XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

CLÁUDIA MANSANI QUEDA DE TOLEDO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Marcus Firmino Santiago; Cláudia Mansani Queda De Toledo – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-874-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

A cidade de Belém, PA, recebeu o XXVIII Congresso Nacional do Conpedi, realizado em parceria com a CESUPA, nos dias 13, 14 e 15 de novembro de 2019.

Mais uma vez o Congresso do Conpedi revelou-se um espaço único para integração entre pesquisadores, estudantes e pensadores do Direito. À Região Norte acorreram pessoas de todos os cantos do país para viver alguns dias de riquíssimas trocas de ideias, reflexões, ensinamentos, que permitiram a cada um voltar para suas casas um pouco mais completos.

O Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação' congregou estudantes e profissionais oriundos do Pará, Amazonas, Sergipe, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, representando múltiplas escolas de pensamento e diferente visões de mundo que se completaram em uma tarde de intensas reflexões.

Um tema chave se apresentou, funcionando como fio condutor a integrar praticamente todos os artigos: o debate sobre a captura do Estado pelo mercado. A força de interesses econômicos que priorizam ganhos individuais em detrimento da defesa de valores coletivos foi analisada sob diversas perspectivas. O jogo de interesses que informou a atividade legislativa na regulamentação do trabalho escravo e as resistências enfrentadas pelos que defendem a normatização das criptomoedas são exemplos de temas aparentemente desconexos, mas que se integraram perfeitamente. Alguns alertas foram lançados acerca de problemas vividos em áreas como as agências reguladoras ou o crescente e permanentemente presente poder empresarial, dois canais por meio dos quais a capacidade de ação estatal como regulador dos espaços produtivos se vê ameaçada.

A leitura dos artigos que compõem estes anais permite, a quem não é familiarizado com o tema, nele adentrar com segurança; e a quem já transita na área, se aprofundar no debate sobre o momento atual vivido pelo Estado regulador. Alvo de ataques constantes, voltados a desmontar seus sistemas de fiscalização, controle e ordenamento da atividade produtiva, o papel estatal como agente regulador do espaço econômico passa por profunda revisão, em um debate nem sempre totalmente esclarecido.

É fundamental resgatar a racionalidade, que deve tomar o lugar das paixões e rompantes ideológicos, especialmente porque o que está em jogo são vidas humanas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - Pesquisador Visitante UnB

Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda de Toledo - Instituição Toledo de Ensino de Bauru - Centro Universitário de Bauru

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

QUE TIPO DE ESTADO PARA QUE TIPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENVOLVIMENTO FORÇADO DA ECONOMIA BRASILEIRA

WHAT KIND OF STATE FOR WHAT KIND OF PUBLIC POLICY: THE FORCED DEVELOPMENT OF THE BRAZILIAN ECONOMY

Andre Luiz Hoffmann

Resumo

O presente artigo busca fazer um paralelo entre o artigo do autor David Harvey publicado originalmente em 1974 denominado “What kind of geography for what kind of public policy?” onde ele critica ferozmente o Estado do tipo corporativista em razão da atividade do geógrafo, e o período de construção do capitalismo industrial no Brasil, cujo motor foi exatamente um modelo de Estado inspirado no modelo corporativista. Especificamente, a orientação política do Estado não é fator essencial na busca do desenvolvimento econômico no âmbito do capitalismo.

Palavras-chave: David harvey, Estado, Desenvolvimento, Industrialização, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to draw a parallel between David Harvey's article originally published in 1974 entitled "What Kind of Geography for What Kind of Public Policy?" where he fiercely criticizes the corporative state because of his geographer's activity and the period of construction of industrial capitalism in Brazil, whose orientation was exactly a corporative state model. Specifically, the political orientation of the state is not an essential factor in the pursuit of economic development within capitalism.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: David harvey, State, Development, Industrialization, Public policy

1 - Introdução

Em 1974 David Harvey publicou um artigo na revista Transactions of Institute of British Geographers denominado "What kind of geography for what kind of public policy?"[1] cujo texto inicia com a indagação sobre se os geógrafos poderiam contribuir significativamente e efetivamente para a formação de políticas públicas.

