todavia, em uma publicação futura, pretendemos tratar das análises de quatro propostas de projeto de nação para o Brasil: i) Outro Modo de Interpretar o Brasil- Administração Política; ii) Projeto Nacional - o dever da esperança; iii) Em Busca do Desenvolvimento Perdido - um projeto novo desenvolvimentista para o Brasil e iv) Virada Decolonial em Desenvolvimento no (a partir do) Brasil.

Este trabalho apresenta uma síntese da série acima mencionada. Faz um resgate das principais ideias, teses e interpretações sugeridas pelos expositores e tenta compreender a trajetória da AD no contexto brasileiro. Com base na técnica de transcrição de áudio e sistematização dos textos, apresentamos o registro da série. Além desta introdução, o trabalho está estruturado em mais três seções: a primeira faz uma breve discussão sobre a trajetória do campo da AD, com destaque às produções epistêmicas do Sul global; a segunda resgata as contribuições interpretativas dos expositores e, por fim, na última seção, apresentamos algumas considerações finais sobre a temática analisada.

Administração do Desenvolvimento: fundamentos epistêmicos

Para entendermos os fundamentos da Administração do Desenvolvimento, faz-se necessário o resgate do termo desenvolvimento, definido no dicionário como “o ato ou o efeito de desenvolver. Fazer crescer. Fazer progredir. Estar em velocidade”. A primeira impressão que podemos ter é que desenvolvimento pressupõe crescimento a partir de um determinado *status quo* e tem subjacente a ideia de progresso. Se desmembrarmos o vocábulo, depararemos-nos com algo que se expressa como: “sem movimento para reverter a ação”, ou, ainda, “sem envolvimento”. Isso nos remete à conclusão de que é necessária uma força motriz para gerar o movimento e/ou envolvimento. Todavia, o que seria essa força motriz? Para qual direção o movimento deve ser conduzido? Envolver para quê? É justamente nesse vácuo que entra a gestão como o elemento propulsor do desenvolvimento e a AD como um campo disciplinar, com o propósito de observar,

descrever e analisar a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em países, regiões, lugares e/ou organizações, a fim de garantir o bem-estar da sociedade (SANTOS, SANTOS E BRAGA, 2018).

Em que pese o intenso movimento para a consolidação da disciplina no âmbito teórico e instrumental, apesar de ter produzido um grande número de estudos, o resultado foi bastante limitado, tanto na esfera teórica como na empírica. Na verdade, como disciplina acadêmica, a AD tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos de conteúdo iminentemente instrumental, sem aprofundamentos teóricos e analíticos da realidade social, como podemos observar:

- a) A crença na capacidade criativa da burocracia, apesar dos grandes obstáculos no processo de desenvolvimento (ESMAN, 1972) – a ideia, na época, era disseminar o profissionalismo na Administração Pública de modo a promover a especialização nas organizações;
- b) A premissa sobre as contaminações culturais do conhecimento administrativo apontava que práticas norte-americanas seriam irrelevantes no contexto do desenvolvimento. O desenvolvimento administrativo significava uma etapa única no progresso e que não poderia ser explicado e conduzido pelo mero entendimento de práticas tradicionais e modernas. A transição social e administrativa significava um estágio singular (RIGGS, 1968; 1971). A replicação de soluções exitosas, oriundas de outras culturas, favorecia soluções descontextualizadas e, portanto, inadequadas.
- c) Propostas mais normativistas mostravam ser a intenção estratégica de mudança, por meio de uma escolha ideológica consciente, o fator primordial para o desenvolvimento (KATZ, 1966, 1970). Nesse caso, as propostas desenvolvimentistas dispensavam a análise da realidade para favorecer a idealização.
- d) Modelos oriundos de sociedades mais avançadas eram vistos como inocentes e simplistas para compreender o subdesenvolvimento e cada país seria um caso único (LA PALOMBRA, 1963; 1971). Por tratarem de ambientes com realidades bastante distintas, as soluções desenvolvidas e aplicadas em países desenvolvidos não responderiam às demandas dos países mais carentes e com problemas de maior complexidade.
- e) A capacidade política e administrativa seriam precondições para o desenvolvimento, desde que houvesse um equilíbrio no desenvolvimento entre

objetivos políticos e administrativos (ILCHMAN e BAGARVA, 1971; ILCHMAN, 1971). Esse enfoque se centraria menos nos componentes estruturais do sistema e mais nas inter-relações entre esses elementos.

f) Quanto mais se enfatizassem os modelos racionais burocráticos, menos se transformariam valores sociais estabelecidos e mais se distanciaria a administração das massas na sociedade tradicional (SJOLBERG, 1971). Argumentava-se que o gradualismo ou o incrementalismo, em oposição a formas mais globais e radicais de mudança, ajudava a preservar o poder dos que já estavam no topo da administração.

g) A diversidade de propostas, bem como reflexões seguidas de tentativas e erros, proporcionou mudanças na gestão e na condução dos projetos de desenvolvimento. Dentre os avanços, nota-se que a Administração Pública se modernizou, melhorando seus alicerces na sociedade, mas ainda mantém vícios do tradicionalismo, ao servir também a grupos preferenciais tradicionais, por meio principalmente do loteamento político dos cargos públicos (MOTTA & SCHMITT, p. 200-201, 2013).

Os estudos pioneiros sobre AD datam do pós-guerra, período marcado pelo declínio europeu e ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética como potências mundiais, ambos disputando a hegemonia política e econômica no cenário global. Nesse contexto, o discurso propagado pelo *mainstream* era de que a AD consistia numa disciplina com o propósito de instrumentalizar tecnicamente os países subdesenvolvidos, com vistas a garantir melhores resultados na implementação de projetos de modernização e integração industrial. A disciplina foi, por muito tempo, um instrumento de gestão utilizado pelos organismos internacionais (BM, FMI, ONU), governos e agências de desenvolvimento como base de planejamento e execução de políticas econômicas e sociais do Terceiro Mundo (MOTRA, 1973; COOKE, 2004; SANTOS, SANTOS e BRAGA, 2016).

Entretanto, atualmente, verifica-se um movimento dos Estudos Críticos em Desenvolvimento (ECD), dos Estudos Críticos em Gestão (ECG) e dos Estudos Decoloniais (ED) em (re)posicionar o campo da AD a partir de uma epistemologia do Sul e para Sul, visto que os resultados apresentados pela velha Administração do Desenvolvimento só intensificaram o *status quo* dos países centrais do capitalismo, com mais concentração de riqueza, aumento da desigualdade social e da pobreza (PIKETTY, 2014; BOWBOR, 2017; ABDALLA e FARIA, 2017; MISOCZKY e CAMARA, 2020).

O insucesso da Gestão do Desenvolvimento é parte integrante da Administração Política dos países primeiro-mundistas, pois perpetua a condição hegemônica do colonizador. A base teórico-metodológica que produz a lógica dos não desenvolvidos, primitivos e administrados não há de ser a mesma que nos emanciparão. É preciso trilhar outros caminhos.

A crítica do pensamento crítico e decolonial ao modelo de desenvolvimento concebido pela economia e implementado pela administração toca em questões consagradas da lógica dominante, uma vez que contesta o pressuposto de que mais crescimento econômico e mais aceleração permitirão aos países subdesenvolvidos alcançarem os mesmos patamares dos países desenvolvidos. Além disso, questiona se o desenvolvimento é, de fato, um projeto desejado por todos e se todos querem ser o que os países do Primeiro Mundo foram, são e serão.

Contextualizar essa discussão é importante para compreendermos a lógica que impera na matriz geopolítica da administração, envolvendo-os (países centrais) – os desenvolvidos, civilizados e administradores –, e nós (países periféricos) – os subdesenvolvidos, primitivos e administrados. As seções seguintes apresentam uma análise do caso brasileiro, com base nos relatos dos pesquisadores que compuseram a série do GPAP.

Formação, Auge e Declínio de uma Nação: registros da série do GPAP

A Formação da Nação Brasileira: colonialidade (in) dependência ou autonomia?

Dr. Belarmino Souza (DH-UESB)

Quando tratamos da formação da sociedade brasileira e vislumbramos o contexto geopolítico da nossa formação inicial, é necessário pensar o Brasil enquanto América Portuguesa. É muito comum pensarmos o Brasil com a configuração territorial que agora temos, todavia, essa unidade geopolítica na verdade não existia. O que existiam eram as posses da Coroa Portuguesa na América do Sul. Mesmo durante o processo emancipatório do final do século XVIII e início do século XIX ocorrido na América, não existia uma ideia consolidada de um Brasil-nação. Mesmo nos movimentos separatistas, como a Conjuração Mineira de 1789, ou a

Conjuração Baiana de 1798, ou ainda na Insurreição Pernambucana de 1817, não se vislumbrava de fato abarcar todos os recantos dos domínios lusos no novo mundo. No horizonte dos insurretos estava uma ruptura local e no máximo regional com o poder central, até 1808 sediado em Lisboa e a partir da transferência da Corte com base instalada no Rio de Janeiro. Efetivamente, devido à extensão territorial e a precariedade nos transportes e comunicações da época, não havia como manter contatos eficazes e contínuo por todo o território. Nas províncias do Norte, era mais fácil o contato com Lisboa e bem menos com as províncias do Sul.

Como bem lembra o historiador britânico Eric Hobsbawm no seu livro *Nações e nacionalismo desde 1780* (1991) o conceito de nação e a ideia e/ou sentimento de nacionalismo era algo em construção no séc. XIX. No início daquele século, no mundo lusófono a ideia de nação era o integrar os domínios Del Rei. A ideia de pátria era muito local. A palavra país, inclusive, era muito restrita; tais conceitos não bem definidos nem mesmo para o governo português.

Para a Coroa portuguesa, como para as demais coroas europeias, o primordial não era essa ideia de território e sim a preservação da dinastia; foi nesse sentido que elas agiam em suas alianças, muitas vezes realizadas por meio de casamentos entre as grandes famílias reinantes e atrelando as suas ações e decisões políticas. Quando Portugal, em 1807, foi invadido por tropas francesas, a grande preocupação do príncipe regente Dom João e da corte em retirarem-se de Portugal e virem para o Brasil não era salvar Portugal e, sim, salvar a dinastia de Orleans e Bragança. Nesse sentido, contou com o apoio da Inglaterra e, como forma de retribuição, houve a abertura dos portos em 1808, tal ato mudou substancialmente o status da América Portuguesa, posto que deixou de ser um monopólio luso, elemento essencial do chamado Pacto Colonial e doravante poderia comercializar livremente com todo o mundo, com exceção naquela conjuntura da França e territórios sob o seu efetivo domínio.

A condição do Brasil mudaria ainda mais quando o território foi elevado de Vice-Reino para a de Reino Unido (Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve) em 1815, com o agravante que Casa Real estava no Rio e não em Lisboa, o que colocava o território europeu em segundo plano e em clara desvantagem, o que provocou reações com destaque para a Revolução Constitucional do Porto (1820). Tal movimento tinha um caráter progressista para Portugal, posto que levou à instalação das Cortes

Constitucionais e ao processo de elaboração de uma Constituição, superando assim o retrógrado absolutismo e apontando na perspectiva de uma Monarquia Constitucional. Para o Brasil significava retrocesso, posto que exigia o regresso imediato da Corte Real para Lisboa e a recondução da parte sul-americana do Reino às condições anteriores a 1808, ou seja, Vice-reino e monopólio português.

Mais uma vez, o outrora Príncipe Regente e agora Rei Dom João VI tratou de preservar o poder da Dinastia de Orleans e Bragança nos dois lados do Atlântico. Retornou para a Europa com a Corte, mas deixou no Brasil o seu primogênito e herdeiro Dom Pedro de Alcântara como Regente, tal quadro garantia que se a independência fosse inevitável o poder dinástico estaria preservado, de fato o foi no Brasil até 1889 e em Portugal até 1910.

