

# **Autoridade, Mercado e Estado Nacional no Brasil, 1930-2000**

Luciana Teixeira de Souza Leão

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia).

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Elisa Pereira Reis

Rio de Janeiro

Novembro de 2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# **Autoridade, Mercado e Estado Nacional no Brasil, 1930-2000**

Luciana Teixeira de Souza Leão

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Elisa Pereira Reis

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia).

Aprovada por:

---

Presidente, Prof.<sup>a</sup> Elisa Pereira Reis (PPGSA/UFRJ)

---

Prof. Renato Raul Boschi (IUPERJ)

---

Prof. Felix Garcia Lopez (IPEA)

Rio de Janeiro

Novembro de 2010

Leão, Luciana T. de Souza.

Autoridade, Mercado e Estado Nacional no Brasil, 1930-2000 / Luciana Teixeira de Souza Leão. – Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2010.

xi, 124 f.: 31 cm.

Orientadora: Elisa Pereira Reis

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2010.

Referências Bibliográficas: f. 108-119.

1. Estado nacional. 2. Autoridade. 3. Mercado. 4. Processo histórico I. Reis, Elisa Pereira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. III. Autoridade, Mercado e Estado Nacional no Brasil, 1930-2000.

*À Nanda, minha irmã, com amor.*

## AGRADECIMENTOS

É muito difícil botar em palavras o tamanho da minha gratidão por todos aqueles que estiveram presentes na minha busca pelo (auto) conhecimento durante esses dois anos de mestrado. Sou especialmente grata por pequenos gestos de incentivo e de amor, vindos de fontes inesperadas e impossíveis de serem mencionados em sua totalidade.

Agradeço a minha família pelo apoio e carinho que sempre me deram. Ao meu pai, Luciano, que sempre incentivou a minha vida acadêmica mesmo quando nem eu sabia que ela era possível, à minha irmã, Fernanda, pessoa que eu mais amo no mundo, e à minha tia Bebel, fonte inesgotável de afeto e cuidado. Aos meus primos queridos, Paula e Pedro, Paula Alimonda e Juba, referências do passado e segurança para o futuro.

A minha orientadora Elisa agradeço muitíssimo pelos ensinamentos, pelo carinho e pela amizade. Muito obrigada por todas as oportunidades de trabalho e pelo estímulo intelectual. Espero um dia estar à altura de toda a confiança que você tem em mim!

Às amigas Tita, Lele e Pri, irmãs por afeto: saber que vocês existem torna tudo possível! Aos demais amigos do Teresiano, da Puc e de Berkeley por todas as risadas e chopes compartilhados.

Ao Josuel, Penha e Andrea, por tomarem conta de mim e da Nanda tão bem por todos esses anos. Ao Gilberto, que me mostrou a beleza de perseguir o meu voo solo.

Às minhas companheiras de mestrado, Carlinha, Nina, Arbel e Moana, que dividiram todas as angústias e alegrias da vida acadêmica durante esses dois anos. Ao Mario, parceiro de pesquisa e amigo do peito, que sempre me lembra a olhar de forma mais otimista para o mundo. À Grazi e ao Felix, pelo exemplo de como ser um jovem cientista social. Quero levar a amizade de vocês para sempre!

Aos meus colegas do Nied, por todas as sugestões de pesquisa e palavras de incentivo.

Aos professores Renato Boschi e Felix G. Lopez, agradeço a disponibilidade imediata em participar da minha banca, assim como a leitura e os comentários feitos.

Aos professores da época de graduação, Gustavo Gonzaga e Marina Figueira de Mello, que sempre incentivaram a minha curiosidade por outras disciplinas, e à Maria Ligia, pelo entusiasmo sociológico. Aos demais professores do PPGSA, bem como os funcionários sempre dispostos a ajudar e a tornar mais fácil esta jornada, sou grata.

Ao CNPq e à FAPERJ, pelas bolsas de estudos concedidas.  
A todos, muito obrigada!

*When he looks back, his life: “lacked coherence: he could only find fragments, isolated elements, an incoherent succession of images...The desire to provide a post-facto justification for the new scattered events would require some falsifying that might fool other people, but not himself.” (And I think: Isn't that exactly the definition of biography? An artificial logic imposed on an “incoherent succession of images?”)*

**Milan Kundera – Encounter Essays**

*Time has no divisions to mark its passage; there is never a thunder-storm or blare of trumpets to announce the beginning of a new month or year. Even when a new century begins it is only we mortals who ring bells and fire off pistols.*

**Thomas Mann – The Magic Mountain**

## RESUMO

### **Autoridade, Mercado e Estado Nacional no Brasil, 1930-2000**

Luciana Teixeira de Souza Leão

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Elisa Pereira Reis

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia)

Neste trabalho, busco analisar as transformações ocorridas na relação entre Estado e mercado no Brasil de 1930 até as últimas duas décadas do século XX. Apoiada na perspectiva macro-histórica e na discussão em torno do conceito de *path-dependence*, busco evidenciar as linhas de continuidade e os pontos de ruptura com o entendimento instaurado a partir da Era Vargas de que caberia ao Estado determinar as bases sobre as quais a economia poderia assegurar a prosperidade do país.

Palavras-chave: Estado Nacional; autoridade; mercado; processo histórico.



## ABSTRACT

### **Authority, Market and National State in Brazil, 1930-2000**

Luciana Teixeira de Souza Leão

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Elisa Pereira Reis

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia)

This work is centered on the historical relationship between the state and the market in Brazil from 1930s until the last two decades of the twentieth century. By adopting a macro-historical perspective and the insights brought by path-dependence, it highlights the mechanisms of reproduction and the logic of change with the understanding institutionalized during the Vargas Era that only the state could determine the appropriate ways that the country could develop economically and socially.

Keywords: National state; authority; market; historical process.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A RELAÇÃO ENTRE AUTORIDADE E MERCADO E PROCESSOS HISTÓRICOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 A relação entre autoridade e mercado a partir da ótica da sociologia política.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Estudos sociológicos de processos históricos de longa duração.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 <i>Path-Dependence</i>.....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 Resumo do capítulo.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 2 – O ESTADO NACIONAL COMO PROTAGONISTA: PADRÕES DE INTERAÇÃO ENTRE AUTORIDADE E MERCADO NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA (1930-1985).....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 A Era Vargas (1930-1945): instauração de uma nova ordem.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 A volta da democracia e a continuidade do padrão de interação entre Estado e mercado (1946-1964).....</b>	<b>47</b>
<b>2.3 Período Militar: aprofundamento e esgotamento do modelo.....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 Resumo do capítulo.....</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO 3 – REFORMAS DOS ANOS 1980 E 1990: CONTINUIDADES, MUDANÇAS E DINÂMICA HISTÓRICA.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1 Um novo padrão de relacionamento entre Estado e mercado: o paradigma neoliberal e as alterações na esfera econômica.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2 A dinâmica da mudança na esfera política.....</b>	<b>84</b>
<b>3.3 A reestruturação administrativa.....</b>	<b>94</b>
<b>3.4 Resumo do capítulo.....</b>	<b>101</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

Historicamente a relação entre Estado e mercado no Brasil é caracterizada por um forte intervencionismo estatal na economia. Desde a defesa do café pelo Estado durante a República Velha até a definição do Estado como ator econômico fundamental para a modernização do país, iniciada na Era Vargas e aprofundada no Período Militar, o padrão de entendimento segundo o qual o envolvimento ativo da autoridade pública é crucial para dinamizar a esfera econômica caracterizou o padrão de interação entre o Estado e mercado no país (Reis, 1998). Tal padrão pode ser observado desde a proclamação da República, tanto em períodos democráticos (1889-1937 e 1945-1964) quanto em regimes ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985), até a crise econômica dos anos 80, quando o intervencionismo estatal passou a ser questionado.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, medidas liberalizantes foram adotadas rompendo com aspectos importantes do padrão histórico de interação entre autoridade e mercado, como as privatizações e a abertura comercial. Contudo, passados 20 anos das reformas econômicas que visaram desmontar o legado da fase estatal-desenvolvimentista, ainda podemos observar medidas que sinalizam uma orientação intervencionista, as quais interagem com iniciativas que conferem prioridade a uma ordem pautada no mercado.

Nesta dissertação de mestrado pretendo analisar as transformações ocorridas na relação entre Estado e mercado no Brasil de 1930 até as últimas décadas do século XX. Para tanto, adoto uma perspectiva macro-histórica, e utilizo o referencial teórico formulado por Bendix (1996). Em especial, estou interessada na proposta do autor de estudar as mudanças sociais a partir da divisão analítica dos três princípios básicos de coordenação societária – autoridade, solidariedade e mercado – bem como na sua reformulação das categorias de tradição e modernidade, segundo a qual a modernização é vista como um processo contínuo, em que elementos tradicionais e modernos se combinam de forma singular em cada sociedade.

Esta escolha metodológica tem duas implicações imediatas. Primeiro, tomo como objeto de análise o Estado nacional, tratando-o como ator, e não como mero reflexo da estrutura social ou das forças econômicas (Skocpol, 1985; Reis, 2009). Portanto, de forma similar ao trabalho de Bendix em relação à formação dos Estados

nacionais europeus, estou interessada em analisar a forma pela qual autoridade e mercado interagem na formatação do Estado-nação brasileiro. Ademais, cabe ressaltar que esta visão implica a compreensão do Estado nacional como um processo histórico contínuo, e não com uma forma acabada de organização social (Reis, 1998). Em segundo lugar, ao adotar a visão de Bendix de que os processos de mudança social não podem ser compreendidos por modelos do tipo “antes-e-depois”, destaco a possibilidade de se detectarem pontos de continuidade e de ruptura com a forma tradicional de interação entre mercado e Estado no Brasil.

Este último ponto, por sua vez, ressalta a necessidade de debate teórico com outra perspectiva relevante, qual seja, a do *path-dependence*. A preocupação com o *timing* e com a contingência das transformações sociais formulada por Bendix somada à noção de que as fases iniciais que caracterizam a relação entre Estado e mercado no país podem afetar decisivamente as possibilidades de mudanças subsequentes caminham juntas, e torna necessário que os *insights* trazidos pela noção de *path-dependence* sejam abordados para que sejam alcançados os meus objetivos de pesquisa.

Com o respaldo deste quadro teórico, o intuito da dissertação é lançar luz sobre a trajetória histórica da relação entre autoridade e mercado no Brasil de 1930 até o final dos anos 1990. Para tanto, baseio-me inteiramente na literatura sobre o Estado brasileiro, que será sistematizada a partir do referencial destacado acima sobre processos macro-históricos. Ademais, dados agregados são apresentados no Anexo do trabalho, que fornecem evidências quantitativas sobre o processo histórico em questão.

A relevância deste estudo situa-se no esforço de revisão de uma ampla bibliografia, a partir da qual procuro extrair sentido para a trajetória percorrida pela relação entre Estado e mercado nos últimos 70 anos. Além do mais, o empenho em traçar uma visão panorâmica sobre um tema tão abrangente é um exercício sociologicamente importante, visto que permite a incorporação da dimensão temporal à análise, e porque passa necessariamente pela apreciação das formas com que as articulações entre as estruturas historicamente consolidadas e os interesses sociais e políticos se deram ao longo do tempo.

Esta opção analítica, contudo, incorre em alguns desafios. Em primeiro lugar, a sistematização de uma literatura tão ampla e sobre um período tão longo passa, necessariamente, pela escolha de autores e temas preferenciais. No entanto, ao elegermos os tópicos e as perspectivas que receberão mais atenção, também somos

obrigados a abrir mão de outros. Levando em conta esta questão, a análise não pretende ser exaustiva de toda a literatura, ou esgotar a totalidade dos aspectos relevantes da relação entre Estado e mercado no país. Intenciona apenas fornecer uma interpretação possível sobre o objeto de pesquisa, baseada no arcabouço teórico fornecido pela sociologia macro-histórica.

Segundo, e diretamente ligado ao primeiro desafio, o caráter multifacetado dos processos históricos obriga a revisão bibliográfica a incorporar trabalhos de diferentes áreas. Em outras palavras, tendo em vista que, por um lado, a complexidade das trajetórias históricas não é restrita a uma ou a duas disciplinas e, por outro, que na produção intelectual múltiplas dimensões são importantes para o avanço do conhecimento, textos de sociologia, ciência política e economia serão abordados para tentar dar conta da interdependência de atributos que caracterizou a trajetória histórica da economia política do país.

A dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta os referenciais teóricos usados para estudar o processo histórico que deu forma à relação entre autoridade e mercado no Brasil. Inicialmente, delinco um panorama geral da abordagem da sociologia política em que a pesquisa está inserida, com foco especial na reflexão sobre as formas de articulação entre autoridade e mercado em perspectiva histórica. Em seguida, abordo a problemática em torno dos processos de mudança social, e busco relacionar os estudos sociológicos clássicos de processos históricos de longa duração com a literatura recente em torno do conceito de *path-dependence*. Por fim, concluo com uma exposição dos aspectos relevantes das duas tradições que podem beneficiar a análise da dissertação e com uma descrição de como pretendo utilizá-los.

No segundo capítulo, com base na literatura, apresento o debate acerca do padrão histórico de interação entre autoridade e mercado no Brasil (1930-1985). A partir de uma perspectiva macro-histórica, busco lançar luz sobre o principal parâmetro que deu unidade ao período como um todo – a centralidade conferida ao Estado como promotor político e econômico do desenvolvimento do mercado e da modernização do país. Além disso, discuto como a preeminência histórica dos recursos de autoridade diante dos de mercado está relacionada com os processos de modernização e de expansão do Estado no Brasil, e abordo as principais interpretações sobre o esgotamento deste modelo.

O terceiro capítulo trata das tentativas de ruptura com o padrão histórico da interação entre Estado e mercado que teve lugar ao longo das décadas de 1980 e 1990. Para tanto, de início, apresento as principais reformas econômicas, políticas e administrativas que visaram transformar o Estado brasileiro nesta etapa. Em seguida, a partir dos diagnósticos presentes na literatura sobre a incompletude e os avanços das mudanças, busco sugerir, de forma tentativa, como o processo histórico que caracteriza essa relação impôs limites às possibilidades efetivas de mudança observadas.

Finalmente, na conclusão, sintetizo os principais argumentos do trabalho e indico algumas possibilidades para investigações futuras que tenham em vista aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de continuidade e de ruptura, e que levem em consideração possíveis conjunturas críticas observadas no período recente.

## **CAPÍTULO 1 – A RELAÇÃO ENTRE AUTORIDADE E MERCADO E OS PROCESSOS HISTÓRICOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

Este capítulo apresenta os referenciais teóricos usados nesta dissertação para estudar o processo histórico que deu forma à relação entre autoridade e mercado no Brasil. Expõe, por conseguinte, como a vertente da sociologia política em que a pesquisa está inserida, a perspectiva macro-histórica, trata da interação entre autoridade e mercado, bem como das mudanças sociais e das transformações históricas. Além disso, reflete sobre a literatura recente em torno da noção de *path-dependence* como uma alternativa à abordagem sobre processos históricos da sociologia política para, por fim, destacar como a dissertação pode se beneficiar de aspectos das duas tradições.

### **1.1 A relação entre autoridade e mercado a partir da ótica da sociologia política**

Os cientistas sociais, quando questionados sobre como uma infinidade de atores independentes, com interesses e motivações diferentes, podem interagir de formas múltiplas e ainda produzir algo próximo de uma ordem social, tendem a basear suas respostas em modelos que simplificam a complexidade da realidade social. Conforme aprendemos com Weber (2001), a infinidade da vida cultural requer um recorte analítico por parte do observador para que este possa ter qualquer pretensão de interpretação do mundo social. Nesse sentido, as categorias de Estado, sociedade e mercado, e os seus respectivos princípios orientadores: autoridade, solidariedade e interesse, representam uma das tentativas que os cientistas sociais utilizam para pensar a questão da ordem social nas sociedades modernas (Wolfe, 1989; Streeck & Schmitter, 1985).

A sociologia política, particularmente, por conferir centralidade ao entrelaçamento entre as formas de organização política e as relações sociais, apresenta diferentes modelos de interação entre as três categorias, os quais divergem tanto em relação à centralidade analítica que atribuem para cada uma delas quanto em relação à ênfase nas complementaridades ou nos conflitos entre elas. Em especial, a produção nas ciências sociais sobre as formas de interação entre Estado e mercado e, em um grau

mais normativo, sobre o nível desejável de intervenção estatal no funcionamento da economia, é bastante extensa e controversa.

Nesta seção, exponho as principais formulações que guiam os pressupostos desta dissertação sobre a relação entre autoridade e mercado. Como já mencionado, parto de Bendix para analisar a questão. Este autor propõe estudar as mudanças sociais a partir da combinação de um esquema conceitual amplamente inspirado em Weber com considerações históricas.

Bendix (1996) utiliza a distinção weberiana entre autoridade, como categoria que se refere a relações de mando e obediência – o poder formalmente instaurado pelo Estado – e associações, como categoria que envolve afinidade de interesses e reciprocidade de expectativas, para estudar as transformações em uma ordem social. Segundo o autor, as ações dos indivíduos podem ser analisadas a partir da distinção destes dois princípios. De um lado, as considerações sobre utilidade e afinidade estariam intimamente associadas, e guiariam as relações sociais que emergem de “ações construídas como uma busca racional, emocional ou convencional de ‘interesses ideais e materiais’” (1996, p. 50). De outro, a crença na existência de uma ordem de autoridade legítima pautaria relações sociais de um segundo tipo, baseadas no exercício e na submissão consensual à autoridade.

A partir desta distinção, o autor sugere que uma ordem social durará enquanto sua legitimidade for compartilhada por aqueles que exercem a autoridade e aqueles que estão subordinados a ela, portanto, dependerá das relações sociais derivadas da esfera da união de interesses.

Dessa forma, na esteira de Weber, Bendix sugere que a autoridade está relacionada não apenas à capacidade de exercer coerção, mas também às justificativas que buscam tornar o uso da força legítimo. Nesse sentido, a particularidade dos Estados nacionais estaria no exercício da autoridade a partir do monopólio legítimo dos meios de coerção em um território delimitado – formulação ligada à noção de que os Estados modernos devem ser analisados em relação aos meios específicos de exercer autoridade e à sua legitimação, e não pelas funções que exercem (Bendix, 1986, p. 323).

Quanto à esfera de união de interesses, ou associação, é importante notar que ela é tratada contemplando os princípios de solidariedade e de interesse, ou seja, tanto as ações que derivam da noção de utilidade econômica quanto de solidariedade social – trocas no mercado e relações familiares, por exemplo – são vistas como imbricadas por



envolverem o mesmo tipo de reciprocidade de expectativas, portanto, por guiarem relações sociais de tipos similares.<sup>1</sup> Nesse sentido, para Weber, tanto o mercado poderia servir como base para a ação comunitária, quanto os laços sociais poderiam servir para criar códigos de ética entre profissionais, por exemplo.

Em uma ordem social, estes dois tipos de ação interagem, afetam-se e restringem-se mutuamente. Contudo, Bendix defende que “do ponto de vista analítico, autoridade e associação constituem esferas de pensamento e de ação interdependentes, mas autônomas, que coexistem de uma forma ou de outra em todas as sociedades” (1996, p.51), podendo assim ser estudadas em separado conforme os objetivos da análise.

Em consonância com esta perspectiva, a noção de que Estado e mercado são mutuamente dependentes e exercem constrangimentos recíprocos é bastante evidente na dinâmica social das sociedades modernas. Por exemplo, sem grandes esforços analíticos, é possível observar que as relações de mercado não existiriam se a autoridade pública não assegurasse o cumprimento de contratos, além de ser facilitada pela infraestrutura e as regras criadas e incentivadas pelo Estado. De forma semelhante, é a partir do mercado que o Estado gera os recursos financeiros necessários para manter o funcionamento do seu quadro administrativo e os meios de monopólio legítimo da coerção (Streeck & Schmitter, 1985). No entanto, para além dessas noções gerais, as particularidades das formas de interação entre mercado e autoridade são muitas e variam conforme o contexto socioeconômico e histórico de cada Estado nacional. De forma correspondente, as abordagens sobre a relação entre estas duas categorias são múltiplas e pouco consensuais.

---

<sup>1</sup> Se considerarmos que toda a construção do conhecimento das ciências sociais é historicamente condicionada ou, em outras palavras, que os cientistas sociais se inspiram em experiências históricas concretas para estabelecer os objetos e os problemas sociológicos, é natural que solidariedade e interesse sejam trabalhados juntos por Weber, já que no período histórico em que escreveu ainda não se observava uma separação clara entre mercado e sociedade. Conforme Reis (2003, p. 114) esclarece: “To take into account changes in our conceptual universe is, in itself, a way to re-embolden time, to reintroduce history into the self-reflexive transformation we experience. I recall, for example, the concept of ‘civil society’ as it has been restated in our analyses over the last two decades or so. Up until then, sociology framed market and authority as two analytical axes structuring society. But lately, society itself has been transformed into a third dimension or a third analytical axis. This further converted ‘solidarity’ into an exclusive attribute of society, while interest became the exclusive market element. That is to say, we have witnessed the divorce between interest and solidarity”

Com a intenção de mapear a ampla literatura que trata da relação entre autoridade pública e mercados, Fred Block (1994) propõe uma divisão entre os velhos e os novos paradigmas das ciências sociais que estudam a questão. Segundo o autor, em um primeiro momento, Estado e economia eram analisados como entidades separadas, e o principal objetivo era determinar os diferentes níveis de interferência estatal no funcionamento de mercados. De um lado, havia as posições que justificavam a intervenção do Estado apenas como provedor de bens públicos, ou como estabilizador dos impactos dos ciclos econômicos. Neste caso, a autoridade pública deveria ter um papel diminuto, apenas para mitigar as possíveis falhas de mercado. No outro polo, encontravam-se as perspectivas que prescreviam um maior controle estatal sobre a economia, tanto na provisão de direitos de cidadania e na promoção do desenvolvimento do mercado, quanto na visão socialista de completo planejamento e fiscalização estatal na economia.

Block constata que essas abordagens baseavam suas conclusões em uma de duas hipóteses com pouca ou nenhuma comprovação empírica: (i) a ação do Estado é sempre ineficiente, ou (ii) o mercado sempre produz desigualdades econômicas e sociais. Daí resultava que o debate teórico tinha um cunho mais normativo do que analítico, e girava em torno da relação de abstrações, como “ação estatal” e “funcionamento dos mercados”, cujos significados específicos não eram esclarecidos (Evans *et al.*, 1985).

Em contraposição, o novo paradigma parte da ideia de que o Estado sempre exerce um amplo papel na economia, sugerindo, portanto, que o debate em relação ao nível de interferência estatal no mercado tem pouca importância heurística. De acordo com a nova abordagem, a análise deve buscar qualificar as diferentes formas de interação entre Estados e mercados, verificando as opções disponíveis para a estruturação das instituições econômicas, bem como as possibilidades de mudanças para aumentar a eficiência e os benefícios sociais resultantes da interação entre as duas categorias.

Além disso, de acordo com Block, o novo paradigma é guiado por uma preocupação constante com as variações no tempo e no espaço das formas de relação entre Estados e mercados. Nesse sentido, a noção de que com a modernização caminhar-se-ia inevitavelmente para uma sociedade de mercado, com uma ruptura total das relações pré-capitalistas, é substituída pela crença em um alto nível de continuidade entre as formas econômicas antigas e as modernas. Esta concepção dá espaço para que

tipologias de áreas de interseção entre Estado e mercado sejam criadas para analisar as suas variações históricas e as existentes entre Estados nacionais.

Uma parte importante da produção em torno do novo paradigma é realizada pelos estudos de sociologia política de orientação histórica. Estes, ao unirem a preocupação com as formas de interação entre Estados e suas economias à noção de que a perspectiva histórica permite um entendimento mais completo da relação entre condições estruturais e escolhas políticas, trazem à tona questões teóricas e empíricas interessantes para as investigações nesse campo. Nessa linha, o resgate do Estado nacional como objeto de estudo central para a análise sociológica feito por Skocpol (1985) é um ponto de partida interessante para explorar algumas dessas questões.

Para Skocpol, os estudos em relação à autonomia e à capacidade dos Estados em implementar políticas públicas e o impacto destas no jogo político devem ser a referência central do debate sobre a relação dos Estados com a sociedade e o mercado. Contudo, a autora sustenta que o objetivo da análise não deve ser o de encontrar uma característica estrutural fixa das organizações políticas que favoreceriam, por exemplo, a autonomia de todos os Estados, independente dos contextos nacionais. Pelo contrário, Skocpol advoga que a procura das regularidades que envolvem os Estados nacionais deve sempre respeitar a historicidade das estruturas sociopolíticas de cada contexto. Assim, em contraposição às discussões abstratas e pouco pautadas em evidências empíricas, a autora propõe que os estudos centrados nos Estados nacionais devem ser sensíveis às variações estruturais e às mudanças conjunturais dos casos analisados, e precisam partir sempre de um arcabouço teórico bem definido e explicitado.

De forma similar, Rueschemeyer e Evans (1985) propõem uma série de questões sobre as condições favoráveis ou não para que os Estados realizem eficazmente mudanças econômicas. Para tanto, como prescrito por Skocpol, os autores definem o que entendem por “autonomia” e “capacidade” – a possibilidade de o Estado tomar decisões que não sejam apenas reflexo das demandas de grupos de interesses ou da sociedade e a habilidade para executá-las, respectivamente.<sup>2</sup> A partir destas definições,

---

<sup>2</sup> Os autores atentam para o fato de que por mais que “autonomia” e “capacidade” possam parecer características sempre observadas em conjunto e que se reforçam – uma vez que intuitivamente o Estado com capacidade de intervir diminui a dependência de grupos de interesse, o que aumenta a sua autonomia, o que, por sua vez, aumenta mais ainda a sua capacidade, e assim por diante – o analista não deve tomar esta premissa como dada. Rueschemeyer e Evans demonstram que há o risco não desprezível de que o aumento da capacidade de intervenção estatal, ao permitir que o Estado intervenha em mais

os autores estudam os aspectos concretos das burocracias públicas e a relação entre Estados e classes dominantes para encontrar possíveis explicações para as variações da efetividade com que Estados nacionais do Terceiro Mundo buscaram a acumulação de capital e a redistribuição social. Assim, a partir do contraste de casos históricos, constatam que a existência de uma burocracia pública autônoma em face dos interesses das classes dominantes e com coerência corporativa é um dos fatores que facilitariam a capacidade do Estado de intervir na economia.

Em uma linha de argumentação semelhante, Lange e Rueschemeyer (2005) buscam evidenciar os antecedentes históricos que explicariam o avanço ou a estagnação do desenvolvimento socioeconômico dos Estados nacionais. De acordo com os autores, como a formação dos Estados é um processo de longo prazo que depende da criação de um aparato administrativo, assim como da sequência de interações e negociações com os diferentes atores e interesses presentes na sociedade, é apenas a partir da perspectiva histórica que podemos avaliar a forma como os Estados moldaram e foram moldados pelo processo de desenvolvimento econômico. Entre os mecanismos causais relevantes para entender esta relação, os autores destacam que, quanto maior o tempo de existência dos Estados, maior a probabilidade de alcançarem altos níveis de desenvolvimento, mas que este efeito é transmitido através das influências indiretas da formação do Estado sobre as dimensões culturais e sobre o capital humano. Igualmente, demonstram como as origens coloniais dos Estados nacionais os afetam mais pelo processo histórico de ruptura ou não com as práticas patrimonialistas do que pelo tipo de colonização de exploração ou de povoamento que tiveram.<sup>3</sup>

Discussões como estas são relevantes porque nos permitem pensar como o Estado nacional brasileiro se aproxima ou se distancia dos *insights* trazidos pela literatura. Nesse sentido, será que os fatores que determinariam intervenções estatais bem-sucedidas no mercado, como os descritos por Rueschemeyer e Evans, estão presentes na administração pública brasileira? Ou ainda, quais antecedentes históricos do processo de formação do Estado nacional são relevantes para dar sentido à nossa

---

áreas da sociedade e interfira nos conflitos existentes, torne o Estado mais suscetível às disputas de interesses sociais, aumentando a possibilidade de redução de sua autonomia.

<sup>3</sup> Neste caso, os autores estão dialogando com uma vertente influente da história econômica que relaciona o desenvolvimento econômico dos países com o tipo de colonização que tiveram – a qual influenciaria o tipo e a qualidade das instituições implementadas nos países. Ver Acemoglu, Johnson & Robinson. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*, vol. 91(5), p. 1369-1401, 2001.

trajetória de desenvolvimento socioeconômico? De que forma tais questões afetam ou não a relação histórica entre autoridade e mercado no Brasil? São questões como estas que guiam os esforços analíticos desta dissertação.

Além destas, um segundo conjunto de questões relevantes é levantado pela discussão realizada na sociologia política sobre processos históricos de longa duração. Esses estudos abordam pontos interessantes para pensar as mudanças sociais e as continuidades históricas que são igualmente fundamentais para a análise empreendida neste trabalho. A próxima seção é dedicada a discutir algumas destas questões.

## **1.2 Estudos sociológicos de processos históricos de longa duração**

A análise de fenômenos macro-históricos de longa duração integra a análise sociológica desde a época de seus fundadores – Weber, Marx, Durkheim e Tocqueville – que dedicaram grande parte de seus esforços analíticos para compreender os processos de crescente industrialização, burocratização, urbanização e democratização característicos de suas épocas (Abrams, 1980). A preocupação básica que estes autores compartilhavam era a de conceituar e encontrar o aspecto singular da dinâmica de acumulação capitalista e da democracia em contraste com outras ordens da vida social (Skocpol, 2004). De forma similar, os estudos clássicos da sociologia política macro-histórica têm como objetivo entender processos históricos de longa duração, como a formação dos Estados nacionais europeus, a queda e a ascensão de impérios, as causas e as consequências das revoluções, a expansão de religiões e ideologias, entre outros.

Esses trabalhos, em geral, surgiram como reação às tendências a-historicistas presentes na sociologia norte-americana das décadas de 50 e 60, na qual o debate acerca da modernização era dominado por teorias que traçavam trajetórias e etapas necessárias de mudanças políticas e econômicas para a superação da ordem social tradicional. Os estudos, em sua maioria, descreviam correlações entre variáveis, através das quais pré-requisitos eram estabelecidos, que uma vez alcançados, levariam inevitavelmente à modernização, sem explicitar nenhuma preocupação com o *timing* e com as sequências históricas características dos processos de mudança social (Bendix, 1996).

Além disso, as abordagens funcionalistas de modernização pautavam o modelo ideal de “moderno” e de desenvolvimento na experiência da Europa Ocidental,

descrevendo o caso europeu como um processo ininterrupto de racionalização do governo, ampliação da participação política e pacificação das massas. Modernização, portanto, passou muitas vezes a ser confundida com ocidentalização e a ser vista como um processo inevitável pelo qual todas as sociedades passariam, e não como um resultado contingente de fatores históricos que não se repetiriam (Tilly, 1975). Em contraposição a essas tendências, os estudos clássicos de sociologia macro-histórica, realizados por autores como Barrington Moore, Reinhard Bendix e Charles Tilly, buscaram resgatar a importância da perspectiva histórica para a explicação dos processos e das estruturas sociais de longa duração.