Tal questionamento à época perpassa à problemática do próprio tipo de capitalismo que emergia, segundo à visão de Harvey, na América Latina como um todo, diante dos governos ditatoriais até então existentes no período. O presente trabalho irá verificar a aplicabilidade das conclusões de David Harvey em seu artigo em face à realidade brasileira, buscando contextualizar se os apontamentos e conclusões de Harvey neste trabalho são efetivamente aplicáveis à realidade brasileira, no que diz respeito ao desenvolvimento da política industrial no Estado Novo.

2 - Estado Corporativista e a realidade brasileira

Para Harvey, a ascensão do General Augusto Pinochet no Chile provocou um retrocesso nas políticas públicas geográficas, no que diz respeito à democratização da saúde, que avançou muito durante o governo democrático de Salvador Allende. Harvey ainda faz a ressalva de que, Pinochet, mesmo sendo geógrafo, contribuiu ainda mais para o desmantelamento dessa política pública (HARVEY, 2012, p. 27-28). Por essa razão, ele se indaga sobre as transformações em relação à própria geografia como disciplina e o seu impacto no tipo de política pública a ser desenvolvida geograficamente. Ainda assim, a grande virada na concepção do tipo de geografia a ser aplicada ao tipo específico de política pública reside na concepção do tipo de Estado que irá gerenciá-la (HARVEY, 2012, p. 29-31).

[1] Referido texto foi reimpresso e integrou a coletânea "Spaces of Capital" reeditado em 2012

As indagações de David Harvey podem ser pertinentes para a ciência jurídica, na medida em que avalia o papel do Estado na gerência das políticas públicas, ou ainda, que tipo de políticas públicas a serem aplicadas de acordo com a natureza do Estado existente. Para tanto, nos voltaremos para a realidade brasileira e para indagar, que tipo de Estado para que tipo de políticas públicas houve no Brasil, mais especificamente, no período de industrialização.

Essa questão sobre o papel do Estado, ou ainda, que tipo de Estado para que tipo de políticas públicas pode ser um caminho para se entenderem não somente os marcos econômicos no Brasil, mas também a natureza de suas políticas públicas, sendo que nenhuma delas exclui a outra, embora pensem que uma possa se sobrepor à outra.

Uma dos caminhos para se entender a realidade brasileira é partindo do conceito de Estado denominado corporativo. O Estado corporativo é visto como intervencionista em todos os sentidos, sendo que ao mesmo tempo carrega a estabilidade econômica e justiça distributiva (HARVEY, 2012, p. 30-31), mas a forma como ele se manifesta em cada nação depende da sua configuração interna e o modelo institucional existente.

David Harvey à época procura responder como poderia ser definido o Estado corporativo, cuja interpretação parece servir de referência:

> How can we characterize the general form of the corporate state as a mode of sociopolitical organization? It appears as a relatively tightknit, hierarchically ordered structure of interlocking institutions - political, administrative, legal, financial, military, and the like - which transmits information downwards and 'instructs' individuals and groups down the hierarchy as to what behaviours are appropriate for the survival of society as a whole. The slogan for such an operation is 'the national interest'. The corporate state is dominated by the ethics of 'rationality' and 'efficiency' (the two concepts being regarded as interchangeable). Since neither efficiency nor rationality can be defined without a goal, the national interest - the survival of the corporate state - becomes the *de facto* 'purpose'. Within the corporate state a ruling class emerges which, in the advanced capitalist nations, is almost exclusively drawn from the ranks of the industrial and financial interests. In the communist nations, many of which have assumed the corporate state form, the ruling elite is drawn from the party. (HARVEY, 2012, p. 31)

A definição de Estado corporativo trazida por Harvey cabe perfeitamente para países os quais ele mesmo classifica como capitalismo avançado. No que diz respeito aos países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, há de se fazer algumas ressalvas. A configuração de Estado que surge a partir dos anos 30 no Brasil, de fato, busca desenvolver uma burocracia estatal racional e eficiente, muito embora a classe dominante não era nem próximo de ter seus interesses voltados à economia industrial e financeira. O país permanecia ligado a um modelo agrário exportador e justamente a tentativa de modificar tal realidade partindo da lógica de substituição de importações, não se encaixa nem sob a forma de capitalismo avançado e nem de uma nação comunista.