Após o Regente do Brasil decidir ficar, resistir às pressões lisboetas e por fim romper com a parte europeia do Reino, enfim quando se dá o processo de independência, ficamos diante de um estado europeu nas américas porque a dinastia que reinava era europeia e suas alianças ficam muito claras com o casamento entre D. Pedro de Orleans e Bragança com Dona Maria Leopoldina, da Dinastia de Habsburg, de origem austríaca. As escolhas feitas no nascente país foram marcadas pelo perfil europeu dos reinantes, inclusive manifestadas nas cores da bandeira brasileira, verde (Bragança) e amarelo (Habsburgo), cores ainda hoje estampadas em nossa bandeira. É relevante indagar: por que essa dinastia permaneceu reinando aqui no Brasil? Quais foram os pilares políticos, econômicos e sociais desse país que estava em formação?

Em primeiro lugar, pode-se perceber que as elites agrárias brasileiras optaram por conservar o modelo de estado monárquico. Por toda América Ibérica, a tendência foi de fragmentação territorial e criação de repúblicas, apenas no México ocorreu uma tentativa de monarquia frustrada, mas aqui, por força da vontade das elites agrárias, que controlavam a economia de base rural voltada para exportação, foi mantida a monarquia vista como uma garantia de conservação da ordem social existente: latifundiária e escravocrata.

O Brasil manteve uma condição periférica diante de uma nova divisão internacional do trabalho, como produtor e exportador de artigos primários, basicamente agrícolas, com menor valor agregado e importador dos mais diversos produtos manufaturados, com maior valor agregado.

Tal posicionamento levava a um déficit crônico em sua balança comercial e um posicionamento fragilizado no cenário econômico global.

O ordenamento jurídico-político monárquico contemplava as elites rurais, pois elas queriam conservar a estrutura latifundiária. Existiam ideias incipientes do encaminhamento de uma reforma agrária. Outra preocupação era preservar o modelo escravista e uma terceira preocupação seria garantir uma unidade nacional. Mesmo quando D. Pedro abdicou do trono, em 1831, retornando a Portugal deixando aqui o seu filho ainda criança, durante o chamado Período Regencial entre 1831 e 1840 houve todo o esforço para preservar o poder do menino imperador. Com o Golpe da Maioridade (1840), a ascensão de Dom Pedro II ao trono no Brasil foi antecipada. No entanto, essa necessidade de ter na monarquia a preservação do latifúndio, escravismo e unidade nacional foi se perdendo com o tempo, pois não havia concretamente nenhum movimento social a colocar em xeque o latifúndio.

Quanto à preservação do escravismo, a dinâmica econômica no séc. XIX em escala global sob a égide industrial Grã-Bretanha apontava para a dissolução do modelo. No Brasil o primeiro passo efetivo foi com a abolição do tráfico de pessoas escravizadas em 1850, depois foram-se acrescentando outros diplomas legais, como a Lei do Ventre Livre (1871), Lei dos Sexagenários (1885), ou seja, a tendência era de aprofundamento da crise do escravismo. Quando, em 1888, ocorreu a abolição, a monarquia não era mais necessária para preservar a escravidão posto que a própria monarquia a havia abolido, ato que antecipou o fim do regime. Restou apenas a preocupação com a unidade nacional, apesar de terem ocorridos movimentos como: a Confederação do Equador (1824); a Revolução Farroupilha no Sul (1835-1845); Balaiada no Maranhão (1838-1841); Sabinada na Bahia (1837-1838); Cabanagem no Grão-Pará (1835-1840), alguns desses com forte traço separatista, a unidade territorial do Império foi conservada. O último movimento com risco de ruptura ocorreu em 1848, uma tentativa de revolução em Pernambuco (conhecida como Praieira). Depois disso, por quatro décadas não ocorreu mais nenhum movimento que pleiteasse o separatismo. Enfim as elites agrárias não mais necessitavam do poder estabilizador da Monarquia brasileira, poderiam elas próprias lançar mão de mecanismos para o exercício do poder de Estado.

Do modelo social e político que emergiu com a independência, talvez o único aspecto positivo tenha sido a preservação da unidade nacional que

muito tem a ver com o fato de que o príncipe regente português aqui instalado, foi quem liderou o processo de ruptura com Portugal. A monarquia acabou preservando a unidade nacional. Esse modelo que emergiu, com sua base latifundiária escravocrata, foi a origem mais profunda do nosso relativo atraso em termos de desenvolvimento econômico, posto que a visão patrimonialista prevalente na elite brasileira fazia com que se empastasse muito capital tanto na terra quanto na mão de obra escrava; esse modelo também está na raiz das desigualdades sociais e econômicas do Brasil.

O domínio socioeconômico das elites brancas também representa a origem mais profunda das desigualdades e daquilo que chamamos hoje de racismo estrutural e o domínio político das elites agrárias que se materializava no mandonismo local onde está a origem do que chamamos de coronelismo. Também encontramos aí as origens do tradicionalismo familiar, com o poder e cargos públicos sendo passados de geração em geração na política brasileira, raiz do personalismo, caciquismo, clientelismo e fisiologismo, traços muito marcantes do que podemos chamar de uma *cultura política* que predomina no Brasil até hoje”.

Projeto Nação da Era Vargas: geopolítica, economia e questões sociais
Dr. Ariston Azevedo (EA-UFRGS)

Do ponto de vista historiográfico, a era Vargas é um dos períodos de mais difícil abordagem e caracterização, pois não registra fáceis consensos sobre determinados assuntos, entre os quais o Projeto de Nação ali concebido e colocado em operação durante 1930 e 1945. Tradicionalmente, esses quinze anos são segmentados em Governo Provisório (1930 a 1934), Governo Constitucional (1934 a 1937) e Estado Novo (1937 a 1945). Dada a extensão e a complexidade dos fatos históricos envolvidos e considerando que meu *métier* é o campo da administração, eu explorarei, aqui, principalmente esse último período, dele extraindo aqueles aspectos que realmente interessam para compreendermos o Projeto de Nação levado a termo durante o Governo (autoritário) de Getúlio Vargas. Antes, porém, tentarei apresentar alguns antecedentes importantes para nossas finalidades: a forte presença das oligarquias e institucionalização da burocracia pública entre nós.

O ano de 1930 representa o fim da República Velha, que teve início em 1889, com a Proclamação da República. O fato principal desse período,

que merece ser destacado, haja vista que teve forte impacto sobre como se desenvolveu o modelo de administração pública conduzido por Getúlio Vargas, diz respeito ao predomínio das oligarquias, contra às quais Vargas procurará blindar a incipiente estrutura do Estado Brasileiro e, assim, viabilizar Administração Política da Nação. Como defende Boris Fausto, do embate entre as duas principais forças políticas da época, a militar, de um lado e a civil oligárquica, de outro, foi esta última, organizada em partidos políticos regionais, principalmente no estado de São Paulo, que saiu vitoriosa. Enquanto os militares queriam uma república mais centralizada, de forte conteúdo autoritário e preocupada com a unidade territorial nacional, as oligarquias visavam uma república menos centralizada, com estados fortes e, por conseguinte, sob a influência das elites regionais e locais. Sua vitória desenhou-se desde cedo, pois, já em 1894, poucos anos após a Proclamação da República, as oligarquias conseguiram desbancar os militares do poder e tornar Prudente de Moraes presidente do país.

Corolário desse período de pleno domínio oligárquico, temos fenômenos socioculturais fortíssimos, como o patrimonialismo, o coronelismo, o clientelismo, a patronagem etc. Eles simbolizam um conjunto complexo e diverso de sistemas políticos que operam concomitantemente e visavam configurar o modo como deveriam ocorrer as relações de poder entre o Estado e a sociedade civil nascentes em nosso país. Nesse sentido, esses fenômenos representam, tanto fontes de poder quanto práticas sociais, envolvendo o poder das elites agrárias, o poder dos coronéis e a infundável troca de interesses e favores, que, juntos, formaram o elemento fundamental que sustentou (e, ainda na atualidade, sustenta) as oligarquias e as elites no poder. Exemplos de textos que desnudam esses fenômenos são: Victor Nunes Leal, em seu *Coronelismo, Enxada e Voto* (1948); Marcos Vilaça & Roberto Albuquerque, em seu *Coronel, Coronéis* (1965); Raymundo Faoro, em seu *Os Donos do Poder* (1973); Eli Diniz, em seu *Voto e Máquina Política, Patronagem e Clientelismo*, no Rio de Janeiro (1982); e Maria Isaura Queiroz, em seu *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira* (1957).

Obviamente que a convivência entre essas oligarquias não era pacífica. Desde que assumiu o governo, em 1898, até o fim de seu mandato, em 1902, Campos Sales enfrentou fortíssimas tensões nas bases oligárquicas que lhe apoiavam. Para minimizá-las, ele adotou um pacto federativo que buscava reduzir, principalmente, os conflitos entre as oligarquias locais

e as oligarquias regionais. Esse pacto consistiu, basicamente, em duas linhas de atuação política: a “Política dos Governadores” e a “Política do Café com Leite”. Em 1930, o presidente Washington Luiz rompeu com essas duas linhas de ação e, como consequência, deu início à Revolução de 1930, resultando em sua deposição e com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Situada a força das oligarquias, importa, agora, destacar nossa burocracia pública. Há, sobre o assunto, uma variedade também grande de livros e textos. Stuart Schwartz, em seu *Burocracia e sociedade no Brasil Colonial* (1979), faz uma análise minuciosa, por exemplo, do funcionamento da Suprema Corte da Bahia e seus juizes entre 1609 e 1751, com o intuito de demonstrar sua premissa principal, qual seja: a de que o governo e a sociedade no Brasil colonial se estruturaram a partir de dois sistemas interligados de organização. Em um nível, havia a administração controlada e dirigida pela metrópole, caracterizada por normas burocráticas e relações impessoais, que amarrava os indivíduos e os grupos às instituições políticas do governo formal. Paralelamente, existia uma teia de relações interpessoais primárias baseadas em interesse, parentesco ou objetivos comuns, que, embora não menos formal, não contava com o reconhecimento oficial (p. XI)

Ora, o problema dessa interpenetração de racionalidades entre nós – de um lado, uma racionalidade burocrática e impessoal e, de outro, uma racionalidade carregada de laços afetivos, de relações de parentesco e flexível – talvez não seja um problema necessário e exclusivamente brasileiro, como podemos pensar. Por certo, como demonstra Schwartz, houve, aqui, um “abrasileiramento da burocracia”, isto é, a incorporação do aparato de dominação burocrática “dentro dos sistemas existentes de poder e de apadrinhamento” (p. 252). Contudo, talvez se estivesse apenas seguindo praxes portuguesas, conforme ele relata em seu livro:

Normalmente os magistrados traziam suas famílias consigo para o Brasil. Além da esposa e dos filhos, a família de um juiz poderia incluir parentes, afilhados, empregados, criados, e escravos [...] A presença de parentes e protegidos sob o teto dos magistrados acrescentava novas dimensões ao escopo e à complexidade de seu relacionamento social uma vez que essas pessoas não só exerciam alguma influência sobre o chefe da casa como também, através de suas relações com outras pessoas da

sociedade, abriam outros caminhos de influência ou pressão entre indivíduos e o Tribunal Superior (p. 252).

No livro “Burocracia e política no Brasil” (2010), organizado por Maria Loureiro, Fernando Abrúcio e Regina Pacheco, encontram-se apontamentos semelhantes aos destacados por Sscwartz (1979). No capítulo “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e os significados das reformas administrativas”, Abrúcio, Pedroti e Pó afirmam que “a mistura de centralismo excessivamente regulador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial” (p. 29). Nesse sentido, vale lembrar, aqui, a metáfora com que Raymundo Faoro, após o exame de nosso patrimonialismo, fecha “Os donos do poder”:

Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma social enormity [uma monstruosidade social], segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. (p. 380)

À parte essa caracterização do funcionamento da sociedade brasileira, o certo é que, a partir das intervenções do Marquês de Pombal, tivemos a formação de uma elite burocrática que fundou um novo *modus operandi* nessa área: um modo centralizado de reformar o Estado e de levar adiante o que mais tarde veio a ser denominado de políticas públicas. À burocracia, caberá, basicamente, duas funções, e a novidade estaria, de fato, na primeira delas: a de participar ativamente da definição das principais diretrizes políticas do país. A segunda função, porém, repetiu um dos velhos vícios, qual seja: o de servir para acomodar interesses particulares, por meio da distribuição de empregos públicos como moeda de troca de apoio político e social. Teríamos, assim, em uma mesma estrutura, uma burocracia dirigente e uma burocracia repositória de afiliações e apadrinhados. Não foi à toa que, durante o Governo Vargas, o fenômeno do insulamento burocrático teve lugar de destaque, principalmente com o intuito de proteger aquela elite dirigente das intromissões espúrias das oligarquias locais e regionais. Mas, como se sabe, apenas parcialmente, esse propósito foi atingido.