Segundo Skocpol (1984), os estudos sociológicos pautados nesta abordagem apresentam as seguintes características: (i) levantam questões sobre estruturas e processos sociais situados concretamente no tempo e no espaço; (ii) priorizam as sequências históricas para explicar os resultados dos processos, ou seja, consideram que a ordem em que ocorrem os eventos afeta os seus resultados; (iii) atentam para a inter-relação de ações significativas e contextos estruturais para explicitar os resultados intencionais e não-intencionais das ações individuais e das transformações sociais; e (iv) não veem o passado como uma história com um único desenvolvimento possível ou um conjunto de sequências padronizadas, mas o compreendem como o resultado de uma soma de fatores contingentes.

Além destas características, o método comparativo configura-se como um aspecto marcante dos estudos da sociologia macro-histórica que pode ser usado para diferentes finalidades, variando conforme a relação entre evidência histórica e teoria que cada autor queira estabelecer (Reis, 1998). Tilly (1984) distingue quatro estratégias possíveis. Primeiro, a comparação pode servir para ressaltar a singularidade de cada estrutura histórica e sugerir o alcance limitado da teoria. Esta seria a estratégia adotada por Bendix. Em contraste, o objetivo da comparação pode ser encontrar uniformidades entre as unidades analisadas, portanto, sugerir elaborações teóricas. Em terceiro lugar, o pesquisador pode contrastar a ocorrência de um fenômeno em diferentes estruturas em busca de padrões de variação. O estudo de Barrington Moore se encaixaria neste tipo, pois propõe uma teoria inspirada nas singularidades de cada caso para explicar por que algumas sociedades se tornaram ditaduras e outras democracias. Por fim, a comparação pode ser totalizante, com a finalidade de contrastar a função de diferentes partes de um sistema para compreender o seu funcionamento global.

Seria errôneo afirmar que todos os sociólogos que trabalham com a perspectiva macro-histórica compartilham as mesmas hipóteses sobre processos e estruturas sociais, ou alegar que utilizam as mesmas estratégias metodológicas em suas análises. Como na maioria das áreas nas ciências sociais, os analistas propõem particularidades aos seus estudos que os diferenciam dos demais, assim como sugerem interpretações diferentes para objetos similares. Em especial, a forma como as ideias de transformação histórica e de mudança social são exploradas pode ser bastante divergente, ainda que tenham traços distintivos comuns, como os listados por Skocpol (1984).

Nesta dissertação, adotarei o referencial teórico formulado por Bendix (1996) para estudar os processos de mudança social. Em particular, aproprio-me da discussão que este autor faz sobre modernização e desenvolvimento como arcabouço para analisar o processo histórico que deu forma à relação entre autoridade e mercado no Brasil.

Bendix, em contraposição às visões evolucionistas que interpretam tradição e modernidade como polos dicotômicos, e veem a modernização como um processo em que as forças modernas necessariamente eliminariam os traços tradicionais,<sup>4</sup> sugere que o processo de modernização “só pode ser entendido como generalidade em sentido típico-ideal”, uma vez que o que existe “são processos singulares de modernização, processos que combinam de forma sempre original a herança tradicional e as aquisições modernas” (Reis, 1996, p. 25). Com esta formulação, o autor enfatiza a continuidade dos processos de mudança social, além de indicar que os contrastes analíticos entre as características de uma estrutura social anterior (por exemplo, a tradicional) e a posterior (moderna) sejam encarados apenas como artifícios de conceitualização, que devem sempre ser confrontados com as evidências empíricas.

Além do mais, Bendix chama a atenção para a diferença entre o processo de modernização em países “avançados” e “seguidores”. Nas palavras do autor (1996, p. 372), “a ruptura econômica e política que ocorreu na Inglaterra e na França no fim do século XVIII colocou todos os outros países do mundo numa posição de ‘atraso’ [...]. A partir daí, o mundo foi dividido em sociedades avançadas e sociedades seguidoras”. Segundo Bendix, a experiência modernizante das sociedades “seguidoras” será sempre marcada por essa condição de atraso, razão pela qual nesses países os governos tendem

---

4 Segundo o autor, “nosso entendimento da mudança da ordem social será seriamente deficiente se for modelado pela ideia de uma relação inversa entre tradição e modernidade. A industrialização e seus correlatos não são simplesmente equivalentes ao surgimento da modernidade à custa da tradição, de modo que uma sociedade ‘inteiramente moderna’ carente de qualquer tradição é uma abstração sem sentido» (Bendix, 1996, p. 43).

a exercer papéis centrais nos esforços de modernização. Além disso, o autor atenta para a permanência dos grupos governantes no poder em modernizações tardias como uma das principais linhas de continuidade nesse processo de mudança. Como veremos ao longo da dissertação, estes pontos estão intimamente relacionados ao processo brasileiro de modernização.

Em poucas palavras, os estudos clássicos da sociologia política macro-histórica, apesar de suas diferenças de objetos e estratégias metodológicas, buscam evidenciar como se dá a mútua interpenetração entre passado e presente, eventos e processos, ação e estrutura, através da interseção da exploração empírica com a elaboração teórica (Smith, 1991). Assim, para explicar fenômenos sociais observáveis no presente, atentam para o processo histórico que os viabilizou, dando ênfase especial à contingência dos eventos e às sequências históricas típicas de sua formação.

Uma segunda linha de pesquisa que também estuda processos históricos, ainda que com preocupações distintas, é a que trabalha com a noção de *path-dependence*. Na próxima seção, apresento as principais ideias desta perspectiva, tal qual apropriada pela ciência política, como uma alternativa possível à literatura da sociologia política.

### **1.3 Path-Dependence**

A literatura em torno da noção de *path-dependence* preocupa-se em evidenciar como determinados cursos de ação, uma vez introduzidos, afetam as possibilidades de mudanças subsequentes, e são virtualmente difíceis de reverter (Pierson, 2004). A ideia fundamental do conceito é inspirada no trabalho de economistas históricos sobre trajetórias tecnológicas, os quais chamam a atenção para a possibilidade de a adoção inicial de determinadas tecnologias, caso impliquem rendimentos crescentes, bloqueie mudanças futuras, ainda que estas sejam mais eficientes. Apesar de ter sido gerada no âmago das ciências econômicas, a ideia de *path-dependence* também tem influência decisiva em estudos da ciência política.

O caso mais paradigmático da literatura econômica em torno da noção de *path-dependence* é o do teclado QWERTY (referência às cinco primeiras letras do teclado convencional). David (1985) utiliza este caso para mostrar como, apesar da existência de uma tecnologia mais avançada que traria mais rapidez para o uso do teclado, o fato



de o teclado QWERTY ter sido lançado primeiro que a outra opção implicou rendimentos crescentes para a produção deste teclado, o que resultou no bloqueio da outra tecnologia. Isto porque, conforme mais agentes aprenderam a utilizar o teclado e as demais indústrias dele se apropriaram, maior se tornou o custo de mudar a tecnologia e maiores os incentivos que os agentes tiveram para mantê-la, ou seja, os benefícios de se manter uma tecnologia menos avançada foram se tornando progressivamente maiores do que os custos de trocá-la.<sup>5</sup> O nome que se deu a esse processo – em português poderia ser traduzido para “dependência de trajetória” – faz alusão ao fato de que a manutenção do resultado economicamente menos eficiente só pode ser compreendida se analisada a partir do caminho percorrido por essa tecnologia ao longo do tempo, que gerou incentivos para que ela fosse mantida.

Uma segunda referência central para a literatura econômica, que foi mais amplamente apropriada pelos cientistas políticos, é o trabalho de Brian Arthur (1989, 1994), que teoriza sobre as condições estruturais que produzem processos de *path-dependence*. Segundo este autor, quatro características de tecnologias em conjunção com o contexto social correspondente devem estar presentes para que rendimentos crescentes sejam gerados e para que processos de *path-dependence* se instaurem (Pierson, 2004):

- a) **Altos custos fixos iniciais** – quando o custo de iniciar uma nova tecnologia é muito alto, há muitos incentivos para que os investimentos futuros sejam feitos nesta tecnologia e não em outra;
- b) **Efeitos de aprendizagem** – refere-se ao maior ganho no uso contínuo de determinados sistemas ou tecnologias;
- c) **Efeitos de coordenação** – quando uma rede de externalidades positivas é gerada pelo fato de um sistema depender de outro (como o caso de certos

---

<sup>5</sup> A compreensão de como rendimentos crescentes podem gerar processos de *path-dependence* fica clara ao pensarmos no exemplo da chamada urna de Polya, bastante utilizado em estatística e de simples compreensão. A ideia básica do modelo da urna de Polya é a seguinte: uma urna contém bolas de duas cores. Quando uma bola é retirada aleatoriamente da urna, outra bola da mesma cor da bola retirada é colocada de volta na urna. O processo pelo qual cada vez que se retira uma bola de uma cor é aumentada a probabilidade de retirar, nas rodadas seguintes, uma bola da mesma cor é um processo que se autorreforça e é objeto do mecanismo de rendimentos positivos. Isto pode implicar que o processo ganhe, com o tempo, características determinadas, que a proporção de bolas de cada cor se estabilize, com uma das cores tendo ampla maioria.

*softwares* que só funcionam com determinados *hardwares*), ou os ganhos obtidos quando mais pessoas utilizam a mesma tecnologia;

- d) **Expectativas adaptativas** – refere-se ao fato de as pessoas basearem seus comportamentos futuros no que aconteceu no passado, o que implica resistência às mudanças de tecnologia. Esta ideia também está presente na noção da “profecia que se cumpre por si mesma”.

A conjunção destas características ajudaria a explicar por que o uso de algumas tecnologias é tão permanente ao longo do tempo. A transposição mais conhecida das ideias de Arthur para identificar processos de *path-dependence* na esfera política é aquela feita por Paul Pierson (2004, p. 31-40).

Este autor destaca quatro aspectos da política que são diferentes da realidade econômica que o analista deve ter em mente ao procurar as dinâmicas que favoreceriam a ocorrência de retornos crescentes em fenômenos políticos: (i) a natureza coletiva da política – implica que as ações individuais sejam altamente dependentes das ações de outras pessoas e, conseqüentemente, que os esforços de ação coletiva sejam mais difíceis de ser concretizados; (ii) densidade institucional da política – os constrangimentos institucionais são generalizados na política, o que favorece a inércia, uma vez que mudanças requerem a coordenação de muitas negociações e custos; (iii) autoridade política e assimetrias de poder – ao contrário do mercado que é baseado na troca, a política é pautada na autoridade e nas disputas de poder; assim, caso seja interesse do grupo dominante manter certo arranjo social, a tendência é que ele se mantenha; e (iv) complexidade e opacidade da política – diz respeito à ambiguidade e à incerteza dos processos políticos. Além destas quatro características principais, o autor também cita as limitações dos mecanismos de aprendizagem, o foco dos atores em horizontes temporais curtos, o fato de as configurações institucionais serem desenhadas para resistir à mudança, e o papel das expectativas adaptativas e das ideias nos processos políticos.

Dada essas propriedades, segundo Pierson (2004, p. 44-48), os contextos em que processos de retornos crescentes estão presentes na vida política são marcados por quatro características:

- a) **Múltiplas opções e resultados possíveis no primeiro momento** – vistos *ex ante*, os processos poderiam gerar mais de um resultado, mas quando uma

determinada trajetória é escolhida, processos que se autorreforçam são postos em prática, levando à consolidação da trajetória;

- b) **Contingência** – eventos pequenos, mas que ocorram no momento e em conjuntura histórica certa, podem ter efeitos maiores e duradouros;
- c) **Papel crítico do *timing* e das sequências** – em processos de *path-dependence*, quando um evento ocorre ao longo da trajetória é essencial;
- d) **Inércia** – uma vez os processos tendo sido estabelecidos, rendimentos positivos, que levam a um equilíbrio único, geralmente são postos em prática. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente às mudanças.

Pierson argumenta que estas condições, em conjunto com as ideias de Arthur, ajudam a explicar uma série de fenômenos políticos com vasta permanência ao longo do tempo. Por exemplo, de acordo com o autor (2004, p. 47), a forma como os sistemas econômicos e políticos nacionais são articulados seria altamente dependente de suas trajetórias de implementação. Dentre as principais razões, estariam: os custos iniciais do estabelecimento das organizações privadas e públicas, que são muito altos; os arranjos formais, informais, públicos e privados que estruturam a interação entre os dois sistemas se complementam e coevoluem ao longo do tempo; os efeitos de coordenação entre os dois sistemas são generalizados, o que leva a determinadas ações serem estimuladas e outras descartadas pela antecipação da ação dos demais agentes em ambos os sistemas, favorecendo a continuidade da articulação entre os sistemas. Por estes motivos, a forma como as instituições políticas e econômicas interagem tenderia a apresentar longa permanência temporal, inclusive sendo resistente a grandes choques externos, como as crises econômicas e financeiras globais.

A noção de *path-dependence* é atraente para as demais ciências sociais porque chama a atenção para como a vida social envolve oportunidades de escolha e agência – como a escolha de uma tecnologia de produção – mas uma vez que determinada trajetória seja escolhida, e conforme os atores ajustem suas estratégias a esse padrão, as alternativas possíveis de ação tornam-se paulatinamente mais remotas (Thelen, 2003). Ou seja, o conceito levanta questões relevantes para se pensarem os mecanismos da relação entre ação e estrutura em uma ordem social, problema central para os cientistas sociais.

Segundo Streeck e Thelen (2005), a noção de *path-dependence* tem sido apropriada pela ciência política de duas formas contrastantes, que resultam em duas literaturas bastante distanciadas entre si. De um lado, *path-dependence* é usado para sugerir apenas que “a história importa” ou que “o legado passado pode influenciar o presente”. Sob esta formulação pouco estrita, o conceito é utilizado para enfatizar a redução dos graus de liberdade para as escolhas dos agentes determinada pelos eventos passados, prestando pouca ou nenhuma atenção ao desenvolvimento da trajetória após o evento inicial. Em geral, esta abordagem é usada mais para refutar ou expor as limitações das visões voluntaristas de formação institucional – que descrevem os processos como uma construção racional de estruturas de incentivos eficientes – do que para evidenciar a dinâmica do processo.

No outro polo estaria uma definição de *path-dependence* ligada à ideia de rendimentos crescentes e retornos positivos, que incentiva uma distinção entre os momentos de conjunturas críticas em que as escolhas são originadas e os longos períodos de continuidade que se seguem. Esta é a formulação dada por James Mahoney (2000, p. 507), que sugere que “*path-dependence* caracteriza especificamente aquelas sequências históricas em que eventos contingentes dão forma a desenhos institucionais ou à cadeia de eventos que possuem características relativamente deterministas”. Neste caso, os analistas tendem a focar em uma combinação de contingência e escolha nos momentos iniciais, que não poderia ser explicada pelas condições históricas vigentes, contraposta a períodos de reprodução desta escolha e relativo determinismo.

Independentemente das formulações mais ou menos estritas de *path-dependence*, as proximidades com os estudos clássicos de processos sociais de longa duração são muitas. Em primeiro lugar, evidentemente, as duas literaturas estão preocupadas com processos históricos, e os utilizam para relacionar o presente com o passado. Assim, da mesma forma que a partir do conceito de *path-dependence* se procura estudar como os mecanismos de rendimentos positivos afetam decisivamente a sequência de eventos históricos ao tornarem as alternativas de mudança menos atraentes, a sociologia histórica busca entender as causalidades históricas de longa duração.

Nessa linha, a explicação de Bendix para o processo de formação dos Estados nacionais europeus é um bom exemplo de tal aplicação. Este autor concentra-se no processo pelo qual uma ordem política fragmentada e dispersa, característica das sociedades medievais, é gradualmente transformada em uma organização política

centralizada. Seu estudo, contudo, ao tentar evidenciar como a centralização e a burocratização da autoridade pública e a extensão da cidadania configuraram-se como movimentos concomitantes e interdependentes, foca prioritariamente na dinâmica histórica pela qual Estado e nação se uniram sob os Estados nacionais (Reis, 1996).

Segundo, ambas as perspectivas buscam identificar um momento inicial a partir do qual passam a analisar o desenrolar dos processos. Neste caso, embora os analistas que trabalham com a noção de *path-dependence* deem mais ênfase à explicação da escolha das conjunturas críticas e dos eventos contingentes iniciais, essa preocupação também está presente nos estudos clássicos de sociologia macro-histórica.<sup>6</sup> Por exemplo, quando Tilly (1975, 1996) adota uma visão prospectiva para interpretar a formação dos Estados europeus, elege um ponto de referência no tempo, no seu caso, 1500 d.C., para, a partir das condições sócio-históricas específicas desta data, definir os fatores que levaram alguns Estados a desaparecer e outros a se consolidar como Estados nacionais. Esta estratégia metodológica é interessante porque chama a atenção para as escolhas e as restrições estruturais disponíveis para os agentes em diferentes momentos.

Terceiro, a partir dos dois paradigmas é possível observar como as fases iniciais dos processos diminuem as oportunidades de escolhas futuras. No entanto, nesse ponto, a importância dada à direção do processo posterior é maior tendo em vista a noção de *path-dependence*. Nesta perspectiva, as mudanças de trajetória a partir das escolhas iniciais só são vislumbradas através de mudanças exógenas, não previsíveis pelo modelo, o que muitas vezes resulta em certo determinismo analítico. Em outras palavras, a ênfase é dada prioritariamente aos constrangimentos estruturais resultantes das escolhas iniciais.<sup>7</sup> Já na sociologia macro-histórica, por mais que as escolhas iniciais sejam interpretadas como decisivas, não implicam que os fenômenos tomem forma definitiva. Ressalta-se, ao contrário, como o processo histórico fornece

---

<sup>6</sup> A importância de se definir um ponto inicial de análise não deve ser subestimada. Pierson (2004) chama a atenção para o problema da “regressão infinita” que toda análise de sequências causais enfrenta. Como todo o evento não se dá em um vácuo social, sempre haverá uma conexão com fatores passados que influenciará as sequências, e cabe ao pesquisador determinar o ponto de análise inicial conforme os seus interesses de pesquisa.

<sup>7</sup> Análises que buscam qualificar a ideia de “aprisionamento de trajetória” e de “determinismo histórico” ganham cada vez mais visibilidade na literatura em torno da noção de *path-dependence*, embora ainda não sejam as mais difundidas. Ver Pierson (2004) e Thelen (1999).

constrangimentos para as escolhas futuras, mas também abre novas oportunidades para os agentes.<sup>8</sup>

#### 1.4 Resumo do capítulo

Neste capítulo, procurei expor o arcabouço teórico que informa os esforços desta dissertação. Nas duas primeiras seções, busquei delinear um panorama geral da forma como a sociologia política aborda a articulação entre autoridade e mercado, assim como os processos históricos de longa duração. Embora estes dois debates sejam altamente inter-relacionados, considerei profícuo apresentá-los em separado para destacar suas particularidades. No entanto, no restante do trabalho as preocupações levantadas pelas duas seções aparecem intimamente associadas.

Na terceira seção, argumentei que, mesmo associadas a linhas de pesquisa distintas, tanto a sociologia macro-histórica quanto a perspectiva do *path-dependence* estão preocupadas em evidenciar como os processos sociais de longa duração devem ser interpretados como articulações entre determinações estruturais e escolhas históricas. Ao longo da dissertação, pretendo apropriar-me de aspectos teóricos e metodológicos de ambas as tradições para estudar essas articulações ao longo do processo histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil.

Da sociologia macro-histórica parece-me imprescindível reter a discussão sobre a continuidade dos processos de mudança social e os recursos analíticos sugeridos por Bendix para estudá-los. A reflexão sobre as transformações ocorridas na relação entre Estado e mercado no Brasil certamente se beneficiará desse debate, uma vez que, a partir dele, será esperado que pontos de continuidade e de ruptura com o padrão histórico sejam detectados. Dessa forma, o desafio será definir os aspectos relevantes para trabalhar analiticamente com as ideias de mudança e de continuidade, e assim conseguir distanciar-me dos estudos que resumem o Brasil em termos de uma tensão constante entre dois polos contraditórios, o moderno e o tradicional.

---

<sup>8</sup> Skocpol (2004, p. 2) relata esta ideia nos seguintes termos: “The world’s past is [...] understood that groups or organizations have chosen, or stumbled into, varying paths in the past. Earlier ‘choices’, in turn, both limit and open up alternatives for further change, leading toward no predetermined end”.

Em outras palavras, o interesse será lançar luz sobre o processo no qual estruturas historicamente determinadas operaram como constrangimento e recurso estratégico para os atores políticos conforme estes respondiam às mudanças nos contextos políticos e econômicos ao longo do processo histórico analisado. Partindo deste arcabouço, o segundo capítulo, referente ao padrão de interação entre autoridade e mercado entre 1930 e 1985, está inteiramente voltado para o esforço de lançar luz sobre a trajetória histórica em que a dinâmica inaugurada durante a Era Vargas foi reproduzida. Como veremos, embora o Estado brasileiro tenha passado por transformações significativas durante o período analisado, é possível identificar parâmetros que dão sentido ao processo histórico como um todo.

Já da perspectiva do *path-dependence*, o interesse metodológico limita-se à preocupação em identificar os mecanismos de reprodução e a lógica da mudança no que diz respeito ao padrão histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil.<sup>9</sup> Em outras palavras, acredito que a leitura dessa bibliografia contribui para entender por que alguns padrões e práticas mostraram-se tão persistentes, enquanto outros enfrentaram dificuldades para serem institucionalizados. Nessa direção, a discussão do terceiro capítulo sobre a incompletude das tentativas de reforma da relação entre Estado e mercado nas décadas de 1980 e 1990 é particularmente beneficiada pelos *insights* trazidos por esta perspectiva. Mecanismos ligados às expectativas adaptativas, aos efeitos de aprendizagem e às dificuldades de coordenação certamente são essenciais para analisar o processo de ajustamento mútuo e gradual que caracterizou as mudanças sociais ensaiadas nas últimas duas décadas do século XX.

É importante ressaltar que me identifico prioritariamente com as definições menos restritivas de *path-dependence*, que sugerem que por mais que uma trajetória seja mantida, não significa que esteja fatalmente instituída, e sim que as opções de mudanças são sempre limitadas/circunscritas às escolhas passadas. Desta maneira, a noção a ser retida na análise é que ao longo dos processos históricos há sempre escolhas que serão feitas a partir de alternativas reais, e o uso da noção de *path-dependence* é uma forma de entender as opções abertas para os atores, bem como relacioná-las ao processo de tomada de decisão ao longo do tempo.

---

<sup>9</sup> Naturalmente, não se pretende fazer uma análise de como mecanismos de rendimentos crescentes podem ter se institucionalizado ao longo da trajetória da relação entre autoridade e mercado no país. Propor um modelo deste tipo não é o objetivo desta dissertação, além de ser muito difícil juntar dados quantitativos que permitam conjecturar sobre hipóteses nesse sentido.

Por fim, antes de seguir em frente, cabe lembrar que toda análise macro-histórica é, por definição, *ex post*, isto é, os estudos históricos partem de fatos ocorridos no passado para, a partir deles, traçar um fio condutor que permita interpretar uma série de eventos que poderiam parecer aleatórios. O uso do referencial teórico apresentado neste capítulo, segundo esta linha, permite que se dê sentido a um longo processo de interação entre autoridade e mercado no Brasil, em uma interpretação que pretende incorporar tanto mudança quanto continuidade, mas sem perder a inteligibilidade do processo histórico.



## **CAPÍTULO 2 – O ESTADO NACIONAL COMO PROTAGONISTA: PADRÕES DE INTERAÇÃO ENTRE AUTORIDADE E MERCADO NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA (1930-1985)**

Este capítulo apresenta os debates acerca do padrão histórico de interação entre autoridade e mercado no Brasil conforme são encontrados na literatura. A partir de uma perspectiva macro-histórica, busca lançar luz sobre a principal regularidade observável no período – a preeminência da autoridade diante do mercado – e também sugerir como este padrão está relacionado com a forma como os processos de modernização e de expansão do Estado se deram no Brasil.

O capítulo inicia com uma discussão sobre como a Era Vargas (1930-1945) representa um rompimento com o padrão agroexportador e de descentralização política da Primeira República, com a intenção de identificar as mudanças iniciadas nesse período que deram forma ao padrão de relação entre autoridade e mercado em etapas posteriores. Em seguida, destaca como a literatura interpreta o modelo de interação durante o período democrático (1945-1964), evidenciando as principais linhas de continuidade identificadas e os mecanismos que garantiram a estabilidade desse padrão, ainda que com mudanças importantes. Por fim, discute como no Período Militar (1964-1985) o processo de expansão do Estado e a relação entre autoridade e mercado correspondente são aprofundados, e examina as diferentes interpretações sobre a dinâmica que levou ao esgotamento desse modelo.

Durante os 55 anos analisados neste capítulo, o Estado nacional brasileiro passou por transformações econômicas e sociais impressionantes. De uma sociedade agrária, politicamente descentralizada e amparada por um Estado com poucos recursos de autoridade e diminuta capacidade para governar em 1930, o país tornou-se uma sociedade capitalista moderna, com uma economia internacionalizada e apoiada por um Estado forte e centralizado nos anos 1980. Durante esse período, tivemos 18 presidentes da República, regimes políticos democráticos e ditatoriais, planos econômicos considerados ortodoxos e heterodoxos, crescimento, estagnação, inflação, dívida externa, enfim, o país experimentou cenários políticos e econômicos nacionais variados, e enfrentou contextos internacionais diversificados e com grandes conturbações, como a

Segunda Guerra Mundial, as duas crises do Petróleo (1973 e 1979), o início e o fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização.

O que se pretende salientar neste capítulo são os aspectos que permitem que se fale, no decorrer desse período, de um padrão de relação entre autoridade e mercado, que permanece mesmo em contextos nacionais e internacionais, econômicos e políticos tão divergentes. Em outras palavras, a intenção é lançar luz sobre o principal parâmetro que deu unidade ao período como um todo, qual seja, a centralidade conferida ao Estado como promotor político e econômico do desenvolvimento do mercado e da modernização do país. Esta discussão aparece intimamente relacionada aos processos de expansão e fortalecimento do Estado, também identificados com o período.

A abordagem adotada neste capítulo é exclusivamente interpretativa e não pretende ser exaustiva, ou seja, não se trata de fazer uma discussão aprofundada sobre todo o período histórico ou sobre todos os aspectos da relação entre Estado e mercado, mas sim de identificar, a partir da literatura existente, pontos relevantes para se pensarem as questões acima mencionadas. No Anexo, a título de ilustração, estão listadas cronologicamente as principais iniciativas políticas e econômicas, assim como alguns indicadores econômicos relevantes, que permitem que se tenha uma dimensão quantitativa dos aspectos que serão discutidos aqui.

## **2.1 A Era Vargas (1930-1945): instauração de uma nova ordem**

Ao longo dos 15 anos do primeiro governo Vargas importantes mecanismos político-institucionais foram implementados inaugurando um novo período de construção do Estado e do padrão de interação entre autoridade e mercado no país, caracterizado pela intervenção na economia e pela centralização política e administrativa (Nunes, 1997). Nesta seção, além de apresentar como diferentes autores tratam desse processo, busco evidenciar as mudanças que permitiram a cristalização do Estado como centro de poder ou, em outras palavras, que possibilitaram uma inédita “importância estratégica conferida ao Estado como ator político relevante em si e por si próprio” (Reis, 2009). Para tanto, inicio com uma breve descrição do contexto político e econômico vigente durante a Primeira República para sugerir as rupturas que se iniciam com a Era Vargas.

A Primeira República (1889-1930) tem como traços distintivos fundamentais a dominação das oligarquias regionais e a vigência do liberalismo econômico e político. Do ponto de vista do sistema produtivo, o setor economicamente dominante era o agroexportador, amplamente apoiado no mercado internacional do café. Embora o Estado tenha atuado diversas vezes na defesa de sua principal *commodity*, através de restrições cambiais e controle das exportações e importações, a política econômica do período é caracterizada como liberal, uma vez que a autoridade pública dispunha de mecanismos restritos de intervenção e se mostrava pouco disposta a interferir diretamente na dinâmica do mercado (Abreu, 1989). Com efeito, o papel limitado do Estado na economia e a defesa dos interesses privados estavam prescritos no texto da primeira Constituição republicana de 1891, caracterizada pelo predomínio da ideologia liberal, ainda que a defesa desses princípios tenham tido vida curta no cenário político da época (Reis, 1998).

Em relação ao predomínio dos princípios liberais durante a Primeira República, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sugere importantes qualificações para se entender a dinâmica do que denomina de *laissez-faire* repressivo. Segundo o autor, ao falar da prevalência ideológica do liberalismo no período, é importante notar que esta era restrita à área urbana do país e, por mais que as leis defendessem a livre organização do trabalho e os direitos individuais, a partir do momento em que as reivindicações e as demandas populares passaram a aumentar, a resposta dada pelo Estado foi de repressão e total coibição desses movimentos. Ou seja, o liberalismo apenas esteve presente no texto da Constituição e na esfera econômica – com exceção do principal produto brasileiro, o café, cujos interesses foram amplamente defendidos pelo Estado – e só vigorou no âmbito das relações sociais enquanto estas não ameaçaram o balanço de poder.

Do ângulo sociopolítico, o período da República Velha é marcado por um modelo de competição política limitada, caracterizado pela alternância entre representantes de Minas Gerais e de São Paulo, sob a chamada “política dos governadores”, que coexistia com práticas oligárquicas institucionalizadas e mantidas pelo coronelismo<sup>10</sup> (Resende, 2006). Além disso, o princípio federativo imprimia uma

---

<sup>10</sup> Segundo Carone (1977), coronelismo, dominação oligárquica e política dos governadores seriam os três eixos que davam sentido à organização social e política do período. O coronelismo permitia o domínio político, econômico e social em nível local, substituindo em parte o vácuo deixado pela ação pública. As

configuração altamente descentralizada, na qual os interesses regionais se sobrepujam a um projeto nacional, em um cenário onde o Estado dispunha de poucos dispositivos institucionais e políticos para intervir nas relações econômicas e sociais em todos os níveis de governo, mas principalmente no nível local (Fausto, 2008).

Com a Revolução de 30 e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, um novo entendimento sobre o papel do Estado e os meios necessários para viabilizá-lo começaram a ser instaurados no Brasil, substituindo o modelo descentralizado e relativamente liberal que vigorou durante a Primeira República. O primeiro governo Vargas foi decisivo para a consolidação de um padrão autoritário de interação entre Estado e mercado, que foi reforçado ao longo dos 55 anos analisados neste capítulo, sobrevivendo às mudanças de regime político e às alterações na economia internacional.

É importante notar que, ao escolher a Era Vargas como conjuntura crítica inicial para analisar o padrão histórico que deu forma à relação entre autoridade e mercado no país, não se trata, naturalmente, de considerar o acontecimento político da Revolução de 30 como um marco de ruptura total com a ordem social anterior.<sup>11</sup> Como bem elabora Luciano Martins (1982, p. 671), “a escolha de um acontecimento político como marco de periodização nem sempre se deve ao acontecimento em si, mas à condensação de fenômenos em torno dele verificada ou ao processo que ele é suposto iniciar”. Assim, para os fins desta dissertação, importa apresentar as mudanças iniciadas a partir de 1930, e consolidadas no Estado Novo (1937-1945), que revestiram a autoridade pública de um novo *status* e firmaram o Estado como centro de poder, além de relacioná-las com o processo de modernização e de expansão do Estado iniciado no período.

Em geral, a literatura identifica três planos distintos, ainda que inter-relacionados, nos quais a transformação do Estado brasileiro empreendida na Era Vargas foi refletida: político, administrativo e econômico.

---

oligarquias, por sua vez, eram formadas a partir do domínio local dos coronéis, mas simbolizavam o predomínio dos grupos dominantes no âmbito regional. Numa sociedade em que predominavam descentralização geográfica e poderes locais, a única forma de se manter o equilíbrio de poder na esfera federal era através do uso da força e da oficialização de uma política como a dos governadores, que institucionalizava a alternância no poder dos grupos oligárquicos.