Vale recordar que no período que corresponde à República Velha (1889-1930), o café manteve o primeiro lugar nas exportações brasileiras, sendo que no final do período corresponde à 72,5% das exportações. Todas as áreas se tornavam dependentes da exportação do produto, fornecendo não somente crescimento e emprego nas áreas mais desenvolvidas do país, mas também arrecadando divisas para as importações e o cumprimento de compromissos relacionados à divida externa. Nesse período, o Estado tinha de levar em consideração as demandas da burguesia do café. (FAUSTO, 2012, p. 235).

Boris Fausto explica que das ultimas décadas do século XIX até 1930, o Brasil continuou a ser um país predominantemente agrícola, dados estes revelados pelo Censo de 1920, as quais 69,7% da população se dedicavam à agricultura (FAUSTO, 2012, p. 242). Muito embora a industrialização foi se implantando com força crescente, há algumas considerações apontadas pelo próprio autor, a exemplo de: (i) os principais ramos industriais da época foram o têxtil, alimentação e vestuário, carecendo de uma industria de base, o que tornava a industria dependente de importações; (ii) os membros da burguesia do café, ou seja, os próprios beneficiados pela política agrária se tornaram financiadores de atividades industriais; (iii) o Estado não estava preocupado com o fomento à industrialização, mas voltado aos interesses agroexportadores. Embora não se possa dizer que o Estado tenha adotado um comportamento anti-industrialista, pois concedeu empréstimos, isenção de impostos e redução da tarifas alfandegárias, em contrapartida constantemente adotou a política de desvalorizar a moeda em beneficio das oligarquias cafeeiras, encarecendo a importação das maquinas que o seu infante

parque industrial necessitava, ou seja, o Estado não foi um adversário da industria, mas esteve longe de promover uma política voltada ao desenvolvimento industrial. (FAUSTO, 2012, p. 248-249)

Quando assume o poder em 1930, ainda provisoriamente, Getulio Vargas já promove medidas centralizadoras e intervencionistas, tanto no âmbito administrativo, quanto econômico, dando o caráter do tipo de estado corporativo que irá se iniciar. No âmbito administrativo, dissolveu o Congresso Nacional, legislativos estaduais e municipais, limitou a área de atuação dos Estados subordinando-os ao poder federal. No âmbito econômico, concentrou a política do café em suas mãos criando órgãos que promoveriam a federalização da política cafeeira.

Outro tópico importante do período no que diz respeito as medidas centralizadoras do período de Vargas é o desenvolvimento de uma política trabalhista específica, cujos objetivos eram reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle estatal e atraí-la para o apoio difuso do governo. Como resultado, foram criados o Ministério do Trabalho, Industria e Comércio, leis de proteção ao trabalhador (a exemplo da regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores, concessão de férias, limite de oito horas de jornada normal de trabalho) e enquadramento dos sindicatos como órgão de colaboração com o poder público.

Ao tratar da política trabalhista do governo Vargas Boris Fausto ressalta que:

> (...) constitui um nítido exemplo de uma ampla iniciativa que não derivou das pressões de uma classe social e sim da ação do Estado. Os responsáveis pela nova legislação eram os ministros do Trabalho, homens como os gaúchos Lindolfo Collor e Salgado Filho, que não representavam os industriais ou comerciantes; eram antigos participantes de movimentos populares na Primeira República como o advogado Evaristo de Morais e o sindicalista Joaquim Pimenta; eram os técnicos ministeriais, como Oliveira Viana e Waldyr Niemeyer.
> Embora as associações de industriais e comerciantes acabassem por aceitar a legislação trabalhista, elas a princípio combateram as medidas governamentais, especialmente aquelas que concediam direitos aos trabalhadores. Um dos principais focos de resistencia se concentrou na extensão das férias aos trabalhadores industriais. (FAUSTO, 2012, p. 287)

O modelo centralizador e intervencionista é visto como uma ruptura em relação ao liberalismo oligárquico do período anterior, por isso, ganhou ares de "modernizante" e com capacidade de incentivar a industrialização do país. A centralização e a intervenção foram "normalizadas" como sinônimos de boa administração e planejamento:

