

Novas Referências Para Uma Análise do Estado

Desenvolvimentista Brasileiro¹

Prof. Wagner Leal Arienti² - Doutorando (University of Essex)

I - Introdução

No começo da década de 1980, a economia brasileira completou a sua base industrial com a formação de um diversificado setor de bens de capital. Na mesma década, a economia brasileira interrompeu uma longa trajetória de crescimento. A literatura econômica brasileira é bastante extensa na descrição dos eventos e na explicação das causas que geraram a crise econômica da chamada década perdida assim como na proposição de alternativas políticas para uma retomada definitiva do desenvolvimento. Em contraste com a extensa literatura econômica sobre este período, há uma limitada produção que procura analisar as articulações mínimas entre fatores econômicos e políticos na tentativa de explicar o papel e o desempenho do Estado brasileiro no passado recente. Mantém-se, assim, a tradição da literatura acadêmica, onde as análises econômicas originais sobre o Estado brasileiro são frutos de pesquisa histórica. Isto significa que a análise mais abrangente do Estado brasileiro é feita quando se tem uma compreensão melhor de sua força e limites políticos. As análises conjunturais estão mais preocupadas em entender exclusivamente a dinâmica do processo econômico e pouco ousam na análise de suas articulações com outros processos. O que este paper sugere é que estes limites na análise econômica do Estado devem-se a problemas metodológicos que, por sua vez, têm efeitos sobre a própria concepção de Estado existente nestas análises.

A situação do Estado brasileiro no final da década de 1980 contrasta com sua posição no começo da década de 1970. Em 1974, o governo Geisel anunciou dois ambiciosos projetos. No plano econômico, a resposta ao primeiro choque do petróleo não foi um ajustamento ortodoxo através de controle da demanda agregada mas ajustamento da oferta agregada englobando programas de substituição de importações no setor de bens de capital e insumos básicos, de transformação da matriz energética e de expansão de exportações de bens industriais. Os programas setoriais estavam baseados em grandes projetos de investimentos das empresas estatais e em políticas de incentivo ao investimento privado em áreas prioritárias. Os principais objetivos e metas da estratégia de desenvolvimento foram apresentados de forma grandiosa e otimista no II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND. O II PND pode ser considerado o último

¹ - Este paper é uma versão reduzida e ligeiramente modificada do primeiro capítulo de minha dissertação de doutorado ainda em elaboração.

² - Prof. Assistente IV do Depto de Ciências Econômicas - CSE/UFSC.

projeto de desenvolvimento proposto e parcialmente implementado pelo Estado brasileiro.³

No plano político, o governo Geisel anunciou um projeto de gradual liberalização e democratização do sistema político. De acordo com os planos oficiais, o governo implementaria seu projeto de forma gradual e segura e manteria a iniciativa e controle de processo político. Não foi descartado a possibilidade de usar expedientes autoritários para manter o controle do processo, como de fato ocorreu.

Os resultados de ambos projetos são por demais sabidos. O que se quer destacar é a diferença entre projeto e iniciativa do governo, de um lado, e processo econômico e político e seus resultados, de outro lado⁴. Os projetos econômicos e políticos dos governos militares deram uma nova dinâmica ao processo econômico e político. O governo formulou seus projetos de forma autônoma e idiossincrática e estes tiveram a iniciativa no processo econômico e político. Mas, tanto o projeto desenvolvimentista quanto o político foram modificados ao longo de sua implementação, tiveram apoios e resistências de diferentes grupos sociais, foram afetados por mudanças nas variáveis externas e, por fim, seus resultados foram diferentes do que inicialmente planejados. Além disso, os processos econômico e político não foram simplesmente implementados paralelamente, mas houve interdependência e mútua determinação. Portanto, apesar da separação analítica entre as dimensões econômica e política, ambos processos devem ser analisados de forma conjunta, isto é, como processo histórico.

Variáveis ao nível da sociedade civil afetaram e modificaram a implementação destes projetos dos governos militares. Há várias análises sobre o processo econômico e político deste conturbado período. Entretanto, as análises econômicas e políticas estavam mais preocupadas em identificar e explicar a autonomia e a dinâmica de cada processo. Pouca atenção foi dispensada às articulações, inter-relações e mútua determinação de ambos processos. No caso das análises econômicas houve ênfase na análise dos efeitos das variáveis externas e das políticas governamentais sobre o processo econômico.

O impacto das variáveis externas sobre a trajetória da economia brasileira, tais como aumento do preço do petróleo, aumento das taxas de juros no mercado financeiro internacional e crescente endividamento, dominaram a atenção dos economistas. Em realidade, as análises econômicas explicaram de forma acurada as relações causais entre a restrição externa e a crise interna da economia brasileira. Houve também a indicação de fatores internos que contribuíram para aumentar a crise econômica. As principais preocupações foram o impacto das

³ - A análise da estratégia de desenvolvimento do II PND segue, em linhas gerais, a interpretação de Castro (1985). É importante notar que a análise de Castro sobre os resultados da estratégia de desenvolvimento difere da análise de Lessa (1978) que, todavia, fez uma excelente análise do plano e de suas limitações.

⁴ - Esta distinção foi sugerida por Luiz Werneck Vianna para a análise do projeto do governo de democratização lenta e gradual e o processo de democratização mais amplo e com participação de setores da sociedade civil. Esta sugestão foi incorporada na análise de Diniz (1986).

ações estatais sobre a dinâmica econômica e a avaliação seus efeitos positivos e negativos. Não houve a preocupação de integrar variáveis políticas à análise econômica. Em geral, o Estado é entendido como uma caixa preta que produz políticas econômicas e, portanto, deve-se avaliar apenas os seus resultados. Não se considera os tipos de alianças do governo com determinados grupos sociais e o apoio e resistência sociais que o governo pode enfrentar na implementação de suas políticas. Questões políticas são consideradas variáveis exógenas, isto é, podem ser consideradas na análise como um evento paralelo ou como algo tomado com um dado na análise mas sem a preocupação de explicá-las. Ao limitar o campo de análise aos efeitos da ação estatal sobre o movimento da economia, as análises econômicas desconsideram o conteúdo e contexto político inerente as ações estatais. Consequentemente, as análises econômicas têm se tornado mais uma descrição de fatos com uma limitada relação de causalidade do que uma análise empírica abrangente que procura explicar a realidade como o resultado de múltiplas determinações e, portanto, necessitando de integração de variáveis de outras dimensões analíticas para sua compreensão mais global.

As análises econômicas sobre o papel desenvolvimentista do Estado brasileiro também têm sido limitadas por este tipo de reducionismo. A crise fiscal, que tem sido identificada como a principal característica da crise do Estado desenvolvimentista, tem contribuído para a aparente supremacia das análises econômicas na discussão sobre a crise atual do Estado brasileiro, assim como sobre propostas de reforma do Estado. A crise fiscal é mostrada como uma evidência do desempenho ineficiente da política econômica e do excessivo tamanho do Estado brasileiro. O Estado desenvolvimentista é apresentado ora como um Leviatã voluntarista que impõe sua vontade sem limites e resistências de grupos sociais, ora como um instrumento controlado por grupos que impõem totalmente seus interesses econômicos e políticos.

O mesmo tipo de crítica pode ser feito às propostas de reforma do Estado e discussão sobre o novo papel desenvolvimentista do Estado. Os projetos de reforma do Estado têm sido baseados em propostas que podem ser, de forma geral, resumidas em: primeiro, uma proposta neo-liberal cujo principal objetivo é promover uma redução quantitativa na intervenção estatal e, segundo, uma proposta dirigida para a superação da crise fiscal mas sem maiores questionamentos sobre mudanças qualitativas no comportamento futuro do Estado. Até agora as discussões sobre a reforma do Estado têm negligenciado uma análise abrangente da última experiência desenvolvimentista. Estes tipos de propostas são fruto das análises parciais sobre a atuação do Estado no passado recente.

Esta abordagem está longe de negar a influência de variáveis econômicas na crise do Estado desenvolvimentista e a contribuição das análises econômicas para entender as causas e principais eventos que levaram a crise fiscal. O que está sendo colocado em questão é a aparente hegemonia das análises econômicas na explicação da situação corrente. O foco excessivo sobre variáveis econômicas tem atrapalhado uma explicação mais global sobre o comportamento estatal. Neste sentido, qualquer tentativa de articular outros planos teóricos com a análise econômica pode representar uma contribuição para uma análise mais abrangente

do papel do Estado brasileiro na economia. Este distanciamento de uma análise puramente econômica sobre o papel desenvolvimentista do Estado brasileiro não significa ir para outro extremo analítico e cair em outro tipo de reducionismo ao dizer que a crise fiscal é uma mera manifestação de uma crise política.