Em síntese, temos, de um lado, a institucionalização do Estado brasileiro a partir de um aparato burocrático que muito se afastava do tipo ideal weberiano, dado que se caracterizava como uma forma de sociabilidade que comportava racionalidade legal e práticas de favor, clientelistas, personalistas, fisiologista; em síntese, uma sociabilidade marcadamente promíscua em termos de separação entre o público e o privado; de outro, forças políticas que, cada vez mais, procuravam não apenas povoar de seus interesses às entranhas internas desse aparato burocrático, mas, especialmente, comandar esse aparato, convertendo-o a seus interesses particularistas.

Esse é o principal contexto em que a administração política de Vargas terá que enfrentar, pelo menos internamente. Some-se a isso, o contexto econômico da época, em que a Crise de 1929 espalhava suas consequências por muitos países, em especial, os de economia dependente, como era o caso do Brasil. Nesse sentido, a saída econômica, visualizada pelo Governo Provisório (1930-1934) e pelo Governo Constitucional (1934-1937), comandados por Vargas, estaria na nacionalização da economia brasileira, o que implicava em industrializar o país e, ao mesmo tempo, aumentar o consumo interno. Para tanto, seria necessário, além de extensa política de investimento econômico estatal, um amplo projeto de reestruturação do Estado Brasileiro, agora, em bases burocráticas mais rígidas, de maneira a combater as interferências internas que, a seus olhos, estavam a obstaculizar o processo de modernização do país. Assim, em termos de medidas governamentais, tivemos a interventoria nos estados visando à hipertrofia do Executivo, a implementação emergencial de uma política anticrise, a criação de novos aparatos burocráticos, o papel de intermediar o conflito capital-trabalho, com a criação do Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação e Saúde, a expansão da legislação trabalhistas, entre tantas outras medidas. Todas elas foram medidas que, no romper do Estado Novo (1937-1945), vieram a ser convertidas em um grande projeto nacional desenvolvimentista, cujos reflexos chegariam até o final da década de 1950.

Por óbvio, que não se deve omitir o outro lado desse projeto, no caso, a centralização autoritária do poder e a supressão dos direitos políticos. Durante o Estado Novo, foram fechados o Congresso Nacional, as Assembleias legislativas e as câmaras municipais. Os governadores colaboracionistas do Governo Vargas permaneceram em seus cargos, mas os que

se opuseram foram substituídos por interventores diretamente nomeados pelo presidente. Os militares tiveram grande influência nesse projeto, definindo prioridades e formulando políticas de governo, particularmente, em setores estratégicos, como siderurgia e petróleo. Mas, malgrado o autoritarismo e todas suas conseqüentes, alguns pontos desse projeto são merecedores de destaque, a exemplo do amplo esforço para industrializar o país e combater a exclusiva dependência econômica com base na agricultura de exportação, o que levou, por exemplo, à criação da Petrobrás, da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce.

Todo esse empreendimento de industrialização gerou efeitos no mundo do trabalho, na educação para o trabalho, nas leis trabalhistas e, ao que me parece, somente se viabilizaram porque estiveram sob a batuta do nacionalismo e do capitalismo politicamente orientado pelo Estado, que, naquele momento, estava submetido à forte readequação de sua estrutura burocrática, visando atender aos desafios de uma administração pública moderna. Esse projeto político de modernização foi bem retratado por Josué de Castro, no livro “Geografia de fome: o dilema brasileiro: pão ou aço (1946)” no qual ele destaca que, apesar desses esforços para industrializar o país, não conseguimos sanar os maiores problemas da Nação, entre os quais a fome, a insegurança alimentar, a pobreza e a concentração de riqueza.

Em suma, o Regime Vargas propunha a criação das condições consideradas necessárias para a modernização da Nação: um Estado forte, centralizador, interventor, agente fundamental da produção e do desenvolvimento econômicos. Para isso, buscou medidas específicas para “desarticular” o Estado oligárquico; eu outras palavras, para cooptá-lo à nova coalização de forças e ao novo contexto mundial da economia. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi o principal ente administrativo, conseqüentemente político, do qual o governo Vargas se valeu para distanciar a então incipiente arquitetura burocrática do Estado brasileiro das consideradas “raízes” de nosso atraso frente às nações cêntricas, como patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, mandonismo etc.

Projeto Nação do Governo JK: geopolítica, economia e questões sociais
Dr. Josias Alves, (DCSA-UESB)

A primeira questão a se destacar no governo de Juscelino Kubitschek é a questão geopolítica. Eleito em 1955, governou até 1961. Nesse período, os Estados Unidos da América (EUA) se consolidaram como nação hegemônica do capitalismo, dado ao grande sucesso na implementação do Plano Marshall, o qual proporcionou a reconstrução dos países da Europa e do Japão durante o pós-guerra. O contexto geopolítico que vai guiar o governo Juscelino Kubitschek é justamente essa aproximação com o governo dos Estados Unidos, de onde o governo brasileiro vai captar recursos para fazer os investimentos necessários aqui no país.

Apesar de percebermos a ascensão da China hoje, entre as décadas de 50 e 60, não havia ainda este país no jogo político internacional, em função do próprio processo de Revolução Chinesa, de 1949. A China ainda estava se arrumando, tanto política quanto economicamente e a entrada no cenário internacional só vai se dar a partir da década de 70, com a ascensão de Deng Xiaoping como primeiro-ministro da China. O Brasil, maior país da América do Sul, vai se beneficiar muito dessa política internacional do governo de Juscelino Kubitschek, atraindo os investimentos dos Estados Unidos. Assim, no quadro da geopolítica internacional, percebe-se que os Estados Unidos foram um parceiro importante para o governo de JK.

Outra questão importante do governo JK, no final da década de 50 e início da década de 60, foi a participação maior do Estado nos ditames da economia nacional, através daquilo que se costuma chamar de desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo. Três pilares importantes a serem observados são: primeiramente, a participação do estado na economia; segundo, a industrialização como via de superação do atraso que o país vivia na década de 40 e 50 e 60 e o planejamento econômico com papel fundamental. Também as políticas implementadas por Juscelino Kubitschek, através do Plano de Metas. O plano consistia no planejamento de trinta metas, distribuídas em cinco grandes grupos (energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação), mais a construção da nova capital do país. Um importante instituto, criado em 1959, foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), pelo paraibano Celso Furtado, um dos maiores economistas do Brasil, com um papel importantíssimo no processo de industrialização do Nordeste, no processo de construção da

economia nacional, contribuindo para a redução das desigualdades nacionais e regionais.

Na década de 1950, o Brasil estava amplamente confiante em seu desempenho de crescimento e desenvolvimento econômico, sobretudo em função da mudança de um país agrícola agrário para um país industrial, já iniciada com o processo de industrialização implementado no governo anterior, de Getúlio Vargas. O país vivenciava esse momento de euforia, apesar de viver um contexto político bastante conturbado, já que o governo Juscelino Kubitschek está localizado entre duas ditaduras, a do Estado Novo e a Ditadura de 1964, de modo que, a todo momento, havia, no Governo de Juscelino, uma tensão e ameaça de rompimento da democracia.

Desse modo, o Plano de Metas foi importantíssimo para a economia brasileira, que fortaleceu as indústrias nacionais; o investimento estrangeiro nas indústrias de base, bem como se pode destacar o processo de geração de energia, a criação das estradas, o fortalecimento da Petrobras, criada no governo Getúlio Vargas. Então, houve uma mudança importante na economia brasileira através desse adensamento das cadeias produtivas, que começou a se desenvolver com Getúlio Vargas e ampliou o seu desenvolvimento e crescimento no governo Juscelino Kubitschek. Mais dois destaques do Plano de Metas foi a questão da mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília. Como todos sabem, o Rio de Janeiro se tornou a capital Federal em 1763 e permanece como tal até 1960. O Plano de Metas viabilizou a interiorização do crescimento e desenvolvimento econômico, a partir dessa nova capital.

O governo Juscelino Kubitschek investiu pouco na educação. É o que se pode chamar de educação para o desenvolvimento. Há muito tempo que se ouve falar que o Brasil é o país do futuro, mas esse futuro nunca chega, infelizmente. Hoje, se percebem países como Japão, Coreia do Sul e China que investiram pesadamente na década de 50, 60 e 70 em educação, em desenvolvimento e inovação e, hoje, estão colhendo os frutos desse investimento.

Projeto Nação do ISEB: geopolítica, economia e questões sociais
Dr. Sérgio Wandeley (Unigranrio)

Não há como falar da história do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) sem, antes, destacar dois importantes acontecimentos

liderado por Hélio Jaguaribe. O primeiro se refere à criação, em 1952, no seu escritório de advocacia, na Rua do Ouvidor, 50, no Rio de Janeiro, do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). O segundo, já em 1953, foi a edição de cinco volumes dos *Cadernos do Nosso Tempo*, agora, reeditado em formato digital e publicado na Revista de Estudos Políticos. Estes dois projetos serviram de ponto de partida para a construção do nacional desenvolvimentismo e o que passou a ser o ISEB, tempo depois. O lema do caderno mostra bem qual era o projeto dessa geração (CNT, 1953, n.1, p. 1-2):

Os problemas do nosso tempo, inclusive os que afetam diretamente o Brasil, são considerados segundo as perspectivas dos interesses alienígenas. Recebemos do estrangeiro, juntamente com os problemas, sua interpretação pré-fabricada [...] CNT representam um esforço para compreender o nosso tempo na perspectiva do Brasil e para compreender o Brasil na perspectiva do nosso tempo [...].

O ISEB foi criado em 14 de julho de 1955 por um decreto do governo como órgão do Ministério de Educação e Cultura (MEC), com autonomia universitária. O projeto do ISEB, hoje, poderia ser chamado de um *think tank*, uma vez que consistia no primeiro curso regular, com defesa de tese no final, uma espécie de escola de governo. Era exigido diploma de graduação para entrar. Seria equivalente, hoje, a um mestrado. Entre 1956 e 1960, mais de 200 profissionais foram formados em nível de pós-graduação pelo ISEB. Além disso, o instituto tinha publicações e sua própria área de publicação promovia palestras avulsas pelo Brasil, desenvolvendo pesquisas por meio de seus professores titulares e, por essa natureza, entendo que hoje seria classificado como um *think tank*.

O ISEB também apoiou outros cursos, como, por exemplo, os que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) criou no Rio de Janeiro, a partir de 1956, para formar técnicos em desenvolvimento. A CEPAL entrava com seu conteúdo de técnicas de programação, como se chamava à época, e o ISEB entrava, então, com a parte de conteúdo brasileiro acerca dos problemas nacionais, com vários professores que também passaram pela CEPAL.

Para falar do ISEB é preciso voltar em 1949, seguindo os passos do professor-filósofo Hélio Jaguaribe, advogado de formação, mentor

intelectual do ISEB. No artigo de 1979, ele vai dar essas pistas, assim como no livro “A verdade sobre o ISEB”, de Nelson Werneck Sodré (1978), que também traça essa trajetória. Em 1949, no Rio de Janeiro, no *Jornal do Comércio*, Jaguaribe e alguns amigos inauguram uma coluna e passam a discutir esses temas (problemas da sociedade brasileira) e nela cita, por exemplo, a expressão colonialismo, já em 1949. O grupo cresce e se junta a outro grupo de intelectuais de São Paulo e, em 1952, criam o que depois foi chamado de Grupo de Itatiaia.

A cidade de Itatiaia está a meio caminho de Rio e São Paulo e lá tem um parque federal, o Parque de Itatiaia, onde eles se reuniam semanalmente. Do Rio ia o grupo liderado por Jaguaribe, e vinha o grupo de São Paulo, liderado por Roland Corbisier, que vem a ser depois o primeiro diretor do ISEB. O que movia esses intelectuais? Essa geração é fortemente marcada pela influência do sociólogo alemão Karl Mannheim, autor do conceito de *intelligentsia*. Esses intelectuais se viram como a inteligência da nação, ou seja, se sentiram imbuídos do dever de construir um projeto nacional de inclusão social política e econômica das massas que começaram a se formar.