<sup>11</sup> Até porque, sobre esse ponto, inúmeras análises já demonstraram como a Revolução de 30 foi, em muitos sentidos, “uma revolução que nunca existiu”, dada a continuidade do controle oligárquico em âmbito local e a pouca contestação da estrutura econômica e social vigente que caracterizaram o movimento revolucionário (Fausto, 2008; Camargo, 1982).

Quanto ao primeiro plano, a centralização política e a concentração de poder iniciadas pelo novo regime são apontadas por diferentes autores como a principal ruptura em relação ao período anterior. Enquanto na República Velha ao menos quatro polos independentes de poder – as oligarquias de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, além do Exército – disputavam o jogo político em um cenário onde essas forças gozavam de total autonomia e capacidade de ação sob seus domínios, a partir de 1930, os diferentes poderes centrífugos foram paulatinamente incorporados ao que se tornaria o centro politicamente dominante, o Estado (Schwartzman, 1982).

A primeira medida adotada pelo novo regime, a Lei de Poderes Especiais, de novembro de 1930 (Lei nº 19398/30), já indicava essa nova orientação, ao assegurar importante controle federal sobre os recursos de poder regionais. Esta lei, além de decretar a cassação imediata do mandato de todos os governadores e a nomeação de interventores indicados pelo governo federal para dirigir os estados, também permitia ao Executivo legislar sobre qualquer matéria.<sup>12</sup> Com o respaldo deste decreto, o Estado pôde impor as suas decisões a diferentes áreas das dinâmicas socioeconômicas regionais, como a possibilidade de contrair empréstimos externos e de constituir milícias, por exemplo, aspectos em que outrora o poder público não tinha voz. Com o enfraquecimento das oligarquias estaduais na esfera nacional, a estrutura federativa e descentralizada da Primeira República começou a ser minada e a consolidação de uma organização política centralizada pôde ser perseguida.

A busca pela concentração de poder no âmbito do Estado não foi recebida sem atritos e resistências por parte dos grupos prejudicados, que produziram diferentes modalidades de conflitos e de acomodação. No caso das elites agrárias, Getúlio Vargas e seus interventores tiveram que negociar e firmar coalizões com diferentes oligarquias regionais e estaduais, tendo enfrentado a maior resistência em São Paulo, com a Revolução Constitucionalista de 1932 (Nunes, 1997). Esses grupos, no entanto, embora tenham perdido o controle da política em nível federal, não tiveram as suas estruturas básicas de dominação locais ameaçadas, e ainda mantiveram importantes privilégios

---

<sup>12</sup> O decreto também prescrevia poderes legislativos aos interventores nos estados: “**Art. 11.** O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados; em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos Poderes aqui mencionados. §1º O interventor terá, em cada Estado, os proventos, vantagens e prerrogativas que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu presidente ou governador, cabendo-lhe exercer, em toda plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo”.

anteriores, como a proteção de seus interesses econômicos pela autoridade pública, o que diminuiu a resistência às mudanças (Reis, 1979).

O padrão de acomodação das elites agrárias ao novo modelo de Estado já foi explorado por diferentes autores. Aspásia Camargo (1982), por exemplo, chama a atenção para a persistência do controle oligárquico após a desintegração da República Velha, devido ao papel que as oligarquias desempenharam tanto no movimento revolucionário, quanto no novo cenário político e econômico do país. Segundo esta autora, a expansão da estrutura ocupacional e, em especial, a ampliação do setor de serviços e da burocracia pública seriam os pontos centrais para se entender como ocorreu a integração das elites agrárias e da classe média que se formava no novo sistema a partir de 1930.

Nessa linha, e em contraposição às interpretações que sintetizam a queda da Primeira República em termos de ascensão ao poder da burguesia industrial e decadência da elite oligárquica, Boris Fausto (2008) demonstra como as mudanças institucionais iniciadas em 1930 não prejudicaram os interesses econômicos do setor agroexportador, nem beneficiaram diretamente o crescimento da indústria. Pelo contrário, de acordo com este autor, a nova forma de Estado continuou a defender os interesses do café, manteve intacta a base econômica de sustentação das oligarquias e não interferiu nas relações de trabalho no campo. Para Fausto, haveria uma complementaridade entre os interesses agrários e os industriais que explicaria a acomodação entre os grupos antigos e modernos, ambos protegidos pelo Estado.

Luciano Martins (1982), por fim, qualifica a explicação de Fausto, e demonstra que a solidez da dominação oligárquica em plano estadual criou as condições para que as oligarquias pudessem aceitar as mudanças políticas em plano federal, na medida em que eram insignificantes e facilmente controláveis suas repercussões em âmbito local e não afetavam a estrutura de propriedade de terra. Além disso, segundo o autor, não haveria um conflito de interesse entre as elites agrárias e urbanas porque ambas tinham como objetivo manter o sistema de dominação como um todo. As reivindicações das novas elites urbanas eram apenas que se abrisse espaço necessário à representação de seus interesses no nível do sistema político, de modo a estruturar o seu esquema de dominação nas cidades.

A estratégia de controle e de mobilização do Estado na área urbana do país representa a segunda ruptura política com a dinâmica do regime anterior, relacionada ao

posicionamento estatal perante as relações de trabalho e a representação dos interesses. Em relação a estes pontos, por um lado, a antecipação das políticas sociais permitiu que a autoridade pública tivesse condições para lidar com os problemas da incorporação política dos atores emergentes com o início da industrialização, quando antes não havia uma política de preempção organizada e as demandas dos trabalhadores eram coibidas através do uso da força. Pelo outro, a montagem do sistema corporativo garantiu o controle da representação de interesses sob a tutela do Estado e serviu como instrumento de regulação econômica – áreas onde outrora a liberdade de associação era garantida por lei, ainda que reprimida na prática, e onde o Estado dispunha de poucos mecanismos regulatórios (Diniz & Boschi, 2004; Boschi & Lima, 2002; Santos, 1979).

Ambas as frentes permitiram que o Estado passasse a supervisionar a relação entre capital e trabalho, com alto grau de autonomia para tomar as suas decisões econômicas e políticas, assegurando, assim, a adoção de um modelo de desenvolvimento que seria regido pela autoridade pública.

O primeiro passo nesse sentido foi dado com a criação, um mês após a queda da Primeira República, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), órgão que passou a centralizar todos os assuntos referentes ao capital e ao trabalho. A partir do MTIC, a transição do modelo liberal para o corporativista e baseado no sindicalismo único pôde ser perseguida com o amparo institucional e político necessário.

De acordo com Vianna (1978), em um primeiro momento, essa transição foi realizada através da desmobilização das organizações independentes de trabalhadores e sustentada pelo discurso modernizante do novo governo, segundo o qual os sindicatos eram descritos como órgãos de colaboração com o poder público para garantir o crescimento econômico harmônico e sem conflitos entre classes. O autor, contudo, atenta para o fato de que a criação do sindicalismo único, ao estabelecer que somente as associações profissionais e os sindicatos reconhecidos pelo Estado tinham o direito de representar legalmente aqueles que participavam de uma dada categoria ocupacional e de exercer todas as funções delegadas pela autoridade pública, institucionalizava, como contrapartida, o que Vianna chama de “império do Estado”:

Logo que incluídos na estrutura corporativa, os sindicatos estavam sujeitos a permanente vigilância estatal por meio dos representantes do Ministério do Trabalho [...]. O império do Estado não se esgotava aí, impondo restrições quanto ao âmbito de seu ativismo, impedindo todo e qualquer envolvimento político. Rebaixado ao estatuto de um

ente de cooperação técnica com o Estado, servindo de órgão de consulta sobre problemas relacionados com os interesses da classe representada, achava-se o sindicato ainda submetido a sanções penais por parte do Ministério do Trabalho (Vianna, 1978, p. 147).

Após a fase de desmobilização das organizações preexistentes, a cooptação das organizações passou a ser feita antes que estas pudessem emergir autonomamente – isto é, o poder público estimulava e financiava a criação das organizações sob a sua tutela – cujo efeito mais importante consistiu na despolitização inicial dos setores sociais incorporados (Sola, 1998). Com esta política de preempção, portanto, os segmentos de classe não se organizavam livremente para travar alianças, lutar entre si e/ou pelo controle do Estado. Pelo contrário, as disputas passaram a se dar primordialmente por intermédio da autoridade estatal, através da qual cada segmento da sociedade adquiria o direito de participação na vida pública (Sallum Jr, 1995).

Apesar do caráter controlador e autoritário, a legislação trabalhista que começou a ser instituída em 1930, e que foi consolidada com a promulgação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), em 1943, garantiu direitos sociais básicos para os trabalhadores cujas ocupações eram reconhecidas por lei, como salário-mínimo, licença de saúde, férias, assistência médica, aposentadoria e outros benefícios que eram atrelados à posse da carteira de trabalho. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denominou esse modelo de incorporação política como “cidadania regulada”, categoria que pretende dar conta do fato de que esta incorporação não era prevista para todos os brasileiros, mas era determinada pelo Estado, e apenas levava em consideração o lugar que a profissão ocupava no processo produtivo. Nas palavras do autor:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (Santos, 1979, p. 75).



O Estado, assim, passou a atrelar o *status* de cidadão à ocupação e à legislação trabalhista, deixando de fora dos benefícios sociais parte expressiva da sociedade, como os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas, os desempregados, entre outros.

A CLT, igualmente, institucionalizou de forma definitiva o modelo corporativista de representação de interesses (Schmitter, 1971). Este sistema foi muito eficiente na tutela das associações de trabalhadores, subordinando-as ao controle contínuo do Estado, enquanto foi mais flexível em relação às organizações patronais, permitindo maior autonomia e até a criação de associações paralelas às oficiais. Embora não haja consenso estabelecido em relação aos benefícios e aos malefícios gerados pela estrutura corporativista, em geral, a literatura reconhece que ela foi relevante para viabilizar o modelo de desenvolvimento adotado na época, ainda que à custa do desenvolvimento político autônomo de setores importantes, como o dos trabalhadores (Boschi, 2010a; Diniz & Boschi, 2004; Vianna, 1978; Schwartzman, 1982).

A reorientação das ações estatais feita durante a Era Vargas representou um aperfeiçoamento em relação ao regime anterior, no qual as capacidades de intervenção e de tomada de decisão do Estado eram limitadas pelo grande número de interesses emergentes e pelo grau reduzido de integração política, que geravam pressões múltiplas e conflitantes. O novo regime, ao contrário, continuou com a missão de conciliar uma gama heterogênea de interesses – grupos rurais, grupos industriais emergentes, militares, profissionais de classe média e os operários – mas encontrou os meios de aumentar a interferência no processo de articulação de interesses através dos mecanismos corporativistas de mobilização controlada, adotando um novo estilo de participação dos grupos dominantes no processo decisório (Diniz, 1978).

O processo de centralização política afeta as mudanças no segundo plano em que a transformação do Estado foi refletida, o administrativo, e simultaneamente é afetado por elas. Isto porque, tanto a concentração de poder no âmbito do governo federal quanto a adoção da política de “cooptação preventiva” requeriam a criação de um conjunto de normas legais e de autoridade suficiente para administrar os benefícios e as punições do sistema, bem como precisavam de um conjunto de canais de representação institucionalizados e de agências que viabilizassem a expansão do poder público (Schmitter, 1971). A construção do Estado centralizado, por conseguinte, ao demandar a criação dos meios institucionais para sua efetivação, e por exigir capacidade estatal para

coordenar as suas novas funções, criou a necessidade de expandir e nacionalizar o aparato administrativo do Estado, processo que realimentou a própria centralização.

No plano administrativo, desta forma, as inovações da Era Vargas dizem respeito à expansão burocrática e à centralização das tarefas administrativas que o Estado passou a exercer em questões políticas e econômicas. Além disso, a busca por maior eficiência do serviço público tornou-se parte dos objetivos do novo regime. A medida que melhor simboliza esse esforço é a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1937. Considerado por Edson Nunes (1997, p. 53) “talvez o mais importante exemplo de insulamento burocrático” e símbolo da “busca por racionalidade” que caracteriza a Era Vargas, o DASP inaugurou critérios meritocráticos para contratação e promoção de funcionários públicos, e institucionalizou a prática dos concursos. Esses esforços eram vistos como uma tentativa de eliminar as práticas patrimonialistas de nomeação para cargos públicos que vigoraram durante a República Velha, mas também de criar um corpo técnico qualificado para colaborar na reestruturação e no engrandecimento do Estado.

Ao mesmo tempo em que a centralização administrativa colaborou para modernizar o aparato estatal, também serviu para incorporar novos e velhos atores à organização política nacional que se formava através da ampla oferta de empregos. Assim, o controle crescente dos recursos de poder dos grupos regionais e a maior subordinação destes ao Estado foram compensados, ou ao menos suavizados, pela absorção dos quadros oligárquicos e de suas parentelas na burocracia estatal que se expandia, ampliando-se os favores recebidos (Camargo, 1982). Igualmente, parte da perda de autonomia das associações patronais e dos trabalhadores foi contrabalanceada pelo acesso de seus líderes a uma série de postos de trabalho atrativos e prestigiosos nesses órgãos públicos recém-criados. Esses processos, somados ao que Nunes (1997) chama de “nacionalização das práticas clientelistas” – alusão à transferência para o governo federal dos recursos para o exercício do clientelismo – configuraram-se como movimentos concomitantes e interdependentes da dinâmica de centralização política e administrativa do Estado.

Por fim, no plano econômico, a intervenção na economia é a principal novidade trazida pela Era Vargas. Embora o período seja marcado pelas tentativas do Estado de reagir à depressão da economia mundial e pela continuidade da defesa do setor agroexportador, diferentes autores demonstram como as ações estatais extrapolaram

uma simples manutenção do antigo sistema, e intencionaram reduzir a vulnerabilidade da economia ao setor externo, estimulando a formação de um mercado nacional. Para contemplar este objetivo, a partir de 1930, o Estado passou a centralizar os instrumentos de intervenção econômica, transferindo todas as decisões econômicas relevantes para o governo federal, inclusive os programas de sustentação do café e o controle do câmbio que começou a ser exercido pelo Banco do Brasil. Da mesma maneira, tomou medidas para unificar e integrar o mercado nacional, como a padronização das barreiras políticas e econômicas entre estados e do sistema tributário (Baer *et al.*, 1973; Diniz, 1978).

Foram três as principais formas utilizadas pelo Estado para reorientar as suas ações na esfera econômica:<sup>13</sup> (i) adoção e criação de políticas de regulação e agências regulatórias, como o Código de Águas, que conferiu ao Estado, em 1934, poder de fixar as tarifas de eletricidade; (ii) criação de institutos e agências estatais para a “defesa econômica” de determinados produtos e indústrias, como o Instituto Nacional do Café e o Conselho Federal do Comércio Exterior; e (iii) criação de empresas estatais e autarquias (Camargo, 1982; Nunes, 1997).

Em relação ao último ponto, o período é considerado o início da formação do setor produtivo estatal. Além da criação de empresas centrais para prover matéria-prima para a indústria do país, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Nacional de Álcalis e de Motores, outras empresas já existentes tiveram seus controles assumidos de forma definitiva pelo Estado, como o Lloyd brasileiro, os portos, as redes de ferrovias, entre outros (Giambiagi, 2001; Abreu, 1989).

É importante destacar que, nesse período, o Estado contemplava a indústria como um empreendimento a ser realizado pelo setor privado, e que à autoridade pública caberia apenas conceder-lhe proteção e financiamento. Daí a prioridade dada ao uso do controle do câmbio, às autarquias e à Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil como instrumentos de intervenção (Diniz, 1978). A criação das empresas estatais, como a CSN, por exemplo, foi uma solução de última instância, depois de muitas tentativas fracassadas do Estado de que a iniciativa privada nacional ou internacional criasse a usina, como bem demonstrou John Wirth (1973).

---

<sup>13</sup> Ver Anexo I para uma descrição detalhada de agências, órgãos e empresas criados com essa finalidade durante a Era Vargas.

Em relação ao crescimento da indústria que pode ser observado no período,<sup>14</sup> o debate sobre se o primeiro governo Vargas adotou uma política industrial consciente é bastante controverso (Suzigan, 1988). A polêmica gira em torno da indagação sobre se o aumento da produção industrial seria um simples reflexo da crise internacional, e sobre se as políticas econômicas adotadas continuariam a ter um caráter conservador. Os dois debates são controversos e inconclusos, mas as interpretações mais consensuais tendem a indicar que a continuidade da proteção do café feita pelo governo federal gerou externalidades positivas para o crescimento da indústria, e que uma ação deliberada e abrangente tendo em vista a industrialização só atingiu um grau de coordenação que se aproximaria de uma política industrial *lato sensu* na década de 1950 (Diniz, 1978; Suzigan, 1996).

Para entender essa dinâmica de forma mais clara, é preciso ter em mente que durante a Era Vargas a desvalorização cambial foi o principal recurso utilizado para a sustentação do setor exportador cafeeiro. Esta medida, além de impedir uma brusca contração do nível da demanda e das atividades internas como reação à crise internacional, contribuiu para criar condições favoráveis à expansão industrial nesse período, ao tornar os produtos estrangeiros relativamente mais caros do que os nacionais. A desvalorização cambial veio acompanhada da proteção alfandegária e de incentivos estatais, ainda que tímidos nesse primeiro momento, que colaboraram para dar início à industrialização por substituição de importação no país, cuja dinâmica política e econômica será abordada de forma mais detida na próxima seção, que corresponde ao período em que a política foi aprofundada.

As mudanças nos três planos aqui destacados foram acompanhadas, e até certo ponto possíveis, graças à ideologia autoritária – cuja presença já podia ser observada desde a República Velha – que deu legitimidade à transição do Estado liberal para o intervencionista e centralizado como forma de capacitar a autoridade pública para agir como guardião do interesse nacional (Reis, 1998). Além do mais, como a ideologia autoritária prescrevia que o fortalecimento político do Estado não podia ser dissociado de suas novas funções de intervenção em assuntos econômicos e sociais, também colaborou para que a autoridade pública pudesse reter os recursos necessários para estabelecer e impor diretrizes de alcance geral (Diniz, 1978).

---

<sup>14</sup> Ver Anexo II para informações sobre as taxas de crescimento do PIB, da inflação, da produção industrial, da produção agrícola e do setor de serviços no período.

Durante todo o período analisado neste capítulo, a perspectiva autoritária esteve associada à do nacional-desenvolvimentismo. Esta última, além de ser uma forma de legitimar a ampla intervenção estatal na economia, implicava a noção de que a autoridade pública naturalmente protegia os interesses nacionais, enquanto os atores do mercado visariam proteger apenas os seus interesses particulares, portanto, que o desenvolvimento do país deveria ser coordenado pelo Estado e não por outros atores sociais<sup>15</sup> (Schneider, 2000). A ideologia desenvolvimentista acompanhou a transformação do Estado empreendida na Era Vargas e, como veremos, foi usada de forma extensiva para dar sentido ao modelo de desenvolvimento em etapas posteriores.

Apresentadas as mudanças que permitem falar em uma reorientação do papel e da ação estatal, resta evidenciar como estas estão relacionadas aos processos de modernização e de expansão do Estado – entendidos, respectivamente, como aumento da diferenciação econômica e política de uma sociedade e como ampliação da esfera de atuação da autoridade pública.

Em relação ao primeiro processo, interessa explicar aqui em que medida ele se configura como um tipo específico de mudança social e política, observado ao longo da Era Vargas e reforçado durante grande parte da história do país, caracterizado como “modernização autoritária”.

Em contraposição ao modelo de modernização liberal-burguês, no qual a centralização da autoridade pública ocorreu simultaneamente à ampliação das bases de pertencimento, a experiência de modernização autoritária diz respeito às mudanças nessas esferas que são impostas pelo Estado à sociedade (Koslinski, 2007). Além disso, este tipo de mudança social é caracterizado pela falta de ruptura radical com a antiga ordem, por mudanças controladas que visam à manutenção dos interesses estabelecidos e pela preponderância de um Estado forte como agente condutor da modernização e único ator apto a conciliar a antiga e a nova ordem.

No caso brasileiro, Elisa Reis (1979) destaca como a emergência do Estado como ator privilegiado para conduzir a modernização autoritária em 1930 foi possível

---

<sup>15</sup> Estas ideias também foram amplamente utilizadas para legitimar a estrutura corporativista e o atrelamento dos sindicatos ao Estado. Este ponto foi explorado por Schwartzman (1982), que chama a atenção para a difusão da ideologia do interesse geral na vida política do Brasil. O autor demonstra que entre os brasileiros a ideia de que grupos políticos devem defender interesses específicos é vista como imprópria, e a noção de que os políticos e os partidos devem almejar o bem da nação como um todo, posicionando-se “acima de interesses particulares”, é tida como natural.

graças à precária articulação dos interesses sociais conflitantes na sociedade e às tentativas feitas durante a Primeira República de centralização do poder, que deram certo grau de autonomia prévia para a autoridade pública. Foi através destas duas condições e das rupturas realizadas durante a Era Vargas destacadas acima – isto é, da negação dos conflitos de classe, da cooptação de diferentes grupos sociais, da promoção do desenvolvimento econômico e da racionalização da administração – que o Estado pôde impor a estratégia para avançar a modernização de cima para baixo, sem pôr em risco os antigos mecanismos de dominação social e sem retirar as elites agrárias da coalizão de poder.<sup>16</sup>

Além destes pontos, Elisa Reis (1979) atenta para outro aspecto relevante da modernização autoritária brasileira, qual seja, o papel central exercido pelo Exército como mão forte do Estado. Nesse sentido, a modernização das Forças Armadas e o crescimento do aparato burocrático estatal, além de caminharem na direção de uma maior centralização de autoridade, permitiram que o Exército assegurasse o monopólio sobre os meios de violência. Dessa forma, o Exército fortalecido pôde se tornar ativo em questões de política pública, atuando junto com a burocracia estatal para incluir o desenvolvimento econômico do país como conceito essencial para garantir a segurança pública da nação.

Em relação ao processo de expansão do Estado, gostaria de relacioná-lo com a preeminência da autoridade em face do mercado, que começou a ser instituída na Era Vargas. Conforme busquei demonstrar, esse processo depende e é reforçado pela criação dos meios institucionais e políticos apropriados para financiar e controlar a crescente capacidade do Estado de intervenção sobre a sociedade. Estes instrumentos começaram a ser criados já em 1930, e tornaram-se prioritários depois de 1937, com a instituição do Estado Novo.

Ao final da Era Vargas, em 1945, o Estado brasileiro já era bastante diferente daquele da Primeira República. Um aparelho estatal relativamente complexo e centralizado havia substituído o antigo sistema federativo e liberal, meios tecnocráticos de controle haviam sido criados e concentrados nas mãos do Estado, regulamentos corporativos estabelecidos para incorporar o trabalho, e os mecanismos de regulação e

---

<sup>16</sup> Como já mencionado, a maior prova de que as elites agrárias ainda eram contempladas no poder está no fato de que a modernização nacional excluía os trabalhadores rurais e mantinha intacta a estrutura de dominação e de propriedade das elites rurais, além de proteger o interesse do capital urbano ao atrelar os trabalhadores urbanos ao controle permanente do Estado (Reis, 1979; Schwartzman, 1988).

de intervenção econômica instaurados. Em outras palavras, quando comparado com os arranjos estatais de apenas 15 anos antes, o Estado nacional possuía capacidades sólidas e mais institucionalizadas de atuação do que na República Velha.

No entanto, se comparado com outros Estados em países de desenvolvimento tardio, ou com o que o próprio Estado brasileiro viria a se tornar, o Estado em 1945 ainda tinha competências muito limitadas. Kohli (2005), ao examinar esse período, demonstra como o Estado formado por Vargas ainda era restrito em suas capacidades para guiar o desenvolvimento do país e ambíguo em muitas de suas características e ações. O autor cita a pouca penetração da autoridade pública na vasta periferia agrária, a continuidade da proteção do setor agroexportador e a dependência dos recursos externos para promover a industrialização como aspectos que ainda limitavam as possibilidades de o Estado impulsionar e moldar o processo de acumulação.

Se lembrarmos, contudo, da discussão do primeiro capítulo sobre a continuidade dos processos de mudança, é esperado que elementos da antiga e da nova ordem fossem observados, principalmente na fase inicial das mudanças. A Era Vargas simboliza o começo da transformação do Estado, mas trata-se de um processo histórico contínuo, que não adquire uma forma final. Tendo em vista este entendimento, um Estado “inteiramente renovado”, carente de qualquer traço tradicional seria uma abstração sem sentido. É exatamente a compreensão da forma com que as heranças da ordem social precedente se acomodaram com as aquisições modernas que dá significado ao processo singular de modernização e de expansão do Estado brasileiro.

Dessa maneira, ao não trabalhar com o conceito de Estado como uma “forma de organização social acabada”, o interesse da análise passa a ser o de conjecturar sobre a dinâmica e a direção que a transformação estatal seguiu em determinados períodos. Dito isto, o uso da Era Vargas como conjuntura crítica que marca o início de uma fase de protagonismo do Estado justifica-se porque foi a partir dos alicerces criados nesse período que os atores determinaram suas estratégias políticas em etapas posteriores na direção da permanência e do aprofundamento do padrão autoritário de interação entre autoridade e mercado, ainda que adaptado às dinâmicas sociais correntes nestas etapas.

A importância histórica das instituições criadas em 1930 – um consenso estabelecido na literatura – deriva exatamente do papel que tiveram para direcionar o desenvolvimento político e econômico do país no sentido de uma modernização autoritária. A bibliografia sobre o período analisado neste capítulo é repleta de

constatações, como a de Lourdes Sola (1998, p. 32), que atenta para a permanência e a centralidade das estruturas do Estado brasileiro implantadas ao longo da Era Vargas, “para além das mudanças de regime político e das mudanças socioeconômicas e demográficas que acompanharam os diferentes ciclos de acumulação de capital, industrialização, urbanização e reestruturação do capitalismo brasileiro entre aquela data e a crise do Estado Desenvolvimentista, em começo de 1980”. A longa continuidade destas instituições atestaria a sua resistência e flexibilidade para responder aos desafios postos pelos processos de mudança social e política (Boschi, 2010b).

Para o argumento defendido aqui, é crucial destacar, contudo, que a longa permanência e a flexibilidade dessas estruturas também são resultado da forma como elas foram usadas como recursos ou constrangimentos pelos atores políticos conforme eles adaptavam as suas estratégias às alterações nos contextos político e socioeconômico do país.

Vejamos como essa dinâmica se deu no período de 1945-1964, que corresponde ao período democrático examinado no capítulo.

## **2.2 A volta da democracia e a continuidade do padrão de interação entre Estado e mercado (1945-1964)**

Em 1945, o Estado Novo foi deposto, e o regime democrático restabelecido. No entanto, a forma de Estado instituída durante a Era Vargas não foi desmantelada com a volta da democracia. Pelo contrário, a preeminência da autoridade diante do mercado foi intensificada, ainda que com o uso de mecanismos distintos, e grande parte da construção institucional foi mantida, apenas extinguindo as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis (Nunes, 1997).

Ao longo das duas décadas analisadas nesta seção, as transformações estruturais pelas quais passou a sociedade brasileira foram impressionantes. Entre 1946 e 1964, o crescimento anual médio do PIB foi de 6,9% e da produção industrial de 9,1%. Além disso, a população passou de aproximadamente 47 milhões de brasileiros, em 1946, para 78 milhões, em 1964, a maior parte concentrada nas cidades<sup>17</sup> (Abreu, 1989). Dessa

---

<sup>17</sup> Ver Anexo II para outros indicadores relevantes.



forma, o Brasil, que em 1946 ainda retinha muitos traços de uma sociedade agrária, em 1964 já era definitivamente um país urbano-industrial.

Nesta seção, busco demonstrar como o padrão autoritário de interação entre Estado e mercado sustentou-se nessa etapa, para além da alteração do regime político e das mudanças estruturais pelas quais o país passou. Para alcançar este objetivo, adotarei a mesma estratégia da seção anterior, e dividirei a análise em três planos – político, administrativo e econômico – só que a ênfase será dada aos aspectos de continuidade da interação entre autoridade e mercado, como podem ser encontrados na literatura sobre o período. Ainda de forma similar à seção anterior, é importante ressaltar que os três planos serão expostos em separado para facilitar a análise, mas são intrinsecamente relacionados e se influenciam mutuamente.

No plano político, o aspecto central para entender como se deu a continuidade da preeminência da autoridade em face do mercado é o fato de que a volta da democracia não implicou o desmantelamento da estrutura corporativista montada durante a Era Vargas, nem a sua substituição por mecanismos liberais de participação. Pelo contrário, o atrelamento dos sindicatos ao Estado persistiu como elemento central do novo regime, e as associações patronais continuaram a se beneficiar dos favores e da proteção estatal. Portanto, com a permanência do sistema corporativista de representação de interesses no período democrático, o Estado pôde manter a sua ampla autonomia e o controle sobre os processos decisórios econômicos e políticos nos mesmos moldes em que havia atuado no período anterior (Oliveira, 1973; Diniz & Boschi, 2004).

Nesse sentido, a Constituição de 1946 refletiu a conservação da postura controladora do Estado em relação aos sindicatos. No tocante ao direito de greve, por exemplo, foi aprovado um texto genérico que reconhecia o direito, mas deixava para o Congresso uma futura regulamentação, que terminou por não vir. Além disso, a Carta de 1946 manteve dois fundamentos centrais da estrutura corporativista: o imposto sindical – que facilitava o aparecimento e a manutenção dos sindicatos controlados pelos pelegos – e a possibilidade de o Estado intervir na vida sindical. Os sindicatos, portanto, continuaram a ser vistos como órgãos de colaboração e dependentes do Estado, indicando que a estrutura corporativista permaneceu adequada para assegurar a continuidade da ordem social e política (Vianna, 1978; Santos, 1979).

Ainda, e talvez de forma mais problemática para a implementação de um novo modelo de participação social, a literatura destaca como o arcabouço corporativista foi

fundamental para instituir os partidos políticos na redemocratização ocorrida em 1945. No que tange a este ponto, Campello de Souza (1990) sugere que a forma pela qual os partidos foram estruturados em 1946 teria sido o fator decisivo para compreender a dinâmica e os limites do novo sistema partidário, assim como a continuidade da importância dos moldes corporativistas de controle social. Segundo a autora, o fato de o sistema partidário ter sido fruto da iniciativa do próprio Estado que se desmantelava impôs barreiras políticas difíceis de serem ultrapassadas para o exercício pleno da democracia, já que os partidos, que deveriam representar os interesses sociais e políticos divergentes, permaneceram atrelados ao aparelho estatal.<sup>18</sup>

A formação dos três principais partidos criados antes do fim da Era Vargas ilustra bem essa realidade. De forma mais evidente, o Partido Social Democrático (PSD), como maior beneficiário da máquina do Estado Novo, era formado pelos antigos interventores estaduais e por representantes de suas bases municipais. A União Democrática Nacional (UDN), por sua vez, com raízes sociais elitistas e conservadoras, reunia grande parte da oposição, mas não foi eficiente no exercício de um papel crítico, coeso e sistemático durante o período democrático, posicionando-se inúmeras vezes junto ao PSD. Por fim, o Partido dos Trabalhadores Brasileiros (PTB), que foi gestado da base sindical controlada pelo Estado, serviu para institucionalizar o controle populista sobre os interesses organizados do movimento trabalhista, e garantiu a contenção de suas demandas e alcance político. O PTB, por este motivo, teria consagrado a estrutura corporativista instaurada no Estado Novo, ainda que adaptada às exigências do regime democrático (Oliveira, 1973; Campello de Souza, 1990).