Como Fiori (1989), (1990b), (1992) indicou, o principal desafio na análise do comportamento do Estado ao longo da década de 1980 ao explicar a coincidência e convergência de uma crise fiscal e uma crise política. A crise política é simultaneamente uma crise de governo, regime e de forma de Estado (Fiori 1990b, 146; 1992, 84). Esta convergência de crise política e econômica trouxe para a superfície contradições de longo prazo do papel desenvolvimentista do Estado; o que exige uma compreensão mais abrangente do Estado brasileiro e uma necessidade de inclusão de variáveis políticas na análise do desempenho do Estado. A discussão sobre a reforma do papel desenvolvimentista do Estado deve partir de uma explicação que articule variáveis econômicas e políticas em uma análise empírica que investigue a coincidência da crise econômica e política. Para tal tarefa há a necessidade de novos métodos de análise econômica.

A principal motivação desta pesquisa é a insatisfação com as análises econômicas sobre a crise da economia brasileira e sobre a crise fiscal do Estado brasileiro e também com as propostas de reforma do Estado. O principal objetivo deste paper é a proposição de um conjunto de referências metodológicas e históricas para uma análise empírica do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro. A próxima seção introduz as principais propostas do método da articulação, que será a principal orientação para a integração das dimensões teóricas econômica e política na análise do Estado brasileiro. A terceira seção introduz as principais referências teóricas e históricas sobre a noção do papel desenvolvimentista de um Estado capitalista. A quarta seção faz uma revisão das análises históricas do Estado brasileiro e destaca as suas características como forma específica de Estado capitalista. A seção final é a proposição de hipóteses gerais que devem nortear a análise empírica sobre implementação de projetos desenvolvimentistas.

II - Referências Metodológicas

Estas referências metodológicas têm o objetivo de criar um *framework* para análises empíricas sobre os projetos e políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro. A experiência brasileira revela mais uma implementação parcial e em seqüência de diferentes projetos desenvolvimentistas do que a persistência em implantar um único e coerente projeto que responda as necessidades da acumulação de capital. Desta forma, as análises empíricas devem entender não apenas o conteúdo econômico das propostas governamentais e o contexto econômico interno e externo de sua implementação mas devem também entender os variados apoios e resistências de grupos sociais a estes projetos e seus efeitos sobre os projetos governamentais na fase de implementação. A proposta de integração das variáveis econômicas e políticas será baseada no método da

articulação⁵. A principal preocupação desta seção é introduzir as principais proposições deste método e defender sua aplicação em uma análise empírica do Estado brasileiro.

A principal proposta deste método é concepção da realidade social - ou do "concreto real"- como uma complexa síntese de múltiplas determinações. A proposta é reunir explicações de diferentes planos teóricos para explicar a realidade como uma "necessidade contingente", para usar a expressão Jessop (1982, 212), que significa explicar a realidade como um resultado necessário de várias determinações articuladas em uma contingente relação de causalidade. A combinação dos planos teóricos na explicação não é dada a priori por nenhuma premissa metodológica ou teórica mas eles estão articulados em uma configuração que busca dar uma interpretação aproximada do caráter contingente de uma dada conjuntura. Há, assim, a refutação de qualquer premissa sobre uma essência ou sentido definido a priori para a evolução social. Não se procura uma fórmula de hierarquização dos planos teóricos para explicar a realidade mas sim procura-se entender as várias articulações possíveis dos processos sociais e sua configuração contingente na determinação única da realidade social.

É importante desfazer qualquer confusão sobre o entendimento da noção de realidade como um resultado contingente de múltiplas determinações. A idéia de articulações contingentes não significa que agentes, instituições e estruturas que são elementos constitutivos de um processo econômico ou político, ou qualquer outro processo, estejam reunidos de forma aleatória⁶. Isto poderia dar uma noção errônea da realidade pois não daria espaço na análise para autonomia dos elementos existentes e de sua capacidade de intervir na realidade através de estratégia de ações, nem consideraria limites para a mudança social devido a resistência das estruturas existentes. De forma apropriada, as análises empíricas devem considerar as ações voluntárias dos agentes sociais na busca de afinidades eletivas em suas articulações e na construção de seus projetos hegemônicos, da mesma forma que deve também considerar os limites e restrições determinados pelo funcionamento regular das estruturas e instituições existentes. No caso de atores individuais ou coletivos, qualquer análise deve considerar que eles têm iniciativa, interesses, várias motivações e diferentes formas de organização e capacidade de intervenção que afetam a trajetória do processo que eles participam. Estruturas econômicas, tais como o padrão de acumulação de capital, têm uma dinâmica própria que afeta não apenas o processo econômico mas também outros processos sociais. Instituições, tais como o Estado nacional, têm funções de garantir a soberania e coesão da formação social e, por sua vez, afetam com suas

⁵ - Estas proposições estão baseadas em Jessop (1982, cap. V). Outros autores apresentam proposições metodológicas parecidas mas com denominações bem variadas como "abordagem realista" ou "lógica da contingência", ver também Laclau e Mouffe (1985). Este paper seguirá a denominação usada em Jessop (1982) que apresenta uma boa introdução das principais proposições deste método. Ver Jessop (1982, 213-220) e Jessop (1990, 1-17).

⁶ - Esta é uma crítica usual que se faz à "lógica da contingência" proposta por Laclau e Mouffe (1985). A diferença do método da articulação e "lógica da contingência" é feita em Jessop (1990, 297-301).

ações a realidade social. Os elementos constitutivos da formação social têm autonomia de ação e até mesmo controle sobre algumas variáveis, mas eles não têm influência sobre outras variáveis ou outros processos, nem controle da combinação destas variáveis e processos na sobre-determinação de uma específica realidade.

Ao reconhecer a autonomia dos elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, a fragmentação da realidade social, torna-se importante procurar as articulações necessárias e contingentes na constituição do processo social. O método da articulação evita, assim, duas análises extremas da realidade social. De um lado, as ações sociais não são definidas em um contexto sem restrição que permitiria que qualquer articulação gerasse um resultado possível. O que poderia conduzir a análise para a concepção de fluidez da formação social e impossibilidade de ordem social⁷. De outro lado, as articulações não estão sujeitas a determinações fixas dadas por estruturas e instituições. O que poderia conduzir a análise para um estruturalismo.

O método da articulação evita dar uma explicação da realidade baseada no predomínio de apenas uma determinação teórica. O objeto de análise deve ser a articulação de elementos e variáveis advindos de diferentes planos teóricos. Isto não significa relegar ou negligenciar a contribuição de teorias uni-dimensionais na explicação. Na medida que se reconhece o caráter parcial da teoria e sua compatibilidade em articular com variáveis que advêm de outro plano teórico, qualquer teoria uni-dimensional pode contribuir para o entendimento das múltiplas determinações que compõem a realidade. Por exemplo, a principal crítica às análises econômicas sobre o papel do Estado diz respeito a sua negligência ou relutância em inserir na explicação variáveis não diretamente relacionadas à dimensão econômica. Não obstante, análises econômicas podem contribuir para uma análise abrangente do Estado se estiver articulada com outras variáveis de diferentes planos teóricos. Como veremos abaixo, há análises econômicas que dão uma interpretação histórica do envolvimento do Estado no processo de industrialização que são referenciais úteis para a integração das variáveis econômicas e políticas na explicação do Estado desenvolvimentista⁸.

É importante rejeitar dois tipos de erros metodológicos comuns às análises econômicas, normalmente chamados de economicismo⁹. O primeiro erro refere-se à concepção de que ao fazer uma análise exclusivamente sobre a dimensão econômica pode-se dar uma explicação parcial da realidade. Implícito nesta concepção está a idéia de que a realidade pode ser explicada pela justaposição de várias determinações e através do somatório de várias análises parciais. Apesar da

⁷ - Esta crítica à análise de Laclau e Mouffe (1985) é feita por Jessop (1990).

⁸ - As análises de Cardoso de Mello (1982) e Tavares (1986) são interpretações sobre a formação histórica do padrão de acumulação existente na economia brasileira. A preocupação dos autores em produzir uma explicação histórica torna possível uma integração de variáveis não econômicas em suas análises.

⁹ - Para uma crítica detalhada dos erros metodológicos comuns ao economicismo ver Jessop (1982, 212-3).

contribuição potencial que teorias e análises uni-dimensionais podem dar a explicação aproximada da realidade, sua contribuição efetiva depende de sua capacidade de articular com outras determinações. Explicações uni-dimensionais podem contribuir mas de forma alguma substituem uma explicação baseada na articulação de determinações, dado que articulação é entendido como "alguma coisa nova produzida por elementos dispersos" (Laclau 1990, 183). O conhecimento de um elemento pode contribuir para o entendimento da realidade somente se entendermos sua articulação com outros elementos do processo social.

Outro tipo de erro metodológico e limitação de teorias uni-dimensionais está na premissa da possibilidade de globalização, isto é, qualquer pretensão de transformar uma explicação parcial da realidade em uma explicação global e suficiente. O que implica em recorrer a algum tipo de reducionismo metodológico. Nesta perspectiva, um dado plano teórico é entendido como central para a explicação da realidade e outros planos são meros complementos ou irrelevantes. Ao se supor que um dado plano teórico é central para a explicação, há a concentração da análise em apenas uma determinação teórica. Conseqüentemente, a explicação deve se concentrar no plano teórico que é previamente selecionado e justificado por uma premissa metodológica ou teórica. De forma diferente, o método da articulação visa construir combinações de vários planos teóricos nos quais a estrutura hierárquica, isto é, a configuração que pode dar centralidade a algumas determinações em relação a outras, depende de sucessivas aproximações da realidade. O que significa que algumas determinações podem ser centrais em algumas conjunturas mas isto deve ser entendido como um caso específico e contingente de uma dada situação e não como determinismo metodológico.