> O intervencionismo pode ser considerado, desta forma, como aspecto básico das relações entre Estado e economia, e marcou profundamente o desenvolvimento capitalista do Brasil após 1930 em comparação com período imediatamente anterior. Não que antes a posição estatal fosse de total abstinência na área econômica: ao contrário, tanto as políticas de defesa do café, como da industria e a própria regulamentação da força de trabalho estiveram presentes de forma não negligenciável e/ou foram alvo de preocupação dos governos anteriores a 1930. Entretanto, a partir daí, o intervencionismo ampliou-se, não só nos setores onde já existia (por excelência o café) como em novos (por exemplo, em outras culturas agrícolas). Assim, a despeito de ainda não existir planejamento, ao Estado coube tomar várias medidas que implicavam regulamentação e racionalização, parecendo aceitar, por princípio, a própria razão de ser do planejamento: a impossibilidade de o mercado por suas forças alcançar objetivos econômica ou socialmente desejáveis. A interferência governamental na economia foi sendo reconhecida gradualmente como necessidade e norma da "boa administração", deixando-se de lado as razões "práticas" ou "de momento" que no período anterior, em geral, a tinham justificado. O intervencionismo, assim, passou a ser parte de uma concepção ideológica, ou seja, encarado como necessário para atingir um fim desejado. (FONSECA, 1989, p. 187-188)

Esse tipo de desenvolvimento e modernização será conhecido como a *modernização conservadora*, pois promove da industrialização como alavanca de modernização, sob controle social rígido. Sobre a questão da modernização conservadora em relação ao Direito, Alysson Mascaro explica que:

> No plano jurídico, revela-se então uma profunda contradição: a modernização conservadora, juridicamente, será um ganho em face do antigo regime liberal de fachada, porque estrutura direitos sociais, uma nova organização do trabalho, institucionaliza sindicatos, oferece estrutura de seguridade social, mas ao mesmo tempo, mantém as classes trabalhadoras e exploradas submetidas a um controle social rígido. (MASCARO, 2007, p.187)

A modernização conservadora está ligada ao processo de industrialização brasileiro no período correspondente, na medida em que a estrutura estatal era de viés totalitário, mas promovendo políticas públicas de proteção à economia interna, buscando o desenvolvimento industrial e econômico do país e sua inserção na economia internacional.

O processo de industrialização levado a cabo pelo Estado Corporativista brasileiro se inicia com o processo de substituição de importações. Segundo explica o teórico da regulação francesa Alain Lipietz, o sistema de substituição de importações busca inverter a receita das exportações primárias na industria de bens de consumo, comprando os bens de capital dos países desenvolvidos e proteger a industria nascente com fortes barreiras alfandegárias (LIPIETZ, 1988, p. 77).

Segundo Thomas E. Skidmore, ao assumir o poder em 1937 como ditador, Getulio Vargas estabelece a direção do caminho histórico que o Brasil trilharia num ponto crítico, os objetivos de bem-estar social e nacionalismo econômico seriam buscados sob tutela autoritária, resultando no aprofundamento da dicotomia entre um estreito constitucionalismo, que negligenciara questões sociais e econômicas e um nacionalismo voltado para o bem-estar social, mas sem sombra de duvidas antidemocrático (SKYDMORE, 2010, 63).

3 - Desenvolvimento e Centralização Administrativa

Para Sônia Draibe, a organização do Estado brasileiro no período entre os anos 1930-1945 possibilitou a constituição de um Estado capitalista e o desenvolvimento do capitalismo industrial, porém trata-se de um processo de organização estrutural do Estado que envolve a incorporação de aparelhos regulatórios e de peculiaridades intervencionistas que oferecem suporte ao avanço da acumulação industrial. Trata-se de uma conformação entre as estruturas materiais do Estado, concretizadas na matérias de órgãos, códigos e peças legislativas, em consonância com a elaboração de políticas econômicas de caráter nacional, que elevaram a estatização da luta econômica de classes e que abriram espaços para uma forma particular de intervencionismo econômico, articulado a ação do governo em face ao seu projeto de industrialização (DRAIBE, 2004, p. 75).

Vale ressaltar que a sociedade dos anos 30 é muito mais complexa que do período anterior, cujos conflitos sociais passaram a ser geridos pelo Estado. Com o crescimento da intervenção estatal, cresceram também a burocracia, consequência inevitável da criação dos

múltiplos órgãos de consultoria, planejamento, controle e execução. A exemplo da questão trabalhista, embora existisse certa autonomia em face a centralização, burocratização, modernização e questão social, nunca o Estado esteve tão empenhado na construção da ordem capitalista. Portanto, essas facetas fazem parte de um processo único e complexo de consolidação do capitalismo no Brasil (FONSECA, 1989, p. 232).