Outra característica política relevante para compreender os limites da democracia representativa implementada em 1946 é o seu caráter eminentemente populista. Weffort (2003) explica o populismo como um processo de identificação direta entre o líder, o Estado e as massas, em que a figura do líder é relacionada com a de protetor e porta-voz das aspirações populares, o que lhe dá legitimidade para agir como árbitro dos conflitos de classes e encarnar na sua pessoa a soberania do Estado. O populismo, portanto, pode ser interpretado como mais um aspecto da estratégia de

---

<sup>18</sup> Campello de Souza (1990) atenta, contudo, para o fato de que interpretações que sugerem que haveria uma inviabilidade originária para o bom funcionamento do sistema partidário – por ter sido gerado a partir das estruturas autoritárias anteriores – devem considerar que o sistema partidário poderia ter se fortalecido ao longo do tempo, mesmo com os limites impostos pela sua gestação. Segundo a autora, portanto, o desafio analítico é aclarar os motivos pelos quais esse fortalecimento não ocorreu.

incorporação das massas urbanas ao sistema político, pois foi através do recurso às práticas populistas que a elite política pôde assegurar o controle sobre esse processo (Sola, 1998). Dessa forma, a despolitização dos sindicatos e a fragilidade dos partidos políticos devem ser interpretadas em conjunto com o populismo na tentativa de o Estado controlar a integração política das massas através de uma relação direta, que não necessitava do intermédio dos partidos ou das associações trabalhistas.

Devido aos entraves descritos acima, é generalizada a percepção na literatura de que, embora o processo constituinte tenha intencionado prescrever um papel importante para os partidos políticos e para o Congresso, a volta da democracia em 1946 não veio acompanhada de maior participação efetiva dos grupos políticos e sociais. Diniz e Lima (1986) retratam esse entendimento nos seguintes termos:

Não tendo havido mudanças radicais, o aprofundamento do processo de industrialização não se fez acompanhar da instauração de um padrão independente de participação política. Durante toda a vigência da República Populista (1945-1964), os partidos e demais organizações políticas exerceriam suas funções de forma bastante limitada. Destituídos dos meios para uma real influência no processo decisório, sem possibilidade de interferência na definição da política governamental, evoluíram num espaço restrito, a despeito do seu real poder de mobilização social. [...] Na verdade, a experiência democrática dessa fase conduziria à instauração de um sistema semicompetitivo, caracterizado pela reduzida autonomia dos mecanismos representativos, pelo desenvolvimento de um setor empresarial atrelado aos favores do Estado e pela expansão de uma classe trabalhadora organizada em sindicatos estreitamente ligados à burocracia estatal (Diniz & Lima, 1986, p. 14).

O baixo teor de controle dos partidos políticos e do Congresso sobre as principais decisões de política governamental a que os autores se referem está atrelado ao segundo plano no qual as continuidades entre a Era Vargas e o período democrático podem ser observadas, o administrativo.

Em relação a essa esfera, a literatura destaca a institucionalização do processo de insulamento burocrático<sup>19</sup> como a principal forma de manter a intervenção do Estado no mercado e de garantir a modernização econômica do país, driblando os possíveis

---

<sup>19</sup> Nas palavras de Nunes (1997, p. 34, 35): “O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias [...]. Para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo. No contexto brasileiro, os parceiros relevantes são as elites industriais, nacionais e internacionais”.

entraves advindos com a democracia, tais como a demora na tomada de decisões e a falta de consenso sobre as prioridades de políticas públicas.

De acordo com Nunes (1997), a partir de 1946, a implementação do insulamento burocrático teria sido possível graças a uma divisão de tarefas dentro do sistema político brasileiro, em que os partidos políticos passaram a controlar os governos estaduais, os ministérios e o orçamento federal, espaços onde a patronagem e a distribuição de favores permaneceram reinantes. Como contrapartida, os políticos não tinham controle sobre o núcleo técnico do Estado, situado nas agências insuladas e protegidas das pressões políticas, que tinha arbítrio para determinar o planejamento e a implementação das políticas econômicas para modernizar o país.

A principal forma encontrada para assegurar o insulamento burocrático foi a criação de órgãos diretamente subordinados ao Poder Executivo, que atuavam através do uso de portarias, regulamentos, decretos e instruções. Esta foi a fórmula adotada por Getúlio Vargas em seu segundo governo (1951-1954), com a Assessoria Técnica, assim como por Juscelino Kubistchek (1956-1961), com os Grupos Executivos e o Conselho do Desenvolvimento. Além destes, órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC) são exemplos de agências insuladas no período. Sobre esta questão, outro ponto relevante é levantado por Eli Diniz (1978), que atenta para o fato de que esses órgãos, além de constituírem uma administração paralela com ampla autonomia de decisão, também devem ser vistos como símbolos da continuidade na confiança do papel da tecnocracia e da liderança técnica como substitutos legítimos dos políticos na condução dos negócios públicos, crença presente desde a Era Vargas.

Em contraposição a este entendimento prevalecente na época, Lourdes Sola (1998) argumenta que, embora as agências burocráticas tenham tido um papel central na geração e na supervisão do projeto de desenvolvimento do Brasil e de compartilharem este objetivo comum, diferiam muito entre si em relação à ideologia econômica específica. A autora sugere, assim, que uma importante consequência do insulamento burocrático foi o fato de que a luta diária por políticas e valores básicos a serem implementados passou a acontecer dentro do aparelho do Estado, ao invés de no Congresso Nacional, lócus para o debate político por excelência em uma democracia.

A questão levantada por Sola é relevante, pois demonstra que a transferência das decisões econômicas e políticas para o núcleo técnico do Estado não eliminou o aspecto

político do processo de *policy-making*, ao contrário do que os seus patrocinadores proclamavam. As agências insuladas, como qualquer outra organização política, competiam entre si pela alocação de valores alternativos, firmavam coalizões com grupos e atores fora da arena administrativa e tinham que bajular os partidos para proteger seus projetos no Congresso.<sup>20</sup> Além disso, como ilustrado por Diniz (1978), esses órgãos eram arenas políticas na medida em que se tornavam o novo espaço onde os interesses da burguesia podiam se expressar diretamente, tendo o benefício de o acesso não ser dependente da mediação da representação política.

O segundo ponto destacado pela literatura em relação ao plano administrativo diz respeito à noção de que o restabelecimento dos direitos civis e políticos e a introdução do pluralismo partidário não implicaram a ruptura com a dinâmica de expansão do aparato burocrático-estatal iniciada pelo regime anterior (Skidmore, 1973; Schmitter, 1971). No entanto, a forma pela qual se deu a ampliação do aparato administrativo não foi associada à busca por racionalidade e por critérios meritocráticos como na Era Vargas. A partir de 1946, o órgão que exercia esse papel, o DASP, passou a ter uma função meramente consultiva e ficou encarregado de estudos e da orientação administrativa. Dessa forma, as práticas patrimonialistas e clientelistas tornaram-se predominantes no sistema administrativo – coexistindo com as burocracias insuladas encarregadas de assuntos econômicos – e a coordenação do gasto público e do funcionamento da máquina estatal ficou muito fragilizada (Nunes, 1997). Como ilustração dessa realidade, Pessoa (2010, p. 4) demonstra que nesse período cresceram “os casos de duplicação de competência, as dissidências interburocráticas e as orientações técnicas e políticas conflitantes”, o que não havia sido observado na Era Vargas.

Em relação ao aspecto quantitativo da expansão do aparelho de Estado, a literatura destaca como o seu crescimento se deu principalmente através do desenvolvimento da administração indireta, como as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, assim como por meio das

---

<sup>20</sup> Diniz e Lima (1986, p. 21) reúnem dados que corroboraram o debate da literatura sobre o processo de insulamento observado no período. Apoiados em trabalhos de terceiros, os autores demonstram que, para o período entre 1945-1963, o Congresso apresentou uma maior quantidade de projetos de lei em todas as áreas do que o Executivo. No entanto, o último obteve maiores taxas de aprovação de seus projetos e, principalmente, de seus projetos econômicos. Em contrapartida, o número absoluto de decisões de natureza econômica tomadas pelo Congresso declinou fortemente no período.

burocracias estaduais e municipais (Pessoa, 2010; Draibe, 1985). As interpretações sobre os mecanismos indutores da expansão do Estado serão abordadas de forma mais detida na seção sobre o Período Militar, quando esse processo foi exponencialmente intensificado.

Em suma, a expansão da máquina estatal, os órgãos de planejamento criados especificamente para formular projetos ligados às necessidades econômicas nacionais e a legitimidade política que as agências insuladas obtiveram são fatores que contribuíram para garantir a continuidade da preeminência da autoridade diante do mercado nessa etapa. Esses mecanismos destacados para a esfera administrativa estão intrinsecamente relacionados aos aspectos que exerceram a mesma função no plano econômico.

Neste plano, a institucionalização do Estado Desenvolvimentista<sup>21</sup> é o grande tema ressaltado pela literatura, que utiliza o segundo governo Vargas (1951-1954) e o governo Juscelino Kubistchek (1956-1961) como as maiores expressões do entendimento de protagonismo do Estado e de apoio à ideologia do nacional-desenvolvimentismo. Em relação aos objetivos deste capítulo, cabe aqui destacar três aspectos da ação estatal nesse período que colaboram para discutir os diferentes mecanismos de manutenção e de aprofundamento do padrão de interação entre autoridade e mercado na esfera econômica: (i) a ampliação da presença estatal na economia, cujos maiores símbolos são a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e da Petrobras; (ii) a disseminação dos planos econômicos e das políticas de controle de preços, símbolos do entendimento de que os recursos de autoridade deveriam ser utilizados para organizar e controlar o mercado; e (iii) a expansão da presença do Estado territorialmente no país.

No que tange ao primeiro ponto, a intervenção estatal na economia iniciada na Era Vargas foi intensificada entre 1946 e 1964. De forma relevante para garantir a infraestrutura e evitar possíveis gargalos para a industrialização, o Estado tornou-se o responsável pelas atividades consideradas de utilidade pública, como a geração e a distribuição de eletricidade, o transporte público e as telecomunicações. A criação de empresas como a Companhia Hidroelétrica do Rio São Francisco, Furnas, Cemig, entre outras, visavam contemplar este objetivo. Ademais, datam deste período o surgimento

---

<sup>21</sup> De forma simples, o Estado Desenvolvimentista é aquele capaz de impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio, combinando certa autonomia organizacional e inserção na estrutura social subjacente (Evans, 1996).

de vários bancos estaduais, que colaboraram para o desenvolvimento do sistema financeiro nacional, e de dois órgãos que foram centrais para garantir o protagonismo do Estado na modernização econômica do país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petrobras (Giambiagi, 2001).

O BNDE é relevante tanto pelos múltiplos papéis que exerceu na relação entre autoridade e mercado, quanto como exemplo de agência insulada, como já mencionado. O Banco foi criado em 1952 com a finalidade de conceder financiamento para o programa de crescimento e modernização da infraestrutura do país, a partir do entendimento de que em países de economia atrasada a existência de instituições financeiras capazes de suprir créditos a longo prazo era uma condição *sine qua non*<sup>22</sup> (Baer *et al.*, 1973). A sua tarefa originária era fornecer crédito para que a indústria e as empresas privadas nacionais pudessem se capitalizar. Contudo, como muitos autores já retrataram, suas atividades se expandiram além de suas funções originais, e o Banco passou a atuar em diferentes frentes, principalmente no financiamento do investimento público (Evans, 1979). Foi através do BNDE, por exemplo, que o governo federal se tornou importante *stockholder* de empresas de capital misto, como a Usiminas e a Cosipa, chegando o Banco, através de seus fundos, a representar 60% de todo o investimento estatal entre 1959 e 1963 (Studart, 2005).

Lourdes Sola (1998, p. 118) atenta para uma dimensão importante da criação do BNDE como modelador do processo de acumulação no Brasil, muitas vezes subdimensionada, qual seja, “o papel exercido pelo Banco no processo de redistribuição intersetorial dos recursos, isto é, dos setores agroexportadores tradicionais para os setores considerados estratégicos da indústria – existentes ou por criar”. Segundo a autora, o remanejamento dos recursos estatais em vista de um novo projeto econômico é um dos aspectos politicamente mais sensíveis de qualquer projeto de desenvolvimento. O BNDE, nessa direção, garantiu ao Executivo a base institucional para viabilizar a sua própria estratégia política, contornando as prováveis resistências que surgiriam se a discussão sobre a redistribuição tivesse que passar pelo Congresso.

A criação da Petrobras em 1953, por sua vez, é relevante, pois garantiu o monopólio estatal de toda a exploração de petróleo em território nacional, assim como

---

<sup>22</sup> Uma vez que as empresas privadas ainda não são suficientemente grandes e fortes para gerar internamente os fundos necessários para a dimensão dos investimentos requeridos e os mercados financeiros não são suficientemente desenvolvidos para conceder financiamentos.

da maior parte das operações de refino. O Estado, desta forma, conseguiu assegurar importante fonte interna de suprimento, diminuindo a vulnerabilidade do país em face das flutuações do mercado internacional (Baer *et al.*, 1973). Além de exemplo de empresa estatal, a criação da Petrobras é útil para ilustrar outro aspecto importante atrelado ao aprofundamento do protagonismo do Estado: o uso das motivações nacionalistas para legitimar o modelo de desenvolvimento e a ampla intervenção do Estado na economia. A campanha lançada por Getúlio Vargas, em seu segundo governo, do “Petróleo é Nosso”, com amplo apoio popular, é característica da estratégia nacionalista usada para garantir suporte político para as mudanças econômicas promovidas no período.

A despeito do uso de motivações nacionalistas, a ação estatal em prol do desenvolvimento do país em nenhum momento visou excluir a participação do capital estrangeiro do processo (Evans, 1979). Pelo contrário, o Estado estimulou os investimentos internacionais na indústria, através da regulamentação das taxas de câmbio e das tarifas alfandegárias, assim como por meio de incentivos, isenções e outras facilidades para a entrada de capital estrangeiro no Brasil, preferencialmente para a formação de capital fixo (como máquinas e equipamentos) e através das multinacionais (Studart, 2005). Além do mais, foi pela via do financiamento externo que o Estado pôde se capitalizar para exercer o papel de propulsor da modernização do país.

O modelo de industrialização por substituição de importação, nessa linha, só foi bem-sucedido para que o país alcançasse altas taxas de crescimento econômico e arregimentasse seu parque industrial, pois o Estado pôde contar com o financiamento internacional, uma vez que os seus custos eram muito altos. Esta estratégia de industrialização, como o próprio nome já sinaliza, consiste na proteção e no subsídio à indústria local para que ela possa se desenvolver e produzir bens que antes eram importados. No Brasil, seu início se deu com a internalização da produção de bens de consumo não-duráveis – como têxteis, alimentos e bebidas – ainda na Primeira República e primeiros anos da Era Vargas e, como já mencionado, o Estado teve um papel diminuto como condutor dessa dinâmica de substituição (Villela, 2005).

A partir de 1940, contudo, quando a “fase fácil” desse processo já havia sido alcançada, e surgiram pontos de estrangulamento no avanço da produção, o Estado passou a atuar diretamente para garantir a substituição de importação dos bens de



consumo duráveis, como os eletrodomésticos e os automóveis. Para tanto, a partir da combinação de controle sobre as importações, manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada e expansão real do crédito, o Estado passou a impor medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não-essenciais e daqueles com similar nacional.<sup>23</sup> Daí resultou “um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo de operação” (Tavares, 1972 *apud* Vianna & Villela, 2005, p. 26). A fase final do processo de substituição de importações referente à indústria pesada e de tecnologia avançada, considerada a mais difícil, apenas seria perseguida durante o Período Militar.

O segundo aspecto da esfera econômica relevante para compreender a dinâmica do protagonismo do Estado no período diz respeito à disseminação dos planos econômicos e das políticas de controle de preços. A ideia de planejamento por trás dessas políticas é central para entender como o aprofundamento da compreensão de que os recursos de autoridade deveriam ser utilizados para organizar e controlar o mercado se deu nesse período, e chegaria ao seu ápice no regime militar.

Para elaborar essa ideia, darei aqui destaque especial ao Plano de Metas lançado por Juscelino Kubistchek em 1956, porque acredito ser este um dos maiores símbolos da crença na capacidade do Estado em guiar a acumulação de capital e modernizar o país.<sup>24</sup> O plano pelo qual o Brasil deveria crescer “50 anos em 5” enfatizava os investimentos em energia elétrica, a construção de rodovias, o desenvolvimento da indústria automobilística, a construção naval, a criação de uma nova capital e a autossuficiência em petróleo. Em 1960, as principais metas de ampliação da produção e

---

<sup>23</sup> Vianna e Villela (2005) explicam de forma simples a dinâmica econômica por trás da política de substituição de importações. Segundo os autores, pode-se apontar a existência de três efeitos relacionados à combinação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada com controle de importações: um efeito subsídio, associado a preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; um efeito protecionista, viabilizado pelas restrições às importações de bens competitivos; e um terceiro efeito, que consiste na alteração da estrutura de rentabilidades relativas, no sentido de estimular a produção para o mercado doméstico em comparação com a produção para exportação.

<sup>24</sup> O Plano de Metas, além disso, tem a política industrial como característica principal, o que é relevante para a discussão deste capítulo. Outros planos tiveram a estabilização macroeconômica como objetivo maior, e outros, uma combinação de ambas as metas. Ver Abreu (1989) para uma descrição dos planos.

da infraestrutura já tinham sido alcançadas, bem como a meta-síntese de construção de Brasília, o que deu alta legitimidade política para este tipo de ação estatal.

A elaboração, a execução e o sucesso de um projeto como o Plano de Metas indicam o avanço das competências do Estado nessa fase, que foi capaz de coordenar um conjunto complexo de instrumentos e políticas auxiliares em várias frentes simultaneamente: planejamento, coordenação, definição e implementação de políticas (Suzigan, 1988). Ainda, e de forma relevante para o argumento defendido aqui, a possibilidade de definição dos setores que eram prioritários para o desenvolvimento do país – com a fixação de objetivos e metas setoriais específicas – deixa claro o papel creditado aos critérios de autoridade como modeladores do mercado, assim como a crença na capacidade da tecnocracia de estabelecer estas metas em nome do Estado, portanto, o caráter político da modernização econômica.

Naturalmente, a possibilidade de planejamento econômico esteve intimamente relacionada com o insulamento burocrático, já destacado em relação ao plano administrativo. O Plano de Metas contou com instrumentos altamente flexíveis – como recursos financeiros não sujeitos a cortes orçamentários e de rápida obtenção – para facilitar a realização das metas propostas, que eram administradas por agências diretamente ligadas ao Executivo. Esses órgãos formavam uma “administração paralela”, que garantiu as condições para que o desenvolvimento econômico por meio da atividade de planejamento fosse alcançado sem o ônus político que seria gerado por uma reforma global do aparato administrativo<sup>25</sup> (Vianna & Villela, 2005; Sola, 1998). Como é sabido, os custos desta estratégia seriam herdados pelos próximos governos, como a alta inflação, o déficit público elevado e a deterioração das contas externas (Abreu, 1989).

A difusão dos mecanismos de controle de preços é outro exemplo do entendimento de que o Estado poderia moldar o mercado. Nesse período, como tentativa de controlar as altas taxas de inflação, o Estado passou a regular as tarifas dos serviços de utilidade pública, como telefonia, transportes públicos e energia elétrica, além dos preços de itens considerados básicos, como aluguéis, gasolina e produtos alimentícios.

---

<sup>25</sup> De acordo com Geddes (1994), as metas que estavam sob a jurisdição desta “administração paralela” alcançaram 102% de seus objetivos, enquanto os projetos que ficaram a cargo das burocracias tradicionais, em que as práticas clientelistas e patrimonialistas eram majoritárias, alcançaram apenas 32%.

Como uma variante do planejamento econômico, o controle de preços é uma forma bastante contundente de sobrepor os recursos de autoridade aos de interesse. Sendo o mercado a arena onde a dinâmica entre oferta e demanda deveria determinar o preço dos produtos, representando os interesses dos atores – ainda que saibamos que a competição não é perfeita, e que questões como confiança, normas e poder influenciam as decisões econômicas (Granovetter & Swedberg, 2001) – a introdução de recursos de autoridade para controlar os resultados do mercado é uma forma poderosa de excluir os critérios de interesses da arena econômica. Apesar da sua ampla utilização, as políticas de controle de preços poucas vezes se mostraram eficientes para controlar a inflação.

Por fim, a expansão territorial da presença do Estado merece destaque. Nas décadas de 50 e 60, iniciou-se a dinâmica de penetração da ação estatal para além do eixo Centro-Sul do Brasil. Esse processo, como os demais destacados até aqui, foi marcado pelo entendimento de que caberia à autoridade pública planejar e intervir diretamente no desenvolvimento das regiões inabitadas. A criação de órgãos como as Superintendências de Desenvolvimento regionais – as mais importantes, Sudene e Sudam – visava contemplar este objetivo, e permitiu que o padrão autoritário de interação entre autoridade e mercado fosse irradiado para todo o território do país.

A transferência da capital da República do Rio de Janeiro para Brasília, de forma similar, é outro exemplo de política adotada para expandir a capacidade de intervenção territorial do Estado, assim como é símbolo emblemático da crença no planejamento. Com a decisão de transferir o centro político para uma região inabitada no Centro-Oeste do Brasil, o Estado mostrou o alcance de seus poderes, adotando políticas de povoamento, regulando o deslocamento populacional, de transporte e de comunicação e, assim, possibilitou que os instrumentos da modernização chegassem a uma região que os desconhecia. Mais do que isso, com essa política de integração territorial, o Estado garantiu a adoção e o controle sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social em todo o território nacional.

É importante atentar para a dinâmica histórica por trás dos mecanismos de continuidade destacados até aqui. Nesse sentido, se a administração de Juscelino Kubistchek pôde traçar um projeto como o Plano de Metas, cuja meta-síntese consistia em construir uma nova capital para a República, foi porque se beneficiou do processo de transformação do Estado iniciado em 1930, que já contava com 25 anos de vigência, e permitiu que as capacidades estatais fossem acumuladas. A possibilidade de expansão

territorial também deve ser entendida pelo mesmo prisma, uma vez que ela só foi possível depois que o Estado já havia desenvolvido e complexificado suficientemente as suas capacidades e os seus poderes para então estender territorialmente os domínios de sua ação.

Em outras palavras, o planejamento bem-sucedido nesse período foi possível, pois o Estado foi beneficiado por um aparelho administrativo já montado, com capacidades de planejar, taxar, executar, financiar e cobrar, tendo à sua disposição diagnósticos dos problemas econômicos brasileiros, assim como recomendações de como superar os gargalos (Vianna & Villela, 2005), isto é, o Estado já possuía instrumentos que permitiam que expandisse a sua capacidade de ação nas esferas políticas, econômicas e sociais por uma parte maior do território nacional.<sup>26</sup>

Também é relevante destacar como a discussão desta seção está relacionada com a manutenção da modernização autoritária, mesmo em um período democrático em que outras forças sociais poderiam ter tido um papel mais preeminente. Sobre este aspecto, destaquei que os fatores fundamentais para entender a continuidade desse padrão de modernização são: (i) a manutenção das estruturas corporativistas, já que o Estado, com o trabalho sob controle, reforçou o caráter autoritário da modernização ao prevenir qualquer forma autônoma de mobilização social de baixo; (ii) o insulamento burocrático, uma solução minimizadora de conflitos capaz de contornar os interesses estabelecidos das oligarquias regionais representadas no Congresso em prol de um determinado modelo de desenvolvimento econômico; e (iii) o aumento da intervenção econômica, que garantiu o protagonismo do Estado perante o mercado, e permitiu uma ampliação do grau de autonomia da ação estatal.

Em suma, entre 1945 e 1964, o Estado – progressivamente mais forte e com competências centralizadas – continuou a ser o principal agente indutor das mudanças socioeconômicas do país, e a impedir uma quebra real com o passado, acomodando nesse desenvolvimento tanto mudança quanto continuidade. Nesse sentido, manteve-se um Estado com capacidades de intervenção limitadas devido à gama heterogênea de

---

<sup>26</sup> A discussão sobre territorialidade da ação estatal é inspirada naquela feita por Michael Mann (1991). Este autor propõe uma divisão entre *poder despótico* (capacidade que a elite estatal tem de tomar decisões que não precisam passar por uma negociação institucionalizada com a sociedade civil) e *poder infraestrutural* (capacidade estatal de penetrar e coordenar centralmente as suas decisões políticas por todo o país). A partir desta divisão, o autor sugere que o poder autônomo do Estado deriva de sua centralização territorial, que proporciona uma base potencialmente independente de mobilizar logisticamente as suas capacidades.

interesses que tinha que conformar, o que impedia que suas ações fossem estrategicamente coordenadas para alavancar o desenvolvimento do país (Evans, 1996; Kohli, 2005). Além do mais, a não-incorporação da população rural à proteção da legislação trabalhista e ao sistema de bem-estar social continuou a limitar a esfera de atuação estatal e manteve seguros os interesses das elites agrárias.

Com o golpe militar de 1964, o padrão de interação entre autoridade e mercado continuaria o mesmo, mas seria exponencialmente intensificado. A próxima seção busca lançar luz sobre essa dinâmica.

### **2.3 Período Militar (1964-1985): aprofundamento e esgotamento do modelo**

Em 1964, o regime autoritário foi reinstalado no Brasil. Pela primeira vez desde a proclamação da República, as Forças Armadas assumiram o controle direto das principais funções do governo, suprimindo direitos civis e políticos e reduzindo drasticamente a competição eleitoral. Nessa etapa, a busca pela legitimação política do regime se deu através da garantia do bom desempenho econômico do país, cuja responsabilidade estava nas mãos da elite burocrática civil e militar. O período também é caracterizado por considerável expansão do papel normativo e empresarial do Estado no campo econômico, pelo incremento da capacidade de extração do Estado, bem como pela crescente centralização da tomada de decisões (Martins, 1988).

Devido a estas características, o Período Militar no Brasil tem sido incluído na categoria dos regimes burocrático-autoritários,<sup>27</sup> cuja autoproclamada função histórica era promover, generalizar e garantir um modo de expansão capitalista baseado na forte intervenção estatal, na organização oligopolista da produção e na internacionalização da economia. De acordo com este entendimento, uma vez que o país alcançasse determinado nível de desenvolvimento econômico, as instituições democráticas seriam restabelecidas, sendo a ditadura militar apenas uma etapa transitória.

O objetivo desta seção é demonstrar como se deu o aprofundamento do padrão de interação entre autoridade e mercado no Período Militar, e apresentar as principais

---

<sup>27</sup> Conceito criado por Guillermo O'Donnell. Para uma discussão sobre os aperfeiçoamentos do conceito, inclusive do próprio O'Donnell, ver Collier, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

interpretações sobre a dinâmica que levou ao esgotamento desse modelo. De modo geral, as dinâmicas das três esferas de análise priorizadas até aqui permaneceram se desenvolvendo na mesma direção – isto é, no sentido de maior centralização política, de contínua expansão do aparato burocrático e de maior intervenção econômica – só que elevadas a outro patamar e mais intensamente imbricadas uma na outra. Por este motivo, focarei apenas nos mecanismos próprios do Período Militar que permitiram a intensificação do padrão de interação, e destacarei mais detidamente a dinâmica da esfera econômica, que passou a exercer um papel de liderança perante as demais.

Após a intervenção militar de 1964, a ordem política foi alterada em relação ao período democrático no que tange à redução da participação política, à eliminação da oposição e ao controle da informação sobre as atividades do Estado (Lima & Diniz, 1985). Além disso, as prerrogativas do exercício do poder foram amplamente concentradas nas mãos do Executivo Federal – cuja legitimidade provinha do Alto Comando das Forças Armadas – e o Congresso e o Judiciário foram esvaziados, tendo os seus poderes quase inteiramente eliminados.

A concentração de poderes em torno do Poder Executivo, incorporado prioritariamente na Presidência da República, pode ser interpretada como uma forma de aprofundamento dos mecanismos de centralização política destacados para os períodos anteriores. Esse processo, que se iniciou durante a Era Vargas e que foi garantido pela fragilidade do Congresso e pelo insulamento burocrático durante o período democrático, foi instituído no regime militar por uma engenharia política que garantia poderes especiais para o presidente – como a possibilidade de supressão de direitos e de partidos políticos, de cassação de mandatos públicos e de colocar em recesso os corpos legislativos – direitos garantidos com a promulgação dos Atos Institucionais 2 e 5, em 1965 e 1968, respectivamente (Lima & Diniz, 1985).

Outra continuidade no plano político em relação aos anos anteriores foi a manutenção da estrutura corporativista de representação de interesses. No que tange às associações patronais, durante os 20 anos de regime militar, elas alternaram momentos de forte presença no aparelho do Estado, com participação relevante em conselhos econômicos, e períodos de menor relevância, com o fechamento do processo decisório e a subsequente exclusão do empresariado das instâncias estratégicas para a definição de políticas econômicas (Diniz & Boschi, 2004). Além disso, no Período Militar, as relações de trabalho permaneceram reguladas pela CLT, e o sistema de bem-estar social

continuou a atrelar os benefícios sociais à posição dos trabalhadores no mercado de trabalho formal. No entanto, com a expansão da legislação trabalhista para as massas rurais, importantes ganhos foram obtidos em relação à distribuição dos benefícios e dos direitos sociais (Skidmore, 1973).

No plano administrativo, a continuidade institucional foi garantida pela maturação da rede de agências estatais e pelos órgãos regulatórios que foram montados e consolidados desde a Era Vargas (Sola, 1998). No contexto de um regime autoritário, contudo, o processo de insulamento burocrático não mais precisou de um esforço deliberado de proteção por parte do Executivo, pois as tecnocracias militar e civil já estavam inteiramente legitimadas, assim como o Congresso e outros atores políticos tinham diminutas possibilidades de interferência no processo decisório. Por este motivo, os 21 anos de ditadura militar são considerados o apogeu do estilo tecnocrático de gestão da máquina pública e da economia, ainda que tenha continuado a coexistir com um amplo segmento da burocracia integrado ao sistema de patronagem e ao clientelismo, como nos períodos anteriores (Diniz, 2007).

De forma mais expressiva para o argumento defendido aqui, o segundo aspecto relevante na esfera administrativa foi o crescimento exponencial do aparelho estatal no Período Militar, principalmente através da expansão do setor produtivo do Estado. Este ponto está intrinsecamente relacionado ao aumento da intervenção estatal na economia. De fato, como o novo regime utilizou a manutenção do crescimento econômico como forma de legitimação política do poder militar, nessa etapa observa-se um maior imbricamento entre os três planos em direção ao aprofundamento do padrão autoritário da relação entre Estado e mercado, e uma importância maior é dada à esfera econômica, que passa a liderar as demais.

No plano econômico, o aumento da intervenção estatal no período foi prioritariamente alcançado através da proliferação de empresas federais, estaduais e municipais; da criação das *holdings* setoriais, como Siderbrás, Eletrobrás, Telebrás, entre outras “Brás”; e da diversificação das atividades das grandes empresas estatais criadas nas décadas de 1940 e 1950. Em relação ao último ponto, em meados de 1960, essas empresas já tinham alcançado maturidade e consolidado as suas posições em várias indústrias de insumos básicos. A Petrobras, por exemplo, em 1970, já era considerada uma das cem maiores empresas do mundo e a maior da América Latina, e outras empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e a

Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, já tinham uma linha de produção bastante desenvolvida. O crescimento destas empresas no período esteve associado à criação de várias subsidiárias, como a Petroquisa e a Braspetro da Petrobras, que passaram a atuar em segmentos da petroquímica e da exploração de petróleo no Brasil e no exterior (Evans, 1979; Baer *et al.*, 1976).