A proposta de enfatizar os planos econômicos e políticos é uma tentativa de interpretar o papel do Estado brasileiro com um limitado número de elementos e variáveis de apenas dois planos teóricos. A escolha do plano econômico e político é uma seleção estratégica das articulações mínimas que constituem o significado do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro. Esta escolha deve-se ao objetivo de se tornar operacional a pesquisa. Entretanto, deve ser reconhecido que estes dois planos não completam a longa lista de múltiplas determinações e é, sem dúvida, uma limitação. Todavia, há a esperança de que qualquer tentativa de inserir a articulação dos planos econômicos e políticos na análise do Estado brasileiro e sem a preocupação de estabelecer a priori qualquer relação de causalidade entre as determinações pode representar um passo importante na compreensão do comportamento do Estado brasileiro em um dado período.

É importante também estabelecer o papel das referências teóricas em uma análise baseada no método da articulação assim como determinar o nível de abstração que a análise deve partir. Fazer a integração de níveis abstratos com elementos relacionados ao nível mais concreto não implica qualquer subsunção do particular e concreto ao geral e abstrato. Alto nível de abstração pode ser compatível com vários resultados possíveis mas, ao mesmo tempo, não pode determinar por si só o resultado final efetivo. Concepções abstratas podem incorporar formas mais concretas na formação das conexões causais para a explicação do objeto de

estudo. Todavia, é importante repetir, a causalidade não é dada pela teoria. Os movimentos analíticos de "concretização", que significa baixar o nível de abstração de um plano teórico, e de "complexão", que significa articulação com outras determinações, devem reunir os argumentos de forma consistente, mas isto não implica em aceitar um pré-estabelecido caminho dado por qualquer abordagem teórica¹⁰. Deve ficar claro que a utilidade de qualquer teoria é ter *insights* e hipóteses sobre possíveis articulações e, mais importante, gerar conceitos que podem ser instrumentos para a análise empírica.

As observações acima são importantes para abandonar desde o início qualquer concepção errônea sobre as referências teóricas que serão usadas na análise do desempenho do Estado brasileiro. Por exemplo, apesar de adotar conceitos baseados na abordagem marxista, isto não significa seguir qualquer determinação estabelecida por interpretações ortodoxa ou economicista do Marxismo, nem determinações dadas pelo materialismo histórico e simples articulações entre infra e super-estrutura. Entende-se que estes conceitos marxistas estão localizados em um alto nível de abstração e, portanto, não são suficientes para determinar e explicar as principais características da realidade. Precisamente porque estes conceitos não são vistos como uma "camisa de força" induzindo a determinada conclusão é que eles serão considerados referenciais teóricos.

Torna-se importante explicar como se dará a integração dos conceitos marxistas sobre dinâmica da economia capitalista com as características mais específicas da formação social brasileira. A intenção é descrever e explicar a economia brasileira como uma economia capitalista específica e historicamente determinada e entender o Estado como um elemento constitutivo desta experiência. Desenvolvimento capitalista é entendido como um duplo movimento de expansão da relação capitalista de produção e simultânea integração com específicas características e condições da formação social. A relação de produção capitalista por si mesma é incapaz de determinar sua forma de integração com elementos da formação social. Desde que o Estado é uma instituição inerente a formação social e não uma essência da relação capitalista, a forma e conteúdo do Estado são determinados ao longo deste processo de integração¹¹. É somente ao longo do processo histórico de articulação da relação capitalista com outras variáveis da formação social que o Estado é construído e transformado em uma forma específica de Estado capitalista. A preocupação com o papel do Estado é menos com a identificação das ações estatais para a realização das funções necessárias para a reprodução capitalista e mais com a identificação das forças sociais, interesses, fatores e condições existentes na formação social que conduzem o Estado a desempenhar tais funções assim como resistências e problemas no desempenho destas funções.

¹⁰ - Estes comentários estão baseados em Jessop (1982, 218-228).

¹¹ - "For, while Marxism as a theoretical approach is concerned with the analysis of the relation of production, their various conditions of existence and their effects on other social relations, the state is located on the terrain of the social formation and this comprises more than economic relations and their conditions of existence" (Jessop 1982, 220-1).

A reprodução das relações capitalistas na sociedade brasileira não implica na sobredeterminação das relações capitalistas sobre outras relações e identidades existentes na formação social. A reprodução das relações capitalistas significa sua integração com outras variáveis mas em uma configuração não-uniforme e linear a cada combinação. O que implica em um desenvolvimento combinado e desigual das variáveis existentes na economia capitalista assim como uma autonomia e dinâmica para cada processo no qual estas combinações se realizam. Por exemplo, relações capitalistas estão integradas com variáveis econômicas e políticas mas em uma configuração diferente, o que resulta em autonomia para cada processo assim como articulações contingentes entre os dois processos. Consequentemente, a articulação do processo econômico e político em uma economia capitalista não pode ser determinado por relações causais estabelecidas a priori por uma teoria. Considerar uma abordagem marxista sobre o desenvolvimento capitalista não significa aceitar, nem na primeira nem na última instância, qualquer tendência determinante na evolução da economia e no papel desempenhado pelo Estado.

A articulação entre variáveis econômicas e políticas na explicação das funções do Estado na economia capitalista é um problema complexo e centro de uma controvérsia e de um debate teórico ainda não resolvido. Algumas teorias explicam esta complexa articulação recorrendo a algumas hipóteses deterministas sobre a relação Estado-sociedade ou consideram esta relação como uma dicotomia e concentram a análise em apenas um pólo, isto é, as abordagens são centradas ou no Estado ou na sociedade¹². Estas abordagens parecem ser inadequadas para explicar o Estado no Brasil., principalmente porque em uma análise superficial o Estado aparece como forte em relação a uma sociedade civil fraca¹³. Para evitar uma caracterização do Estado brasileiro como um Leviatã autônomo ou mero instrumento da classe dominante, a análise deve se concentrar na articulação das variáveis econômicas e políticas que ao longo do período histórico definem e alteram a autonomia e os limites do Estado brasileiro. Desta forma, é importante identificar, de um lado, as forças sociais, interesses e eventos que impulsionam o Estado a intervir na economia e, de outro lado, fatores que impõem resistências, obstáculos e desvios às ações estatais.

Neste momento é importante definir o nível de abstração que a pesquisa partirá. A proposição para a análise do Estado brasileiro é partir de um nível em que já exista alguma combinação de conceitos abstratos com elementos concretos da formação social. Este nível está relacionado à forma capitalista do Estado brasileiro, que refere-se à rede de relações do Estado com classes sociais e frações e grupos sociais estratégicos¹⁴. As referências do Estado brasileiro como uma forma

¹² - Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) é uma das tentativas teóricas mais recentes de incluir a hipótese de autonomia do Estado em teoria social centrada nas ações estatais.

¹³ - Uma excelente crítica às análises polares sobre o Estado brasileiro é feita em Boschi (1979), especialmente capítulo I.

¹⁴ - A terminologia segue a análise de Poulantzas (1973) que propõe a distinção entre tipo de Estado, referente ao modo que produção dominante, forma de Estado, referente às relações com classes, frações e grupos sociais, e tipo de regime, referente à relação com instituições da

particular de Estado' capitalista somente podem ser dadas por análises históricas sobre sua formação e trajetória.

Tendo em vista as orientações metodológicas dadas acima, parece ser conveniente fazer pelo menos uma observação sobre a contribuição das referências históricas para a análise empírica. O significado das referências históricas não está na substituição de uma determinação da realidade dada por uma premissa teórica por uma determinação dada por uma visão linear da evolução histórica. Longe de qualquer forma de historicismo, a proposta é introduzir referências históricas sobre a forma capitalista do Estado brasileiro como um ponto de partida para uma análise do seu envolvimento com grupos sociais e outras variáveis que também têm influência na implementação dos projetos de desenvolvimento. Referências sobre a forma do Estado brasileiro podem apontar prévios tipos de combinação do Estado com grupos sociais mas não significa que tais combinações mantenham-se inalteradas ao longo da implementação de cada projeto estatal. Não há a preocupação em definir uma tendência histórica que se estenda sobre o período analisado determinando, por sua vez, o caminho e os resultados futuros. Estas referências são entendidas como um bom ponto de partida, mas a interpretação sobre a real combinação destes elementos e seus efeitos para o desempenho estatal só pode ser apreendida pela análise empírica. Outra importante tarefa da análise empírica é investigar a possibilidade de continuidade e mudança na forma do Estado quando em articulação com outros elementos em uma dada conjuntura.