Esse intervencionismo se justificou pela ideologia a partir da necessidade de transformação e por consequência do alto grau de aceitação do regime autoritário:

> O intervencionismo associou-se desde logo à idéia de *construção* de determinado futuro, e sua correspondência com a realidade - justificando-o enquanto *filosofia da ação*, tinha subjacente o reconhecimento de inúmeros problemas no país no âmbito do aparelho do Estado. As várias faces assumidas pelo Estado (autoritária, fascista, populista, paternalista e desenvolvimentista) aparecem com ênfase em cada diferente ao longo do Estado Novo, e, no plano político, a medida que o governo levava adiante suas realizações, há a sugestão de que cada classe ou grupo social enxergava nelas exatamente o estatismo que cada uma delas almejava: é o que atesta a anuência ao governo por parte das entidades empresariais, gratas pela clara opção pró-industrializante de Vargas; por parte dos "ideólogos autoritários", alguns os quais auxiliares do alto escalão da presidência da República, quando não ministros, como Francisco Campos; e mesmo pelos trabalhadores urbanos, dispostos a saudar entusiasticamente o Presidente da República em espetaculares comícios realizados em estádios de futebol, principalmente a 1º de maio. (FONSECA, 1989, p. 253)

A busca da modernização do país, a partir das Políticas Públicas de industrialização levadas a cabo pelo Estado novo, visavam sobrepor a construção social e econômica até então existente, a qual era totalmente baseado no modelo exclusivamente agrário exportador, tendo como o café seu principal produto (DRAIBE, 2004, p. 22-23).

Sob essa ótica, Sonia Draibe ainda demonstra o grau de transformação que passou o corpo estatal diante dessa mudança de concepção de estado em torno da questão econômica:

> "(...).Sob essa forma, a referência abstrato-jurídica da soberania - povo constituído como corpo político da nação - adquire um novo modo de expressão na estrutura organizacional do Estado. Amplia-se o grau de *generalidade* da ação, que afeta todos os interesses por meio de sua máquina burocrática de regulação e controle, mas os contempla assumindo-os na sua natureza concreta, particular e desigual. Tomando-os como partes constitutivas do "interesse geral", transforma-os em

> objetos de políticas e regulações específicas, para metamorfoseá-los depois na sua política, "a política do Estado", apresentada como geral e nacional." (DRAIBE, 2004, p. 55)

A lógica hierárquica presente no que podemos chamar de Estado corporativo brasileira parte exatamente da lógica de centralização do poder estatal, cuja concepção de Estado será o motor da política centralizadora de industrialização. O Estado organiza suas novas bases de interesse geral e de dominação social, tendo como instrumento, um aparelho burocrático-administrativo de intervenção (DRAIBE, 2004, p. 55).

O Estado avança no quesito materialidade inserindo em seus aparelhos os diferentes interesses sociais que sofrem um processo de generalização e abstração, o qual segundo ela, irão se metamorfosear em interesses nacionais e irão se constituir na substância das políticas do Estado. A nova máquina burocrático-administrativa de 1930 será o reflexo das relações e contradições básicas da sociedade. A soma do aparelho econômico centralizado que estabelece o suporte às políticas econômicas de caráter nacional e a natureza capitalista que a estrutura material do Estados vai adquirindo serão os eixos do movimento de estruturação organizacional do Estado no período (DRAIBE, 2004, p 76).

David Harvey identifica que o Estado corporativo necessita de uma burocracia tecnicamente competente para se desenvolver (HARVEY, 2012, p. 32), portanto vale destacar que o aparelho econômico estatal centralizado seguiu os princípios da centralização de comandos e de descentralização funcional ou administrativa. A modernização administrativa caberia ao órgão criado em 1938, denominado Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.

O modelo administrativo que serviu de inspiração para a criação do DASP foi o norte-americano, seguindo o exemplo de autores como William F. Willoughby que em sua obra Principles of Public Administration, que defendia a existencia de um órgão administrativo central, vinculado diretamente à chefia do Poder Executivo, responsável pela operacionalização e controle da administração pública (BERCOVICI, 2010, p. 80).