Os indicadores do crescimento do setor produtivo do Estado no período são impressionantes. Enquanto até 1965 o Estado contava com apenas 40 empresas, entre 1966 e 1975, 231 novas empresas estatais foram criadas. Destas, 175 eram destinadas a serviços públicos (comunicações, energia elétrica, serviços de administração portuários, entre outros), e 42 eram ligadas à indústria de transformação, como os setores petroquímico e metalúrgico (Giambiagi, 2001; Martins, 1985). A criação dessas empresas permitiu que o Estado aprofundasse o padrão de desenvolvimento substitutivo de importações, alcançando altas taxas de crescimento, e que os esforços estatais fossem voltados para um esforço deliberado de exportação da produção.

Além da atuação no setor produtivo, as políticas fiscal, monetária e de controle de preços foram amplamente utilizadas – com o auxílio de instrumentos mais efetivos e coordenados do que em etapas anteriores – para garantir o crescimento industrial. A criação do Conselho Interministerial de Preços (CIP) em 1968, por exemplo, permitiu que o Estado desenvolvesse um completo mecanismo de controle sobre custos e preços de setores-chave da economia<sup>28</sup> (Lago, 1990). Igualmente, a reforma tributária realizada entre 1964 e 1967 fez com que o Estado aumentasse a sua arrecadação e modernizasse o sistema tributário. Essas mudanças tiveram efeitos diretos na distribuição de renda, uma vez que beneficiavam as classes de renda alta (os poupadores) com incentivos e isenções no imposto de renda, e penalizava as classes de renda baixa ao aumentar os

---

<sup>28</sup> O CIP era um mecanismo muito completo e desenvolvido para que os recursos de autoridade fossem efetivamente utilizados para controlar o mercado. Nas palavras de Baer *et al.* (1973, p. 905, 906): “O CIP é a organização governamental que controla efetivamente os preços [...]. Seus poderes indiretos são substanciais. Por exemplo, se uma firma eleva os preços sem apresentar uma justificativa ao CIP ou se uma justificativa é apresentada, porém não é aceita pelo CIP, e se os preços são assim mesmo aumentados, a firma se arrisca a ter cancelada sua linha de crédito com o Banco do Brasil e os demais bancos governamentais, além de que boa parte de seu crédito com os bancos privados pode ser reduzida, de vez que o Banco Central pode recusar o redesconto de seus títulos [...] Todas as firmas dos setores nos quais o CIP tem interesse devem obter permissão para elevar seus preços e devem justificar seu pedido apresentando informações sobre seus custos. [...] Com esse processo, o Governo, através do CIP, tem acumulado um grande acervo de informações sobre as atividades do setor privado, aumentando dessa forma seu controle sobre o mesmo”.



impostos indiretos. A carga tributária aumentou de 17% do PIB em 1963 para 26,5% do PIB em 1985 (Giambiagi *et al.*, 2005).

As possibilidades de o Estado intervir na economia ainda foram beneficiadas pela reforma do sistema financeiro nacional, que garantiu mecanismos de financiamento capazes de sustentar o desenvolvimento do país a longo prazo. O Banco Central do Brasil, como executor da política monetária, e o Conselho Monetário Nacional, com funções normativas e reguladoras, foram criados nessa época. A reforma do sistema financeiro instituiu mecanismos que facilitavam a captação de recursos externos e o desenvolvimento do mercado de capitais, fatores cruciais para financiar o aumento dos gastos estatais gerado para sustentar a dinâmica político-econômica do modelo (Hermann, 2005).

Luciano Martins (1985) sugere uma interpretação interessante para a dinâmica expansiva da ação estatal observada no Período Militar, mas que também é útil para pensarmos esse processo em outros períodos históricos. Segundo este autor, a expansão do Estado no plano econômico realizava-se, por um lado, através de um movimento integrado por forças centrípetas – o incremento e a concentração dos recursos financeiros e de decisões normativas em nível do governo federal<sup>29</sup> – e do aumento da capacidade extrativa do Estado. Por outro, o movimento expansivo se dava por forças centrífugas – isto é, agências relativamente independentes e dotadas de certa autonomia para a alocação desses recursos e a aplicação de suas decisões – e também por meio do incremento da ação empresarial do Estado.

De acordo com Martins, a relação entre as forças centrípetas e centrífugas fez com que o modo da expansão das atividades estatais no Brasil se desse na direção da administração descentralizada – autarquias, fundos e fundações – e na órbita das empresas governamentais. No tocante às primeiras, o autor ilustra que o relativo grau de independência administrativa e financeira de que dispunham dentro do aparelho do Estado – inclusive com recursos próprios – facilitou que essas agências passassem a desenvolver lógicas próprias a partir de critérios de rentabilidade tipicamente

---

<sup>29</sup> Em relação a este ponto, o mecanismo se deu através do incremento dos recursos orçamentários, principalmente de origem tributária, e da expansão dos recursos extraorçamentários, por meio da criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças (Fundos sociais, como PIS-PASEP e FGTS, títulos da dívida pública, ORTN e LTN, e a apropriação de parte dos recursos gerados pela exportação de produtos agrícolas e pelos jogos de azar). Segundo Martins (1985, p. 44), o conjunto desses recursos constitui a “base material de natureza financeira que arma o aparelho do Estado e dimensiona seu papel de agente econômico e de promotor do desenvolvimento”.

empresariais. Dessa forma, para garantir a sua manutenção, as agências muitas vezes ampliavam seu raio de ação e suas atividades para além dos objetivos iniciais, ou eram absorvidas por outras e tinham as suas competências alteradas (Lima & Diniz, 1985). O efeito multiplicador se dava porque as agências não desapareciam, mas eram sempre absorvidas de alguma forma pelo próprio Estado – situação que acabou por gerar uma superposição de competências das diversas agências, assim como dificultou a possibilidade de planejamento integrado (Pessoa, 2010).

Em relação às empresas estatais, o autor argumenta que a capacidade de autofinanciamento e de endividamento externo determinou muito da liberdade de ação que as empresas tinham para escolher suas políticas de investimento, e permitiu que se expandissem.<sup>30</sup> Além disso, como muitas foram criadas com autonomia considerável para protegê-las das mudanças de poder e das práticas clientelistas, e devido à ausência de um sistema institucionalizado de controles eficientes, o grau de autonomia dessas empresas era muito elevado. Dessa forma, como qualquer grande empresa capitalista, as empresas estatais podiam expandir o âmbito de suas ações para garantir a rentabilidade, motivo pelo qual o seu crescimento ocorria sem a necessidade de qualquer ideologia que conotasse vontade política.

O movimento expansivo do Estado do qual trata Luciano Martins deve ser compreendido em um quadro geral de expansão da economia. Entre os anos de 1968 e 1973, o país viveu o chamado “milagre econômico” – alusão à conjunção de crescimento acelerado (a taxa média de crescimento do PIB no período foi de 11,1%) com queda da inflação e melhoria na balança de pagamentos, conjuntura raramente observada na economia. Esse “milagre” foi beneficiado pelas condições favoráveis no mercado externo, com alta disponibilidade de liquidez a juros baixos e forte expansão do comércio internacional, assim como pela coordenação das reformas estruturais e políticas estatais para garantir o alto crescimento (Lago, 1990). No entanto, como essa dinâmica econômica era dependente da importação de bens de capital para a indústria

---

<sup>30</sup> Sobre este ponto, Rogério Werneck (1986, p. 4) chama a atenção para a ampla oferta de crédito internacional aberta às empresas estatais brasileiras, e que era mais restrita para fins de política monetária: “havia resistência no sistema financeiro internacional à captação de empréstimos externos com a finalidade específica de financiamento dos déficits em transações correntes, mas não havia qualquer resistência ao financiamento de projetos concretos de investimento, particularmente quando se tratasse de investimentos estatais. Curiosamente os bancos internacionais julgavam mais seguros os empréstimos a estes projetos, [...], sem qualquer preocupação com a geração líquida de divisas que poderiam vir a proporcionar”.

(máquinas, petróleo e seus derivados) e da política deliberada de captação de recursos externos, a sua viabilidade seria restringida quando as condições favoráveis mudassem, o que aconteceu em meados da década de 1970.

Embora pouca ênfase tenha sido dada até aqui à forma como o cenário econômico internacional constrangeu ou abriu oportunidades para a manutenção do padrão de interação entre autoridade e mercado, é importante destacar as características da crise econômica dos anos 70 e 80, pois parte relevante das interpretações sobre o esgotamento do modelo de interação passa pela compreensão da crise fiscal e financeira que o Estado viveu no período. Igualmente, é a partir da ilustração dos requisitos impostos pelo sistema econômico, os quais restringiam as possibilidades de ação abertas aos *policy-makers*, que os fatores políticos e as dificuldades de conservação do padrão de desenvolvimento adotado até então no Brasil ganham sentido<sup>31</sup> (Sola, 1995).

Como já destacado, o surto econômico de 1968 até 1973 foi baseado na rápida expansão das importações de bens de capital e da dívida externa brasileira, o que implicou o aumento da dependência externa do país. Nesse período, a dependência estrutural da economia em relação ao petróleo importado cresceu significativamente, com a importação do insumo passando de 59%, em 1967, para 81% do consumo interno, em 1973. O parque industrial brasileiro era incapaz de gerar a oferta necessária de bens de capital e de petróleo em níveis que não comprometessem o desenvolvimento industrial, o que tornou o crescimento da economia dependente da capacidade de importar esses produtos e da entrada generosa de capitais no país (Carneiro, 1990).

Depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, e da subsequente elevação da taxa de juros e contração da economia mundial, o cenário econômico internacional já não se mostrava favorável à manutenção do desenvolvimento baseado no alto endividamento. Em 1974, contudo, no início do governo Geisel e com o lançamento do II PND, o Estado optou por aprofundar o modelo de industrialização substitutiva, realizando grandes investimentos em infraestrutura e nos setores de bens de produção e de energia, apoiado na captação de recursos externos. Datam desse período os grandes projetos militares, como as Hidroelétricas de Itaipu e Tucuruí, o Minério de Ferro em Carajás, o Próalcool, o Programa Nuclear Brasileiro, entre outros.

---

<sup>31</sup> Embora esse debate muitas vezes apareça atrelado ao fim da ditadura militar e à mudança de regime, buscarei, sempre que possível, focar nas interpretações sobre a exaustão do entendimento de que os recursos de autoridade deveriam ser usados para moldar o mercado, e nas interpretações sobre a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Esses investimentos garantiram sobrevida às altas taxas de crescimento do PIB, e o Estado assegurou o avanço do desenvolvimento industrial do país, internalizando os setores de bens de capital e de insumos industriais – a última fase do processo substitutivo de importações. No sentido da redução da dependência produtiva, portanto, a opção por aprofundar o modelo substitutivo baseado no alto endividamento do Estado foi bem-sucedida. Contudo, essa escolha aumentou ainda mais a dependência financeira em relação ao mercado internacional de capitais. Com as novas altas da taxa de juros internacional e a segunda elevação do patamar de preços do petróleo em 1979, a capacidade de adaptação da economia brasileira ao ambiente econômico internacional diminuiu consideravelmente (Carneiro, 1990).

Há um consenso na literatura sobre a importância do II PND como momento de afirmação máxima do padrão de interação entre autoridade e mercado, assim como da definição dos contornos da crise desse modelo que se seguiria (Sallum Jr & Kugelmas, 1993). Em relação ao aprofundamento da forma de Estado ativista e condutor do processo de acumulação do capital, é interessante notar como diante do desajuste externo criado pelos choques do petróleo não sucedeu um ajuste econômico interno, ao contrário, o Estado optou por evitar a recessão e dar continuidade ao processo de substituição de importação. Os investimentos para contemplar este objetivo eram muito elevados e de longa maturação, e o Estado passou a atuar sozinho, sendo a participação da indústria privada nacional bastante diminuta nessa etapa, especialmente em comparação aos anos anteriores, quando a parceria em torno da indústria de bens de consumo duráveis havia sido estreita (Evans, 1979).

A escolha em insistir no modelo de desenvolvimento, mesmo à custa do alto endividamento e de o Estado arcar praticamente sozinho com o projeto, ilustra bem o entendimento de que os critérios de autoridade deveriam (e poderiam) sanar os desequilíbrios do mercado que prevalecia na época. Mais do que isso, demonstra como era esperado que o Estado – mesmo diante da redução drástica do financiamento externo de suas atividades – continuasse a garantir o bem-estar econômico de todos os interesses econômicos e políticos divergentes. O fato de parte expressiva da dívida privada externa ter sido estatizada no período é exemplar deste entendimento<sup>32</sup> (Werneck, 1986).

---

<sup>32</sup> Em 1980, o setor público passou a arcar com 80% da dívida externa brasileira, valor que, seis anos antes, girava em torno dos 50%. Ver Werneck (1986) para uma explicação sobre os mecanismos que

Dessa forma, o Estado que se moldou acomodando mudança e atraso, garantindo desenvolvimento industrial e protegendo os interesses agrários, alcançava o seu auge e o seu esgotamento simultaneamente. Isto porque, ao tentar compatibilizar uma multiplicidade de interesses com a manutenção do crescimento, o Estado entrou em uma crise financeira e fiscal que minou progressivamente a sua capacidade e a sua autonomia para comandar e coordenar o desenvolvimento do país nos moldes em que havia feito até então (Sola, 1993).

A debilidade financeira, além do mais, foi conjugada a um amplo questionamento popular e das elites estratégicas em relação à lógica da atuação estatal, que sinalizou de forma contundente que o esgotamento do modelo havia chegado ao seu limite. A partir de 1980, o Estado, que desde a Era Vargas havia funcionado sistematicamente como mecanismo de proteção das várias atividades econômicas existentes no país em face das vicissitudes do mercado internacional e nacional, passou a ser duramente criticado. Elisa Reis (1998) explicita essa dinâmica nos seguintes termos:

A crise prolongada que afetou o Brasil a partir do começo dos anos 1980 foi um elemento decisivo no enfraquecimento do consenso desenvolvimentista e da legitimidade governamental. Embora os militares nunca tenham conseguido obter uma ampla legitimidade, a oposição viu-se impotente para desafiar o *status quo* enquanto persistiu certo otimismo com relação ao desempenho da economia. Inversamente, uma vez que as perspectivas econômicas começaram a decair, tanto o regime ditatorial quanto o velho desenvolvimentismo que vinha de antes perderam credibilidade (Reis, 1998, p. 222).

Restava claro, portanto, que o Estado, com ampla capacidade para promover o crescimento econômico, não tinha competências para negociar interesses divergentes, uma vez que historicamente havia adotado soluções minimizadoras de conflitos e acomodado os diferentes grupos sociais no aparelho estatal. A manutenção dessa estratégia foi ainda mais prejudicada a partir de 1974, com o governo Geisel, quando uma “abertura lenta e gradual” do regime ditatorial se iniciou, preparando o terreno para

---

permitiram que os riscos cambiais da dívida externa privada fossem assumidos pelo Estado, e suas consequências sobre a crise financeira do setor público. Ver também Bacha e Malan (1990) para uma explicação sobre a escalada da dívida externa brasileira na década de 80 devido às mudanças de possibilidade de financiamento externo (transição de empréstimos com amortização de longo prazo feita por instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, para empréstimos de curto prazo, com altas taxas de juros e de origem privada).

uma “futura e segura” saída de cena dos militares. Com a realização das primeiras eleições diretas para os governos estaduais em 1982, e a expectativa de que o processo de abertura política prosseguiria sem retrocessos, o esquema de controle do poder central foi abalado, e o Estado teve menos possibilidades de se manter como único protagonista do desenvolvimento do Brasil (Sallum Jr & Kugelmas, 1993).

Kohli (2005, p. 216) credits essas dificuldades que o Estado passou a enfrentar na década de 1980 ao seu caráter misto, isto é, “desenvolvimentista, mas com limitações”. Em contraposição às explicações centradas no sistema econômico, que enfatizam apenas o excessivo apoio no capital estrangeiro e a incapacidade da autoridade pública de incentivar as exportações, o autor foca no caráter político dessas escolhas, que eram limitadas pelos constrangimentos do tipo de Estado que se formou no Brasil. Nesse sentido, tanto a modernização autoritária que incorporara continuamente grupos com interesses divergentes ao desenvolvimento do país, quanto o fato de que a legitimidade política do regime militar estava pautada na manutenção do alto crescimento econômico são fatores políticos que Kohli (2005) aponta como relevantes para dar sentido às opções tomadas.

Evans (1979), em um argumento similar, salienta que o Estado desenvolvimentista era um Estado repleto de contradições. Era um Estado com um projeto nacionalista, mas com uma estratégia de acumulação condicionada pela sua relação com a economia internacional e dependente da cooperação das empresas multinacionais. Era um Estado que protegia os interesses econômicos da classe dominante, mas a excluía da participação política direta, em um equilíbrio que só era mantido enquanto esses privilégios e essa proteção também o fossem. Por fim, era um modelo em que a industrialização criava novos grupos sociais, com novas demandas, que eram incorporados ao modelo corporativista e contemplados com o adiantamento de políticas sociais, implicando uma estabilidade frágil (Diniz & Boschi, 2004).

Dessa forma, segundo Evans, conforme a dinâmica intervencionista e corporativista entre autoridade e mercado avançou, o próprio desenvolvimento deste modelo teria criado em sua estrutura as forças que levaram ao seu esgotamento. Com a modernização socioeconômica, a sociedade brasileira tornou-se mais complexa e o Estado não conseguia controlar como antes as demandas dos grupos emergentes por meio da incorporação corporativista. Similarmente, conforme a estrutura interna do sistema produtivo brasileiro e a relação do país com a economia internacional mudaram,

a antiga fórmula de manutenção do crescimento econômico do país via substituição de importações também deixou de ser eficaz.

## **2.4 Resumo do capítulo**

Neste capítulo busquei traçar um panorama histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil de 1930 até o fim do regime militar. Ainda que os contextos políticos e econômicos que o país enfrentou durante esses 55 anos tenham sido muito distintos, demonstrei como a centralidade conferida ao Estado como promotor político e econômico do desenvolvimento do mercado e da modernização do país foi um parâmetro histórico presente em todo o período.

Na primeira seção, illustrei como as transformações pelas quais o Estado brasileiro passou durante a Era Vargas permitem classificar esta etapa como a conjuntura crítica que marcou o início da fase de protagonismo do Estado. Esta qualificação foi defendida em vista do fato de que foi a partir dos alicerces criados nesse período que os atores determinaram suas estratégias políticas em etapas posteriores na direção da permanência e do aprofundamento do padrão autoritário de interação entre autoridade e mercado, ainda que adaptado às dinâmicas sociais correntes em cada momento.

A análise do desenrolar dessa dinâmica foi dividida em três períodos históricos (1930-1945; 1945-1964; 1964-1985), demarcados pelas mudanças de regime político, e a partir dos três planos distintos em que foi refletida. Elegi esta organização para o capítulo porque a considerei profícua para demonstrar como o padrão autoritário da relação entre Estado e mercado se manteve tanto em regimes democráticos quanto em ditatoriais, e para ilustrar que se tratou de um processo multifacetado, e não restrito apenas à esfera econômica.

Direcionada por estes objetivos, em relação ao plano político, a minha preocupação central foi explicitar como, a partir da Era Vargas, um processo contínuo de concentração de recursos, de competências e de poder decisório nas mãos do Executivo federal permitiu que o Estado liderasse a modernização do país. Argumentei, além do mais, que esse desenvolvimento foi diferente daquele possível durante o período da República Velha, quando uma organização altamente descentralizada

impedia a formatação de um projeto nacional e o Estado dispunha de poucos mecanismos para intervir nas relações econômicas e sociais.

Já para a esfera administrativa, centrei a discussão no conjunto de mecanismos institucionais e de agências criadas para viabilizar o protagonismo do Estado perante o mercado, que permitiram que a capacidade de intervenção estatal fosse continuamente fortalecida. Nessa linha, mostrei como a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos – isto é, a elaboração das agências insuladas – foi essencial, uma vez que a partir destes órgãos o Estado pôde intervir diretamente nas relações de mercado que até 1930 eram essencialmente privadas.

Por fim, no plano econômico, destaquei como o modelo de industrialização via substituição de importações, a ampla proteção e o subsídio concedidos ao capital privado nacional e os mecanismos de controle de preços foram respaldados pelo entendimento de que caberia ao Estado direcionar, patrocinar e comandar o desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, discuti como a modernização econômica do país foi marcada por mudanças controladas e instituídas pelo Estado que permitiram contemplar interesses antigos e modernos, sem implicar uma ruptura com o passado.

A partir das considerações feitas para as três esferas, illustrei como o modelo de articulação entre autoridade e mercado começou a mostrar sinais de esgotamento na década de 1980, quando mudanças drásticas no cenário econômico mundial causaram sérias dificuldades financeiras para o Estado, e desde o momento em que a própria dinâmica interna da modernização autoritária alcançou a exaustão. Concluí, finalmente, ressaltando que nesse período, após anos convivendo com o regime militar, a inflação alta e o crescimento econômico diminuto, grande parte da opinião pública e dos grupos organizados passou a criticar abertamente a excessiva intervenção estatal na vida econômica e política dos indivíduos, possibilitando que um debate sobre o papel do Estado fosse iniciado na sociedade brasileira.

Como veremos a seguir, a partir de 1985, com a saída dos militares do poder e o início da redemocratização do país, importantes reformas econômicas, sociais e políticas foram perseguidas visando alterar o padrão autoritário de relação entre autoridade e mercado. A literatura que trata desse período da história da economia política do Brasil é bastante controversa, com posições que variam desde a defesa de que as reformas representaram um ponto de inflexão na trajetória do capitalismo no país, até outras que



não concordam com esta ideia e ressaltam os aspectos que permaneceram da relação entre Estado e mercado.

O próximo capítulo tratará dos diagnósticos presentes na literatura sobre as tentativas de mudança na forma de articulação entre autoridade e mercado feitas durante as décadas de 1980 e 1990. Para tanto, o exercício realizado ao longo do presente capítulo será essencial, pois somente a partir da compreensão do processo histórico que caracterizou a modernização autoritária no país poderemos ter uma perspectiva de longo prazo para lançar luz sobre o período de reformas.

Além disso, a compreensão da trajetória de fortalecimento dos recursos de autoridade perante os de mercado é essencial para evitarmos todas as descaracterizações históricas resultantes de julgamentos simples do tipo “antes e depois”. Permite, nesse sentido, contornar os deslizes das análises que fazem tábula rasa do impacto do padrão sequencial da relação entre autoridade e mercado no país e, por conseguinte, julgam que o Brasil teria sucumbido ao paradigma neoliberal ou, em contraposição, avaliam que aqui as reformas não teriam sido suficientes.

### **CAPÍTULO 3 – REFORMAS DOS ANOS 1980 E 1990: CONTINUIDADES, MUDANÇAS E DINÂMICA HISTÓRICA**

Os últimos 25 anos representaram um período de grandes transformações econômicas, políticas, institucionais e sociais no Brasil. Na década de 1980, o regime militar foi substituído por um governo civil, a nova Constituição “cidadã” foi promulgada em 1988 e, no ano seguinte, eleições diretas para presidente aconteceram depois de quase 30 anos. Pelo lado econômico, desde o início dos anos 1990, a economia foi progressivamente aberta para o comércio e para os investimentos internacionais, diversas empresas estatais foram privatizadas, controles de preços foram revogados e um novo marco regulatório foi erigido.

As reformas dos anos 1980 e 1990 marcaram uma reorientação da estratégia nacional de desenvolvimento, transferindo recursos de poder e de autoridade do Executivo federal para estados e municípios, o Congresso, a sociedade civil e o mercado. No entanto, quando a experiência brasileira é comparada com a de outros países latino-americanos que passaram pelo mesmo processo de mudança, o ritmo e a extensão das reformas no país são considerados moderados ou baixos, isto é, apesar das importantes mudanças *de facto* observadas na forma de interação tradicional entre autoridade e mercado, as alterações na concepção e na atuação do Estado brasileiro ainda são consideradas tímidas e incompletas quando comparadas com outras experiências internacionais, ou ao potencial que poderiam ter alcançado.

Este capítulo busca lançar luz sobre esta questão através da perspectiva macro-histórica. Para tanto, trata das tentativas de ruptura com o padrão histórico de interação entre Estado e mercado no Brasil, com a intenção de discutir os argumentos presentes na literatura sobre a incompletude e os avanços das reformas. A partir deste esforço, sugere até que ponto o processo histórico que caracteriza essa relação pode aclarar os limites impostos às possibilidades efetivas de mudança observadas.

De forma análoga à estratégia adotada no capítulo anterior, a discussão sobre as tentativas de transformação do Estado brasileiro será feita considerando a análise dos três planos distintos em que foram refletidas: econômico, político e administrativo. Além disso, para cada esfera serão levantadas questões sobre como o processo histórico que caracteriza a relação entre autoridade e mercado teria influenciado o estranhamento

das novas funções que se esperava que o Estado cumprisse, e teria imposto dificuldades estruturais de se adotar um novo padrão de interação.

Dada a multiplicidade de possibilidades de abordar esse processo de mudança, a análise se limitará a tratar do principal aspecto em comum entre os três planos, qual seja, a proposta de alteração no entendimento sobre o papel do Estado nacional e sobre a sua interação com o mercado. Dessa forma, as particularidades e as diferenças das tentativas de reformas entre as três esferas, e até no interior de cada uma, só serão examinadas quando colaborarem para a compreensão da tentativa de inverter a preferência tradicional pelos recursos de autoridade.

A exposição realizada neste capítulo deve ser interpretada como uma sequência da análise realizada no segundo, visando complementar o panorama macro-histórico da relação entre Estado e mercado no Brasil a partir de uma sistematização da literatura sobre o tema. Portanto, de forma similar, não será realizada uma discussão pormenorizada de todos os aspectos dessa relação, mas serão levantados os pontos relevantes para dar sentido histórico a essa trajetória. No Anexo também são apresentados indicadores econômicos relevantes, que permitem que se tenha uma dimensão quantitativa dos aspectos que serão discutidos neste capítulo.

### **3.1 Um novo padrão de relacionamento entre Estado e mercado: o paradigma neoliberal e as alterações na esfera econômica**

No capítulo anterior vimos que o padrão histórico de interação entre autoridade e mercado no país é caracterizado pelo entendimento de que o primeiro deveria interferir ativamente na promoção do segundo. A centralidade conferida ao Estado como promotor político e econômico do desenvolvimento do mercado e da sociedade marcou a modernização do país, em uma dinâmica em que a intervenção e o planejamento estatal foram priorizados em detrimento da competição de mercado. Neste modelo, o Estado tinha o papel de indutor da industrialização através da concessão de crédito e do uso intensivo de instrumentos cambiais, tarifários e fiscais; o de empreendedor, com participação direta no mercado, a fim de eliminar os principais “pontos de estrangulamento” da economia e garantir a expansão da indústria no país; e o de gerenciador de interesses econômicos, sociais e políticos divergentes, acomodando-os

em maior ou menor grau na máquina estatal. Essa estratégia era baseada em um alto grau de concentração de poder e de recursos no Executivo federal.

O final da década de 1970 e o início da década de 1980 foram marcados por uma sucessão de crises econômicas e políticas no Brasil e no mundo que deram início a um processo de mudança na arquitetura político-institucional que, desde 1930, havia sustentado a modernização autoritária no país (Diniz, 2007). Embora não seja possível abordar o complexo conjunto de fatores externos e internos que colaborou para desencadear essas mudanças, é importante destacar uma questão central para alcançar os objetivos da análise: a forma como a alteração do paradigma internacional em relação ao papel adequado do Estado foi conjugada aos condicionantes internos para promover as mudanças observadas no Brasil.<sup>33</sup>

A grande maioria dos estudos sobre o período de reformas no país faz referência – de forma mais ou menos contundente – à influência que a ideologia privatizante e o paradigma neoliberal tiveram sobre o processo de mudança do Estado brasileiro e dos países em desenvolvimento no final do século XX. Esta alusão é extremamente importante, assim como esperada, uma vez que parte relevante do impulso de reversão da estratégia nacional-desenvolvimentista esteve associada à necessidade e à dificuldade de solução da crise fiscal e da dívida externa desses países (Bresser-Pereira, 2007).

Na década de 1980, após várias tentativas frustradas de retomar o crescimento econômico sob o modelo estatista, formou-se um consenso de que um novo projeto de desenvolvimento era necessário para superar a crise. Nesse período, a crença internacional e a orientação dada pelos órgãos multilaterais e pelos governos credores eram de que somente através da adoção de reformas neoliberais orientadas para o mercado seria possível solucionar o colapso econômico em que se encontravam os países subdesenvolvidos (Reis, 2009).

---

<sup>33</sup> Em relação aos fatores externos que condicionaram o período de reformas no Brasil, além do consenso neoliberal e da correlata pressão de mercados, governos e instituições multilaterais para a redefinição da agenda pública no país, a literatura destaca o papel exercido pela crise financeira global e os avanços da globalização como fatores que influenciaram as tentativas de transformação do Estado brasileiro. Em menor grau, similarmente, também são citados o colapso do socialismo e o fim da Guerra Fria. Embora estes dois últimos acontecimentos não tenham afetado diretamente o Brasil ou outros países da América Latina, eles teriam sido relevantes para sugerir que a crença no planejamento estatal e no uso exclusivo dos recursos de autoridade havia sido superada por um arranjo capitalista mais privatista (Krugman, 1995).

A principal premissa na qual se baseia a ideologia neoliberal é a de que os mercados alocam os recursos de forma potencialmente mais eficiente do que o Estado, portanto, que o intervencionismo estatal deve ser reduzido ao menor grau possível. Na década de 1980, o maior exemplo de tradução desta ideia para propostas práticas de políticas foi o chamado “Consenso de Washington” – um receituário de reformas recomendadas pelo *mainstream* econômico para que os países em desenvolvimento entrassem em uma rota de crescimento autossustentado (Diniz, 2007). Sumariamente, as propostas do Consenso giravam em torno da promoção de ampla liberalização financeira e comercial e da severa disciplina fiscal, conjugadas com uma forte redução do papel do Estado na economia (Barros de Castro, 2005).

Para alcançar estes objetivos, os países subdesenvolvidos deveriam iniciar uma série de reformas estruturais para dismantelar os seus passados desenvolvimentistas, alterando de forma definitiva o entendimento de que os recursos de autoridade precisariam ter preferência sobre os de mercado. O Estado, neste novo formato consagrado internacionalmente, deveria limitar a sua atuação à garantia da estabilidade macroeconômica, amparado por políticas monetárias ortodoxas, e ao exercício de uma função reguladora (Giambiagi & Além, 2001; Schneider, 1997). Capacidades de intervenção historicamente acumuladas, como a de atuar diretamente no mercado através das empresas estatais, ou o uso de mecanismos de fechamento das economias para proteger as indústrias nacionais passaram a ser consideradas anacrônicas, e teriam que ser eliminadas, ou delegadas para atores não-governamentais.

Embora as reformas neoliberais tenham sido perseguidas de forma mais contundente nos países da América Latina, a sua adoção não foi uma exclusividade do continente, mas fez parte de um movimento global observado tanto em países de capitalismo avançado quanto em outros países em desenvolvimento<sup>34</sup> (Krugman, 1995).