Estamos falando da década de 1950, uma década muito rica e que entendo ainda ser pouco explorada. Então, esses intelectuais buscavam construir um projeto nacional que, nas palavras do Professor Alexandre Barbosa, da USP, seria um projeto-utopia-nação. A partir de então, o Brasil se dá conta de seu subdesenvolvimento, como foi teorizado pela CEPAL. Esse grupo de intelectuais percebe, então, que existiam condições políticas e históricas para construir o Brasil a partir de seus próprios meios.

Em 1951, é importante lembrar que Getúlio Vargas voltou eleito democraticamente ao poder e começou a construir um projeto nacional-desenvolvimentista. Isso se deu, principalmente, por meio da Assessoria Econômica liderada pelo baiano Rômulo Almeida; também se destaca Jesus Soares Pereira, que assumiu a presidência da Assessoria quando o Rômulo foi deslocado para presidente do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Através dessa Assessoria, por exemplo, é criada a Lei da Petrobras, da Eletrobras, o BNDE, o próprio BNB e a CAPES. Essa Assessoria foi responsável pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e, além de Rômulo Almeida e Jesus Soares Pereira, estavam, também na atuação, Cleantho Paiva Leite e Guerreiro Ramos.

O ISEB construiu o pensamento do nacional-desenvolvimentismo brasileiro e contribuiu para formação de um corpo técnico de governo e de Estado. As teses desenvolvidas no ISEB, na sua maioria, colocavam as palavras “nacional” e “desenvolvimento” na centralidade do debate. Não é possível explicar, por exemplo, o livro “Redução Sociológica”, de Guerreiro Ramos (1958), sem contextualizar a atuação do ISEB. Na própria introdução da obra, Guerreiro Ramos agradece a Roland Corbisier pela revisão que fez, bem como aos alunos do ISEB e da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP-FGV), onde também era professor.

É importante destacar que o ISEB foi um centro de formação e pesquisa estruturado em departamentos: Filosofia (Álvaro Vieira Pinto); História (Cândido Antônio Mendes de Almeida), ainda vivo, com mais de 90 anos; Ciência Política (Hélio Jaguaribe Gomes de Matos); Sociologia (Alberto Guerreiro Ramos) e Economia (Ewaldo Corrêa Lima, que era diretor do BNDE). É possível observar o entrelaçamento que existia. O professor Ariston Azevedo faz questão sempre de me lembrar que o subtítulo da Redução Sociológica é: “introdução ao estudo da razão sociológica”.

O ISEB, logo na sua primeira publicação, trata de Introdução aos Problemas do Brasil. No seu primeiro curso, que foi extraordinário, ainda não era o curso regular. O ISEB promoveu várias palestras no auditório do Palácio Capanema, onde funcionava o Ministério de Educação e Cultura. O Rio de Janeiro era a capital federal à época. Em 1955, ISEB ministrou o curso que dá origem ao livro “Introdução aos Problemas do Brasil” e, em 1956, iniciou, então, o curso regular com dedicação exclusiva, com aulas, seminários, trabalhos de grupo e defesa de dissertação. De 1956 a 1959, período de funcionamento do curso regular, o ISEB formou cerca de 205 profissionais em nível de pós-graduação. Muitos já atuavam como dirigentes nas estruturas da Administração Pública Brasileira, como em ministérios, Estado Maior das Forças Armadas, Conselho de Segurança Nacional, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobras, Conselho Nacional do Comércio e da Indústria, entre outros. Lamentavelmente, com o golpe de Estado de 1964, em 13 de abril do mesmo ano, via Decreto no 53.884, o ISEB foi extinto e foi aberto um Inquérito Policial Militar (IPM) para investigar as atividades, ditas subversivas, da instituição, e de todos os professores, ex-professores e diversos alunos.

Projeto Nação do Governo João Goulart: geopolítica, economia e questões sociais

M.Sc. Marcos Tavares (DCSA-UESB)

Qual era o contexto geopolítico quando se pensava em implementar o projeto nacional do governo de João Goulart? Um período bastante conturbado da Guerra Fria, de forte tensionamento da América Latina, momento que muda os rumos do desenvolvimento no continente e o regime político. É difícil entender o Brasil nesse período, sem considerar a tensão entre os dois projetos da economia e a dissociabilidade: um, do socialismo real, advindo do bloco soviético e o outro do capitalismo, da economia de mercado, advindo especialmente do imperialismo norte-americano. A posse do Goulart é uma manifestação dessa tensão. Quando Jânio Quadros renuncia, constitucionalmente, quem deveria assumir era João Goulart, mas isso só foi possível depois de um acordo costurado por Tancredo Neves, o que exige desse governo uma postura mediadora desse conflito, demandando capacidade e habilidade para tentar transpor as barreiras para o desenvolvimento e para a construção do projeto de nação ao qual ele se propunha.

A Guerra Fria tem um papel importante, tanto na redução dos poderes quanto na estabilidade durante todo o governo de João Goulart, até o golpe. A conjuntura também permitia algumas janelas que poderiam fazer algumas reformas, mas aí as forças do atraso que operavam internamente dificultaram; um exemplo é a Reforma Agrária que, do ponto de vista de um projeto que vinha do Império, era inclusive possível fazê-la. Mas isso não foi possível, especificamente nesse momento, em função de forças nacionais, porque a Aliança para o Progresso, que era o projeto norte-americano para América Latina, pressupunha também reformas como a Reforma Agrária. Então, não foi necessariamente o poder imperialista que impediu, naquele momento, o avanço de uma reforma agrária no país, mas sim as forças do atraso que operavam internamente. João Goulart tinha consciência, tinha convicção de que era necessária a Reforma Agrária e, por outro lado, assim como Celso Furtado, sabia que existia uma possibilidade, um espaço concreto, do ponto de vista internacional.

O Projeto de Nação de Goulart se apresenta de forma mais concreta a partir de 62, quando é apresentado o Plano Trienal, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado por Celso Furtado, que propunha

como metas o controle da inflação e a manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico a curto prazo. A longo prazo, eram as reformas de base, reformas estruturais, para ter um crescimento sustentado. O Plano Trienal, no primeiro ano de execução, enfrentou muita dificuldade: no ambiente internacional, a Guerra Fria; no plano Nacional, muita instabilidade, com um Golpe de Estado que já vinha sendo desenhado. João Goulart vai buscar a conciliação com os setores conservadores nacionais e também com os interesses estrangeiros para fazer a economia brasileira. O seu plano, portanto, continha elementos da ortodoxia econômica. O governo buscava reduzir o déficit público para controlar a estabilidade monetária e dos preços, com impactos recessivos na economia, pois, historicamente, essas políticas ortodoxas fazem muito mal à economia da população. Naquele momento, no entanto, dada a emergência decorrente da elevação da inflação em ritmo acelerado e a queda do crescimento econômico, o governo buscou adotar essas políticas de curto prazo, mas não deram o resultado esperado: a inflação continuou disparando e o crescimento só se retoma em 64, quando, inclusive, o presidente abre mão de boa parte das políticas de conciliação, incluindo ministros mais conciliadores.

As Reformas de Base, começando pela Reforma Agrária, que atendia às demandas dos movimentos dos trabalhadores rurais, da Liga Campesina, continha elementos comuns com a Aliança para o Progresso. Então, havia uma possibilidade concreta de avançar, se as forças internas não tivessem tanta resistência a um Brasil moderno. Também existia a Reforma Urbana: o Brasil estava migrando de uma população rural, da primeira metade do século XX, para uma população urbana. Isso tornava imprescindível um grande debate quanto à construção, de fato, de um projeto de nação. Ou, então, era a barbárie, como infelizmente se tem visto. A Reforma Urbana não caminhou. Havia, ainda, a Reforma Tributária, que também conciliava com a Aliança para o Progresso. Existia a necessidade da progressividade dos tributos, pois, até hoje, no Brasil, a nossa tributação é regressiva: quem tem uma renda menor paga mais impostos. Falava-se, também, da Reforma Educacional, muito reivindicada pelo movimento estudantil da época e uma Reforma Bancária, extremamente necessária. Quanto aos resultados desse Projeto de Nação, os críticos de Goulart afirmam que não tivemos resultados positivos. Então, o Plano Trienal não teve êxito, porque, na verdade, quando ele começa a se aproximar de algumas das suas metas e quando as Reformas de Base começam

a ser alavancadas concretamente, o governo sofre o Golpe. Então, é muito difícil dizer que foi um plano mal formulado e mal gestado. Não diria isso. E não quero dizer que a política de conciliação adotada por ele também foi exitosa. Seria muito duro dizer que foi um insucesso completo.

Projeto Nação do Governo Militar: geopolítica, economia e questões sociais: breves considerações

Em 31 de março de 1964, um golpe militar foi deflagrado contra o governo legalmente constituído de João Goulart. A falta de reação do próprio governo e dos grupos que lhe davam apoio foi notável e imprescindível para que o fato ocorresse exatamente como foi meticulosamente planejado. Além disso, os militares legalistas não conseguiram se articular para conter o processo já iniciado. Ademais, para ratificar a eminência do golpe, foi fracassada uma greve geral proposta pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) em apoio ao governo.

Nos primeiros dias após o golpe, uma violenta repressão atingiu os setores politicamente mais mobilizados à esquerda. Milhares de pessoas foram presas de modo irregular, e a ocorrência de casos de tortura se tornou comum. A junta baixou um “Ato Institucional” – uma invenção do Governo Militar não prevista na Constituição de 1946, nem possuía fundamentação jurídica. Seu objetivo era justificar os atos de exceção que se seguiram. Como isso, boa parte da classe trabalhadora foi atingida em seus direitos: parlamentares tiveram seus mandatos cassados, cidadãos tiveram seus direitos políticos suspensos e funcionários públicos civis e militares foram demitidos ou aposentados.

Entretanto, o golpe militar foi saudado por importantes setores da sociedade brasileira. Grande parte do empresariado, da imprensa, dos proprietários rurais, da Igreja Católica, vários governadores de estados importantes (como Carlos Lacerda, da Guanabara, Magalhães Pinto, de Minas Gerais, e Ademar de Barros, de São Paulo) e amplos setores de classe média pediram e estimularam a intervenção militar, como forma de pôr fim à ameaça de esquerdização do governo e de controlar a crise econômica.

O golpe também foi recebido com alívio pelo governo norte-americano, satisfeito de ver que o Brasil não seguia o mesmo caminho de Cuba, onde a guerrilha, liderada por Fidel Castro, havia conseguido tomar o

poder. Os militares envolvidos no golpe de 1964 justificaram sua ação afirmando que o objetivo era restaurar a disciplina e a hierarquia nas Forças Armadas e deter a “ameaça comunista” que, segundo eles, pairava sobre o Brasil.

Com o objetivo de punir os dissidentes, portadores da ideologia comunista e contrários aos interesses do país e da segurança nacional, as Forças Armadas tomaram sobre si o encargo de defesa da nação e dos objetivos nacionais, subvertendo a ordem constitucional e institucionalizando o Regime Militar, em nome da segurança nacional. A repressão foi o instrumento usado para garantir tal ordem. De acordo com Vânia Bambirra e Teotônio dos Santos (1988, 129-134), o Regime Militar teve como principais características: o prevalecimento dos interesses da burguesia monopolista nacional e estrangeira, em aliança com as antigas oligarquias; a implementação de uma política econômica que passou a ser exercida por uma burocracia e tecnocracia civil e militar, oriunda das classes médias e identificada com os interesses do regime – o desenvolvimento e a segurança nacional.

O governo Vargas pôs em prática a sua concepção de nação como uma corporação de cidadãos, cujos direitos e deveres são definidos em função de sua participação profissional na sociedade, desde o início. Mas o corporativismo substituiu o liberalismo econômico apenas quando se iniciou o Estado Novo. Tais direitos e deveres são definidos pelo Estado, a exemplo da legislação sindical, da Consolidação das Leis do Trabalho, da obrigatoriedade do ensino público, gratuito e laico, o que explica porque a “organização” da sociedade e o nacionalismo caminham juntos: o Estado se organiza e organiza a atividade política em torno da defesa do nacionalismo e este é a arma que permite impor a “ditadura republicana” a todos. Em outras palavras: essa “organização” substituiu a política propriamente dita.