Há dois pontos nas referências históricas sobre o Estado brasileiro que podem ser úteis para a análise empírica. O primeiro refere-se ao conteúdo político da intervenção do Estado na economia brasileira. O que sugere que uma explicação para as iniciativas desenvolvimentistas dos governos e para as resistências de grupos sociais às ações estatais devem ser articuladas com aspectos relativos à forma do Estado brasileiro. O segundo ponto é a preocupação em identificar fatores de estabilidade e instabilidade na relação do Estado com grupos sociais. A intenção é utilizar as referências históricas para explicar as variações em cada experiência do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro. A seção IV trata destes pontos. No entanto, é importante ter uma definição clara da noção do papel desenvolvimentista do Estado capitalista adotada nesta pesquisa, e este é o tema da seção III.

III - A Noção do Papel Desenvolvimentista do Estado

Um ponto central na pesquisa é a noção do papel desenvolvimentista do Estado capitalista. Parece ser importante definir seu significado ou, pelo menos, como é entendido ao longo desta pesquisa. Podemos usar a noção de Gershenkron (1962) que aponta a combinação do Estado com o capital industrial e financeiro, no caso da França e Alemanha, e até mesmo da liderança do Estado, no caso da Rússia,

como um importante elemento para promover o "grande salto" (great spurt) que caracterizou a industrialização tardia de economias nacionais em uma trajetória diferente da primeira experiência de industrialização. Desde então o Estado tem desempenhado um papel ativo e extenso em várias experiências de industrialização tardia¹⁵. A concepção de Estado desenvolvimentista também está nas análises de industrialização dos países latino-americanos. A CEPAL foi o principal centro acadêmico nas décadas de 1950 e 1960 a produzir análises sobre o atraso da América Latina e a propor uma ativa intervenção do Estado na economia¹⁶. As ações estatais incluíam regulação das variáveis ligadas ao comércio internacional, proteção da economia nacional e produção direta em setores que requeriam concentração de capital, tais como infra-estrutura e insumos básicos. As análises da CEPAL legitimaram a intervenção do Estado nas economias latino-americanas, em que alguns países, como o Brasil, já estavam em vias de implementação, e reforçaram os argumentos dos desenvolvimentistas que vislumbraram no Estado a principal alavanca para a aceleração da industrialização¹⁷.

A noção de desenvolvimento das análises de Gershenkron e da CEPAL está diretamente ligada à industrialização, que é entendido como a expansão do capital industrial a setores da estrutura produtiva de forma a garantir condições mínimas na economia nacional para a reprodução do capital. As análises históricas mostram que as industrializações tardias não necessitam dos mesmos pré-requisitos dos primeiros países industrializados. O reconhecimento de caminhos alternativos para a industrialização foram um importante estímulo à ideologia desenvolvimentista em economias atrasadas. Desenvolvimentismo surge da percepção que: primeiro, industrialização é o principal caminho para superar o atraso e subdesenvolvimento; segundo, industrialização não surge espontaneamente das forças de mercado; e terceiro, o Estado é a principal organização burocrática capaz de planejar e organizar a expansão do capital industrial para novos setores como também promover a centralização e concentração de capital em investimentos necessários para a expansão da estrutura industrial e produzir em setores que o capital privado não é capaz de investir¹⁸.

A noção de Estado desenvolvimentista que esta pesquisa segue está baseada nas análises sobre a experiência de industrialização tardia e na ideologia desenvolvimentista. Neste sentido, o papel desenvolvimentista do Estado refere-se

¹⁵ - Gershenkron vislumbrou a generalização da participação do estado em outras experiências de industrialização: "...the more backward a country, the more likely its industrialization was to proceed under some organized directions; depending on the degree of backwardness, the seat of such direction could be found in investment banks, in investment banks under the aegis of the state or in bureaucratic controls." (Gershenkron 1962, 44).

¹⁶ - O trabalho pioneiro da CEPAL, cuja autoria é atribuída a Raul Prebisch, sobre os principais entraves ao desenvolvimento das economias da América Latina e a proposta de industrialização foi apresentado em Cepal (1950). Sobre a importância deste documento, ver Hirschman (1968) que o chamou de "manifesto da CEPAL".

¹⁷ - Para uma boa análise das correntes desenvolvimentistas no pensamento brasileiro ver Bielschowsky (1988).

¹⁸ - Os pontos básicos da ideologia desenvolvimentista estão baseados em Bielschowsky (1988:8).

a qualquer iniciativa de intervenção na economia que é justificada pela elite estatal como uma deliberada ação para promover a industrialização ou para acelerar a transição para um novo e mais elevado estágio de desenvolvimento. A forma concreta do papel desenvolvimentista do Estado é qualquer conjunto de políticas que orienta a ação do aparelho estatal para dar uma nova dinâmica e direção ao processo econômico. Estratégias de desenvolvimento, políticas e programas setoriais e regionais e projetos de investimento são todas formas concretas do papel desenvolvimentista do Estado. Somente em um nível elevado de abstração ou em uma perspectiva de longo prazo que podemos vislumbrar uma tendência no papel desenvolvimentista. A preocupação da pesquisa é menos com uma tendência de longo prazo e mais com variações nas ações desenvolvimentistas, isto é, observar os principais objetivos e instrumentos de cada estratégia de desenvolvimento assim como as variações em seus resultados devido a diferentes condições em que são implementadas.

O papel desenvolvimentista do Estado é uma experiência generalizada nos países de industrialização tardia. Até mesmo nas primeiras economias industrializadas nas quais o Estado não teve uma presença ativa na industrialização, a participação estatal foi expandida após a crise econômica internacional da década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial como um resultado da implementação de políticas keynesianas de estabilização e da construção de um Estado do bem-estar para controlar a pressão dos trabalhadores. Atualmente, o Estado tem um importante papel na inserção da economia nacional na ordem internacional e em promover incentivos e proteção aos capitais nacionais na competição internacional. Portanto, o papel desenvolvimentista e a extensa intervenção do Estado na economia são características gerais do Estado capitalista moderno¹⁹. O caráter específico do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro não é dado apenas pela identificação de sua presença ativa e extensa no processo de industrialização. Conseqüentemente, o seu caráter específico deve ser investigado em outros aspectos.

A proposta é investigar o caráter específico do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro em fatores que levaram à formulação de estratégias de desenvolvimento assim como fatores que geraram resistências e obstáculos a sua implementação. Para as análises empíricas sobre a implementação de estratégias de desenvolvimento, a proposta é investigar pelo menos dois conjuntos de questões. Primeiro, as análises sobre a formulação de estratégias de desenvolvimento devem referir não apenas às propostas de superação dos problemas econômicos estruturais apresentados pelos *policy makers* mas devem também referir às propostas de alianças com grupos sociais em busca de apoio e participação conjunta nos programas e projetos. Segundo, os obstáculos enfrentados pelo governo para implementação de projetos não estão relacionados apenas à restrições econômicas e financeiras mas também à resistência política de grupos em participar de projetos governamentais. Em resumo, o caráter específico do

¹⁹ - A idéia e os argumentos sobre o caráter geral da intervenção do Estado capitalista moderno nas economias capitalistas foram baseados em Fiori (1990a).

papel desenvolvimentista do Estado está nos elementos e fatores políticos que impulsionam, apoiam e restringem a intervenção estatal. Em termos gerais, é possível sugerir que algumas características da forma do Estado brasileiro podem indicar os aspectos específicos do seu papel desenvolvimentista.

Apesar de não haver espaço para uma detalhada análise de cada estratégia de desenvolvimento implementada na economia brasileira, é importante destacar as diferentes proposições de cada estratégia para orientar o processo de industrialização e para integrar capital privado nacional, capital internacional e Estado na formação da base material do modelo de acumulação. É também importante notar a implementação parcial de cada estratégia governamental devido as diferentes formas de restrição econômica e resistência política. Embora as estratégias foram implementadas de forma parcial e com mistura de sucessos e fracassos em seus resultados, elas tiveram um importante papel na direção do processo de industrialização e na formação do padrão de acumulação. Uma investigação sobre as principais motivações para a formulação de projetos de desenvolvimento e sobre os principais obstáculos e limites para sua implementação podem ser úteis para um entendimento do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro e um bom ponto de partida para a análise empírica.

IV - Características da Forma do Estado Brasileiro:

A revolução de 1930 e o golpe militar de 1964 são considerados marcos referenciais da História social do Brasil contemporâneo. O período de 1930 a 1964 e o período militar de 1964 a 1985 passaram por várias transformações nos processos econômicos e políticos e com várias articulações entre ambos. Ao longo deste período houve o desenvolvimento do processo de industrialização e a consolidação de um padrão de acumulação do capital, no plano econômico, e a formação de um Estado nacional capitalista e a constituição e mudança do populismo para um regime burocrático autoritário, no plano político. Nesta seção, a atenção será concentrada no conteúdo político da intervenção estatal. As referências históricas se concentrarão no período 1930-60, quando houve a formação das principais estruturas que caracterizam a forma específica do Estado brasileiro. A persistência destas características no período 1964-85 indica que se referem a forma do Estado e não apenas ao tipo de regime político.