De acordo com Reis (1998), o ponto mais visível de contato entre as mudanças que ocorreram nas diferentes partes do mundo foi a erosão da centralidade do Estado em prol do princípio do mercado. As particularidades, por sua vez, foram ditadas pelas opções políticas em relação ao conteúdo, à sequência e ao ritmo das reformas (Doktor, 2009), assim como pela ampla crise econômica em que se encontravam os Estados da

---

<sup>34</sup> As reformas preconizadas por Margaret Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos Estados Unidos são exemplos de ajustes neoliberais adotados por países desenvolvidos. Em relação aos países em desenvolvimento, junto com a América Latina, a Europa oriental foi o outro continente onde as reformas neoliberais foram perseguidas com mais afago.

periferia do capitalismo global na década de 1980, que limitou enormemente as opções abertas aos *policy-makers* desses países<sup>35</sup> (Bresser-Pereira, 2009).

Nessa linha, Eli Diniz (2007) argumenta que foram os fatores internos nacionais que determinaram o tipo de adesão ao receituário neoliberal nos diferentes países. Enquanto em alguns casos foram feitas pequenas mudanças até o ponto em que o ajuste fiscal fosse alcançado, em outros as reformas foram extensas, e reduziram drasticamente as capacidades estatais, sendo a Argentina o exemplo mais emblemático (Boschi, 2009).

No Brasil, como já mencionado, o encaminhamento do ajuste estrutural e das reformas de mercado foi altamente seletivo e gradual (Doktor, 2009). As ideias neoliberais penetraram no país principalmente através da janela aberta pela severa crise de liquidez externa e fiscal do início da década de 1980, que teve consequências diretas sobre a escalada do processo inflacionário e do déficit do setor público.<sup>36</sup> As dificuldades financeiras do período minaram as possibilidades de o Estado manter o seu protagonismo e de continuar a influir no tipo de desenvolvimento a ser perseguido pelo país (Sola, 1993; Barros de Castro, 2005), servindo para explicitar os limites da compatibilização dos vários papéis desempenhados pelo Estado no antigo modelo (Sallum Jr & Kugelmas, 1993). Este fator, conjugado à percepção de que a corrupção política, a ineficiência burocrática e o mau desempenho econômico eram resultados da ampla intervenção estatal na economia, abriu espaço para que um novo padrão de ação estatal passasse a ser discutido (Reis, 1998).

Além destes aspectos, a literatura destaca a coincidência temporal entre as reformas econômicas e a transição política no Brasil como um dos principais condicionantes internos que impulsionaram as tentativas de transformação estatal. No que tange a este ponto, a redemocratização brasileira abriu espaço para que demandas sociais se expressassem, e trouxe à tona descontentamentos antes contidos. Além do mais, a presença de forças sociais organizadas e com novos canais de expressão institucionalizados, combinada com a ampliação do universo político, aumentou a demanda por maior participação cidadã e pela descentralização das atividades públicas, o

---

<sup>35</sup> Os países em desenvolvimento gozaram de menor grau de liberdade para decidir sobre o encaminhamento das reformas, uma vez que os imperativos econômicos os tornavam mais vulneráveis às pressões e às demandas dos governos e dos organismos multilaterais credores, os quais, nesse período, defendiam um ajuste neoliberal como solução universal para os problemas das economias emergentes (Bresser-Pereira, 2007).

<sup>36</sup> Ver Anexo II para os indicadores econômicos relevantes do período.

que afetou diretamente o impulso de mudança no modelo estatista anterior (Dagnino, 2004; Boschi, 2009).

A democratização em conjunção com o estrangulamento financeiro do Estado, por fim, demonstrou a crescente impossibilidade de o Estado continuar a absorver e a incorporar os múltiplos interesses heterogêneos no nível das suas estruturas de poder, isto é, o novo ambiente político democrático associado à crise econômica colaborou para arregimentar a percepção de que haviam se esgotado as possibilidades de abrir novos espaços de acumulação nos moldes do corporativismo e do modelo de substituição de importações sustentados pelo Estado (Sallum Jr & Kugelmas, 1993).

Foi neste contexto que importantes reformas econômicas foram ensaiadas para romper com o padrão de relação entre autoridade e mercado que havia caracterizado o desenvolvimento do país até a década de 1980. Quanto ao plano econômico, as duas principais mudanças que reorientaram a ação estatal nesta esfera foram a abertura comercial e as privatizações. Estas medidas eram vistas como essenciais para superar o modelo de substituição de importações, interpretado no período como gerador de graves sequelas para a economia brasileira, como a negligência generalizada pela competitividade, visto que a proteção excessiva não incentivava melhorias de qualidade ou de eficiência na produção (Pinheiro, Bonelli & Schneider, 2004).

A abertura comercial foi iniciada no final da década de 80 através de um processo gradual que provocou uma redução na tarifa média de importação de 130%, em 1987, para menos de 15%, em 1994, e a remoção de uma série de controles quantitativos e de preços das importações (Barros de Castro, 2005). Com as políticas de liberalização da importação, esperava-se que a alocação de eficiência melhorasse no país através do aumento da competição externa, e havia a expectativa de que colaborasse na redução da inflação. Embora a abertura comercial sozinha não tenha sido efetiva para alcançar o segundo objetivo, em termos de incentivo à concorrência, representou uma mudança radical em relação à ampla proteção da produção nacional, que havia caracterizado o período anterior (Giambiagi & Além, 2001).

A população brasileira, em sua grande maioria, apoiou o novo regime de importação, pois teve acesso a diversos bens que antes não eram disponíveis para os consumidores nacionais. Além do mais, uma gama representativa de produtores também se beneficiou da possibilidade de importação de matérias-primas, máquinas e equipamentos de melhor qualidade, o que permitiu que muitas empresas aumentassem a

sua produtividade (Pinheiro, Bonelli & Schneider, 2004). Entretanto, o ritmo apressado em que a liberalização foi feita, o pouco apoio dado aos produtores locais e a falta de preparo de algumas empresas para competir internacionalmente implicaram um grande número de falências, fusões e aquisições, o que levou a um deslocamento crescente do capital doméstico em favor do capital estrangeiro (Diniz & Boschi, 2004).

A literatura que trata das reformas orientadas para o mercado considera que a liberalização comercial teria sido o seu aspecto mais profundo e com maiores efeitos estruturantes sobre a ação estatal no longo prazo. Com a inédita necessidade de competitividade da economia e de integração do país nos circuitos globalizados, a lógica da intervenção do Estado foi redirecionada para além da proteção e do fomento à indústria nacional de outrora (Boschi, 2010b). Em um movimento contrário ao desenvolvimento voltado para dentro e baseado no planejamento estatal extensivo, a integração no mercado mundial obrigou o Estado a se reequipar para lidar com uma economia global moderna e baseada no conhecimento (Doktor, 2009). Além disso, enquanto antes a intervenção estatal era protegida pelos limites de uma economia fechada, depois da abertura comercial a atuação do Estado teve que se adaptar à lógica e às oscilações do mercado, cada vez menos sob o seu controle (Boschi, 2010a).

A segunda ruptura na esfera econômica, e certamente a mudança material mais visível no padrão de interação entre Estado e mercado no Brasil, foi a venda de empresas prestadoras de serviços públicos para a iniciativa privada. Como vimos, a formação do setor produtivo estatal permitiu que a autoridade pública atuasse como ator econômico, e serviu de instrumento decisivo das estratégias de mudança e de desenvolvimento de longo prazo. Como tais, as empresas públicas eram altamente valorizadas pelas elites estratégicas e pela população, sendo prova material da aptidão do Brasil para a modernidade e símbolos da grandeza nacional (Almeida, 1999). A transferência de ativos públicos para atores não-governamentais, nesse sentido, não significou apenas uma mudança patrimonial, mas representou também que o Estado abria mão de um importante mecanismo de controle direto sobre o mercado e de bens públicos simbolicamente valorizados pela população.

As privatizações foram iniciadas durante o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) como um ingrediente importante do programa de reformas econômicas, encaradas como indissociáveis da política de estabilização da moeda (Giambiagi & Além, 2001). O processo foi inaugurado com a aprovação do Programa Nacional de



Desestatização (PND) pelo Congresso em 1990, que estabeleceu uma lista inicial de empresas públicas a serem vendidas. Além disso, o PND concedeu ao Executivo a prerrogativa de incluir ou excluir empresas, bem como estabeleceu as regras para a venda em leilão e a transferência ao BNDES da administração do programa (Almeida, 1999).

Apoiado na orientação dominante no cenário internacional, a criação do PND era justificada em função da necessidade de o Estado se concentrar nas atividades em que sua presença fosse fundamental, deixando à iniciativa privada aquelas atividades “indevidamente” exploradas pelo setor público. Através das privatizações, esperava-se que a quantidade e os preços de bens e serviços produzidos no país fossem, sempre que possível, determinados pela concorrência e pelas regras do mercado, e não mais pelo Estado (Nunes *et al*, 2007).

O Programa iniciado pela administração Collor teve continuidade durante o governo de Itamar Franco. Entre 1990 e 1994, foram privatizadas 33 empresas federais nos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes – com um total de receitas obtido de US\$ 8,6 bilhões – e foram transferidos para o setor privado US\$ 3,3 bilhões em dívidas (Barros de Castro, 2005). Apesar de simbolicamente importantes, as vendas nesta etapa tiveram um caráter restrito, pois não haviam sido iniciadas as vendas de empresas estaduais, nem eliminada a discriminação contra investidores estrangeiros.

A política de privatização ganhou impulso durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando foram vendidas 170 empresas com um valor total de receitas obtidas de US\$ 100 bilhões. Para alcançar tamanhas cifras, importantes mudanças constitucionais foram introduzidas, o que possibilitou incluir no programa empresas de telecomunicações, eletricidade, gás e petróleo, setores que até então eram monopólios estatais, assim como permitiu a venda das empresas para grupos estrangeiros (Giambiagi & Além, 2001).

O debate em relação à dinâmica que teria impulsionado a venda das empresas públicas durante os governos de FHC é bastante controverso. Segundo a visão defendida pela maioria dos economistas, o fator responsável pelo aceleração das privatizações no período seria o papel que elas tiveram para sustentar a estabilidade do Plano Real (Pinheiro, Bonelli & Schneider, 2004; Pinheiro & Giambiagi, 2000). Em geral, esta explicação é apoiada pela evidência de que as privatizações diminuíram

depois de 1999, fato que estaria atrelado à redução das pressões macroeconômicas e, por conseguinte, à urgência de privatizar para equilibrar o balanço de pagamentos.<sup>37</sup>

Por outro lado, cientistas políticos e sociólogos chamam a atenção para a dinâmica política e a sequência histórica que caracterizaram o processo de venda das empresas públicas como importantes modeladores dos resultados alcançados. A partir desta perspectiva, o foco analítico é centrado no jogo político entre os atores encarregados de executar as privatizações, no processo de mudança negociada que as caracterizou e nas mudanças nas ideias predominantes sobre o papel econômico do Estado,<sup>38</sup> fatores que teriam interagido com os imperativos econômicos (Almeida, 1999; Melo, 2005).

Embora as privatizações tenham sido bem-sucedidas em termos de montante de vendas e participação de proponentes nos leilões, o processo enfrentou graves problemas de sequência e, em muitos setores, as vendas de empresas provedoras de serviços ocorreram antes que um marco para regulá-las fosse erigido (Mello & Anuatti, 2007). As privatizações, além do mais, teriam ocorrido sem que se atentasse para a capacitação do Estado em exercer uma função reguladora sobre as empresas privatizadas, assim como do Judiciário em lidar com os conflitos resultantes da regulação, especialmente no setor de infraestruturas (Reis, 2009; Pinheiro, Bonelli & Schneider, 2004).

A conjunção das privatizações com a liberalização comercial implicou ampla reestruturação produtiva do país. Entre as principais mudanças, Diniz e Boschi (2004)

---

<sup>37</sup> Este trecho do livro de Giambiagi (2005, p. 186, 187) é exemplar desta postura: “durante o primeiro governo FHC [...] a privatização era funcional à política econômica, pois ela simultaneamente: permitia que os elevados déficits públicos do período não pressionassem mais ainda a dívida pública; e garantia o financiamento para parte do desequilíbrio em conta corrente. [...] Quando, a partir de 1999, a desvalorização cambial e o ajuste fiscal corrigiram o rumo da economia, a privatização deixou de ser urgente, dando origem a uma nova atitude oficial, claramente mais relaxada a esse respeito”.

<sup>38</sup> De acordo com Almeida (1999), as privatizações estavam inscritas em um contexto institucional que multiplicava os pontos de veto, assim como os atores com capacidade de veto. Como consequência, o êxito das políticas de reforma dependeu não só do jogo de interesses favoráveis e contrários à privatização, como também das ideias sobre o papel e a extensão do poder público predominante entre os atores relevantes e com poder de veto – o Executivo, a maioria parlamentar e o Supremo Tribunal Federal – os quais mostraram um entendimento favorável à venda das empresas estatais. Além do mais, em outro trabalho, a autora demonstra como a Presidência levou em conta as preferências do Congresso ao estabelecer a lista e a ordem das corporações a serem privatizadas, o que teria facilitado o processo (Almeida e Moya, 1997). Por meio destas medidas, o Executivo conseguiu dissipar a resistência dos grupos opositores às privatizações, que haviam adotado duas estratégias distintas para tentar bloquear a realização dos leilões: os protestos públicos e os recursos judiciais, ambos sem êxito (Oliveira, 2005).

destacam: (i) a alteração na estrutura patrimonial das empresas, com significativa redução das empresas estatais e aumento das empresas de propriedade estrangeira e com controle disperso; (ii) a forte oscilação nos índices de desempenho econômico associados às variações conjunturais a que uma economia aberta está sujeita, bem como a ausência de políticas industriais; e (iii) a mudança no peso relativo de cada setor econômico no PIB total, em especial, o declínio da participação da indústria de transformação e o aumento da indústria de construção civil.

Ademais, o rearranjo produtivo e o aumento da competição advindos da abertura comercial e das privatizações interagiram com a estabilidade de preços alcançada em 1994, o que permitiu que os consumidores passassem a comparar os preços e a qualidade dos produtos com maior clareza, obrigando, portanto, o setor privado a se modernizar para competir no novo ambiente de negócios (Giambiagi, 2005).

Apesar destas importantes mudanças, a literatura chama a atenção para a permanência de importantes padrões que permitiram que o Estado continuasse a ter uma atuação preeminente na esfera econômica. Entre os principais, figura o amplo papel ainda exercido por algumas agências e empresas públicas, como o BNDES e a Petrobras, as quais, mesmo depois das privatizações e da liberalização comercial, permitem que o Estado influencie a dinâmica dos mercados e tenha ascendência decisiva sobre o direcionamento do desenvolvimento no Brasil (Boschi, 2010a).

O caso do BNDES é particularmente ilustrativo dessa dinâmica. O Banco, que desde a sua criação exerceu múltiplos papéis para garantir a industrialização brasileira, após as reformas liberalizantes dos anos 1980 e 1990, continuou a representar um instrumento ativo de formatação do processo de acumulação no país. Até mesmo no momento em que uma das maiores mudanças na relação histórica entre autoridade e mercado foi perseguida, durante as privatizações, o BNDES teve papel de liderança. Além de ter sido o órgão eleito para administrar o programa e para cuidar dos encaminhamentos legais das operações, as privatizações só foram viabilizadas a partir do amplo financiamento do Banco para os diferentes grupos proponentes, como também pela participação dos fundos de pensão estatais<sup>39</sup> (Giambiagi, 2005).

---

<sup>39</sup> Das 38 empresas privatizadas na década de 1980, quando o Banco foi o agente da privatização, 13 foram empresas controladas direta ou indiretamente pelo BNDES, e do total de US\$ 700 milhões arrecadados no período, 70% foram obtidos com a venda de empresas controladas pelo Sistema BNDES. Com o PND, o Banco continuou a liderar o processo com múltiplas funções, que iam do apoio administrativo e operacional às privatizações até o estabelecimento do preço mínimo das ações e a

Atualmente, o BNDES ainda representa a principal fonte de financiamento de longo prazo no Brasil, atuando em diferentes setores econômicos e mantendo seus desembolsos em ritmo crescente (Santana, 2010). Além disso, o Banco exerce um papel estratégico na oferta de crédito em face das variações no cenário econômico internacional, funcionando muitas vezes como importante instrumento de política macroeconômica (Boschi, 2010a). A continuidade da sua ampla presença no mercado financeiro e na condução do desenvolvimento do país, contudo, é associada à manutenção de características típicas do padrão histórico anterior – como o insulamento burocrático e pouco *accountability* das suas decisões de financiamento – e também à percepção de que o BNDES impossibilitaria o desenvolvimento de um mercado privado de crédito de longo prazo (Mansueto, 2009).

Além da presença ativa de agências como o BNDES, a literatura que trata do período de reformas neoliberais no Brasil atenta para o fato de que, em comparação com os demais países da América Latina, o processo de mudança brasileiro teria preservado importantes instrumentos de intervenção e capacidades estatais, que ainda permitem que o Estado tenha influência direta na dinâmica do mercado (Boschi, 2009). No que tange a este ponto, o uso dos recursos de autoridade continuaria sendo central para estimular políticas educacionais e de treinamento de mão de obra, impulsionar a geração de tecnologia e solucionar o conflito entre capital e trabalho – ponto que será detidamente examinado na próxima seção (Delgado, 2009; Boschi, 2010a).

As dificuldades de se romper com o protagonismo estatal em prol da coordenação via mercado às quais a literatura faz menção devem ser entendidas a partir do fato de que o desenvolvimento conduzido pelo Estado foi uma história de sucesso no Brasil. Foi por meio desse modelo que a sociedade brasileira se modernizou e manteve um longo período de crescimento sustentado. Como bem lembra Almeida (1999), durante décadas um consenso quase unânime apoiou o intervencionismo estatal e suas múltiplas manifestações, sem que pudessem ser observados no debate público os argumentos sobre os seus aspectos ineficientes que dominaram a década de 1980.

Além do mais, é preciso levar em conta que o processo de modernização brasileiro foi estabelecido concomitantemente à construção do Estado e em detrimento do desenvolvimento autônomo do mercado e da sociedade civil. Dessa forma, todas as

---

coordenação e a supervisão do trabalho de auditores e consultores envolvidos no processo (Giambiagi & Além, 2001).

tentativas de mudança do padrão de interação constitutivo do Brasil moderno estavam limitadas pela complexidade social já alcançada por esse modelo e pelo espaço preenchido pelo poder público ao longo do processo. As palavras de Elisa Reis (1998) são esclarecedoras desta ideia:

Mesmo o descontentamento e o desejo de mudar com frequência dizem respeito aos detentores circunstanciais do poder, e não ao papel de tutela que o Estado exerce sobre a sociedade. E não poderíamos esperar que fosse diferente, visto que a modernização da sociedade brasileira se deu sob a égide do Estado. A perversidade da ideologia autoritária não é uma questão puramente de “doutrinação”: ela é fundada em experiências concretas. A incorporação tutelada, na condição de prática estabelecida de longa data, institucionalizou crenças e ações políticas (Reis, 1998, p. 86, 87).

Durante o período de reformas parecia evidente que o consenso sobre o estatismo não era mais hegemônico como outrora, mas também restava claro que ainda não havia cedido lugar a uma nova concepção hegemônica sobre a interação entre autoridade e mercado. A questão do papel adequado do Estado encontrava-se em disputa, e as tentativas de reformas estavam inseridas – e muitas vezes condicionadas – neste combate de visões conflitantes sobre o equilíbrio entre Estado e mercado.

Naturalmente, esse embate não se restringiu à esfera econômica, mas também esteve direcionado à forma como a ação estatal era refletida nos planos políticos e administrativos. Vejamos.

### **3.2 A dinâmica da mudança na esfera política**

As principais características políticas do processo histórico destacado no capítulo anterior, e que permitiram a consolidação da preeminência da autoridade diante do mercado, dizem respeito à centralização de recursos de poder e de autoridade no âmbito do Estado. Essa dinâmica manteve-se tanto em regimes autoritários quanto em regimes democráticos, ainda que tenha sido alcançada por mecanismos distintos em cada momento. O principal parâmetro histórico que a sustentou foi a estrutura corporativista de representação de interesses, combinada com a antecipação de políticas sociais, que serviu para assegurar o controle estatal sobre o trabalho e o acesso dos

empresários às instâncias decisórias estatais (Diniz & Boschi, 2004; Vianna & Burgos, 2010). Através desse mecanismo, o Estado pôde intervir diretamente na dinâmica do mercado, com ampla autonomia na tomada de decisão sobre o projeto econômico a ser perseguido pelo país.

Nos anos 1980, com o fim do regime militar, a redemocratização e a promulgação da Constituição em 1988, importantes mudanças foram ensaiadas visando alterar esse quadro histórico. Em relação à esfera política, são três os pontos mais relevantes para compreender as tentativas de ruptura com a preferência histórica pelos recursos de autoridade em relação aos de mercado: (i) a descentralização; (ii) a relação entre o Executivo e os demais poderes; e (iii) as mudanças no tipo de corporativismo. Os dois primeiros pontos são relevantes na medida em que diminuíram as capacidades do Estado de imprimir centralmente e de forma independente a trajetória de desenvolvimento do país, e eles serão explorados apenas neste sentido.<sup>40</sup> Já o corporativismo, expressão principal do protagonismo estatal construído ao longo do tempo, é fundamental para o argumento do capítulo e será discutido mais detidamente.

Em relação à primeira questão, a transferência de recursos de poder e de autoridade para outras unidades da federação e para outros atores sociais, via descentralização da provisão de políticas públicas e de recursos, foi a principal mudança que reduziu a capacidade do Estado de intervir de maneira central no processo acumulativo. Com enorme relevância na Constituição de 1988, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã, inovações no campo da gestão pública e maior independência financeira das esferas subnacionais (Abrucio, 2007).

A descentralização no Brasil ocorreu através de estratégias distintas, sendo que as mais relevantes foram a desconcentração, a delegação e a transferência de atribuições na prestação de serviços públicos<sup>41</sup> (Arretche, 1996). Esse movimento foi motivado pela

---

<sup>40</sup> As mudanças advindas com a redemocratização e a Constituição de 1988 também são exploradas pela literatura em termos de desempenho do governo democrático, representatividade eleitoral, relação entre os três poderes e a judicialização da política, entre outros temas que não serão tratados aqui. Para uma revisão dessa discussão, ver Soares, Glaucio & Rennó, Lucio. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

<sup>41</sup> Nas palavras da autora (1996, p. 1): “Por ‘desconcentração’ se entende a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por ‘delegação’ se entende a transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo

associação da centralização dos períodos anteriores às práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. Por contraposição, acreditava-se que somente através da redução do escopo de atuação das instâncias centrais do Estado o país poderia reconsolidar a sua democracia, uma vez que as formas descentralizadas seriam mais eficientes, aumentariam o controle social sobre o Estado e reduziriam o clientelismo<sup>42</sup> (Arretche, 1996).

O plano em que a descentralização mais avançou foi em sua dinâmica fiscal e tributária. Nessas esferas, o processo descentralizador baseou-se no aumento das transferências da União para estados e municípios através dos fundos de participação na arrecadação federal, o que permitiu o fortalecimento financeiro e político das unidades subnacionais. Como os recursos passaram a ser transferidos sem vinculação com qualquer tipo de gasto específico, esse mecanismo implicou importantes ganhos de autonomia no que diz respeito às decisões de gastos locais<sup>43</sup> (Giambiagi & Além, 2001).

Ademais, o processo teria avançado em alguns programas públicos e em setores específicos, como saúde e educação, mas não teria ensejado uma estratégia ou um programa nacional de descentralização que alcançasse o arranjo total das estruturas político-institucionais do Estado (Arretche, 1996). No que diz respeito especificamente à descentralização dos programas, fatores – como (i) a existência (ou não) de uma política deliberada de descentralização por parte do governo federal; (ii) a dinâmica de funcionamento da arena política constituída em torno de cada política setorial; e (iii) o desenho institucional que as políticas prévias apresentaram em cada setor – tiveram influência decisiva sobre os avanços e os limites da descentralização observada na prestação dos serviços (Almeida, 1995; Melo, 1993, 1998; Arretche, 1999).

---

central; por ‘transferência de atribuições’ se entende a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central”.

<sup>42</sup> Marta Arretche (1996) chama a atenção para o fato de que, ao contrário da crença dominante no período, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação política do “centro”. E adverte (Arretche, 1996, p. 50): “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação no interior desse subsistema”.

<sup>43</sup> No período anterior, a centralização tributária na União significava que estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados livremente. O governo federal vinculava as transferências a itens de despesa e, desse modo, a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto, ou estreita margem decisória para estados e municípios (Arretche, 1999).

A descentralização de responsabilidades e de autoridade também foi observada na esfera administrativa, por exemplo, a decisão de o Estado centrar-se em atividades consideradas estratégicas. Esse movimento, que também fez parte da busca pela redução das atividades exclusivas do Estado, será tratado na próxima seção.

A segunda importante tentativa de mudança no padrão histórico da relação entre autoridade e mercado foi o maior ativismo prescrito para o Congresso e para o Judiciário pela Constituição de 1988, além do fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque para o novo papel conferido ao Ministério Público (Abrucio, 2007; Vianna, 2002).

O amplo processo de reordenação institucional entre os poderes no período visou dismantlar a estrutura do Estado altamente centralizado, dotado de amplos poderes de intervenção nas esferas econômica e social. No que tange à interação com o mercado, as alterações das relações entre os poderes foram caracterizadas pela crescente importância assumida pelo Legislativo e pelo Judiciário na atividade regulatória, particularmente no campo das reformas constitucionais necessárias à instauração da ordem voltada ao mercado e nas batalhas judiciais resultantes desse processo (Diniz & Boschi, 2004; Vianna, 2002).

Igualmente, com a emergência do Congresso e dos governadores dos estados como atores decisivos no processo decisório, reequilibraram-se as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa pelos caminhos a serem traçados para o desenvolvimento do Brasil (Sola, 1993). Este ponto é destacado por Sallum Jr. e Kugelmas (1993), que demonstram como a consolidação democrática implicou que um conjunto de atores passasse a atuar na arena política, reduzindo o poder de comando outrora exercido inteiramente pelo Executivo federal. Nesse sentido, governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos teriam fortalecido seu poder político ao longo do processo de redemocratização e, dessa forma, reduzido o poder de mando do governo central.

Apesar destas significativas mudanças, a permanência da centralidade do Executivo é considerada uma das principais linhas de continuidade da ação do Estado, principalmente como ordenador das relações entre grupos de interesse e como condutor da política macroeconômica (Boschi & Lima, 2003). Muitos dos instrumentos que deveriam trazer inovações para a relação entre autoridade e mercado não representaram



uma ruptura com o padrão histórico, visto que uma série de mecanismos continuou a garantir a centralidade do Executivo.

Os tribunais de contas são bastante ilustrativos deste ponto, uma vez que os órgãos que deveriam servir de controle externo da máquina estatal pouco avançaram na fiscalização dos governantes, quando não estão a eles vinculados de forma patrimonialista. O mecanismo estabelecido pela Constituição para a escolha dos Conselheiros dificulta a autonomia destes órgãos, pois o Executivo ainda tem um enorme poder de interferir no processo (Arantes *et al.*, 2005).

Além do mais, como já é amplamente reconhecido, a Presidência manteve amplos poderes, incluindo uma série de prerrogativas que permitem superar a política partidária e assegurar a implementação de sua agenda (Figueiredo & Limongi, 1999). O grande número de prerrogativas inclui: uso de medidas provisórias (MPs), decretos com força de lei, que têm de ser votados em 60 dias; competência exclusiva para propor legislação tributária, fiscal e administrativa; faculdade de exigir votação imediata de determinados projetos de lei; e veto parcial (Melo, 2006). Esses mecanismos, ainda que sujeitos a restrições, permitem que o Executivo federal tenha elevado grau de autonomia para aprovar a sua agenda e para continuar a influir diretamente em processos relevantes da esfera econômica.

A interação entre os poderes no caso das privatizações é um bom exemplo desta questão. Almeida (1999) demonstra a preponderância que o Executivo teve na condução de tal política: das 26 propostas aprovadas para regular o processo de privatização, 24 foram propostas pelo Executivo, e apenas duas pelo Legislativo, sendo que este último teve 98 propostas rejeitadas.<sup>44</sup> O Congresso, por sua vez, não interferiu em assuntos que diziam respeito ao saneamento das empresas, às moedas de privatização e à definição das regras de compra de empresas públicas. A sua participação centrou-se na discussão e na introdução de mudanças moderadas em projetos que estabeleciam as linhas gerais das privatizações e na criação das agências regulatórias do setor petrolífero, de energia elétrica e de telecomunicações.

Por fim, em relação ao terceiro ponto relevante da esfera política – a estrutura corporativista de representação de interesses – o debate na literatura é bastante controverso quanto às continuidades e às mudanças em relação ao formato que vigorou

---

<sup>44</sup> Além disso, 42% do total das iniciativas do Executivo tomaram a forma de Medida Provisória (Almeida, 1999, p. 431).

no país desde a Era Vargas. Essa discussão é extremamente relevante, uma vez que foi através da montagem da estrutura corporativista que o Estado pôde controlar a mobilização e o ingresso na política dos setores populares, e que garantiu um importante mecanismo de tutela sobre os conflitos entre capital e trabalho em diferentes períodos históricos (Diniz & Boschi, 2004). A ação reguladora que o Estado exerceu sobre a representação de interesses assegurou, além do mais, que fosse expandida a sua intervenção no domínio produtivo, garantindo as bases para o crescimento econômico sob os seus moldes (Boschi, 2010b).

Na década de 1980, com a redemocratização e a promulgação da Constituição “cidadã” de 1988, foram ensaiadas importantes mudanças institucionais que buscavam romper com as formas de controle estatal sobre a representação de interesses, em especial sobre as organizações trabalhistas. Em geral, é a partir do julgamento dos êxitos e dos limites dessas inovações constitucionais e das tentativas de alteração no texto da Carta de 1988 que grande parte do debate na literatura sobre este tema se baseia.<sup>45</sup> Em particular, a discussão gira em torno da indagação sobre se após a redemocratização estaríamos caminhando em direção a alguma forma de neocorporativismo ou “corporativismo societal”, ou se teríamos a permanência do “corporativismo estatal”, apenas revestido de novos moldes<sup>46</sup> (Ferraz, 2010).

Por um lado, autores como Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004) argumentam que o contorno que o corporativismo assumiu após as reformas ainda se encontra em transição, mas que as possibilidades de manutenção desta forma de organização social estariam se esgotando, enquanto um padrão de representação pluralista tenderia a se estabelecer no longo prazo. Segundo esta visão, as transformações pelas quais passou o Estado e, em especial, a reestruturação da

---

<sup>45</sup> Para uma análise detalhada da evolução da legislação trabalhista desde 1988, ver Vianna, Luiz Werneck & Burgos, Marcelo (2010). *A constitucionalização da legislação do trabalho no Brasil: uma análise da produção normativa entre 1988 e 2008*. Relatório Final de Pesquisa do CEDES/Iuperj.