É assim que a Fundação Brasil Central, criada pelo governo federal, começa a implantar uma infraestrutura de transportes no Centro-Oeste do território. Algumas cidades são então fundadas. Em 1942, é inaugurada Goiânia, construída para ser a capital de Goiás, verdadeiro marco da “marcha para o Oeste”.

Ao término da Segunda Guerra Mundial, tendo em vista a consolidação de sua hegemonia mundial, os Estados Unidos privilegiam uma atuação econômica, política e militar na Europa Ocidental, no Sudeste

Asiático, no Oriente Médio e na África. Esse fato provoca profunda frustração entre os dirigentes brasileiros, dentre os quais alguns militares. Obrigados a admitir a superioridade dos Estados Unidos e frustrados por não poderem desfrutar de “relações privilegiadas” com eles (face aos outros estados da América Latina), nem poder contar com seu apoio na cena internacional, alguns dos militares, descontentes, decidem reagir: é assim que se funda a Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949.

Dentre as diversas correntes de pensamentos que competiam no interior da instituição, aquela que melhor define os anseios militares e o próprio momento histórico que os acompanhava foi o pensamento geopolítico. Definida por seus ideólogos, no interior da Escola Superior de Guerra, a geopolítica seria “a política aplicada aos espaços geográficos”. Melhor dizendo, se todo o Estado está assentado no meio geográfico que o provém, a geografia influenciaria diretamente na formação interna desse Estado – inclusive de suas instituições e indivíduos – e de seu comportamento no cenário internacional. Segundo a ideia defendida pelos intelectuais militares, países de dimensões continentais e recursos naturais abundantes estariam destinados à grandeza, a serem grandes potências mundiais.

Diante desse quadro, a Ditadura, instaurada em 1964, representou a geopolítica um marco. Era a hora certa, acreditavam os ideólogos, para o país iniciar sua escalada dentro do cenário mundial. Após a consolidação do golpe, em 1º de Abril, os novos artífices prometeram à nação sua realização social plena, a superação do subdesenvolvimento e a diminuição das desigualdades pela integração total do Estado. Isto é, comprometeram-se a construir, com a aceleração possível, um poder nacional que faria do Brasil uma potência ouvida no conserto dos fortes e respeitada pelos fracos.

No início do governo Castelo Branco, foi criado um primeiro Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG, com dois objetivos básicos: formular políticas conjunturais de combate à inflação, associadas a reformas estruturais, que permitiram o equacionamento dos problemas inflacionários causados pela política de substituição de importações e das dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico; o que requeria, agora, que fosse dado um segundo passo no processo: a expansão da então pequena indústria de base (siderurgia, energia, petroquímica) para evitar que o aumento da produção de bens industriais de consumo final, ampliada pela política de substituição de importações, provocasse um aumento

insustentável nas importações brasileiras de insumos básicos, que a indústria nascente consumia de forma crescente.

Após um período de ajuste inicial recessivo, de março de 1964 até o fim de 1967, marcado pela reorganização do sistema financeiro do Brasil, pela recuperação da capacidade fiscal do Estado e maior estabilidade monetária, iniciou-se, em 1968, um período de forte expansão econômica no Brasil. De 1968 a 1973, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média acima de 10% ao ano; a inflação oscilou entre 15% e 20% ao ano e a construção civil cresceu, em média, 15% ao ano. Antônio Delfim Netto é considerado o principal arquiteto e executor das políticas econômicas dessa fase, reconhecido por alguns como “superministro”. Foi o momento de formação de grandes conglomerados no Brasil.

O Estado investiu muito na indústria pesada, siderurgia, petroquímica, construção naval e geração de energia hidrelétrica. O sucesso dessa política econômica, logo, se tornou evidente: o crescimento da produção de bens duráveis de consumo no Brasil daquele período alcançou a taxa média de 23,6% ao ano e o de bens de capital 18,1%. As empresas estatais cresceram e obtiveram lucros imensos.

São identificados pelos ideólogos dois momentos e modelos distintos de um programa de desenvolvimento: um que vigorou de 1945/64 e o outro de 1964/73. De acordo com o discurso, o primeiro orientava-se por uma política “indiscriminada” de substituição de importações, elevado protecionismo e financiamento inflacionário dos investimentos. Essa política, fundamentada nesses mecanismos, permitiria alcançar, em curto prazo, uma elevada taxa de crescimento, gerando, porém, ao longo do processo, distorções e contradições internas ao Estado, que levaram o sistema econômico a uma situação de estagnação e crise.

Apesar do equilíbrio obtido nas contas externas, a dívida nacional cresceu exponencialmente nesse período, o que se tornou possível pelo elevado grau de liquidez internacional que então prevalecia. Os países produtores de petróleo, com a elevação ocorrida em seu preço a partir de 1971 e, sobretudo, após a crise do petróleo em 1974, dispunham de grande liquidez e estavam acumulando bilhões de dólares em seus caixas, que ofereciam, sob forma de empréstimos a juros relativamente baixos, aos países importadores de petróleo (seus clientes). O Brasil se utilizou amplamente desses financiamentos para consolidar seu crescimento e para aumentar suas reservas internacionais.

Como o Brasil necessitava - para crescer - aumentar sua poupança interna, prevaleceu um conceito segundo o qual não se deveria adotar políticas econômicas de distribuição de renda, já que as classes de renda mais elevada poupavam mais que as de baixa renda. Assim, segundo essa lógica, se a renda nacional fosse dirigida aos mais pobres, a poupança interna cairia (baseado no princípio econômico de que a propensão para consumir é maior nas classes de renda mais baixa).

Uma vez no comando do Estado, os militares, coerentes com os propósitos da Doutrina de Segurança Nacional e fiéis aos compromissos assumidos com os grupos vinculados ao capital multinacional-associado, colocaram em prática uma política de desenvolvimento a despeito do bem-estar social. Sob a promessa de ser necessário “fazer o bolo crescer para então reparti-lo”, como argumentava o então Ministro do Planejamento Delfim Netto, as parcelas mais humildes da população arcaram com o ônus de um processo de pauperização que ainda apresenta suas graves implicações sociais. É certo que o governo militar tem seus méritos em relação à classe média, priorizada como segmento indispensável às políticas econômicas destinadas ao mercado interno. Entretanto, como definiu Furtado, a desordem que se implantou na economia brasileira a partir de 1964 superou as previsões pessimistas dos críticos mais acerbos da política econômico-financeira’. Para ele, ironicamente, talvez esse tenha sido o ‘verdadeiro milagre’: os militares, ‘dispondo de poderes quase sem limites’, ao assumirem a responsabilidade ‘por essa política’ econômica, “conduziram o país à presente situação de insegurança e desamparo. Assim, a despeito dos possíveis equívocos econômicos que cometeram, o fato é que os governos militares, instaurados no Brasil a partir de 1964, ampliaram as disparidades sociais no país. Ao implementarem um modelo de desenvolvimento vinculado à Doutrina de Segurança Nacional, beneficiaram os grupos vinculados aos interesses do capital associado-dependente, em detrimento dos anseios sociais de grande parte da população.

Desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro entre os anos 80 a 1992/94: geopolítica, economia e questões sociais.

Dra. Elisabeth Matos (EA-UFBA)

Entre os anos de 1930 e 1970, assiste-se à concepção e implementação das bases do capitalismo industrial brasileiro sob a liderança central

do Estado, que reflete um momento singular do Projeto de Nação que Santos e Ribeiro (1993) denominam de Administração Política Brasileira. Diversos estudos reconhecem que esse foi um momento prodigioso da concepção e implantação das bases do mais consistente Projeto Nacional de Desenvolvimento Nacional. Esse longo e exitoso plano foi liderado por três governos distintos e complementares: Getúlio Vargas (entre 1930 a 1945 e 1951 a 1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961) e Ernesto Geisel (1974 a 1979). Esse alongado processo de desenvolvimento socioeconômico tem sido caracterizado como um plano bem-sucedido, ainda que de perfil conservador, pela convergência de interesses políticos antagônicos, em prol da concepção e implementação de um projeto nacional escorado na política de substituições de importações, visando fortalecer as bases de uma economia nacional.

Segundo Santos e Ribeiro, essa conversão ideológica e teórico-prática possibilitou a continuidade de um padrão de Administração Política que permeou distintos governos e sobreviveu a mudanças bruscas de regimes políticos de vieses distintos, porém complementários – inaugurado no Estado Novo liderado por Vargas (de 1937 a 1945), continuado pelo Regime Democrático que perpassou os governos de Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (entre 1946 a 1964) e concluído no regime militar (entre 1964 e 1979). A articulação entre os interesses conservadores da sociedade brasileira e o Estado insurgem as bases que deram sustentação à emergência do Mercado Nacional (burguesia nacional) e forjaram o padrão conservador de gestão do capitalismo nacional. Dependente do capital e subordinado aos interesses internacionais, o projeto desenvolvimentista brasileiro, assim como ocorreu com as demais nações latino-americanas, financiou o padrão de modernização a custas dos interesses da sociedade civil (que, naquele contexto, encontrava-se desorganizada e desprotegida).

Com base nessa breve contextualização, reconhecer o êxito econômico do Projeto de Nação Brasileiro, inaugurado entre os anos de 1930 e 1979, não implica em deixar de considerar as graves sequelas que esse processo legou para a sociedade e cidadãos. Assim, por traz do êxito material alcançado por esse plano nacional, é fundamental reconhecer o custo social que esse esforço exigiu de diversas gerações de brasileiros que tiveram seus direitos usurpados em prol da garantia dos interesses socioeconômicos de poucos. Nesse sentido, recuperar a memória sócio-histórica desse

processo, a partir do movimento de “desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro, inaugurado entre os anos de 1980 e 1994”, ganha relevância pelo necessário esforço acadêmico e social de reconhecer os impactos que essa ruptura tem trazido para a continuidade do desenvolvimento nacional, como por possibilitar observar as implicações que essa descontinuidade tem acarretado para a sociedade. Assim, abordar as perspectivas da “Geopolítica, da Economia e das Questões Sociais” desse contexto para discutir a Administração do Desenvolvimento Nacional implica em analisar, de forma crítica e atualizada, as consequências que o abandono do Projeto de Nação Brasileiro, inaugurado em 1930 e concluído em 1979, representa para os anseios do povo brasileiro.

Dentre as principais mudanças observadas a partir de 1980, que implicaram no progressivo e dramático processo de desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro, observa-se a redução da capacidade do Estado de continuar a liderar o papel de locomotiva na promoção do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Santos e Ribeiro (1993), Santos *et al.* (2004), entre outros estudos, constatam a emergência de um processo inverso ao observado nas quatro décadas anteriores, marcado pela destruição das bases que sustentaram o Projeto Nacional de Desenvolvimento. O colapso do padrão de Administração do Desenvolvimento, engendrado no período pós-1930 e pós- Segunda Guerra Mundial foi resultado das crises interna e externa do padrão de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição do capitalismo global e nacional.

O processo de desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro se caracterizou, conforme destacado por Santos e Ribeiro (1993), pela perda da visão de longo prazo e pelo acelerado processo de despatrimonialização, elementos centrais que passaram a (re)definir a direção do novo padrão de Administração Política brasileiro. Nesse contexto, o Estado passa a ser culpabilizado por todos os males que acometiam a dinâmica e desempenho do sistema capitalista nacional, em conformidade com a nova ideologia imposta pelos países desenvolvidos. Nesse novo cenário de reestruturação produtiva global, observa-se uma transformação perversa nos padrões de administração política dos países latino-americanos. Esses países e o Brasil, em particular, entram em um ciclo descendente de desenvolvimento, caracterizados por uma taxa de crescimento baixa ou negativa, consagrando o início do que a literatura passou a denominar de década

perdida (SANTOS e RIBEIRO, 1993; SANTOS *et al.* 2004, BEHRING, 2003, entre outros)

A expressão ‘reestruturação produtiva do estado capitalista’, utilizada como referência teórico-prática por Santos *et al.* (2004), consegue interpretar melhor esse processo de transformação, em substituição ao conceito de Reforma do Estado, por possibilitar retratar não apenas as transformações ocorridas no âmbito do poder público, mas por incorporar as próprias mudanças realizadas no âmbito da gestão do capitalismo global e nacional. Isso implica considerar que as alterações da geopolítica internacional impõem rebatimentos dramáticos no âmbito nacional, demonstrando o domínio do embate ideológico entre ‘intervencionismo’ e ‘neoliberalismo’ que perdura até a atualidade.