A crise econômica internacional em 1929 e a Revolução política em 1930 marcam o fim da dominação econômica e política das oligarquias ligadas ao modelo primário-exportador. O impacto da crise econômica na desarticulação das alianças do Estado oligárquico propiciou uma transição simultânea e combinada nos processos econômico e político²⁰. No plano econômico, houve a transição de um modo de acumulação comandado pelo capital agrário-comercial para um novo

²⁰ - A análise de transição simultânea e combinada está baseada em Draibe (1985). A análise de transição econômica baseia-se em Cardoso de Mello (1982) e Tavares (1985).

modo de acumulação dominado pelo capital industrial. Este processo de industrialização representou a consolidação do capitalismo industrial no Brasil em um contexto internacional dominado pelo capital monopolista nas economias centrais. A situação de capitalismo tardio não implica em falta de controle das forças internas sobre o movimento da economia, nem uma inexorável dependência da ordem internacional. Como Cardoso e Falleto (1979) apontam, a situação de dependência pode conduzir a várias alternativas de desenvolvimento capitalista com diferentes combinações entre atores internos e externos. De forma conjunta, a transição a partir de um modelo primário exportador, a condição de industrialização tardia e a situação de dependência são condições estruturais a influenciar o processo de industrialização; mas a determinação final depende também das decisões dos atores internos. A consolidação de um padrão de acumulação no início da década de 1960, o modelo de capitalismo associado e dependente, foi o resultado de uma longa e tortuosa transição em que diferentes estratégias de desenvolvimento propostas pelos governos também tiveram influência sobre sua trajetória. A idéia de um processo de modernização linear e contínuo ou de uma dependência inexorável são interpretações que distorcem o real movimento da economia brasileira durante o período de industrialização²¹

No plano político, a construção de uma nova forma de Estado não seguiu nem o modelo de revolução burguesa e formação de um Estado liberal nem uma "revolução por cima" e formação de um Estado autoritário do tipo prussiano. A ruptura do pacto entre a oligarquia exportadora e não-exportadora que servia de base do Estado oligárquico e a formação de uma aliança entre oligarquias não hegemônicas e grupos de classe média nos centros urbanos constituiu a base social inicial para um novo governo. Os grupos sociais dentro desta aliança inicial eram bastante heterogêneos e sem condições econômicas e ideológicas de formar as bases de um projeto hegemônico para toda a sociedade. Embora o capital industrial tornou-se o principal beneficiário da nova situação política, os industriais não foram ativos participantes na oposição e queda da hegemonia da oligarquia cafeeira e na constituição da nova forma de Estado. Desta forma, a transição política não foi a substituição de uma hegemonia do capital agrário-comercial pela hegemonia do capital industrial. De acordo com Weffort (1968) a situação política estava mais próxima de uma crise de hegemonia entre grupos sociais heterogêneos do que de controle de qualquer fração do capital com claro projeto hegemônico.

Neste contexto, o grupo que toma poder age pragmaticamente para constituir as bases sociais que iriam dar legitimidade e criar condições de governabilidade. Em uma situação de crise de hegemonia e tendo grupos heterogêneos como sua base social inicial, o "grupo no poder" estabelece múltiplas alianças e compromissos, de forma separada e individual, com diferentes grupos sociais para dar proteção e benefícios e, em troca, garantir mínimas condições de estabilidade para governar. Este "estado de compromissos" não era uma aliança estática apenas entre grupos que participaram efetivamente da Revolução de 1930 mas foi uma ampla aliança

²¹ - Para uma revisão crítica das teorias de dependência e modernização ver Palma (1978).

que incorporou gradualmente outros grupos sociais e constituiu a base social tanto para a nova forma de Estado nacional e capitalista como para o regime populista. A expansão das alianças incluíram progressivamente a oligarquia cafeeira, os proprietários de latifúndios de baixa produtividade, a burguesia industrial e a classe trabalhadora urbana. De fato, o principal grupo social que não foi incluído na aliança populista foi os trabalhadores rurais, que permaneceram sobre elevado nível de exploração ou migraram para os centros urbano-industriais.

A solução através de múltiplos compromissos com grupos tradicionais e novos em uma sociedade em transição não necessariamente garantiu condições estáveis para o novo governo. A crítica de Draibe (1985) à noção de "estado de compromissos" como base para formação do Estado nacional e capitalista refere-se à idéia de estabilidade que pode ser sugerida. Como dito acima, não havia apenas um compromisso global mas sim múltiplos e diferentes modos de compromisso com grupos sociais heterogêneos. Dado que o governo estabeleceu compromissos separadamente com cada grupo sobre questões específicas e interesses corporativos, estes compromissos eram difíceis de ser compatibilizados. Nesta situação, a relação entre o Estado e grupos sociais pode ser muito instável e o equilíbrio pode ser apenas provisório e depender de fatores e condições contingentes. O apoio que os grupos sociais podiam dar ao Estado estava relacionado a questões econômicas específicas em troca de benefícios prometidos pelos governantes, não havia também garantia de maiores compromissos com outros projetos governamentais. No início, as primeiras contestações a nova ordem política vieram das oligarquias locais, que eram grupos que tinham uma organização prévia e estavam sob ataque do novo governo. A instabilidade dos primeiros anos de "estado de compromisso" foi controlada pela centralização e concentração do poder estatal na ordem ditatorial imposta por Getúlio Vargas no Estado Novo (1937-45).

Em busca de condições mais estáveis para governar, o Estado dirigiu-se para uma concentração e centralização de poder em uma elite ao redor do Presidente e para uma progressiva marginalização das instituições representativas que podiam refletir às demandas dos grupos heterogêneos. As ações do Estado também avançaram para quebrar possíveis organizações de grupos sociais que poderiam gerar instabilidade ou mesmo ameaça a ordem estatal. Ao mesmo tempo que o Estado estava expandindo suas estruturas para atender seus compromissos, havia também uma expansão para controlar a organização da sociedade civil. Como um resultado desta situação de crise de hegemonia e múltiplos compromissos, o Estado brasileiro criou estruturas onde predominou a centralização e concentração de poderes e autoritarismo em relação a sociedade civil. De acordo com Schwartzman (1988), autoritarismo é entendido como as ações estatais visando à cooptação de grupos sociais através de compromissos individuais no qual o Estado dava proteção e benefícios, de um lado, mas obrigava a desmobilização dos grupos sociais a qualquer contestação geral a ordem estatal. Todavia, a formação destas estruturas como um meio de estabelecer condições mais estáveis para governar não descarta a possibilidade de tensões no relacionamento com grupos sociais e potenciais ameaças de instabilidade em torno de algumas questões típicas que podem unir os grupos sociais.

Centralização e concentração de poder ao redor do Presidente e autoritarismo são características da face neo-patrimonial, para usar a expressão de Schwartzman (1988), do Estado brasileiro. Múltiplos compromissos do Estado com grupos sociais acarretaram dois movimentos combinados de expansão da estrutura estatal. Primeiro, houve a criação de várias agências na burocracia estatal para lidar com as questões ligadas aos compromissos estabelecidos com grupos sociais específicos. Esta expansão do aparelho estatal incorporou na burocracia interesses econômicos de grupos sociais distintos, inclusive interesses das frações do capital industrial e financeiro. No entanto, isto não significou a representação destes grupos na estrutura estatal. A função da burocracia era apenas proteger um interesse econômico e corporativo e, desta forma, não podia ser representante dos interesses políticos mais gerais destes grupos. Segundo, a expansão da burocracia também tinha o objetivo de cooptação dos grupos sociais e para isto estabeleceu uma variedade de relações, tais como clientelismo, corporativismo e cartorialismo. Por esta razão, a formação e expansão da estrutura estatal foi feita através de várias formas e com diferentes objetivos e desempenhos, o que resultou em uma estrutura fragmentada²². Apesar de haver várias ligações entre o Estado e grupos sociais, estas funcionam como um canal de comunicação viesado e como uma restrita arena de negociação porque a principal função é controlar as demandas políticas dos grupos sociais. A burocracia estatal pode ser uma importante arena para intermediação de interesses específicos mas não para a formação de coalisões para apoiar um projeto global do Estado. O resultado da expansão da face neopatrimonial foi o de um "Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada; dependente a alienada" (Schwartzman 1988, 26).

Paralelo a formação das características desta face neo-patrimonial, o Estado brasileiro também criou estruturas relacionadas as suas outras faces. A rede de interesses e compromissos em que o Estado brasileiro estava envolvido nunca o levou a uma paralisia devido a impossibilidade de conciliar todos os compromissos em uma política coerente. Pelo contrário, os governos sempre tentaram uma solução através de uma "fuga para frente", que poderia ser possível em uma sociedade em transformação e expansão²³. A política de acomodação através da "fuga para frente" significava a procura de uma situação de soma não zero onde todos os grupos fossem, pelo menos, parcialmente beneficiados. A procura desta solução impulsionou o Estado a uma contínua expansão e intervenção nos processos econômico e político. Claramente, esta "fuga para frente" era mais fácil em condições econômicas favoráveis quando haveria uma acomodação de demandas através de expansão das ações estatais sem necessitar de realocação de recursos que pudessem implicar em redução de benefícios a algum grupo. No entanto, nem sempre era possível encontrar condições favoráveis e, de fato, as restrições fiscais foram sempre um problema recorrente para o Estado brasileiro. O que é importante acentuar é que neste contexto político a restrição fiscal não é

²² - Sobre a formação da estrutura segmentada do aparelho estatal ver Abranches (1978), Nunes (1984) e Geddes (1990).