<sup>46</sup> Corporativismo societal é aquele no qual as associações que representam interesses de classes participam das arenas decisórias relativas a esse interesse, e que este tipo de organização é resultado de um processo político democrático. Já o corporativismo estatal nasce da iniciativa e da imposição do Estado, como foi o caso do Brasil na Era Vargas. Como vimos, o arranjo institucional do corporativismo brasileiro conferia atribuição de *status* público aos sindicatos, mas vinculava a subordinação de sua criação ao reconhecimento estatal. Este reconhecimento vinha atrelado a outras regras, como a garantia do monopólio da representação definida a partir do “enquadramento sindical”, da unicidade sindical, e a contribuição compulsória. Além disso, com a criação da Justiça do Trabalho, da CLT e do sistema de seguro social foi complementado o controle estatal sobre o sistema corporativo brasileiro, que vigorou com poucas alterações até a promulgação da Constituição de 1988 (Costa, 2004; Ferraz, 2010).

economia brasileira não permitiriam que se recriassem as condições sistêmicas para a operação do corporativismo nos antigos moldes.

Conclusões similares à de Almeida (2004) são baseadas no conjunto de significativas alterações na estrutura sindical incluídas na Constituição de 1988, as quais visavam dissipar o corporativismo estatal anterior e abrir espaço para uma representação de interesses mais pluralista. Entre as mais relevantes, a literatura destaca a incorporação do direito à greve, a autonomia para a vinculação com partidos e a restrição à intervenção do poder público nos negócios internos das organizações (Ferraz, 2010). Estas medidas são consideradas centrais para diminuir o grau de controle estatal sobre as entidades, assim como para aumentar o grau de autonomia das organizações.

Outro fator relevante que indicaria um caráter mais plural e democrático do corporativismo é o espaço aberto para a participação de associações de trabalhadores em fóruns tripartites, como no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e no Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) que controlam orçamentos de extrema importância para o desenvolvimento. Mais recentemente, as arenas de participação foram ampliadas com a criação, em 2003, do Conselho Nacional de Economia Solidária e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgãos de caráter consultivo que permitem que representantes de diferentes grupos de interesses discutam as linhas mestras para o desenvolvimento a ser seguido pelo Brasil (Boschi, 2010a).

A institucionalização de canais de participação de organizações trabalhistas e patronais em fóruns e conselhos que visam discutir as atividades de desenvolvimento poderia simbolizar novas formas de interação entre o Estado e os demais atores econômicos. De maneira similar, as garantias institucionais de maior autonomia política e independência das estruturas estatais significariam que o Estado não poderia mais regular e cooptar as relações entre capital e trabalho, e teria reduzido o seu espaço de manobra para manter o seu protagonismo perante o mercado. No entanto, e muitas vezes partindo das mesmas evidências, diferentes autores ressaltam que as inovações, embora relevantes, não foram suficientes para romper com o padrão anterior.

É este o caso de interpretações como a de Vanda Costa (2004), por exemplo, que sugere que o rearranjo vivido pelo corporativismo no Brasil não tende a uma sociedade pluralista, mas sim ao que seria um corporativismo setorial, cuja participação estaria limitada aos setores mais organizados da sociedade. Esta opção incorreria em alguns

riscos, sendo o principal a limitação da participação aos setores mais fortes e já organizados da classe trabalhadora, portanto, “no reforço da estrutura do velho corporativismo” (Costa, 2004, p. 64). A autora credita esta possibilidade ao fato de que a melhor forma de ser representado no Estado é através dos mecanismos de participação já consolidados, o que favoreceria a continuidade da representação dos setores de classes mais fortes e previamente mais institucionalizados.

A crença na permanência do corporativismo estatal também é respaldada pelo formato da Constituição de 1988 que manteve importantes mecanismos anteriores, como a unicidade e o enquadramento sindical, a contribuição sindical e o registro legal no Ministério do Trabalho, além de toda a legislação trabalhista atrelada à CLT. Como no período anterior, o receio é de que a iniciativa estatal de garantir *status* públicos às organizações e à formação do sistema de representação continue a impor aos sindicatos um preço muito mais alto em termos de subordinação do que seria imposto por uma organização de interesses do tipo societal. Além disso, a continuidade da contribuição compulsória adotada na Carta de 1988 manteria os incentivos para que os sindicatos possam agir de forma irresponsável perante a base, e para a criação dos chamados sindicatos “de carimbo”, sem nenhuma representatividade (Vianna & Burgos, 2010).

Por estes motivos, alguns autores como Boito (1994) procuraram mostrar as limitações das mudanças inseridas na Constituição de 1988 para o movimento sindical, salientando a permanência da estrutura básica do corporativismo estatal. Segundo este autor, as modificações foram insuficientes para superar as barreiras à autonomia dos sindicatos, ao deixarem intocada a necessidade de reconhecimento oficial e de outorga da representação pelo Estado. Esta dependência em relação ao Estado contribuiria, por sua vez, para uma independência em relação à base, que seria reforçada pela manutenção do princípio da unicidade, da contribuição compulsória e da Justiça do Trabalho como árbitro último na resolução dos conflitos entre sindicatos e patrões. A partir desta ótica, o que estaríamos vivenciando seria apenas uma reforma do corporativismo estatal, e não a sua substituição por um formato mais democrático de participação.

Ferraz (2010), em uma postura intermediária, sugere que as modificações em curso parecem nos aproximar cada vez mais do corporativismo societal, mas que a sobrevivência de certas características do arranjo anterior não tem incentivado maior coordenação e centralização do sistema, ao manter a fragmentação na base e ao criar o

pluralismo na cúpula. Segundo o autor (2010, p. 25), haveria uma intenção pluralista para o corporativismo, mas que ainda não teria se emancipado de sua herança constitutiva: “O projeto institucional dos criadores do arranjo corporativista estatal ganhou vida própria e as organizações sindicais voltam a ensaiar sua emancipação sem, no entanto, andar no sentido do pluralismo e do abandono do *status* público”.

Em uma posição semelhante, mas mais centrada na ótica do empresariado, Diniz e Boschi (2004) sugerem importantes mudanças rumo a um pluralismo, mas ainda calcado nas estruturas corporativistas do período desenvolvimentista. De acordo com os autores, a estrutura de representação de interesses existente até os anos 90 teria sido rompida com as reformas liberalizantes e, assim, o modelo de corporativismo controlado pelo Estado substituído por um padrão de regulação baseado na competição de interesses e na criação de agências reguladoras. No entanto, essas inovações não teriam implicado uma desestruturação da representação corporativista, uma vez que muitas de suas características básicas foram mantidas. Cito as palavras dos autores:

A modernização e o papel político dos empresários no período de transição democrática não conduziram a uma ruptura do seu padrão histórico de comportamento. Do ponto de vista da organização de interesses do grupo, as modificações referidas levaram a uma flexibilização da estrutura corporativa por meio da criação de canais alternativos dotados de autonomia, mas não à eliminação da estrutura tradicional. Houve, antes, um tipo de ação complementar, que tenderia a conter a evolução do conjunto do sistema de representação de interesses em direção ao pluralismo pleno. O que se observou foi a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo (Diniz & Boschi, 2004, p. 51).

O processo histórico que caracteriza a relação entre autoridade e mercado no país colabora para lançar luz sobre as dificuldades de mudança às quais a literatura faz menção. Em primeiro lugar, é importante notar que a permanência de alguns padrões de interação, em especial da estrutura corporativista, deve ser compreendida em um quadro histórico de adaptação às alterações nos regimes políticos e no cenário econômico. Conforme foi demonstrado no capítulo anterior, a manutenção do corporativismo permitiu que o Estado reforçasse o caráter autoritário da modernização brasileira, por ter prevenido qualquer forma autônoma de mobilização social de baixo e ter mantido o capital atrelado às estruturas estatais. Essa permanência foi favorecida pela flexibilidade

e a maleabilidade em relação às variações nos contextos econômicos e políticos que as estruturas corporativistas demonstraram ao longo do tempo (Boschi, 2010a).

Além disso, como ressalta Almeida (2004), tamanha longevidade e sobrevivência do corporativismo estatal no Brasil só podem ser explicadas pela sua importância para os diferentes interesses em diferentes momentos. Se, nos períodos autoritários, serviu como um eficaz instrumento de controle a serviço dos interesses dos governos e dos segmentos empresariais no sentido de assegurar a submissão dos trabalhadores, nos períodos democráticos, as organizações corporativistas teriam se constituído em canais de acesso privilegiado das lideranças sindicais às agências estatais, servindo desta forma como meios de pressão (Cruz, 2007). A partir deste raciocínio, poderíamos conjecturar sobre a atual permanência do corporativismo – ainda que modificada – nos mesmos termos, isto é, como uma forma de organização societária que mantém sob controle as expressões políticas vindas de baixo, e que continuam a ser providenciais para certas coalizões políticas.

Dito de outra maneira, o que se pretende sugerir é que a partir de uma visão macro-histórica da relação entre autoridade e mercado no Brasil temos uma perspectiva de longo prazo que ajuda a entender certas permanências. Nesse sentido, dado que a estrutura corporativista foi capaz de se adaptar a uma série de mudanças anteriores, é plausível supor que o mesmo movimento flexível pudesse ocorrer em relação às reformas que pretendiam alterar a relação entre Estado e mercado. Ao dizer isto, contudo, não pretendo sugerir que as mesmas ações adaptativas possam ser sempre observadas, visto que é esperado que elas reajam de forma singular a estímulos distintos. Esse mesmo entendimento histórico aplica-se a outras permanências destacadas ao longo do capítulo, em especial à longa centralidade de agências ligadas ao Executivo, como é o caso do BNDES.

Intimamente vinculado a este argumento, o segundo ponto em que a literatura relacionada aos processos históricos pode lançar luz sobre as dificuldades de mudança relatadas acima diz respeito aos mecanismos propostos pelo conceito de *path-dependence*, que poderiam ter tido relevância no caso brasileiro.

Nessa linha, interpretações como a de Diniz e Boschi (2004, p. 34), que sugerem que “em um contexto fortemente marcado pelo cenário de desconstrução do Estado desenvolvimentista, as estratégias, a atuação do empresariado e as novas conformações da estrutura dos seus interesses ocorreram sob os efeitos do arcabouço institucional

corporativo e das sucessivas mudanças nele introduzidas”, são respaldadas pelos *insights* trazidos por essa literatura. Mecanismos como os “efeitos de aprendizagem”, as “expectativas adaptativas” e os “efeitos de coordenação” certamente foram relevantes no sentido de limitar as tentativas de mudança (Pierson, 2004). Como a tradição intervencionista foi constitutiva do desenvolvimento capitalista no Brasil, os atores tenderão a atuar conforme esta referência, mesmo em períodos em que se busca mudá-la, como foi o caso das décadas de 1980 e 1990. Além do mais, até em casos em que se alteram os mapas mentais em direção a novos equilíbrios, o processo será sempre lento, quando não associado a uma constante adaptação da tradição às novas etapas.

Quando se trata de tentativas de mudança na organização da economia política de um país, tais mecanismos podem ser ainda mais relevantes, uma vez que os arranjos formais e informais da interação entre os atores nesse campo criam matrizes institucionais amplamente conectadas, e mais difíceis de serem revertidas. No caso do Brasil, onde a preeminência dos recursos de autoridade em face do mercado é de longa duração, os efeitos de coordenação são generalizados, e o aprendizado em direção a novos formatos será um processo de ajustamento mútuo direcionado pelas disputas distributivas, e pautado por mudanças incrementais e com efeitos no longo prazo (Pierson, 2004; Hall & Thelen, 2009).

Estes são apenas dois aspectos potencialmente relevantes em que o exame do processo histórico ajuda a aclarar as permanências e as inovações no padrão de relacionamento entre Estado e mercado. Certamente não são exclusivos da esfera política e podem ter atuado nas demais esferas de forma mais ou menos contundente.

A próxima seção busca ilustrar como a literatura retrata os êxitos e os limites das mudanças no terceiro plano no qual as tentativas de transformação da articulação entre autoridade e mercado foram refletidas – a esfera administrativa – e também demonstrar como este diagnóstico pode ser aclarado pela perspectiva macro-histórica.

### **3.3 A reestruturação administrativa**

A organização administrativa que permitiu que os recursos de autoridades fossem privilegiados em relação aos de mercado no processo histórico analisado no capítulo anterior foi caracterizada por um alto nível de insulamento burocrático e por

um movimento contínuo de expansão. Através de sua estrutura administrativa, o Estado construiu sua capacidade de intervenção em diferentes aspectos da vida econômica e social do país, em uma dinâmica em que a expansão do seu raio de ação ocorreu concomitantemente à expansão das suas atividades e da sua capacidade de coordená-las centralmente. Além disso, o forte teor tecnocrático da administração pública brasileira, que coexistiu com amplos segmentos da burocracia integrados ao patrimonialismo e ao clientelismo, colaborou para consolidar a preeminência histórica dos recursos de autoridade perante os de mercado.

Durante as décadas de 1980 e 1990, uma série de medidas foi adotada buscando inovar e flexibilizar o padrão histórico da administração pública no país. As mudanças intencionavam promover uma reestruturação organizacional e de gestão que pudesse redefinir a forma de atuação do Estado, em especial o seu padrão de intervenção e de relacionamento com a sociedade e o mercado (Nunes *et al.*, 2007). Como em outras etapas, a redefinição do sistema administrativo e da máquina pública deveria ser congruente com a nova orientação esperada para a ação estatal, portanto, deveria buscar formatos mais descentralizados de gestão, maior espaço para a participação cidadã e para o mercado, além de maior *accountability* e eficiência na prestação de serviços para a população.

A percepção majoritária no período era a de que grande parte dos problemas econômicos do país resultava da forma como ocorrera o crescimento do Estado e sua ação desenvolvimentista. Acreditava-se que a máquina estatal teria se desenvolvido incorporando interesses particulares e superpondo estruturas para cobrir funções negligenciadas pelos órgãos formalmente responsáveis, o que teria contribuído para a elevação do gasto público, o excesso de pessoal e os baixos níveis de eficiência estatal (Pessoa, 2010). Nesse contexto, difundiu-se a ideia de reorganização do Estado em direção a um formato reduzido e pautado na *good governance*, isto é, na capacidade de implantar reformas orientadas para o mercado e de criar as condições institucionais geradoras de confiabilidade para o capital internacional (Diniz, 2007).

A literatura distingue dois momentos em que as tentativas de reforma administrativa foram implementadas após a redemocratização. A primeira foi iniciada no governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), e foi pautada na ideia de Estado mínimo e no conceito de “marajás”. Nesse período, a reforma não teria seguido nenhum critério para a redução das atividades estatais, culminando muitas vezes no



desmantelamento de setores e de políticas essenciais<sup>47</sup> (Abrucio, 2007; Barros de Castro, 2005). Um exemplo do forte impacto da reforma foi que em apenas dois anos ela redundou na demissão ou dispensa de 112 mil servidores e na aposentadoria voluntária de 45 mil servidores (Lima, 1998). Contudo, como se sabe, em nome do combate ao patrimonialismo e ao “Estado-elefante”, o governo Collor foi marcado pela corrupção política. Além do mais, foi nesta etapa que se constituiu o Regime Jurídico Único, que permitiu a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, medida que, segundo é vista atualmente, exerceu um efeito engessador na administração pública (Lima, 1998; Abrucio, 2007).

A segunda fase das reformas foi iniciada durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando se observou a criação de uma estrutura para pensar e discutir os aspectos das mudanças institucionais tidas como necessárias (Cruz, 2007). O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Estado que o orientava teoricamente foram concebidos com esta intenção, e eram bastante indicativos do impulso para implementar mudanças estruturais na esfera administrativa. O MARE foi muito atuante na formulação de políticas em prol da modernização da gestão e da promoção da qualidade no serviço público, e serviu para iniciar um debate na sociedade sobre a administração pública, incentivado pela atuação de seu ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (Abrucio, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira (1999, p. 2), a intenção principal da reforma administrativa iniciada em 1995 era “substituir a administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*New Public Management*)”. Dessa forma, as mudanças visavam, em grande parte, à transformação do modelo burocrático de administração implantado durante a Era Vargas em um modelo de administração gerencial, cujos contornos principais eram a descentralização política e administrativa, a instituição do controle por resultados e a administração voltada para o atendimento do cidadão (Nunes *et al.*, 2007).

---

<sup>47</sup> As palavras de Diniz e Boschi (2004, p. 38) expressam bem a percepção dominante na literatura sobre o resultado das reformas empreendidas no governo Collor: “provocou o desmantelamento do Estado, com a eliminação indiscriminada de agências, a fusão de ministérios e a redução arbitrária das atribuições de inúmeros sem nenhum compromisso com critérios de racionalidade e eficiência. Em consequência, reduziu-se drasticamente a capacidade de planejamento e gestão governamental”.

Para alcançar estes objetivos, a reforma pretendia delimitar a área de atuação do Estado, “estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado” (Bresser-Pereira, 1999, p. 5).

A partir desta prescrição, iniciou-se no período a terceirização de uma série de atividades de apoio do Estado para o setor privado, como serviços com segurança, limpeza, consultorias e computação. Datam desta etapa, igualmente, a regulação das organizações sociais (OS) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que deveriam atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção do meio ambiente, saúde e cultura, e criar um setor público não-estatal. A partir destas organizações, o Estado poderia delegar a responsabilidade da prestação de diversos serviços de caráter social e cultural, ainda que sob o controle dos recursos públicos (Lopez *et al.*, 2010).

Mais recentemente, mas baseadas no mesmo espírito, também foram reguladas as Parcerias Público-Privadas<sup>48</sup> (PPPs), através das quais se intenciona que o Estado possa contratar serviços em áreas com pouca ou nenhuma viabilidade econômica, como rodovias, ferrovias, administração de hospitais, entre outros. As PPPs são relevantes porque criam mecanismos para a parceria entre atores privados e estatais em projetos nos quais outrora se esperava que o Estado atuasse sozinho por não proverem rentabilidade econômica (Soares & Campos Neto, 2006).

A reforma, além do mais, visava transformar as autarquias e as fundações em agências executivas e reguladoras com modelo institucional novo, de espírito gerencial, à base da autonomia institucional e de contratos de gestão, sendo prevista a avaliação de desempenho, o controle por resultados e a preocupação com o atendimento dos usuários (Cruz, 2007; Pessoa, 2010). Por fim, as mudanças visavam assegurar a *accountability* por meio da administração por objetivos, combinada com o aumento da transparência

---

<sup>48</sup> A discussão sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil começou em 2002, mas foi somente em dezembro de 2004 que a Lei de PPP – Lei nº 11.079/2004 – foi aprovada. De acordo com Brito e Silveira (2005, p. 2), as PPPs são uma “forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra”.

no serviço público, reduzindo o papel da definição detalhada de procedimentos e das auditorias (Nunes *et al.*, 2007).

Os balanços da reforma apontam que, por vários motivos, ela foi inconclusa e parcial (Pessoa, 2010). Em relação às principais novidades institucionais propostas, as agências executivas não foram disseminadas. Entre 1996-2002 apenas um agência deste tipo foi instituída, o INMETRO, quando a intenção era estabelecer, por meio delas, o novo desenho organizacional da administração pública, baseado em agências autônomas, ágeis e flexíveis. Já em relação às agências reguladoras, muitas foram criadas em áreas relevantes de atuação após as privatizações das empresas estatais, mas não contaram com um novo modelo regulador para substituir o padrão anterior de intervenção estatal, o que tem gerado bastantes problemas e estranhamentos das funções que se espera que elas cumpram (Reis, 2009; Nunes *et al.*, 2007; Mello & Anuatti, 2008).

A literatura sobre agências reguladoras retrata que a elaboração do seu desenho institucional manteve elementos administrativos do padrão histórico que se visava superar, como o insulamento burocrático e a precariedade dos mecanismos de controle público (Cruz, 2007). Nesse sentido, teriam permanecido dificuldades com respeito à definição do grau de autonomia das agências diante do Estado e dos interesses econômicos regulados, bem como problemas na sua real capacidade de atuação, devido à insuficiência de quadros técnicos qualificados – problemas que variam enormemente entre os setores regulados<sup>49</sup> (Pessoa, 2010; Mello & Anuatti, 2008; Melo, 2001).

Em relação às OSs e OSCIPs, a adesão ao formato organizacional das segundas é maior do que ao das primeiras, mas os mecanismos propostos pelas OSCIPs para o relacionamento com o setor público – os termos de parcerias – ainda são poucos usados devido à percepção de que são mais restritivos e requerem mais prestação de contas do que o formato tradicional de convênios (Lopez *et al.*, 2010). As PPPs, de forma similar, convivem, todavia, com o sistema de concessões, e ainda há poucos empreendimentos que adotam este formato (Soares & Campos Neto, 2006).

---

<sup>49</sup> No que tange às agências, é consensual na literatura a percepção de que os seus êxitos e limites variam conforme o setor em que atuam. Por exemplo, a crise energética e a da aviação civil que ocorreram na última década seriam evidências das dificuldades enfrentadas pela Aneel e pela Anac no novo modelo de regulação (Abrucio, 2007). Em contraposição, a Anatel seria um exemplo de agência que alcançou um formato mais bem-sucedido.

Apesar desses limites, a literatura retrata importantes inovações na esfera administrativa após as reformas. Primeiro, em relação à questão fiscal, quando outrora o controle de gastos do Estado era diminuto, agora esta questão se tornou central no aparelho estatal e entre os entes federativos. Além disso, muitas novidades na gestão e no formato de políticas públicas foram introduzidas por governos estaduais e municipais,<sup>50</sup> como maior participação social, ações mais ágeis e, no caso específico dos estados, a expansão dos centros de atendimento integrado. Estas novidades vieram acompanhadas de mecanismos de avaliação e de controle, novas formas de coordenação administrativa e financeira, e do importante governo eletrônico (Abrucio, 2007). Entretanto, como em outros períodos históricos, o alcance das mudanças é muito desigual no aparelho estatal, e ainda interage com formatos patrimoniais e clientelistas.

A discussão do primeiro capítulo sobre o aspecto ininterrupto dos processos de mudança colabora para a compreensão de que elementos da antiga e da nova ordem sejam observados. Nessa linha, pensar que a administração pública seria inteiramente renovada – por mais que esta tenha sido a proposta de seus patrocinadores – e que romperia com todos os seus traços tradicionais seria um exercício limitado de análise. Em contraposição, ao traçar um panorama histórico da forma como a interação entre autoridade e mercado foi refletida em seu plano administrativo, muitas das “mudanças com permanências” passam a fazer sentido, e podem ser qualificadas em vista da trajetória que seguiram.

Outra questão interessante é pensar como os mecanismos inerentes ao mundo da política podem ter dificultado as tentativas de mudança (Pierson, 2004). Sobre este ponto, conforme discutido no capítulo teórico, a tendência à longa permanência de trajetórias das economias políticas está relacionada aos elevados custos de transformação das matrizes produtivas, à inércia resultante da dificuldade de coordenação da ação coletiva, ao desentendimento entre os *policy-makers* sobre as políticas a serem adotadas e às relações de poder que se beneficiam com a continuidade de determinadas trajetórias (Becker, 2009).

A literatura que trata da política das reformas em regimes democráticos complementa este raciocínio, e sugere que o fato de as mudanças requererem formação

---

<sup>50</sup> A literatura retrata que atualmente é no nível dos estados e dos municípios que ocorre um expressivo processo de inovação política, implicando a apropriação de políticas públicas no sentido reverso ao padrão histórico de intervenção, isto é, novidades que são criadas localmente são incorporadas pelo governo central, como é notório o caso do Programa “Bolsa Família” (Arretche, 1996).

de consenso, negociação no Congresso para a obtenção de apoio Legislativo, cooperação de muitos atores com possibilidade de veto em diferentes níveis do aparato estatal e realinhamento de incentivos torna difíceis a sua aprovação e a sua implementação (Melo, 2005; Thelen, 1999). Em contraposição, o sucesso das reformas estaria relacionado a contextos em que os “custos de não reformar” são altos, visíveis, difusos e atrelados a um senso de urgência – combinação que permite que os impulsos para a transformação consigam superar as tendências de inércia resultantes da complexidade política das democracias (Nelson, 1990).

Em relação ao jogo político que caracterizou as reformas discutidas ao longo deste capítulo, a literatura destaca (i) como a capacidade institucional mantida pelo Executivo para implementar a sua agenda permitiu que os constrangimentos impostos pela política de coalizão fossem contornados com sucesso; e (ii) como o vínculo estabelecido entre um programa altamente popular de controle da inflação – o Plano Real – e as reformas perseguidas após 1994 permitiu que elas adquirissem *status* de urgentes, aumentando os custos políticos de que fossem postergadas (Schneider, 1997; Almeida, 1999; Melo, 2005).

A aversão da população brasileira à inflação, além do mais, é importante para entender uma última questão relevante sobre a interação entre autoridade e mercado advinda com as reformas das décadas de 1980 e 1990: os limites impostos pelos requisitos da estabilidade de preços sob as possibilidades da ação estatal.

Como vimos no segundo capítulo, durante boa parte do desenvolvimento liderado pelo Estado no Brasil, a inflação foi contemplada como um “mal necessário” para alcançar o crescimento do país<sup>51</sup> (Franco, 2005). Naquele cenário, ainda que os *policy-makers* tentassem evitar a alta de preços, os imperativos do rápido desenvolvimento do país permitiam que desequilíbrios macroeconômicos fossem perpassados e aceitos em prol deste objetivo maior. Entretanto, após muitos anos de vivência com a hiperinflação e com tentativas fracassadas de solucioná-la,<sup>52</sup> a

---

<sup>51</sup> Os mecanismos inflacionários foram utilizados de diferentes formas, que iam do financiamento do investimento público e da correção de preços relativos até o combate do endividamento externo, sempre justificados em nome do projeto de modernização nacional.

<sup>52</sup> Durante a década de 1980, o país experimentou uma série de tentativas heterodoxas para controlar a inflação, cujos efeitos adversos impactaram diretamente a vida da população, em especial a dos estratos mais pobres. Nesta etapa, os planos de combate à inflação foram baseados em mecanismos coercitivos, como congelamento de preços, prefixações, controles *ad hoc* de salários e preços em leis salariais,

intolerância aos mecanismos inflacionários já não permitem que os recursos de política econômica sejam usados indiscriminadamente como antes. O vínculo cada vez maior entre os ganhos políticos e a manutenção da estabilidade macroeconômica limita o escopo possível da ação estatal, ponto que é bem retratado por Sola e Paulani (1995):

a estabilidade de preços converteu-se em um bem público. O populismo econômico, como técnica de ação governamental e como estilo de *problem solving* pode não render os dividendos eleitorais de sempre. Essa mutação nos mapas cognitivos da população, dos políticos profissionais e dos decisores é observável no apoio plebiscitário aos governos que conseguiram contra-arrestar a inflação [...]. Ela é sintomática de uma mudança drástica nos critérios de legitimação política e econômica e, em decorrência disso, deverá afetar o cálculo eleitoral e as estratégias dos partidos (Sola & Paulani, 1995, p. 13).

Dessa forma, por mais que as posições possam divergir em relação ao melhor meio de manter a estabilidade de preços – permitindo maior ou menor variação nas taxas de juros, nas taxas de câmbio ou do superávit primário – é esperado que o Estado continue a guiar as suas ações dentro dos limites que não ameacem essa estabilidade, isto é, houve uma mudança clara em relação ao entendimento do espaço de manobra que o Estado possui para perseguir os seus objetivos, passando de um universo que se entendia irrestrito para um claramente limitado pelos requisitos da estabilidade macroeconômica.

### **3.4 Resumo do capítulo**

Neste capítulo busquei complementar o panorama macro-histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil iniciado na segunda parte do trabalho. A partir da sistematização da literatura sobre as transformações administrativas, econômicas e políticas ensaiadas ao longo das décadas de 1980 e 1990, procurei discutir os êxitos e os limites das reformas, bem como sugerir a importância dos processos históricos para lançar luz sobre esses diagnósticos. O complemento deste exercício que engloba toda a discussão da dissertação será feito a seguir, na conclusão do trabalho.

---

expurgos das cadernetas de poupanças, vetores de correção de erros, tabelamento de preços, e até o “sequestro” de ativos realizado pelo Plano Collor (Franco, 2005).

Antes de avançar, gostaria de observar que, no momento da implementação das mudanças estudadas no presente capítulo, a incerteza em relação aos seus resultados era muito grande, e que é apenas no longo prazo que podemos avaliar os desvios ou as permanências da trajetória histórica da relação entre autoridade e mercado no Brasil. Em outras palavras, é importante ter em mente que *ex ante* as possibilidades de reforma eram múltiplas e que não havia clareza futura sobre os efeitos das escolhas políticas. Somente a partir deste entendimento que é possível evitar o erro das apreciações que olham para o resultado histórico e elaboraram análises deterministas, interpretando o passado como uma história com um único desenvolvimento possível.

Nesse sentido, a transição democrática em 1985 e a promulgação da Constituição em 1988 poderiam ter trazido apenas mais um intervalo democrático no contexto de um padrão cíclico de mudança de regime político, mantendo constante a preeminência dos recursos de autoridade em relação aos de mercado (Castro & Carvalho, 2002). Dito de outra maneira, a transição democrática dos anos 80 poderia ter resultado em uma segunda experiência de populismo democrático alinhado ao modelo desenvolvimentista, como foi o caso do período entre 1945-1964 analisado no capítulo anterior. No entanto, o grau e a profundidade das transformações da economia política do país nas décadas de 1980 e 1990 foram de tal ordem que abriram espaço para que um amplo debate sobre a continuidade e a ruptura com a trajetória histórica fosse iniciado – discussão que procurei resumir neste capítulo.

Em primeiro lugar, illustrei como a abertura comercial e as privatizações imprimiram mudanças significativas no padrão histórico da relação entre autoridade e mercado, uma vez que agora o Estado deve se adaptar à lógica e às oscilações do mercado internacional e não conta mais com empresas estatais como instrumento estratégico de intervenção. Contudo, mostrei que essas alterações interagem com importantes mecanismos que ainda permitem um papel ativo do Estado na esfera econômica, como é o caso da manutenção de algumas burocracias e da estrutura corporativista de representação de interesses.

Além do mais, destaquei como a descentralização política, administrativa e econômica e a maior importância concedida ao Legislativo e ao Judiciário reduziram as capacidades que o Estado tinha de imprimir centralmente e de forma independente a trajetória de desenvolvimento do país. Entretanto, evidenciei que a literatura indica a permanência de uma série de atributos que permite que o Estado tenha influência

decisiva nesta questão, como a centralidade mantida pelo Executivo federal e a baixa adesão aos mecanismos que pretendiam reformular o formato da gestão pública.

Naturalmente, os diagnósticos sobre as continuidades e as rupturas históricas sempre dependem do interesse e do enfoque analítico de cada autor, assim como da temporalidade adotada na análise (Pierson, 2004, p. 189). Nessa direção, a leitura compreensiva da ampla bibliografia que realizei neste capítulo intencionou compreender como e até que ponto a preferência histórica pelos recursos de autoridade teria sido substituída ou teria aberto mais espaço para os recursos de mercado como ordenadores da organização nacional. Pautada em uma perspectiva de longo prazo, o meu interesse foi explicitar como as interpretações sobre esta questão adquirem mais sentido em vista do processo histórico que caracterizou a relação entre autoridade e mercado no Brasil desde 1930.



## CONCLUSÃO

A reconstrução histórica da relação entre Estado e mercado no Brasil feita nesta dissertação obedeceu a propósitos mais analíticos que descritivos. Mais do que narrar a cronologia das ações, o objetivo foi dar sentido ao processo histórico que caracterizou a articulação entre autoridade pública e mercado durante 70 anos, analisando as mudanças e as continuidades em relação ao padrão instituído no país desde a Era Vargas.