As transformações radicais das inter-relações históricas estabelecidas entre a sociedade-Estado-mercado, base fundamental para a recuperação e expansão das economias capitalistas, entre os anos de 1930 e 1970, tem, na redução do Estado, o principal vetor dessas mudanças. É importante considerar que o fato de o poder público ter liderado o processo de desenvolvimento capitalista naquele período não implica que seu papel, em economias liberais, refletisse a priorização dos interesses coletivos e redução dos interesses privados. Ao contrário desse ideário, observa-se que a função central do Estado, naquele contexto, esteve direta justamente para garantir a recuperação da dinâmica socioeconômica liderada pelo mercado. Sobre esse aspecto, merece destacar, conforme apontado por Santos e Ribeiro (1993), que a função central assumida pelo Estado, entre 1930 e 1970, foi justamente preservar os interesses econômicos, o que implica reconhecer o Estado como ente interno ao sistema socioeconômico capitalista, responsável, portanto, por criar e inovar os mecanismos de preservação política e técnica dos interesses gerais da dinâmica socioeconômica nacional.

Nesse sentido, é central considerar que toda a política de reestruturação produtiva sempre esteve, desde 1930, sob o comando do Estado, o que exige admitir que o processo de desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro, inaugurado entre os anos de 1980 e 1994, assim como o movimento de reestruturação do capitalismo e do Estado em âmbito global, atendeu, prioritariamente, aos interesses do capital privado. Considerando os objetivos dessa formação do GPAP, cabe refletir sobre as seguintes provocações: quais as consequências desse processo para a retomada do

desenvolvimento nacional? Quais as possibilidades futuras para o Brasil considerando que o atual processo de reestruturação produtiva que envolve a geopolítica e tem levado o país a um processo de ‘despatrimonialização social’ sem precedentes? Quem assumirá a responsabilidade de atender à finalidade do bem-estar da sociedade com a incapacidade do estado brasileiro, especialmente considerando que o Projeto Nacional Desenvolvimentista (de 1930 a 1979) não completou seu ciclo referente à inclusão dos cidadãos no processo de produção da riqueza e renda nacionais?

Responder a essas questões exige, segundo Santos *et al.* (2004), levar em conta os seguintes pressupostos:

- i. O conteúdo das transformações ocorridas no capitalismo, principalmente as marcadas pela reestruturação industrial liderada pela Europa e do Japão, nos anos de 1970, e na América do Norte, entre os anos de 1980 e toda a década de 1990, permite sustentar que estava em curso um processo radical de reestruturação produtiva do capitalismo, liderado pelo Estado. **Logo, o Estado não é agente externo, ele lidera esse movimento** [grifos nossos];
- ii. Esse processo de reestruturação produtiva vai alterar a divisão do trabalho, internacional e nacional afetando a geopolítica e as bases do Projeto Nacional de Desenvolvimento, colocando os interesses sociais a reboque dos interesses privados (mercado), ampliando as desigualdades sociais históricas.
- iii. O processo de reestruturação produtiva somada à agenda de reformas do Estado, liderada, tanto por governos conservadores como por progressistas, tem como consequência a aceitação de procedimentos de um movimento dirigido para garantir condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas.

Em síntese, o processo de ‘desestruturação do Projeto de Nação Brasileiro’, inaugurado em 1980, implica o esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento evidenciado no desequilíbrio do balanço de pagamentos. Essa crise econômica aprofunda as tensões sociais e políticas dos governos militares, produzindo a perda de legitimidade, abrindo espaços para o processo de redemocratização. Entretanto, apesar dos avanços democráticos conquistados com a promulgação da Constituição de 1988,

observam-se os avanços do processo de desestruturação produtiva do Estado brasileiro, que produzem a consequente despatrominialização social.

Pode-se inferir, portanto, que o movimento de abertura política não foi capaz de reduzir o ímpeto da preservação dos interesses privados no Brasil. Desde os anos de 1980, o Estado tem sido subjugado aos esforços liderados pelo mercado (em âmbito internacional e nacional) e passou a adotar como principal estratégia ajustar-se à longa recessão do capitalismo global, aceitando, de forma acrítica, o diagnóstico conservador que tem culpabilizado o Estado pela crise de gestão do capitalismo.

Ao adotar essa diretriz liberal, o Brasil perde, progressivamente, a capacidade de pensar o futuro e passa a privilegiar a perspectiva do curto e curtíssimo prazo. Essa escolha é evidenciada pela priorização do controle do fluxo de caixa (instrumento próprio da gestão do capitalismo corporativo) para orientar a gestão governamental, o que resultou no controle do orçamento público, em detrimento do uso do instrumento de planejamento governamental para prospectar e orientar o futuro da nação. O domínio pelo capital privado do orçamento revela, assim, a ocupação do Estado como espaço privilegiado das disputas intra/intercapitalistas lideradas pelo capitalismo financeiro, evidenciando que o papel do poder público continua central para o processo de reestruturação da economia global e nacional.

Segundo destacado por Santos *et al.* (2004), essas mudanças têm sido orientadas por duas estratégias principais:

- i. A estabilização *stricto sensu* da economia nacional - que tem sido sustentada por um tripé frágil e inconsequente fundado na desvalorização cambial, na redução da demanda agregada e elevação de taxas de juros e na forte elevação nos índices de arrecadação de impostos;
- ii. A estruturação *lato sensu* da economia nacional – que evidencia a preparação, desde os anos de 1980, para um processo de integração subordinada da economia brasileira à nova lógica de acumulação da economia internacional, na perspectiva de uma geopolítica sustentada no movimento de reestruturação do Estado, cujo objetivo é ampliar os espaços de realização sobre o domínio dos capitais líderes e rivais.

Em síntese, cabe destacar que, em substituição ao movimento dirigido para a concepção e implementação de um novo Projeto de Nação (comprometido em dar continuidade ao padrão de desenvolvimento implantado entre os anos de 1930 e 1979), assiste-se, a partir dos anos de 1980, à priorização da reestruturação produtiva do Estado Brasileiro. Conforme destacado por Santos *et al.* (2004), esse processo vai dar lugar a dois movimentos perversos que ainda estão em curso e que precisam ser superados para que o Brasil possa repensar um novo projeto de desenvolvimento: (i) O projeto de desestruturação do Estado; e (ii) O projeto de despatrimonialização social. Esses dois movimentos perversos são evidenciados na interpretação dos citados autores nas seguintes etapas:

- Etapa 1: movimento de ‘conservadorismo tático’ dos anos 1980’ - liderado pelos governos de João Baptista Figueiredo e José Sarney que contribuem com esse processo de transformação mediante a introdução das bases ideológicas da reforma liberal do Estado, central para reduzir as resistências sociais frente ao que seriam postos em prática, a partir dos anos de 1990;
- Etapa 2: movimento de aprofundamento da política de desestruturação produtiva do Estado inaugurado nos anos 1990 até 2002, caracterizado pelo aprofundamento do processo de despatrimonialização social do Brasil;
- Etapa 3: aprofundamento das reformas do Estado pelos governos progressistas de Lula e Dilma (2002 a 2016). Ainda que se reconheçam avanços importantes nas políticas sociais lideradas pelos governos do PT, nada foi feito estruturalmente para reverter o processo de desestruturação produtiva e de despatrimonialização social brasileiro, agravado a partir dos anos de 1980, e que se encontra em curso até os dias atuais.

Em concordância com essa análise crítica, acrescentamos que, no atual contexto das crises sanitária social e econômica provocadas pela Pandemia da Covid-19, esse movimento reformista ganha ‘ares de tragédia nacional’, evidenciado pelo agravamento das desigualdades sociais históricas que têm marcado o processo de desenvolvimento brasileiro.

Como síntese interpretativa do movimento de desestruturação do projeto de desenvolvimento nacional, que tem início nos anos de 1980, pode-se destacar que o Estado continua como ente central para garantir

os padrões de Administração Política do Capitalismo. No caso brasileiro, esse papel assume maior relevo pelas razões históricas que esse ente assumiu na conformação do próprio capitalismo nacional e sustentáculo da burguesia emergente. Ao observar o desmonte do Estado brasileiro, notam-se aspectos mais dramáticos, comparado às economias desenvolvidas, em razão dos impactos que o projeto de desestruturação do Projeto Nacional tem produzido cumulativamente desde os anos de 1980.

Quanto aos aspectos econômicos, observa-se a redução dramática da capacidade do Estado em garantir políticas de investimentos na economia nacional. E, em relação aos aspectos sociais, identifica-se o aprofundamento dos níveis de pobreza, miséria e exclusão social, apesar dos avanços políticos e sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988. No âmbito político, constata-se ampliação do conservadorismo expresso no aprofundamento da polarização estabelecida entre os grupos sociais que se sentem ameaçados pelos excluídos. Esse breve resumo tem evidenciado, em âmbito global e nacional, o retorno à barbárie vivida no início do capitalismo inaugurado no século XVII, evidenciando a falácia da promessa da modernidade de que o progresso chegaria para todos.

Essas breves reflexões buscaram trazer contribuições para a análise dos limites, desafios e perspectivas da concepção e implantação de um novo padrão de desenvolvimento socioeconômico inspirado no movimento de redemocratização nacional comprometido com o resgate dos direitos sociais. A partir dos elementos levantados nesse texto, espera-se fornecer elementos teóricos-metodológicos, com base na teoria da Administração Política, para a realização de análises críticas dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michael Temer e Jair Bolsonaro, sobre a agenda da Administração do Desenvolvimento Nacional.

Projeto Nação do Governo FHC: geopolítica, economia e questões sociais
M. Sc Gustavo Pessoti (Asplan-UESB)

Para abordar o Plano Real, é preciso explicar o contexto interno dos anos 1990, com desajustes da macroeconomia, políticas heterodoxas que não funcionavam, uma inflação inercial atingindo patamares não observados na década de 1980. Estávamos sob o primeiro Governo Civil, democraticamente eleito após o Regime Militar que foi interrompido e havia

a primeira experiência da proposta neoliberal para o Brasil. O contexto externo era de estagnação, crescimento da dívida pública e inconformismo com o tamanho do Estado, além dos desajustes do segundo choque do Petróleo, que implicam na necessidade de um novo modelo de acumulação capitalista. Neste período, a Escola de Chicago se tornou hegemônica no *mainstream* econômico; temos a Globalização, a reestruturação produtiva e a desregulamentação financeira proposta pelo FMI que vai se tornar o grande refinanciador avalista das dívidas soberanas. Os EUA são hegemônicos na geopolítica mundial.

O Plano Real, do governo FHC, é a versão materializada dos objetivos econômicos pretendidos pelo Consenso de Washington e não colocados em prática no Governo Collor. Segundo Filgueiras, “o Plano Real é um subproduto da confluência de três fenômenos: neoliberalismo, globalização produtiva e financeira e acumulação flexível”. Em outubro de 1992, com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assume o governo e encontra um cenário econômico marcado pela ampliação dos gastos públicos, melhoria da política salarial, crescimento da atividade econômica e da produção industrial, desemprego estável e inflação elevada. Em junho de 1993, FHC assume o Ministério da Fazenda e implementa o Plano de Ação Imediata, buscando o aumento da receita tributária e a diminuição dos gastos governamentais. Outros pontos da gestão FHC envolviam a Reforma Administrativa, reestruturação das instituições financeiras federais, rolagem da dívida dos Estados e municípios, aumento da transparência nas contas públicas e adesão do Brasil ao Plano Bradley. Ainda dentro do Plano de Ação Imediata, constavam a ênfase na promoção das privatizações, maior liberdade para o capital estrangeiro e autonomia da política monetária, mais precisamente do Banco Central.