Dentre as diversas atribuições visando a modernização da estrutura estatal, cabia a ele também a elaboração e controle do orçamento, concebido como plano de administração

elaborado pelo governo, por meio de um grupo técnico de assessoria direta à Presidência. Se por um lado a concentração de atribuições no DASP, somado ao período de regime autoritário, lhe conferiu um incômodo grau exorbitante de poder, por outro lado, no âmbito econômico, o órgão foi progressivamente dotado de instrumentos adequados para gerar políticas com alto grau de generalidade, expressas como "políticas de Estado" e para "toda a nação" (DRAIBE, 2004, p. 77-78).

Mas o DASP, embora responsável pelo orçamento e pelas iniciativas em torno da concretização da ação industrializante do Estado no Brasil, não foi o único órgão criado no período. Foram criados diversos órgãos para dar subsídio a política econômica da época, sendo eles responsáveis por instaurar as políticas gerais, compreendendo regulação e controle das áreas cambial e de comércio exterior, monetário-creditícia e de seguros. Foram diversos órgãos, conselhos e departamentos que foram criadas no interior da estrutura estatal visando a própria regulação da acumulação capitalista em seus respectivos setores de atuação. Os organismos, ao estabelecerem as políticas pública setoriais levando em conta o conjunto dos respectivos setores em termos nacionais, objetivavam e abstraiam os interesses concretos envolvidos, de forma que as relações intercapitalistas existentes tinham expressão de dentro por meio do aparato estatal criado, estabelecendo uma disputa com o setores regionais e locais em relação às políticas estatais (DRAIBE, 2004, p. 79-80).

Sobre a política de desenvolvimento e os órgãos criados no período de Vargas, Pedro Cezar Dutra Fonseca explica não somente a razão da criação dos órgãos governamentais de apoio, mas também relaciona os diversos órgãos criados no período de Vargas:

> A passagem anterior [discurso de Vargas exemplificando seu corporativismo em relação a necessidade do Estado coordenar e disciplinar esforços no sentido de promover o desenvolvimento e não depender livre jogo de mercado], enfatizando a complexidade da política de desenvolvimento, tornou-se corolário da defesa do planejamento. Embora o Estado Novo não conhecesse um plano de governo no moderno sentido da palavra - com objetivos, prioridades, metas e instrumentos de política econômica organizados num mesmo documento -, ele o possuía enquanto *projeto* à economia do país, como bem evidenciam as ações governamentais pró-desenvolvimentistas (especialmente na área industrial e de fomento à policultura, sem contar a legislação do trabalho), respaldadas por crescente intervencionismo, materialmente expresso com a criação de inúmeros órgãos, conselhos e

> departamentos na esfera estatal. Em 1938 criou-se o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). São de 1939 o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia. Em 1940 foram criados a Comissão de Defesa da Economia Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. Datam de 1941 a Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de Ferrovias. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e a Comissão do Vale do Rio Doce são de 1942. O ano de 1943, além de marcar a elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho, lembra a criação da Nacional de Álcalis, da Coordenação Mobilização Econômica (CME), da Fundação Brasil Central, da Usina Siderurgica de Volta Redonda, do Serviço Social da Industria (SESI) e do Plano de Obras e Equipamentos. Em 1944 Vargas criou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Serviço Nacional do Trigo e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Finalmente, em 1945 criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). (FONSECA, 1989, p. 258-259)

Sonia Draibe ainda destaca o resultado da orientação da política econômica estatal no período, que buscava o desenvolvimento econômico a partir da industrialização, dentre suas prioridades:

> Os "incentivos" concedidos ao setor industrial foram inegavelmente decisivos para que a indústria confirmasse seu papel dinâmico e de líder, conformando um processo não só de crescimento industrial, mas de efetiva mudança da estrutura produtiva, com o setor leve de bens de produção assumindo o comando da acumulação capitalista no Brasil. As política de proteção tarifária, rebaixando tarifas sobre os bens e equipamentos industriais e protegendo "similares" nacionais da competição externa; a distribuição das divisas monopolizadas pelo Estado segundo critérios de essencialidade que consideravam tanto as necessidades estatais quando as relativas à importação de equipamentos e combustíveis; as novas políticas de crédito, adotadas sobretudo após a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai); a abolição de impostos interestaduais; enfim, esse conjunto de medidas econômicas do Estado pesaram decisivamente na definição do novo padrão de acumulação que aí se forjou. Não se tratava de uma forma aleatória e imprevisível de decisão, os setores empresariais também fizeram valer seus interesses e objetivos nesse processo, como já se comprovou o bastante.(Draibe, 2004, p. 88)