²³ - O termo "fuga para frente" é de Fiori (1989).

apenas um problema econômico mas também um problema político devido as dificuldades de acomodar demandas dos grupos sociais.

A busca de uma solução para acomodar e combinar compromissos conduziu a formação de um "pacto desenvolvimentista". Seguindo a boa definição dada por Fiori (1989), o pacto desenvolvimentista estava baseado na necessidade de sustentar múltiplas demandas e dar benefícios para todos mas, ao mesmo tempo, ter um mínimo de consistência na composição das políticas setoriais. O governo tentava organizar suas várias ações em uma hierarquia de prioridades com uma ampla distribuição de subsídios com algum critério de seletividade, ou seja, é a política de benefício para todos mas mais para uns do que para outros. O pacto desenvolvimentista acarretou uma extensa intervenção na economia na qual o Estado promoveu a modernização através de incentivos aos setores mais dinâmicos mas também de apoio aos setores atrasados através de proteção e subsídios às atividades tradicionais e unidades de capitais menos competitiva. O pacto desenvolvimentista foi uma resposta criativa que impediu a paralisia do Estado envolvido em uma rede de compromissos e impulsionou a uma intervenção ampla porém com alguma direção.

A formulação de estratégias de desenvolvimento deve ser analisada dentro deste contexto, isto é, como uma tentativa de sustentar múltiplos compromissos através de uma fuga para frente no qual o Estado intervém extensivamente porém seletivamente. A estratégia de desenvolvimento é uma iniciativa de organizar os múltiplos compromissos em uma configuração onde, apesar de beneficiar algumas frações mais que outras, procura avançar o interesse de qualquer grupo social através da expansão de oportunidade advindas do crescimento econômico. No entanto, a formulação das políticas não é mero reflexo das demandas e interesses de grupos sociais e classes, nem simples somatório de política setoriais para proteger setores e atividades. Sua formulação é uma tarefa especial da burocracia estatal e dos *policy makers* mais próximos do Presidente. Os *policy makers* não têm nenhuma arena para a agregação e acomodação de interesses quando da formulação de políticas. Apesar dos projetos governamentais estarem baseados implicitamente no pacto desenvolvimentista, sua formulação é mais uma expressão da idiossincrasia dos *policy-makers* do que a síntese das demandas sociais ou a resposta necessária aos problemas estruturais. Claramente, os projetos governamentais são resultado de uma avaliação dos problemas estruturais feita pelos *policy makers* e também uma tentativa de acomodar as demandas, mas isto não significa que são as respostas corretas e efetivas a estes problemas e pressões. Desta forma, podemos dizer que apesar de uma motivação política ampla, a formulação de planos de desenvolvimento é expressão de uma "conspiração burocrática", para usar o termo de Martins (1973).

A implementação dos projetos governamentais também deve ser analisada dentro deste contexto político. Dependendo de como os grupos sociais vêem seus interesses avançados pelos planos de desenvolvimento, eles podem apoiar ou não o projeto do governo. Dado o tipo de relacionamento com o Estado, os grupos sociais não estão preocupados com a coerência do projeto governamental mas sim com a garantia de proteção aos seus interesses corporativos. A implementação da

estratégia de desenvolvimento depende não apenas da capacidade de intervenção das unidades estatais mas também do envolvimento e participação dos capitais privados. Segundo Evans (1982), as estratégias de desenvolvimento visam reinventar uma burguesia schumpeteriana. No entanto, a participação efetiva das frações de capital depende mais de uma análise custo-benefício de cada projeto do que qualquer compromisso em apoiar integralmente o plano do governo. Desta forma a implementação das estratégias de desenvolvimento depende não apenas da capacidade de intervenção do aparelho estatal mas também da habilidade em construir alianças para ter a cooperação e participação de importantes frações do capital. De certa forma, este apoio parcial aos planos de desenvolvimento explica a implementação incompleta de vários planos.

Crise de hegemonia e múltiplos compromissos são também elementos da outra face do Estado brasileiro, a face desenvolvimentista. Há fatores políticos, que são inerentes a formação histórica do Estado brasileiro, impulsionando o Estado a ter uma estratégia de desenvolvimento. As noções de crise de hegemonia, estado de compromissos, autoritarismo e pacto desenvolvimentista compõem um referencial analítico e histórico superior a qualquer tentativa de usar hipóteses estruturalistas, instrumentalistas e voluntaristas. Como dito acima, o Estado brasileiro nunca ficou paralisado pelo excesso de compromissos e esta característica pode ser a diferença entre o Estado brasileiro e outros Estados latino-americanos. Em um estágio inicial do processo de industrialização, o Estado brasileiro passou de uma política de defesa da economia nacional na década de 1930 para um incentivo à industrialização na década de 1940 e 1950. Um suporte mais consistente à industrialização foi feito pela implementação em seqüência ao longo na década de 1950 da estratégia de desenvolvimento do segundo governo Vargas e o Plano de Metas do governo Kubitschek. A implementação parcial de ambas estratégias deve-se às resistências políticas e às diferentes condições econômicas e políticas existentes em cada período²⁴. Por outro lado, a tarefa dupla do pacto desenvolvimentista de apoiar o atraso e impulsionar o moderno é um importante elemento na explicação das contradições do desenvolvimento brasileiro. Por exemplo, a exclusão da reforma agrária de qualquer projeto desenvolvimentista foi um requisito necessário para manter a aliança e apoio político dos setores agrários menos produtivos.

É importante também apontar as tensões na relação Estado-sociedade civil nesta forma de Estado e discutir seus efeitos sobre a implementação dos projetos governamentais. O envolvimento do Estado brasileiro nos processos econômico e político criou uma mútua dependência entre Estado e capital privado. De um lado, o papel desenvolvimentista do Estado baseado na distribuição seletiva de benefícios para todos politizou a acumulação de capital e a competição econômica²⁵. Os capitais individuais buscam obter subsídios e incentivos no seu

²⁴ - Uma excelente análise sobre a implementação parcial das estratégias de desenvolvimento do segundo governo Vargas e do Plano de Metas do governo Kubitschek é feita em Lessa (1983). A diferença entre as duas estratégias é destacada por Oliveira (1984).

²⁵ - Apesar de perspectivas diferentes, Fiori (1989) e Schneider (1988) também utilizam a politização da acumulação de capital como argumento de suas análises.

relacionamento com o Estado. Eles vislumbram na política governamental, mais do que nos mecanismos de mercado, a alavanca para sua acumulação. Por vezes obter uma garantia de empréstimo no Banco do Brasil pode ser mais importante para a sobrevivência do empresário do que introduzir progresso técnico ou expandir a sua fatia de mercado. De outro lado, as ações estatais no processo político através de cooptação e compromissos reduz a iniciativa política dos grupos sociais e obstrui tentativas de contestação geral ao Estado. Mas isto não significa que grupos sociais não tenham nenhuma capacidade de relação e defesa de seus interesses corporativos. O comportamento dos empresários industriais é um típico exemplo desta reação de mútua dependência. Apesar da falta de capacidade e vocação para hegemonia, os empresários industriais tem usado vários expedientes, tais como aliança com a burocracia estatal, as relações pessoais, *lobby* no Congresso, campanha na imprensa, boicote econômico, etc., para ter seus interesses protegidos pelas políticas econômicas²⁶. O principal ponto a enfatizar é que, apesar da dependência econômica e da falta de iniciativa política, as frações do capital podem impor resistências a sua participação nos projetos governamentais e, em consequência, podem exercer pressão para a mudança da proposta inicial do governo.

A tensão na relação Estado-grupos sociais durante a implementação da estratégia de desenvolvimento gira em torno de duas questões controversas: divisão de trabalho e áreas entre Estado, capital nacional e internacional; e os arranjos para financiar a expansão do aparelho estatal. A cada estratégia de desenvolvimento há uma proposta de redesenhar a divisão do trabalho entre Estado e capitais privados. Para ter suporte para os projetos governamentais é necessário legitimar a intervenção estatal, garantir espaço para a participação do setor privado nacional e justificar a entrada do capital internacional. A descrição feita por Martins (1973) do processo decisório para a criação das empresas estatais nos setores siderúrgicos, petrolífero e elétrico indica a diferenciação do processo de negociação em cada projeto, com diferentes atores, interesses e arenas de negociação. O processo de negociação não seguiu nenhuma forma e procedimento institucionalizado nem foi feito por canais formais mas dependeu da influência de grupos sobre a burocracia estatal e do acesso direto de alguns grupos ao Presidente. A discussão para a criação da Petrobrás no segundo governo Vargas é o mais famoso exemplo de resistência e dificuldades na negociação dos projetos. A solução final veio apenas após um longo processo de negociação com o Congresso e o governo teve que lançar mão de um amplo apoio popular. Na medida que as negociações giravam em torno de projetos específicos ao invés de projetos globais, a cada estágio de implementação dos projetos governamentais ou criação de uma empresa estatal havia uma nova rodada de negociações.