As fases iniciais do Plano Real são marcadas pelo ajuste fiscal prévio, com corte de despesas (PAI), aumento de impostos (IPMF), diminuição de transferências (FSE), indexação completa da economia com a Unidade de Conta com Paridade Fixa com o Dólar (URV), conversão dos preços e rendimentos e adoção do sistema bi-monetário, com a tentativa de simular efeitos de uma hiperinflação em uma moeda, sem prejudicar a outra e alcançar sincronia de preços. O principal objetivo do Plano Real era segurar a inflação, impedir que novos choques se transformassem em processos inflacionados, com a sinalização de preocupação com o controle da Demanda Agregada. Assim, foram criadas as metas (âncoras) monetárias,

mantidos os juros elevados e a entrada de recursos (âncora cambial e abertura comercial).

Os efeitos do Plano Real foram a queda rápida da inflação, com valorização cambial, entrada de recursos externos e abertura comercial. Também se verificou o crescimento da demanda (consumo e investimento), com o aumento do poder aquisitivo, fim do imposto inflacionário, recomposição dos mecanismos de crédito, o que permitiu o aquecimento de uma demanda reprimida. O primeiro governo FHC é marcado pela Crise do México e, em dezembro de 1994, leva à necessidade de aceitar a desvalorização do câmbio (importante para diminuir a pressão sobre o balanço de pagamentos), tendo fim a primeira fase do Plano Real, com facilidades para entrada de capitais estrangeiros, elevação das taxas de juros, desaquecimento da economia, desemprego e recuperação das divisas.

Ainda com a Crise do México, é posta em curso uma política monetária para conter a inflação e evitar déficits comerciais expressivos. Assim, a administração da taxa de juros buscava conter a atividade e promover ingresso de capital. Os efeitos foram a retração da atividade econômica, inadimplência e crise financeira, combatida com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (Proer). Com a Crise Asiática, houve aumento dos juros, recomposição das reservas e não-cumprimento do pacote fiscal. Percebe-se a hegemonia do capital financeiro globalizado, com ataques especulativos, fragilidade do balanço de pagamentos, corrida contra as moedas locais e queda das bolsas, com a difusão da crise para o resto do mundo. Com a Crise Russa, há elevação dos juros e pacote fiscal. As dificuldades para o Brasil são a elevação dos *spreads*, difícil sustentação cambial e desvalorização iminente. O fim da segunda fase do Plano Real acontece no segundo semestre de 1998, com a preparação para a desvalorização e um pacote com o FMI, com o governo assumindo o risco cambial.

A partir desse momento, o Plano Real apresenta uma mudança cambial, com o Brasil adotando o sistema de metas inflacionárias. Assim, a inflação tem pequena elevação no curto prazo, mas não permanente. Há elevação dos Impostos de Importação e recuperação do crescimento reprimido por manutenção de juros elevados. A desvalorização permite a queda da taxa de juros, mas inferior ao imaginado e, assim, os juros são mantidos altos em função das dificuldades externas e inflação. Após 1999, no setor comercial externo, a recuperação é lenta e há maior sensibilidade

no curto prazo ao crescimento econômico. São verificados problemas com termos de troca e dificuldade para recompor mecanismos exportadores, com impacto nas finanças públicas, com os efeitos patrimoniais de desvalorização suportados pelo Governo e ampliação do endividamento público que, para ser evitada, adotaram-se os superávits fiscais primários, para compensar o pagamento de juros. Assim, verificou-se o crescimento do desemprego e a perda de poder aquisitivo dos salários.

A herança do Plano Real foi um tripé de políticas: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal. Também ocorreram importantes reformas estruturais, como a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforma parcial da Previdência Social, ajuste fiscal nos estados, fim dos monopólios estatais no setor de petróleo e das telecomunicações. Assim, se alcançou o controle da inflação e maior previsibilidade, mas os ajustes externos levaram a uma falsa sensação de equilíbrio do BP, com forte incremento de reservas internacionais, via capitais financeiros, de modo que o desemprego e questões sociais não foram atendidos, o que acelerou a mudança na condução do país, graças à recessão econômica, déficit público, em função de juros e câmbio, queda da renda e aumento da inadimplência, inflação, balanço de pagamentos com fragilidade estrutural externa. No campo social, houve um processo violento de transferência de renda, forte precarização da força de trabalho, aumento da informação e do subemprego.

Projeto Nação do Governo do PT: geopolítica, economia e questões sociais
M.Sc. Daniel Corrêa da Silva (Univali)

O Plano Real foi mais do que um plano monetário: ele redefiniu a estrutura de produção de riquezas na economia brasileira. Entre 1985 e 1994, tivemos sete planos econômicos e cinco moedas distintas no Brasil. Então, é preciso entender por que o plano real dá cabo do combate à hiperinflação: a minha hipótese é de que se tratou da forma mais bem acabada de inserir a economia brasileira no novo cenário de divisão internacional do trabalho, e os governos petistas são gestores deste processo, são administradores deste movimento. Os dois primeiros anos do Plano, sobretudo 1994-1996, são de grandes oscilações na economia brasileira e inflação de dois dígitos, inclusive, batendo 10, 12%, e foi se ajustando ao longo do caminho. O Plano Real, que teve o seu início, com Fernando

Henrique Cardoso, não foi o mesmo dos governos petistas. Ele foi sendo, cada vez mais, moldado para atender à classe dominante. Alguns falam em desindustrialização, mas não vou por essa linha: entendo que nós reorganizamos, repactuamos o sentido industrial de organização da economia brasileira. Assim, passa a ter menos participação a chamada indústria de transformação, mas industrializamos outros setores da nossa economia, principalmente de serviços pouco especializados, que assumiram o padrão de acumulação de extração industrial; e também o latifúndio, chamado agronegócio, assumiu elementos de introdução de técnicas e métodos absolutamente industriais na sua produção e reprodução do capital.

O Plano Real ofereceu a uma parcela significativa da classe dominante brasileira, que perdia propriedade do seu capital industrial, uma guarida, e a primeira fração dessa guarida encontra-se na Dívida Pública Federal. O Plano se estrutura na explosão e na multiplicação exponencial da dívida pública brasileira, na emissão de títulos desta dívida, que tiveram alguns elementos para tentar fazer frente a despesas crescentes. Como consequência, a carga tributária saltou de 23% do PIB para aproximadamente 33, 35, 36% durante todos os anos de Fernando Henrique Cardoso, fato que ocorreu nos governos de Lula e Dilma e de Temer e de Bolsonaro. Então, o mecanismo de multiplicação da dívida pública serviu como refúgio aos capitalistas brasileiros que perdiam a competição com capitais industriais de outros países.

O Plano também promoveu um amplo e irrestrito processo de liquidação do patrimônio público nacional, na esteira dos processos de privatizações. Em todos os estados, as privatizações, entre 1997 e 2000, foram acentuadíssimas e, na União, o exemplo mais clamoroso é o da Vale do Rio Doce. Perdemos o monopólio sobre a exploração de petróleo e fatias de capitais importantes, desde a Companhia Siderúrgica Nacional e a Embraer, passando por várias outras joias da Coroa Brasileira. O programa de privatizações permanece ininterrupto, embora com feições menos agressivas do que aquelas que existiam no tempo de Fernando Henrique Cardoso, mas continua aparecendo de forma disfarçada nas concessões de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, na abertura de capital em que a Petrobras lança ações na Bolsa de Valores de Nova York.

O terceiro aspecto é a perda sistemática de direitos da classe trabalhadora, seja no sentido de salários indiretos, como, por exemplo, a perda de direitos previdenciários (foram, pelo menos, cinco reformas da

previdência desde o início do Plano Real), sem contar os processos de terceirizações do serviço público em atividades-meio e atividades-fim, além da retirada de direitos sociais sistemáticos que foram sendo operados durante todo esse período, numa lógica macro, em ataques sucessivos contra a população. Esse processo seguiu vigente até 1999, quando, por força das circunstâncias e dos abalos internacionais, tivemos grandes mudanças na economia brasileira, que se estruturaram a partir da elevação do tripé macroeconômico. Tal tripé deu guarida à estrutura do processo de acumulação de capital que viria posteriormente. Esse processo de acumulação responde por uma lógica que esteve orientada em cima de uma taxa de câmbio flutuante, do estabelecimento de metas de inflação e da execução sistemática do chamado superávit primário (a poupança do governo federal, que economiza nos gastos sociais para fazer um caixa especial e fazer frente às remunerações dos juros da dívida pública federal).

Nos 13 anos de governos petistas, de 2003 a 2016, com o Lula 1, o Lula 2, Dilma 1 e Dilma 1.5, nós temos uma sequência de administração desses pilares citados desde 1994, com o Plano Real. O que acontece nos anos 2000, fato que discutimos largamente nas ciências econômicas e sociais, é uma expansão gigantesca dos preços internacionais dos bens agrícolas e minerais, soja, minério de ferro e petróleo à frente, mas vários outros, como milho, café e trigo, muitos desses assumindo patamares extraordinários na economia mundial. Muito disso se deve à entrada da China na Organização Mundial do Comércio, que fez desse país uma economia que participa dos ciclos de produção e reprodução global do capital. Diante desse quadro, tivemos uma explosão extraordinária da balança comercial brasileira, principalmente em 2002. Com um cenário de câmbio fixo de 1994 e 1999, depois de 99 a 2003, o saldo da balança comercial brasileira era negativo ou andava estagnado, com indicadores muito tímidos. Mas, observando os dados, vemos que, desde cenários que apontavam para 4,5,6 ou 7 bilhões de dólares negativos, no final dos anos 90, vamos revertendo esse ciclo e passando durante as administrações petistas para 12 bilhões de dólares positivos nominalmente, até que se chegasse a 45 bilhões de dólares, em 2006, registrando sucessivos superávits na balança comercial brasileira e gerando movimentos absolutamente inusitados na economia nacional, porque exportar mais do que importar sempre foi a tônica no Brasil, uma vez que somos regidos pelo pensamento mercantilista, que acha que uma nação enriquece quanto mais exporta e menos

importa, como se o país funcionasse tal como um capitalismo comercial de uma loja de departamentos, que vive de exportar mais do que importar.

Os governos petistas se beneficiam de um cenário extraordinário, de alta expressiva nas exportações, que, por um curto período, foram mais do que é suficientes para reverter uma outra pressão que existe no balanço de pagamentos do Brasil. Exportar mais do que importar é a ponta do iceberg. É fundamental acompanhar os estudos sobre o balanço de pagamentos, como um todo, como um raio-x da economia brasileira, e é sobre esse raio-x que eu quero discutir a perspectiva dos governos petistas. Neste cenário de trocas favoráveis, nós fomos mudando o nosso padrão de produção e acumulação de capital, deslocando de um eixo que era industrial e de uma indústria de transformação cada vez mais para compor as nossas importações para um eixo de primária exportação. Especialmente em 2008, o Brasil regrediu na Divisão Internacional do Trabalho para um patamar que gozava em 1947, ou seja, um país que exporta produtos mais agrícolas e minerais do que intermediários e de alta complexidade tecnológica, ou manufatureiro. Então, nós passamos, desde 2008, por esta regressão na Divisão Internacional do Trabalho. Isso é, de certa forma, de conhecimento público, de quem trabalha na academia e estuda os governos petistas.

Agora, destaco aqui, um déficit estrutural na conta de serviços e rendas da economia brasileira, sobretudo durante os governos petistas. Essa lógica de balança de serviços e renda contabiliza não a exportação e importação de bens, mas a importação e exportação de serviços, por exemplo, de propriedade intelectual. São eles que fazem com que o Brasil seja altamente dependente do pagamento de *royalties* e de licenças de propriedade intelectual ao capital estrangeiro. Segundo o Banco Central, o Brasil pagava US\$23 bilhões, em 2003, a título de balança de serviços e passa a ter esse indicador negativo em US\$85 bilhões, em 2011. Só durante o governo petista, esse saldo deficitário se multiplica por quatro. E isso já representa, muitas vezes, mais o extraordinário saldo comercial que era de US\$ 47 bilhões. Só em termos de remessas de lucros de dividendos para as multinacionais, que têm as sedes fora do Brasil, o período petista reservou uma remessa que girava em torno de US\$5 bilhões, em 2003, para mais de US\$38 bilhões, em 2011. Estou usando 2011 mais como referência, pois é neste ano em que esses dados chegaram ao pico, porque, depois de 2012, por efeito da própria redução da atividade econômica chinesa - e,

por consequência, do Brasil - esses indicadores recuaram, mas permanecem em patamares muito altos. Os principais responsáveis por esse déficit são os serviços de transporte internacional, o pagamento de fretes e de movimentação de cargas internacionais, aluguel de equipamentos (porque a Petrobrás não é proprietária dos equipamentos, das sondas que fazem extração de óleo).