No caso específico brasileiro, a centralização burocrático-administrativa, promoveu uma racionalização na estrutura estatal, trazendo elementos modernizadores aos aparelhos controlados

pelo Poder Executivo Federal, levando a desestabilizar os instrumentos locais e regionais de poder, concentrados nas chamadas oligarquias:

> Isso leva ao segundo método por meio do qual a predominância administrativa federal se ampliou: a atividade federal em novas áreas. Os anos Vargas testemunharam o repúdio no Brasil da "teoria do gendarme", que afirmava que o Estado deveria ser um policial, não um participante. A crescente intervenção federal na economia exigiu a criação de novas agências federais que, por sua vez, enfraqueceram ainda mais o poder relativo dos estados e municípios. O domínio federal de indústrias como ferrovias e navegação, e empresas público-privadas - técnica preferida para estimular investimentos em indústrias básicas depois de 1938 - respondia às ordens políticas do Rio de Janeiro. Nesse sistema, influências regionais só poderiam ser exercidas através dos canais do governo federal. (SKIDMORE, 2010, p 66)

Portanto, o que se pode observar é que na busca do desenvolvimento econômico brasileiro, principalmente no período que corresponde ao Estado Novo, o Estado corporativo mesmo demonstrando suas faceta totalitária, recebeu apoio da sociedade por promover a modernização dos instrumentos estatais, centralizando suas ações em face ao modelo oligárquico regional, o que possibilitou em um segundo momento o desenvolvimento de uma política industrial focada nas indústrias de base.

4 - Políticas Públicas e Desenvolvimento

As definições contemporâneas do que seriam políticas públicas guardam relação com o Estado Democrático de Direito ou ainda em relação ao chamado Estado Social. O Estado Social se coloca como uma superação do chamado Estado Liberal, na medida em no Estado Social há o reconhecimento e a distribuição de direitos por parte do Estado.

Em relação as políticas públicas tanto a decisão, quanto a realização dessas políticas e dos programas de ação do Estado ocorrem na esfera jurídica e, principalmente, através da esfera

jurídica, que condiciona e regula a atuação do Estado, pois a política pública além de um fenômeno estatal político, é também um fenômeno jurídico (SMANIO, 21013, p. 6).

A questão da ação encontra-se relacionada com o período ora estudado, na medida em que o processo de industrialização levado a cabo pelo Estado, nada mais foi do que uma política pública necessária à modernização do país.

O processo de industrialização como política pública no Brasil não foi unânime sob o ponto de vista político e a divisão entre os atores que a aceleravam o processo, outros queriam um modelo mais moderado e outros ainda resistiam constantemente às mudanças era constante. Fora os problemas de ordem técnica e financeira. Ao projetar o avanço da industrialização nos anos 30, o governo enfrentou algumas questões relacionadas com o próprio processo em curso, sendo o reforço do aparelho estatal, como já mostrado, as alternativas de financiamento e a questão do planejamento. O planejamento não se reduzia apenas à compatibilizar as políticas econômicas setoriais, pois as mudança como um todo, gerava efeitos globais na economia a ponto de modificar inclusive a própria noção de planejamento, sendo necessário adaptá-la ao novo padrão de acumulação, que de certa forma está relacionado com o impacto dinâmico que a ação econômica do Estado vinha provocando na sociedade, no aparelho estatal e na própria economia como um todo (DRAIBE, 2004, p. 90).

Realizando um balanço geral de seu estudo sobre a industrialização brasileira, Sônia Draibe analisa a relação entre o político e o econômico no período que corresponde aos anos 1930 a 1945:

> A crise de 1930, ao romper definitivamente com as condições anteriores de equilíbrio político entre setores sociais hierárquica e regionalmente organizados, abriu espaço a um rápido processo de centralização e concentração de poder, com enfeixamento, no Executivo Federal, dos dispositivos fundamentais de elaboração, implementação e controle da política econômica. Mas também criou condições para um adensamento do aparelho econômico estatal - isto é, o movimento de formação do moderno organismo econômico não se reduziu à mera "desapropriação", por parte da administração central, de órgãos e instrumentos antes à disposição dos Estados.
> Nesse sentido, pode-se dizer que *novos*, efetivamente, foram os órgãos criados, *inéditos* foram os instrumentos institucionais de que passou a dispor o poder centralizado, *inovadores* foram as formas e tipos de