As longas negociações para organizar um esquema financeiro para transferir recursos do setor privado para o setor público foi sempre uma restrição para a expansão das estruturas estatais. Os esquemas financeiros variavam para cada projeto e, por vezes, longas negociações eram responsáveis pelo abandono de

²⁶ - Ver Cardoso (1972), Boschi e Diniz (1978), Boschi (1979) e Diniz e Lima Jr. (1986).

projetos e implementação parcial das estratégias. O recurso ao financiamento externo foi uma tentativa usada pelos governos, mas em algumas ocasiões houve a frustração com a retirada do sócio internacional no final da negociação, como no caso da CSN, ou fundos externos ficaram abaixo das expectativas e promessas, como no caso do BNDE. Os governos nunca conseguiram promover uma reforma tributária substancial, com exceção da reforma tributária de 1966-67 devido as excepcionais condições políticas do primeiro governo militar. Nunca houve consenso e fórmula geral para prover o Estado com um esquema financeiro estável. As soluções vieram ora através de negociação a cada projeto e promoção de mini-reformas tributárias ou através de uma política deliberada, mas de curto fôlego, de déficit público ou endividamento externo.

Desde que as estratégias de desenvolvimento e as políticas eram formuladas por um restrito grupo de *policy-makers* e sem a participação de grupos econômicos estratégicos, o processo de acomodação de interesses e negociação, que não aconteceu no processo de formulação, aparece com grande intensidade ao longo do processo de implementação. A preocupação dos governos em estabelecer compromissos individuais ao invés de um amplo apoio social para seus projetos dificultava a conciliação de interesses no momento da implementação. Porque o Estado estava mais preocupado com controle e cooptação dos grupos da sociedade civil, não houve a formação de instituições e canais formais para a mediação de interesses. A marginalização das instituições representativas fez com o Congresso funcionasse mais como um canal de pressão de alguns grupos para fazer o Estado negociar mais alguns pontos do que efetivamente uma arena de negociações. As negociações tinham como principal arena a burocracia estatal²⁷. A habilidade de formar alianças com grupos sociais estratégicos para obter apoio e participação nos projetos variou muito de governo para governo. O importante é reter que na formação das estruturas estatais não houve a constituição de arenas institucionais e um padrão de procedimentos para estas negociações.

Em geral, o relacionamento entre Estado e classes, frações e grupos sociais estabelece a autonomia e os limites da ação estatal. A autonomia e limites dependem dos compromissos entre Estado e grupos sociais. Na medida que estes compromissos não são compatíveis e não são garantidos por procedimentos estáveis, a autonomia e limites do Estado depende menos de estruturas e instituições e mais de variáveis externas à relação e de condições contingentes. No caso do Estado brasileiro, os múltiplos compromissos com os grupos sociais são, ao mesmo tempo, causa da autonomia e do limite da ação estatal. Como visto acima, os múltiplos compromissos não paralisaram o Estado mas, ao contrário, eles deram uma autonomia para a elite no poder formular projetos e estratégias de desenvolvimento. Na realidade, a perseguição dos objetivos formulados nas estratégias afetaram a trajetória da economia brasileira. Os projetos de industrialização de Vargas e Kubitschek foram uma alavanca ao processo de industrialização e tiveram um papel importante na consolidação do padrão de

²⁷ - Para uma boa e sucinta revisão das negociações no interior do aparelho estatal ver Abranches (1977). Uma excelente análise empírica do funcionamento dos anéis burocráticos no período de implantação do II PND ver Klein (1980) e (1987).

acumulação de capital. Entretanto, a implementação destes projetos não deve ser vista como linear e completa. Ao longo da implementação destes projetos, o governo enfrentou várias resistências de grupos sociais que, por vezes, emperraram a perseguição dos objetivos. Para superar estas restrições, os governos tiveram que negociar e fazer concessões que desviaram de sua proposta inicial. Em outras situações a aliança de grupos sociais para defender seus interesses obrigou a paralisação dos projetos governamentais a meio caminho de implementação, como aconteceu com o projeto de industrialização do segundo governo Vargas.

Tem havido muita confusão com a aplicação do conceito de autonomia relativa em análises empíricas do Estado capitalista. Certamente, o Estado brasileiro tem sido um típico exemplo desta confusão. Há uma grande tendência em identificar a intervenção extensiva como uma prova da autonomia do Estado Leviatã em expandir por sua própria vontade. Há também uma grande confusão entre autoritarismo e autonomia do Estado e entre iniciativa em formular estratégias e perseguir seus objetivos, de um lado, e capacidade e habilidade de implementar seus projetos, de outro lado. Como tem sido argumentado, a forma específica do Estado brasileiro tem como características principais a centralização e concentração de poder no Presidente, o autoritarismo do Estado vis-à-vis a sociedade civil, o pacto desenvolvimentista que impulsiona uma extensa intervenção na economia e, por fim, a ausência de instituições e canais formais e estáveis para a mediação de interesses e acomodação de demandas. Nesta forma de Estado o nível de autonomia depende de condições que só podem ser entendidas e explicadas por análises empíricas.

V - Definição da Hipóteses Gerais

As referências apresentadas nas seções anteriores sugerem que pelo menos duas hipóteses gerais devem servir de orientação para a análise empírica sobre a implementação de projetos desenvolvimentistas e de base para a formulação de hipóteses de trabalho mais específicas.

As características do Estado brasileiro como forma específica de um Estado capitalista apontam para uma motivação política impulsionando a formulação de estratégias para direcionar a extensiva intervenção do Estado na economia. Dado a centralização e concentração de poder em torno de um pequeno grupo de *policy-makers* ao redor do Presidente e o caráter exclusionário do processo decisório dentro do governo, o processo político em torno de uma formulação de projetos e políticas de desenvolvimento é muito restrito. Há pelo menos duas consequências para as estratégias de desenvolvimento. De um lado, a formulação de projetos e políticas é uma iniciativa dos governos, normalmente uma decisão autônoma. O processo decisório é restrito a uma elite burocrática ao redor do Presidente. Neste sentido, a estratégia de desenvolvimento é resultado de uma iniciativa governamental baseada na avaliação idiossincrática dos *policy-makers* sobre os problemas estruturais e as demandas sociais mais do que um reflexo ou expressão

das pressões dos grupos sociais ou o preenchimento das necessidades do capital. De outro lado, a implementação dos projetos e políticas governamentais envolve a participação de vários segmentos do aparelho estatal e frações do capital privado. O que implica em intensa interação entre segmentos da burocracia estatal e frações da burguesia industrial. Conseqüentemente, há uma assimetria entre um processo decisório restrito na formulação dos projetos e um amplo e dinâmico processo de implementação. O processo político de acomodação de interesse e formação de coalisões de apoio, que não ocorre no processo de formulação, emerge com toda intensidade no processo de implementação.

A primeira hipótese geral refere-se ao significado e conteúdo político do processo de implementação de uma estratégia de desenvolvimento. Os projetos governamentais não são o resultado de um processo político já existente ou a expressão e síntese de interesses de grupos sociais mas, sim são o ponto de partida para um novo processo político que gira em torno de sua implementação. Os projetos são o início de uma seqüência de iniciativas governamentais, reações dos grupos sociais e respostas do governo que caracterizam o novo processo político.

A face neo-patrimonial e autoritária do Estado brasileiro levou a formação de arenas políticas dentro do aparelho estatal mais relacionada à cooptação de grupos da sociedade civil do que de representação de seus interesses. Em troca, há um compromisso de proteção dos interesses corporativos dos grupos sociais. De um lado, esta estrutura autoritária evita uma contestação geral à ordem estatal mas, de outro lado, torna-se difícil alcançar um amplo apoio político para as políticas desenvolvimentistas. Grupos sociais e frações do capital privado, apesar da incapacidade de formular propostas gerais que combinem interesses de outros grupos sociais, são capazes de defender seus interesses corporativos. As implicações para a implementação de estratégias de desenvolvimento são de duas ordens. Primeiro, a falta de um apoio geral às estratégias governamentais implica que a cada programa e projeto deve haver uma rodada de negociações com os grupos sociais envolvidos em sua implementação. Segundo, como resultado da ausência de instituições formais para mediar interesses, o processo de negociação ocorre em várias arenas e através de várias formas e procedimentos. Há vários estudos sobre o papel desempenhado pelas agências estatais como arenas informais porém efetivas de negociação entre governo e grupos sociais, os chamados anéis burocráticos. Todavia, os anéis burocráticos são apenas um canal alternativo para negociações. De fato, o processo político também expande para outras arenas fora do aparelho do Estado e para arenas não tipicamente políticas. Este processo envolve também arenas econômicas e afeta variáveis econômicas. Há, assim, um processo político na seqüência de ações e reações entre governo e grupos sociais, que atrasa a implementação dos projetos e insere contradições na política econômica. Não há sentido em concentrar a análise do processo político apenas nas negociações dentro do aparelho estatal através dos anéis burocráticos. É também sem sentido reduzir o campo da análise sobre o processo econômico a investigação sobre o desempenho apenas das típicas variáveis econômicas.