A segunda matriz de regressão econômica do Brasil durante esse período é a renda da terra associada à extração e exploração de bens agrícolas e minerais. O Brasil se estrutura a partir na lógica do rentismo. O país tinha, em 1995, uma área de 37 milhões de hectares destinados à produção de grãos e, em 2010, essa área passa a ser de 49 milhões de hectares. Entre 2011 e 2016, nos cinco anos do governo Dilma, passa de 47 para 60 milhões de hectares. Os governos petistas se regeram pela estruturação e a administração da economia política burguesa, assentada nos parâmetros do Plano Real. Do ponto de vista social e geopolítico, houve, na primeira década dos anos 2000, alguma margem de manobra para que os governos com maior sensibilidade social pudessem executar algumas políticas sociais, que vão desde o Fome Zero ao Bolsa Família, passando pelo Minha Casa Minha Vida ou pelo Prouni. São políticas de inclusão social, mas, nos marcos do capitalismo dependente e estruturalmente sem potencial de confrontar os ciclos de acumulação de capital. Enquanto o Bolsa-Família respondia por um orçamento de aproximadamente R\$40, R\$45 bilhões para atender cerca de 11 a 14 milhões de famílias, o orçamento destinado à Dívida Pública Federal e à remuneração dos títulos da dessa dívida, ininterruptamente, superava R\$1 trilhão, para pagamento de juros, amortizações e também rolagem da dívida e o refinanciamento da desta.

Então, o desequilíbrio, do ponto de vista crítico da economia política nesse cenário, é estrondoso. Na mesma forma em que eram feitas políticas públicas para acomodação do MST ao ciclo capitalista de acumulação, sem disputar, agora, o tema da propriedade e do latifúndio, mas discutindo formas mais romantizadas de produção capitalista no campo, como, por exemplo, as cooperativas ou o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar ou, ainda, a agroecologia, são todas dimensões ultralimitadas e efêmeras do embate contra o ciclo de acumulação do capital no campo. O que isso revela? O limite dessas pautas aparentemente progressistas. Toda essa lógica mostrou a sua realidade nua e crua na segunda década dos anos 2000: aquela esperança de um governo

republicano-democrático no Brasil, da sobriedade das instituições, da nossa força política pós-ditadura foi jogada absolutamente no lixo, porque, do ponto de vista estrutural, se mantinham as relações de classe que mantêm o Brasil numa condição estrutural de pertencimento ao capitalismo dependente.

Projeto Nação Pós-PT: geopolítica, economia e questões sociais.

Dr. Elias Sampaio (Ministério da Economia e NPGA-EA-UFBA)

Após a experiência dos governos petistas de Lula e Dilma, adentramos no Brasil para uma experiência de não-governo. A ideia de um Projeto de Nação não consegue ser percebida com o Governo Bolsonaro e, por questões básicas, a principal delas é que eu não encaro nenhum governo que não tenha perspectiva da promoção da igualdade racial como elemento estratégico de suas proposições de política pública. Se analisarmos atentamente, pelo menos os governos da Nova República, particularmente Sarney, que criou a fundação Palmares, o de Fernando Henrique, que criou o GTI, o Grupo de Trabalho Interministerial, para a promoção da igualdade racial, e o Governo Lula, que criou o primeiro ministério para a promoção da igualdade racial, que criou o Estatuto da Igualdade Racial, não podemos considerar tais governos como tendo um projeto de nação. Eu diria têm, no máximo, um projeto de poder nacionalmente territorializado. O que é que isso significa? Que a experiência que estamos tendo nos últimos três anos com o Bolsonaro é o que mais se distancia de qualquer ideia de projeto de nação. É um governo que não tenta nem ter um projeto de poder nacionalmente territorializado, como os demais governos tiveram, inclusive o militar. É um governo que se relaciona fundamentalmente com um grupo muito restrito nas suas redes de relacionamento físicas e reais e das suas redes sociais. O grupo que hoje está no governo nada mais quer do que criar uma dinastia familiar, para fazer com que esta dinastia tenha um controle dos recursos públicos, das políticas públicas e que ela opere única e exclusivamente sob o interesse dessa dinastia formada pelos seus filhos, parentes e amigos.

Do ponto de vista geopolítico, a situação do Brasil foi redefinida pela pandemia, principal razão para que o atual governo perdesse seu principal aliado da extrema direita, Donald Trump, derrotado nas urnas. O Brasil se transformou num pária internacional, ficando fora de qualquer rede de

discussão geopolítica séria com os aliados que sempre fizeram parte das alianças políticas internacionais. Hoje, o Governo Federal não tem interlocução com os EUA e com os principais países da Europa, nem mesmo com o Brics, com o governo criticando o principal país, que é a China. Do ponto de vista interno, o governo não apresenta nada que possa sugerir qualquer tipo de política mais ampla e voltada para os interesses nacionais. Continua com o mesmo viés de ser um governo que busca criar uma dinastia familiar e, inclusive, nas duas relações internacionais. Do ponto de vista da economia, das relações internacionais, tem os piores indicadores e a perspectiva é que tenhamos uma crise sem precedentes no início do ano que vem, com alta inflação, alto desemprego, alta taxa de juros, baixo investimento, baixo crescimento da nossa economia.

Se há algo para identificar de positivo no atual governo, após o governo do PT, eu diria que seria que o Brasil, enfim, está se confrontando com uma estrutura de poder de extrema direita e de conservadorismo exacerbado. E por que isso é positivo? Porque releva para a sociedade brasileira o risco de ter escolhido ou escolhido pessoas e grupos políticos e representantes políticos que não têm compromisso sequer com a verdade. Democraticamente, todas as sociedades têm direito de escolher qualquer tipo de liderança, mas, aqui no Brasil, ficou muito claro que não se pode escolher pessoas sem preparo intelectual, moral, sem princípios da moralidade pública e sem os compromissos com a coletividade. De negativo: o governo não tem boa gestão da economia, social, das políticas públicas e, o pior, é um governo caracterizado pelo pior tipo de corrupção e por um total desprezo à vida humana, tendo como exemplo as atitudes do governo em relação à pandemia, sobre as quais muitas das mais de 600 mil vidas que foram perdidas teriam sido poupadas se esse governo fosse competente ou quisesse lutar contra a pandemia.

Considerações Finais

Como foi possível perceber, a AD, na condição de campo disciplinar, se constituiu quando os EUA se afirmam como o “centro” da História Mundial, exercendo, com isso, a função de porta-voz da Europa, gestor do sistema-mundo e perito do desenvolvimento, ao determinar quais países deveriam ser classificados como desenvolvidos ou subdesenvolvidos. A divisão de Velho e Novo Mundo, Norte-Sul, Centro-Periferia

ou Desenvolvido-Subdesenvolvido não é simplesmente uma organização didática de pensar o mundo, mas um projeto de poder que tenta definir quem administra e quem é administrado.

Nesse projeto de poder, a América Latina e África foram eliminadas; a Ásia foi colocada num estágio de imaturidade do pensamento social e o território euro-americano como o centro do mundo. Ao Brasil, foi dada a função de fornecedor de matéria-prima do Velho Mundo. Isto explica o fato da nossa organização social ter sido estruturada no latifúndio e no sistema escravocrata e que, lamentavelmente, ainda hoje, persistem existir como tal. Nem mesmo a proclamação da República (1889) e/ou a promulgação da Constituição Cidadã (1988) foram capazes de superar as raízes do atraso.

Nossa história é repleta de fatos que ajudam ilustrar a luta contra as raízes do atraso e da desigualdade brasileira. Todas as vezes que se buscou romper com esse projeto de poder, houve resistência das elites (externas e internas), quer seja no âmbito das ideias, a exemplo das contribuições teóricas da CEPAL (teoria da dependência) e do ISEB (redução sociológica), quer seja no âmbito da administração política, a exemplo da atuação dos governos Vargas, João Goulart, Lula-Dilma.

Todos os governos que ousaram a pensar em uma gestão do desenvolvimento foram da órbita euro-americana, foram, de alguma forma, eliminados do jogo político. Getúlio Vargas lutou contra o predomínio das oligarquias, suas práticas gerencias (patrimonialismo, coronelismo, clientelismo, patronagem), bem como a sua base econômica agroexportadora, e o resultado foi o seu suicídio e uma instabilidade política, que só reestabeleceu no governo JK. João Goulart buscou, através do Plano Trienal, realizar as reformas de base no campo econômico, político e social, com ênfase na Reforma Agrária, visando à democratização da terra, o estatuto do trabalhador rural, desapropriação de propriedades rurais, com indenização através de títulos da dívida pública; o resultado foi um golpe de Estado, com apoio do governo estadunidense e um regime político ditatorial de vinte anos. O governo petista, apesar de dar continuidade a lógica da administração política neoliberal, priorizando o rentismo e o agronegócio, através do aumento de área agricultável (60 milhões de hectares), também foi eliminado do jogo político, através de um golpe de Estado, configurado em *impeachment*, por buscar promover uma modelo de gestão do desenvolvimento alternativo ao eixo euro-americano, materializado no

agrupamento de países de mercados emergentes denominado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Pensar numa AD (para e a partir do) Brasil é reconhecer que precisamos superar as raízes do atraso que insiste em reproduzir o *ethos* do racismo, do escravismo e das desigualdades raciais e econômicas. Qualquer que seja o projeto de nação a ser apresentado à sociedade brasileira, deverá ser pensado a partir dessas superações, caso contrário estaremos, mais uma vez, o contribuindo para perpetuação da lógica dominante daquilo que aprendemos chamar de AD.

Referências

- ABDALLA, M. M.; FARIA, A. Em Defesa da Opção Decolonial em Administração/Gestão. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 15, n. 4, p. 914-929, 2017.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: reestruturação do estado e perda dos direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CADERNOS DO NOSSO TEMPO. Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política - IBESP, n. 1, outubro-dezembro, 1953.
- CARDOSO JR, José Celso (Org.) *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015.
- COOKE, B.O gerenciamento do (terceiro) mundo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 3, p. 62-75, 2004.
- JAGUARIBE, H.. ISEB – Um breve depoimento e uma reapreciação crítica. *Cadernos de Opinião*, n. 14, p. 94-110, 1979.
- MISOCZKY, M. C. A.; CAMARA, G. D. Pensar desde a América Latina em Diálogo com a Organização das Lutas Sociais Descoloniais: Explorando Possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, v. 60, n. 2, p. 93-103, 2020.
- MOTTA, P. R. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 3, p. 39-54, 1973.
- MOTTA, P. R.; SCHMITT, V. G. H. Administração para o desenvolvimento: a ideia e a renovação. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 11, n. 2, p. 107-206, 2013.

- PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- DOBWOR, L. **A Era do Capital Improdutivo: a Nova Arquitetura do Poder, sob Dominação Financeira, Sequestro da Democracia e Destruição do Planeta**. São Paulo, Editora Autonomia Literária e Outras Palavras, 2017.
- RIGGS, F. **Administração nos Países em Desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1968.
- RAMOS, G. **A redução sociológica (introdução ao estudo da razão sociológica)**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- SANTOS, E. L.; SANTOS, R. S.; BRAGA, V. **Administração do Desenvolvimento: Percepções e Perspectivas da Comunidade Científica da Anpad. Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 77, p. 263-284, 2016.
- SANTOS, E. L.; SANTOS, R. S.; BRAGA, V. **Administração do Desenvolvimento: histórias, teorias e perspectivas**. Curitiba-PR, Apppris Editora, 2018.
- SANTOS, Reginaldo S. (coord.). **Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado Brasileiro**. Salvador: Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, 2001 (**Relatório de pesquisa**).
- SANTOS, Reginaldo Souza e RIBEIRO, Elizabeth Matos. **A Administração Política Brasileira. RAP**, Rio de Janeiro, 27 (4): 102-35, out/dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza et. al. **Reestruturação Produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. RAP** Rio de Janeiro 38(1):7-32, Jan./Fev. 2004.
- SODRÉ, N. W. **A verdade sobre o ISEB**. Rio de Janeiro: Avenir Editora, 1978.