> regulação e controle que caracterizariam, agora, armação econômica estatal.(DRAIBE, 2004, p. 109)

O período que se inicia a partir de 1930 é uma fase particular no movimento de formação do Estado brasileiro. A armação material estatal se estrutura a dar suporte, pelo seu formato e lógica, a políticas de caráter nacional, definidas como políticas de Estado, o qual se apresenta como poder unificado e que principalmente se coloca como seu interlocutor a nação. Antes de discutir se há intervencionismo ou regulação, que são conceitos que não possuem consenso quando usados politicamente. Portanto, não se pode deixar de reconhecer que o organismo econômico estatal, durante essa primeira fase da industrialização brasileira, adquiriu modernidade, refinamento e amplitude dos controles, que ganham sentido claro se comparados com estruturas e funcionamento de outros Estados modernos, quando enfrentaram as suas condições de industrialização (DRAIBE, 2004, p 110-111).

O próprio sucesso desse período carregará a contradição para o período seguinte, caracterizado por uma regulação fragmentada e descontínua:

> Entre 1930 e 1945, e até a década seguinte, os controles e a regulação estatal se estabeleceram de modo fragmentado, pontual, compartimentado. Já assinalamos a forma predominante de regulação da produção e comercialização dos produtos discretos, ou ramos muito específicos como o café, o algodão, a indústria têxtil ou a siderurgia. Por outro lado, definiram-se controles múltiplos sobre uma mesma área, sem a discriminação formal de atribuições ou hierarquização de competências. Assim, por exemplo, a Sumoc pôde responder pela elaboração da política e orçamento cambial ou seja, pelo destino das divisas; mas a Cexim podia também com certa autonomia, definir prioridades no comércio exterior e, portanto, a política de utilização de cambiais. A ausência de agências adequadas de financiamento, por um lado, e de um Banco Central, por outro, tornavam o controle não apenas parcial, mas efetivamente comprometiam a possibilidade de se estabelecer uma política nacional de moeda e crédito (DRAIBE, 2004, p. 111-112).

5 - Conclusão

O artigo de David Harvey contrário às políticas desenvolvida pelo modelo de Estado denominado corporativo deve ser levado em consideração diante do seu caráter altamente intervencionista na vida dos cidadãos ou ainda em relação à política dos países chamados desenvolvidos. A lógica dos países desenvolvidos se dá a partir do liberalismo clássico, onde o intervencionismo é mal visto ou ainda, algo a ser combatido.

Porém, diverso do que aconteceu nos países desenvolvidos, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e industrial de um país periférico como o Brasil, tal modelo de Estado intervencionista acabou por ser essencial para a modernização da estrutura estatal e proporcionou a implementação de um modelo de desenvolvimento que possibilitou a industrialização do país.

Diante do alto grau de intervencionismo, foi dada prioridade ao desenvolvimento da estrutura técnica do Estado, e da criação de uma burocracia estatal até então precária, deixando as questões políticas em segundo plano, principalmente em razão do controle social rígido existente. É nesse sentido que surge o conceito de *Modernização Conservadora*.

Portanto, vale ressaltar que em face ao modelo de economia capitalista, no que diz respeito à orientação política do Estado, seja ela democrática ou altamente intervencionista, como foi o modelo de Estado corporativo desenvolvido no Brasil, não se trata de fator essencial para o desenvolvimento econômico no âmbito do capitalismo.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. Instabilidade constitucional e direito sociais na Era Vargas (1930-1964) in BITTAR, Eduardo C. B. (org). *História do Direito Brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional.* 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 266 a 290.

BERCOVICI, Gilberto. "O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece": a persistência da estrutura administrativa de 1967 in TELLES, Edson. SAFATLE, Vladimir (org). *O que resta da ditadura.* São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77 a 90.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 11 Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960. 2 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14 Ed. São Paulo: Ed Universidade de São Paulo, 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

HARVEY, David. What kind of geography for what kind of public policy? In *Spaces of Capital: towards a critical geography*. New York: Routledge, 2012.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e Milagres*: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

MASCARO, Alysson L. B. *Lições de Sociologia do Direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castello*. Tradução: Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania in SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.