Dada as características desenvolvimentista e autoritária do Estado brasileiro, não há uma separação entre as arenas econômicas e políticas. Desta forma, a segunda hipótese refere-se à expansão do processo político sobre as arenas econômicas e seu efeito sobre o comportamento e desempenho das variáveis econômicas.

As referências metodológicas, analíticas e históricas e as hipóteses gerais são pontos de partida para análises empíricas sobre o papel desenvolvimentista do Estado brasileiro. As referências e hipóteses parecem ser suficientes para evitar erros comuns às análises puramente econômicas sobre o papel desenvolvimentista do Estado que negligenciam a influência de variáveis políticas no movimento do processo econômico. Ao mesmo tempo, estas referências parecem suficientes para estabelecer uma boa base para análises que propõem integrar variáveis políticas e econômicas na explicação sem lançar mão de premissas deterministas.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. (1977). "Empresa Estatal e Capitalismo: Uma Análise Comparada." In Martins, C. E. (editor). **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec-Cebrap.
- ABRANCHES, S. H. (1978). **The divided Leviathan: State an Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil**. PhD dissertation submitted to Cornell University. An Arbor: University Microfilms International.
- ANGLADE, C and FORTIN, C. (1985). "The State and Capital Accumulation in Latin America: a conceptual and Historical Introduction". In Anglade, C. and Fortin, C. (eds.). **The State and Capital Accumulation in Latin America**. London: Macmillan, 1-51.
- ANGLADE, C and FORTIN, C. (1990). "Accumulation, Adjustment and the Autonomy of the State in Latin American". In Anglade, C. and Fortin, C. (eds.). **The State and Capital Accumulation in Latin America**, Volume 2. London: Macmillan.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). **Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- BOSCHI, R. and DINIZ, E. (1978). **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro. Forense-Universitária.
- BOSCHI, R. (1979). **Elites Industriais e Democracia**. Rio de Janeiro: Graal.
- CARDOSO, F. H. (1972). **Empresariado Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar.

- CARDOSO, F. H. (1975). **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, F. H. (1979). "On the characterization of Authoritarian Regimes in Latin America". In Collier, D. (ed.) **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press.
- CARDOSO, F. H. and FALETTO, E. (1979). **Dependency and Development in Latin America**. University of California Press.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1982). **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense.
- CASTRO, A. B. (1985). "Ajustamento versus Transformação: a Economia Brasileira de 1974 a 1984." In Castro, A. B. and Souza, F. E. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CEPAL (1950). **Economic Development of Latin America and its Principal Problems**. New York: United Nations.
- DINIZ, E. (1986) "The Political Transition in Brazil: a Reappraisal of the Dynamics of the Political Opening. **Studies in Comparative International Development**, vol. XXI, number 2, Summer, 1986, 63-73.
- DINIZ, E. and LIMA JUNIOR, O. B. (1986). "Modernização Autoritária: o Empresário e a Intervenção do Estado na Economia." Paper presented in Série Estudos, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Maio.
- DRAIBE, S. M. (1985). **Rumos e Metamorfoses: Um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas de Industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EVANS, P. (1979). **Dependent Development: the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil**. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, P. (1982). "Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development." **American Journal of Sociology**, supplement 1982, S211-S247.
- EVANS, P., Rueschemeyer, D. and SKOCPOL, T. (editors) (1985). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- FIORI, J. L. (1989). "Sobre a Crise do Estado Brasileiro," **Revista de Economia Política**, vol. 9, n. 3, julho-setembro, 103-114.

- FIORI, J. L. (1990a). "Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia", **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, 41-61.
- FIORI, J. L. (1990b). "Transição Terminada: Crise Superada". **Novos Estudos Cebrap**, n. 28, outubro, 137-151.
- FIORI, J. L. (1992). "Para Repensar o Papel do Estado sem Ser um Neoliberal." **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 1 (45), janeiro-março, 76-89.
- FISHLOW, A. (1990). "The Latin America State". **Journal of Economics Perspective**, vol. 4, n. 3, Summer, 61-74.
- GEDDES, B. (1990). "Building State Autonomy in Brazil." **Comparative Politics**, vol. 22, n. 2, 217-235.
- GERSHENKRON (1962). **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1968). "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America." **Quarterly Journal of Economics**, vol. LXXXII, n. 1, February, 1-32.
- JESSOP, B. (1982). **The Capitalist State: Marxist Theory and Method**. Oxford: Basil Blackwell Publisher.
- JESSOP, B. (1990). **State Theory: Putting Capitalist States in its Place**. Cambridge: Polity Press.
- KLEIN, L. (1980). A Implantação dos Grandes Projetos Governamentais no Setor Siderúrgico e Hidrelétrico - 1974-79. Finep, Relatório de Pesquisa, June. Não publicado.
- KLEIN, L. (1987). "Bens de Capital e Estado no Brasil: a Implementação do Programa de Eletricidade." **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 1, n. 3, Fevereiro, 83-101.
- LACLAU, E. and MOUFFE, D. (1985). **Hegemony and Socialist Strategy**. London: Verso.
- LACLAU, E. (1990). **New Reflection on the Revolution of Our Time**. London: Verso.
- LESSA, C. and DAIN, S. (1982). "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento" In Beluzzo, L. G. and Coutinho, R. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise**. São Paulo: Editora Brasiliense.

- LESSA, C. (1978). "A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: Sonho e fracasso". Dissertação submetida ao Departamento de Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Não publicada.
- LESSA, C. (1983). **Quinze Anos de Política Econômica**. São Paulo: Editora Brasiliense.
- MARTINS, L. (1968). **Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga.
- MARTINS, L. (1976). **Pouvoir et Development Économique: Formation et Evolution des Structures Politiques au Brésil**. Paris: Editions Anthropos.
- MARTINS, L. (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINS, L. (1986). "The Liberalization of Authoritarian Rule in Brazil". In O'Donnell, G., Schmitter, P. and Whitehead, L. (eds.). **Transition from Authoritarian Rule: Latin America**. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- NUNES, E. O. (1984). "Clientelism and Bureaucratic Insulation: Uneven State building and the Taming of modernity in Contemporary Brazil." PhD dissertation submitted to University of California, Berkeley. Unpublished.
- O'DONNELL, G. (1972). **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism**. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'DONNELL, G. (1978). "Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". **Latin America Research Review**, vol. XIII, n. 1, 3-38.
- O'DONNELL, G. (1979). "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy". In Collier, D. (editor). **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press.
- OLIVEIRA, F. de (1984). **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Edições Graal, fourth edition.
- PALMA, G. (1978). "Dependency: a Formal Theory of Development or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment". **World Development**, vol. 5, n. 7/8, July-August, 881-924.

- POULANTZAS, N. (1978). **Political Power and Social Classes**. London: Verso Editions.
- SERRA, J. (1979). "Three Mistaken Theses Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes". In Collier, D. (editor). **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press.
- SERRA, J. (1982). "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós Guerra". In Berluluzzo, L. G. and Coutinho, R. (editors). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise**. São Paulo: Editora Brasiliense.
- SCHMITTER (1971). **Interest Conflict and Political Change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press.
- SCHNEIDER, B. R. (1987). "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil." In Wirth, J., Nunes, E. O. and Bogenschild, T. (eds). **State and Society in Brazil: Continuity and Change**. Boulder and London: Westview Press.
- SCHNEIDER, B. R. (1988). **Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil**. PhD dissertation submitted to University of California, Berkeley. An Arbor: University Microfilms International.
- SCHNEIDER, B. R. (1988) B. R. "Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico." **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 30, n. 4, Winter, pages. 89-116.
- SCHWARTZMAN, S. (1988). **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, third edition.
- SKOCPOL, T. (1985). "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research." In Evans, P., Rueschmeyer, D. and Skocpol, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press.
- SUZIGAN, W. (1976). "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira." In Rezende, F. (ed.). **Aspectos da Participação do Governo na Economia**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes. pages. 77-134.
- TAVARES, M. C. (1972). **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- TAVARES, M. C. (1986). **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: Unicamp.

- TREBAT, T. (1983). **Brazil's State-Owned Enterprises**. Cambridge: Cambridge University press.
- WEFFORT, F. C. (1966). "Estado e Massa no Brasil" **Revista Civilização Brasileira**, n. 7, ano I, maio, 137-158.
- WEFFORT, F. C. (1968). "O Populismo na Política Brasileira" In Furtado, C. **Brasil: Tempos Modernos**. São Paulo: Paz e Terra.