No primeiro capítulo, foram elucidados os referenciais teóricos que guiaram os esforços analíticos da dissertação. No caso da sociologia macro-histórica, busquei expor como esta perspectiva trata da interação entre autoridade e mercado, bem como das mudanças sociais e das transformações históricas. Partindo do entendimento de que o processo de *state-building* não é um evento discreto no tempo, não tem um ponto de chegada e nem uma direção única, demonstrei como esta literatura argumenta que os legados históricos não se perpetuam por inércia – como muitas vezes fica subentendido em estudos que se referem às tradições políticas brasileiras – e sim que se reproduzem e se transformam a partir das decisões políticas em cada momento histórico. Já da literatura em torno da noção de *path-dependence*, evidenciei como ela pode complementar a abordagem sobre processos históricos preconizada pela sociologia política. Entre os pontos relevantes, destaquei como a leitura dessa bibliografia contribui para entender as formas pelas quais o estabelecimento de padrões iniciais limita oportunidades de escolhas futuras, e como alguns mecanismos explicativos que relacionam os constrangimentos estruturais às longas permanências temporais podem ser ferramentas analíticas interessantes.

O exercício realizado no primeiro capítulo, em poucas palavras, foi essencial para ilustrar como as suposições analíticas de ambas as tradições permitem que eventos – que poderiam ser interpretados como uma sucessão incoerente de fragmentos históricos – ganhem inteligibilidade através de uma sequência temporal. A partir deste arcabouço teórico, procurei escapar das interpretações que partem do resultado histórico e procuram no passado as causas de sua formação – estratégia que Tilly (1975) batizou de “falácia do determinismo retrospectivo”, por tratar, equivocadamente, os fenômenos sociais do presente como se fossem historicamente inevitáveis.

O segundo e o terceiro capítulos buscaram traçar um panorama macro-histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil de 1930 até o final do século XX a partir da sistematização da literatura sobre o tema. A divisão dos capítulos foi inspirada na discussão de Bendix (1996) sobre os recursos analíticos necessários para estudarmos as mudanças sociais e os processos históricos de longa duração. Segundo o autor, para declarar que houve uma alteração de padrão social, ou afirmar que um tipo deixou de prevalecer e outro tomou o seu lugar, o analista precisa, primeiramente, caracterizar o modelo da estrutura social mais antiga para investigar se este teria sofrido modificações. Nessa direção, a concatenação da ampla bibliografia sobre a economia política do país foi direcionada pela intenção de, inicialmente, caracterizar o padrão tradicional da interação entre Estado e mercado, e mostrar a sua trajetória histórica desde a Era Vargas até o período da redemocratização, para discutir, em seguida, se nas décadas de 1980 e 1990 teríamos vivenciado mudanças nesse modelo e em quais aspectos ele teria permanecido semelhante ao padrão anterior.

Em relação ao período entre 1930 e 1985, illustrei como as instituições implementadas durante a Era Vargas tiveram um papel central na criação e no aumento da capacidade do Estado brasileiro de intervir nas esferas econômica e social, instituindo um padrão autoritário de relação entre autoridade e mercado presente durante os 55 anos analisados no segundo capítulo, ainda que adaptado às dinâmicas sociais correntes em cada momento. Argumentei, além disso, que a permanência e o aprofundamento desse padrão foram possíveis graças à contínua concentração de recursos e de poder decisório nas mãos do governo central e ao conjunto de mecanismos institucionais e de agências criadas para viabilizar o protagonismo do Estado perante o mercado, fatores amparados pelo entendimento de que caberia ao Estado direcionar, patrocinar e comandar o desenvolvimento econômico e social do país.

No terceiro capítulo, referente ao período entre 1985 e o final dos anos 1990, analisei as tentativas de ruptura com o padrão histórico da relação entre autoridade e mercado no Brasil. Em primeiro lugar, demonstrei como a influência do contexto internacional pró-reformas liberalizantes somou-se, por um lado, à descentralização do poder político e social que acompanhou a transição para a democracia no país e, por outro, à hiperinflação e à crise econômica – elementos que em conjunto possibilitaram que um novo papel do Estado começasse a ser discutido.

Sugeri, além do mais, que algumas reformas, como as privatizações, a abertura comercial e a descentralização política e administrativa, imprimiram mudanças significativas no padrão histórico da relação entre autoridade e mercado, uma vez que agora o Estado tem que se adaptar à lógica e às oscilações do mercado internacional e não pode mais determinar centralmente e de forma independente a trajetória de desenvolvimento do país. Entretanto, mostrei que essas alterações interagem com importantes mecanismos que ainda permitem um papel ativo do Estado na esfera econômica, como é o caso da centralidade mantida pelo Executivo federal, por algumas burocracias e pela estrutura corporativista de representação de interesses.

\*\*\*

Para além das questões acima discutidas, creio que a recuperação da perspectiva macro-histórica acerca da relação entre Estado e mercado no país pode interpelar não apenas os 70 anos analisados na dissertação, mas igualmente algumas temáticas contemporâneas sobre esta questão. O valor heurístico de se conceber a trajetória histórica da articulação entre autoridade e mercado não deve ser subestimado, uma vez que pode ajudar a iluminar muitos desafios contemporâneos, especialmente quando se leva em consideração um novo papel potencial para os recursos de autoridade.

Dito de outra maneira, se a intenção é buscar novos equilíbrios entre os recursos de autoridade e os de mercado, ou compreender melhor as alterações que se processam nos antigos arranjos, é preciso iniciar a análise a partir das oportunidades reais de mudança, que só podem ser vislumbradas através do processo histórico que caracterizou o padrão de relacionamento entre Estado e mercado no Brasil. O reconhecimento dos constrangimentos passados permite tanto vislumbrar novos caminhos como entender os mecanismos pelos quais a democracia política e a economia de mercado podem se fertilizar mutuamente no futuro (Reis, 1998).

A partir da visão macro-histórica, além do mais, é possível aceitar a possibilidade de que algumas mudanças sejam qualificadas como pequenos ajustes transitórios, mas é também possível considerar que novas conjunturas críticas possam dar início a transformações duradouras nos padrões de interação entre Estado e mercado no país. Nesse sentido, ainda que os recursos de autoridade tenham se mantido preponderantes como ordenadores da vida econômica após as reformas dos anos 1980 e

1990, é admissível que venhamos a observar um novo direcionamento do uso desses recursos e das capacidades de intervenção mantidas pelo Estado (Doktor, 2009).

Com as mudanças no cenário internacional e com o novo posicionamento do Brasil na economia mundial, espera-se que o Estado cumpra novas funções. O fato de este novo papel ser diferente do passado não deve ser interpretado como uma redução ou uma limitação das atividades estatais, ou até como “o fim da soberania do Estado nacional”, como sugerem alguns analistas, mas como a emergência de novas funções para um novo contexto. Atualmente, estamos vivenciando a formatação de um novo tipo de ação estatal, cujos contornos ainda não estão claros, mas parecem se dirigir para a criação de maior sinergia entre os recursos de autoridade e os de mercado em prol do desenvolvimento econômico (Evans, 2008; Boschi, 2007; Diniz, 2007).

Concluindo, independentemente do formato em que a ação do Estado venha a se pautar, resta claro que as suas novas funções em conjunção com o espaço aberto para o mercado e para sociedade civil requerem um governo central forte, com capacidades de regulação das políticas nacionais descentralizadas, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais (Arretche, 1996; Boschi, 2007). O desafio é saber como esse equilíbrio será alcançado e mantido no futuro.

A análise realizada ao longo da dissertação não se propôs a responder a esta questão, assim como certamente não esgotou todos os aspectos relevantes dos mecanismos de continuidade e lógicas de mudança no padrão de interação entre autoridade e mercado no Brasil entre 1930 e 2000. Outras questões pertinentes para o entendimento desta dinâmica histórica, como a orientação perante as políticas sociais nos diferentes períodos históricos e a forma como as disparidades na distribuição da renda afetaram a relação entre autoridade e mercado, são temas interessantes que não foram contemplados por esta análise. Todavia, ficam registrados, a título de sugestão, para análises futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMS, Philip (1980). *Historical Sociology*. New York: Cornell University Press.
- ABRANCHES, Sergio (1999). “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. In: *Revista do Serviço Público*, v.2, p. 19-50.
- ABREU, Marcelo (1990). *A ordem do progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. São Paulo: Editora Campus.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (2007). “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. In: *Revista da Administração Pública*, v. 41, p. 67-86.
- ALMEIDA, Mansueto (2009). “Desafios da Real Política Industrial Brasileira do século XXI”. Texto para discussão nº1452, Ipea.
- ALMEIDA, Maria Hermínia (2004). “O corporativismo em declínio?”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (1999). “Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil”. In: *Dados*, v. 42, n.3, p. 421-451.
- \_\_\_\_\_ (1995). “Federalismo e políticas sociais”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, p. 88-108.
- ALMEIDA, Maria Hermínia; MOYA, Maurício. (1997), "A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 34, p. 119-132.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2005). “A imagem dos tribunais de contas subnacionais”. In: *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 57-85.
- ARRETICHE, Martha (1996). “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 31, pp.44-66.
- ARTHUR, Brian (1989). “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events”. In: *The Economic Journal*, v. 99, nº 394, p. 116-131.
- BACHA, Edmar; Pedro, MALAN (1989). “Brazil’s Debt: From the Miracle to the Fund”. In: STEPAN, Alfred. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford University Press.

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal (1973). “As modificações do papel do estado na economia brasileira”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.3, n°4, p. 883-912.

BAER, Werner; NEWFARMER, Richard; TREBAT, Thomas (1976). “Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.6, n°3, p. 727-754.

BARROS DE CASTRO, Lavínia (2005). “Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

BECKER, Uwe (2009). *Open Varieties of Capitalism – Continuity, Change and Performance*. New York: Palgrave and Macmillan.

BENDIX, Reinhard (1996). *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp.

\_\_\_\_\_ (1986). *Max Weber: an intellectual portrait*. Berkeley: University of California Press.

\_\_\_\_\_ (1978). *Kings or People – Power and Mandate to Rule*. Berkeley: University of California Press.

BLOCK, Fred (1994). “The Roles of the State in the Economy”. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

BOITO, Armando (1994). “De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro”. In: *São Paulo em Perspectiva*. v. 8, n° 3, p. 23-28.

BOSCHI, Renato (2010a). “Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres”. In: *Ponto de Vista*, n°2, p. 1-34.

\_\_\_\_\_ (2010b). “Corporativismo Societal – A democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro”. In: *Insight Inteligência*, p. 84-103.

\_\_\_\_\_ (2009). “Elites Parlamentares e Desenvolvimento: Brasil, Chile e Argentina”. Trabalho apresentado no Seminário IDES em Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_ (2007). “Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda neoliberal”. In: *Revista do Setor Público*, Edição Especial sobre a Administração Pública Brasileira, p. 71-92.

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina (2002). “O Executivo e a construção do Estado no Brasil – do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In: VIANA, Luiz Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009). “From old to new developmentalism in Latin America”. Texto para Discussão 193, EESP/FGV.

\_\_\_\_\_ (2007). “Novo Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional”. In: DINIZ, Eli. *Globalização, Estado e Desenvolvimento – Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

\_\_\_\_\_ (1999). “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”. In: *Revista do Setor Público*, v. 50, n°4, p. 5-29.

BRITO, Barbara Barbosa; SILVEIRA, Antonio Henrique (2005). “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”. In: *Revista do Setor Público*, v. 56, n°1, p. 7-21.

CAMARGO, Aspásia (1982). “A revolução das elites: conflitos regionais e centralização política”. In: CPDOC (1982). *A Revolução de 30 – Seminário Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (1989). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Vértice.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo (1990). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

CARNEIRO, Dionísio Dias (1990). “Crise e Esperança: 1974-1980”. In: ABREU, Marcelo (org.). *A ordem do progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. São Paulo: Editora Campus.

CARONE, Edgar (1974). *A Segunda República - (1930 – 1937)*. São Paulo: Editora DIFEL.

\_\_\_\_\_ (1976). *A Terceira República - (1937 – 1945)*. São Paulo: Editora DIFEL.

\_\_\_\_\_ (1977). *A República Velha - (1889 – 1930)*. São Paulo: Editora DIFEL.

CASTRO, Marcus; CARVALHO, Maria Izabel (2002). “Globalização e Transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990”. In: *Revista de Sociologia e Política*, n°18, p. 109-129.

- COLLIER, David (org.) (1982). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- COSTA, Vanda Maria Ribeiro (2004). “Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- CPDOC (1982). *A Revolução de 30 – Seminário Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CRUZ, Verônica (2007). *Agências Reguladoras: Entre Mudanças Institucionais e Legados Políticos*. Tese de doutorado em Ciência Política defendida no IUPERJ.
- DAGNINO, Evelina (2004). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- DAVID, Paul (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. *American Economic Review*, v.75, n.º2, p. 332-337.
- DELGADO, Ignácio Godinho (2009). “Variedades de Capitalismo e Política Industrial: o caso do Brasil em perspectiva comparada”. Artigo apresentado no XXI Congresso Mundial da IPSA, em Santiago.
- DINIZ, Eli (1978). *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Globalização, Estado e Desenvolvimento – Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2004). *Empresários, Interesses e Mercado – Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, pp 15-33.
- DINIZ, Eli; LIMA, Olavo Brasil (1986). *Modernização Autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na Economia*. Brasília: Convênio IPEA/CEPAL.
- DOCTOR, Mahrukh (2009). “Hybrid varieties of capitalism: Brazil’s approach to development policy”. Artigo apresentado no XXI Congresso Mundial da IPSA, em Santiago.



DRAIBE, Sonia (1985). *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

EVANS, Peter (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1996). “El Estado como problema y como solución”. In: *Desarrollo Económico*, v. 35, n°140.

\_\_\_\_\_ (2008). “In Search of the 21st century Developmental State”. In: Center for Global Political Economy, University of Sussex.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the State Back In*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

FAUSTO, Boris (2008). *A Revolução de 1930 – Historiografia e História*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

FERRAZ, Alexandre (2010). “Novos Rumos do Sindicalismo no Brasil”. Trabalho apresentado no VII Encontro da ABCP em Recife.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV

FRANCO, Gustavo (2005). “Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GEDDES, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

GIAMBIAGI, Fabio (2005). “Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002)”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia (2001). *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavinia; HERMANN, Jennifer, (orgs.) (2005). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

HALL, Peter; THELEN, Kathleen (2009). “Institutional change in varieties of capitalism”. In: *Socio-Economic Review*, nº 7, p. 7–34.

HERMANN, Jennifer (2005). “Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-1973)”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

KOHLI, Atul (2005). *State-Directed Development – Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

KOSLINSKI, Mariane (2007). *Um Estudo sobre Ongs e suas Relações de Accountability*. Tese de doutorado em Sociologia defendida no PPGSA-IFCS.

KRUGMAN, Paul (1995). “Tulipas holandesas e mercados emergentes”. In: *Política Externa*, v. 4, nº 2, p. 81-93.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa (1990). “A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973”. In: ABREU, Marcelo (org.). *A ordem do progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. São Paulo: Editora Campus.

LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich (2005). *States and Development – Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan

LIMA, Olavo Brasil (1998). “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. In: *Revista do Setor Público*, v. 49, nº 2, p. 5-32.

LOPEZ, Felix; LEÃO, Luciana T. de Souza; GRANGEIA, Mario (2010). “Estado, ONGs e a esfera política: percepções e padrões de interação”. Trabalho apresentado no VII Encontro da ABCP no Recife.

MAHONEY, James (2000). “Path dependence in historical sociology”. In: *Theory and Society*, v.29, p. 507-548.

MANJONE, G (1999). “Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças de governança”. *Revista do Serviço Público*, v.50, nº1.

MANN, Michael (1991). “El poder autónomo del Estado: sus origenes, mecanismos y resultados”. In: *Zona Abierta*, nº57, p. 15-50.

MARQUES, Moisés da Silva (2005). *Reformas Financeiras liberalizantes em democracias emergentes de mercado – o caso do Brasil*. Tese de doutorado em Ciência Política defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

MARTINS, Luciano (1988). “A ‘liberalização’ do regime autoritário no Brasil”. In: O’Donnell, Guillermo *et al.* (orgs). *Transições do Regime Autoritário – América Latina*. São Paulo: Vértice.

\_\_\_\_\_ (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1982). “A Revolução de 30 e seu significado político”. In: CPDOC. *A Revolução de 30 – Seminário Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MELO, Marcus André (2004). “O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social”. In: *Dados*, v. 48, n°4, p. 845 - 889.

\_\_\_\_\_ (2001). “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 46, p. 55-68.

\_\_\_\_\_ (1998). “When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil” Trabalho apresentado no Encontro da LASA de 1988 (Latin American Studies Association) em Chicago, Illinois.

\_\_\_\_\_ (1993), “Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n°23, p. 85-100.

MELLO, Marina Figueira; ANUATTI, Francisco (2008). *Regulação da Infraestrutura no Brasil: Casos Didáticos*. São Paulo: Editora Singular.

NELSON, Joan (1990). *Economic Crisis and Policy Choice: the politics of adjustment in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.

NUNES, Edson (1997). *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

NUNES, Edson *et al.* (2007). *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil – inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

OLIVEIRA, Lucia Lippi (1973). *O Partido Social Democrático*. Tese de doutorado em Ciência Política defendida no IUPERJ.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (2005). “Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?”. In: *Dados*, v. 48, n°3, p. 559-587.

PESSOA, Eneuton (2010). “O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais”. In: Aquino, L.; A. Santos, B. Medeiros (eds.). *Estado, instituições e democracia*. v.1. Brasília: Ipea, no prelo.

PIERSON, Christopher (1996). *The Modern State*. London: Routledge.

PIERSON, Paul (2004). *Politics in Time – History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (2003). “Big, Slow-Moving and ... Invisible – Macrosocial processes in the study of comparative politics”. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

PINHEIRO, Armando; BONELLI, Regis; SCHNEIDER, Ben (2004). “Pragmatic policy in Brazil: the political economy of incomplete market reform”. Texto para discussão 1035, Ipea.

PINHEIRO, Armando; GIAMBIAGI, Fabio (2000). “Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil”. Rio de Janeiro: Publicação BNDES.

REIS, João Guilherme; URANI, André (2004). “Uma visão abrangente das transformações recentes no Brasil”. In: GIAMBIAGI, Fabio; REIS, João Guilherme; URANI, André (orgs.). *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

REIS, Elisa (2009). “O Estado Nacional como desafio teórico e empírico para a sociologia política contemporânea”. In: SCHWARTZMAN, Felipe *et al.* (orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

\_\_\_\_\_ (2005). “New ways of relating authority and solidarity?”. Trabalho apresentado no 17th Annual Meeting on Socio-Economics. Budapest: SASE.

\_\_\_\_\_ (2004). “The Lasting Marriage Between Nation and State Despite Globalization”. In: *International Political Science Review*, v. 25, n<sup>o</sup>3, p. 251-257. London: Sage.

\_\_\_\_\_ (2003). “A Global World, Multiple Angles, One Sociological Community”. In: *Current Sociology*, v.51, n<sup>o</sup>2, p. 113-122.

\_\_\_\_\_ (1998). *Processos e Escolhas – estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: ContraCapa.

\_\_\_\_\_ (1979). *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil: 1880-1930*. Tese de doutorado defendida no MIT, EUA.

REIS, Tarcila (2009). “State Reform in Chile, Brazil and Argentina: what is next?”. Artigo apresentado no XXI Congresso Mundial da IPSA, em Santiago.

RESENDE, Maria Efigênia (2006). “O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia. *O Brasil Republicano – o tempo do liberalismo excludente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne; John STEPHENS (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press

SANTOS, Wanderley Guilherme (1979). *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus

SALLUM JR, Brasília (1995). “Transição Política e Crise do Estado”. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Lena. *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp.

SALLUM JR, Brasília; KUGELMAS, Eduardo (1993). “O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80”. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia – Política e economia comparadas*. São Paulo: Paz e Terra.

SANTANA, Carlos Henrique (2010). “Liberalização financeira e sistemas bancários: possíveis paralelos entre Brasil e Índia”. Trabalho apresentado no VII Encontro da ABCP em Recife.

SCHMITTER, Philippe (1971). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. California: Stanford University Press.

SCHNEIDER, Ben (2000). “The Desarrollista State in Brazil and Mexico”. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press

\_\_\_\_\_ (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

SCHWARTZMAN, Simon (1985). “An alternative road to modernity”. Artigo apresentado no Swedish Collegium for the Advanced Studies in the Social Sciences (SCASSS).

\_\_\_\_\_ (1982). *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SKIDMORE, Thomas (1973). "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil 1937-1971". In: STEPAN, Alfred (org.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University.

SKOCPOL, Theda (2004). "A Imaginação Histórica da Sociologia". In: *Estudos de Sociologia*, nº16, p.7-29, Araraquara.

\_\_\_\_\_ (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the State Back In*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1984). *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (2004). *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

SMITH, Dennis (1991). *The Rise of Historical Sociology*. Philadelphia: Temple University Press.

SOARES, Ricardo; CAMPOS NETO, Carlos Alvares (2006). "Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio". Texto para discussão nº1186, Ipea.

SOLA, Lourdes (1998). *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp.

\_\_\_\_\_ (1993). *Estado, Mercado e Democracia – Política e economia comparadas*. São Paulo: Paz e Terra.

SOLA, Lourdes; PAULANI, Lena (1995). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp.

STEPAN, Alfred (1989). *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1980). *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1973). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press.

STREECK, Wolfgang; SCHMITTER, Philippe (1985). "Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". In: *European Sociological Review*, v.1, nº2, p.119-138.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (2005). *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

STUDART, Rogério (2005). “O financiamento do desenvolvimento”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SUZIGAN, Wilson (1996). “A experiência histórica da política industrial no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, v.16, n°1, p. 5-20.

\_\_\_\_\_ (1988). “Estado e industrialização no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, v.8, n°4, p. 5-16.

THELEN, Kathleen (2003). “How Institutions Evolve – Insights from comparative historical analysis”. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. In: *Annual Review of Political Science* n°2, p. 369-404.

TILLY, Charles (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp.

\_\_\_\_\_ (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.

\_\_\_\_\_ (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

VIANNA, Luiz Werneck (1978). *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (2002). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo (2010). *A constitucionalização da legislação do trabalho no Brasil: uma análise da produção normativa entre 1988 e 2008*. Relatório Final de Pesquisa do CEDES/Iuperj.

VIANNA, Sérgio B.; VILLELA, André (2005). “O pós-guerra (1945-1955)”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

VILLELA, André (2005). “Dos anos dourados de JK à crise não-resolvida (1956-1963)”. In: GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

WEBER, Max (2001). *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Campinas, Cortez.

WERNECK, Rogério (1987). “Public sector adjustment to external shocks and domestic pressures in Brazil, 1970-85”. Texto para discussão 163, Departamento de Economia, Puc-Rio.

\_\_\_\_\_(1986). “Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, nº3, p. 551-574.

WEFFORT, Francisco (2003). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

WOLFE, Alan (1989). *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley: University of California Press.

WOO-CUMINGS, Meredith (2000). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.



## ANEXO I – A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DURANTE A ERA VARGAS

### 1930

- Decreto de Lei nº 19398, que permite ao Executivo legislar
- Monopólio do Câmbio de Moedas Estrangeiras pelo Banco do Brasil
- Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
- Criação do Ministério da Educação e Saúde

### 1931

- Conselho Nacional do Café
- Comissão de Estudo da Economia e Finanças dos Estados e Municípios
- Código dos Interventores (Decreto-lei nº 10348)

### 1932

- Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB)
- Instituto de Proteção ao Cacau
- Instituição da Carteira de Trabalho

### 1933

- Departamento de Produção Mineral
- Departamento de Caça e Pesca
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM)
- Instituto do Açúcar e Alcool
- VASP (Viação Aérea São Paulo)

### 1934

- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
- Código de Águas (controle das tarifas de eletricidade)
- Códigos de Minas
- Conselho Federal de Comércio Exterior
- Conselho Técnico de Economia e Finanças
- Justiça Eleitoral

### 1935

- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes

### 1936

- Comissão de Eficiência
- Conselho Federal de Serviços Públicos
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira

### **1937**

- Carteira de Crédito Industrial e Agrícola do Banco do Brasil (CREAI), Lei nº 454
- Controle do Lloyd brasileiro é nacionalizado

### **1938**

- Conselho Nacional do Petróleo
- Departamento de Administração do Serviço Público (DASP)
- Instituto de Aposentadoria e Pensionistas do Setor Público (IPASE)

### **1939**

- Comissão para a Defesa da Economia Nacional
- Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
- Departamento de Imprensa e Propaganda, DIP (Decreto-lei nº 1915)
- Instituto de Resseguros do Brasil

### **1940**

- Instituto para Defesa do Sal
- Comissão de Siderurgia
- Departamento Nacional de Obras Públicas e Saneamento

### **1941**

- Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil (CEXIM)
- Companhia Siderúrgica Nacional
- Comissão de Combustível e Óleos Lubrificantes
- Companhia das Docas da Bahia
- Criação do Ministério da Aeronáutica

### **1942**

- Banco da Amazônia
- Banco de Crédito da Borracha
- Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
- Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)
- Comissão Executiva para a Indústria Fruticultora
- Comissão Executiva para a Mandioca
- Comissão Executiva da Pesca
- SENAI

### **1943**

- Companhia de Aço e Ferro Vitória
- Companhia Nacional de Alcalis
- Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
- Fábrica Nacional de Motores
- Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)

**1944**

- Comissão de Planejamento Econômico
- Conselho Nacional de Política Industrial
- Plano Nacional de Estradas e Rodovias

**1945**

- Companhia Hidroelétrica de São Francisco
- Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC)
- Código de Propriedade Industrial

## ANEXO II – ÍNDICE ESTATÍSTICO

**Tabela 1: Crescimento do PIB, do Produto Industrial, do Produto Agrícola, do Produto do Setor de Serviços e da Inflação (1930-1985)**

	<b>Cresc. PIB (%)</b>	<b>Produto Industrial</b>	<b>Produto Agrícola</b>	<b>Produto do Setor Serviços</b>	<b>IGP (%) (Dez/Dez)</b>
<b>1930</b>	(-)2,1	(-)6,7	1,2	(-)8,6	n/a
<b>1931</b>	(-)3,3	1,2	(-)6,3	(-)5,0	n/a
<b>1932</b>	4,3	1,4	6,0	1,4	n/a
<b>1933</b>	8,9	11,7	12,0	15,2	n/a
<b>1934</b>	9,2	11,1	6,2	9,2	n/a
<b>1935</b>	3,0	11,9	(-)2,5	5,9	n/a
<b>1936</b>	12,1	17,2	9,5	13,1	n/a
<b>1937</b>	4,6	5,4	0,1	5,7	n/a
<b>1938</b>	4,5	3,7	4,2	2,0	n/a
<b>1939</b>	2,5	9,3	(-)2,3	4,0	n/a
<b>1940</b>	(-)1,0	(-)2,7	(-)1,8	(-)3,7	n/a
<b>1941</b>	4,9	6,4	6,3	6,1	n/a
<b>1942</b>	(-)2,7	1,4	(-)4,4	(-)6,4	n/a
<b>1943</b>	8,5	13,5	7,3	13,5	n/a
<b>1944</b>	7,6	10,7	2,4	9,8	n/a
<b>1945</b>	3,2	5,5	(-)2,2	2,9	n/a
<b>1946</b>	11,6	18,5	8,4	10,2	22,2
<b>1947</b>	2,4	3,3	0,7	7,2	2,7
<b>1948</b>	9,7	12,3	6,9	6,	8,0
<b>1949</b>	7,7	11,0	4,5	7,3	12,3
<b>1950</b>	6,8	12,7	1,5	7,9	12,4
<b>1951</b>	4,9	5,3	0,7	6,0	12,3
<b>1952</b>	7,3	5,6	9,1	5,9	12,7
<b>1953</b>	4,7	9,3	0,2	1,9	20,5
<b>1954</b>	7,8	9,3	7,9	9,8	25,9
<b>1955</b>	8,8	11,1	7,7	9,2	12,2
<b>1956</b>	2,9	5,5	(-)2,4	0,0	24,6
<b>1957</b>	7,7	5,4	9,3	10,5	7,0
<b>1958</b>	10,8	16,8	2,0	10,6	24,4
<b>1959</b>	9,8	12,9	5,3	10,7	39,4
<b>1960</b>	9,4	10,6	4,9	9,1	30,5
<b>1961</b>	8,6	11,1	7,6	8,1	47,8
<b>1962</b>	6,6	8,1	5,5	5,8	51,6
<b>1963</b>	0,6	(-)0,2	1,0	(-)0,1	79,9
<b>1964</b>	3,4	5,0	1,3	1,4	92,1
<b>1965</b>	2,4	(-)4,7	12,1	2,3	34,2
<b>1966</b>	6,7	11,7	(-)1,7	6,6	39,1
<b>1967</b>	4,2	2,2	5,7	4,6	25,0
<b>1968</b>	9,8	14,2	1,4	9,9	25,5

<b>1969</b>	9,5	11,2	6,0	9,5	19,3
<b>1970</b>	10,4	11,9	5,6	10,5	19,3
<b>1971</b>	11,3	11,9	10,2	11,5	19,5
<b>1972</b>	12,1	14,0	4,0	12,1	15,7
<b>1973</b>	14,0	16,6	0,0	13,4	15,6
<b>1974</b>	9,0	7,8	1,0	9,7	34,6
<b>1975</b>	5,2	3,8	7,2	2,9	29,4
<b>1976</b>	9,8	12,1	2,4	8,9	46,3
<b>1977</b>	4,6	2,3	12,1	2,6	38,8
<b>1978</b>	4,8	6,1	(-)3,0	4,3	40,8
<b>1979</b>	7,2	6,9	4,9	6,7	77,2
<b>1980</b>	9,1	9,1	9,6	8,7	110,2
<b>1981</b>	(-)3,1	(-)10,4	8,2	(-)6,7	95,2
<b>1982</b>	1,1	(-)0,4	(-)0,4	0,1	99,7
<b>1983</b>	(-)2,8	(-)6,1	(-)0,3	(-)5,3	211,0
<b>1984</b>	5,7	6,1	3,0	6,4	223,9
<b>1985</b>	8,4	8,3	10,1	8,9	235,0

Fonte: Abreu (1989), elaborado de IBGE e Giambiagi *et al.* (2005)

**Tabela 2: Crescimento do PIB, Dívida Externa Líquida, Saldo em Conta Corrente e Inflação (1985-2000)**

	<b>Cresc. PIB (%)</b>	<b>Dívida Externa Líquida</b>	<b>Saldo em conta corrente</b>	<b>IGP (%) (Dez/Dez)</b>
<b>1986</b>	8,0	104.443	(-)5.323	65,0
<b>1987</b>	3,5	113.730	(-)1.438	415,8
<b>1988</b>	(-)0,1	104.371	4.180	1037,6
<b>1989</b>	3,2	105.827	1.032	1782,9
<b>1990</b>	(-)4,3	113.466	(-)3.784	1476,6
<b>1991</b>	1,0	114.504	(-)1.407	480,2
<b>1992</b>	(-)0,5	112.195	6.109	1157,9
<b>1993</b>	4,9	113.515	(-)676	2708,9
<b>1994</b>	5,9	109.489	(-)1.811	n/a
<b>1995</b>	4,2	107.416	(-)18.384	14,8
<b>1996</b>	2,7	119.825	(-)23.502	9,3
<b>1997</b>	3,3	147.825	(-)30.452	7,5
<b>1998</b>	0,1	179.236	(-)33.416	1,7
<b>1999</b>	0,8	189.268	(-)25.335	20,0
<b>2000</b>	4,4	183.910	(-)24.225	9,8

Fonte: Giambiagi *et al.* (2005), elaborado de IBGE

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)