

# O TIPO DE ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

## UMA COMPARAÇÃO ENTRE PERSPECTIVAS DISTINTAS

Vitor de Paula Motta Sanchez<sup>12</sup>

### Resumo

Este trabalho investiga a experiência desenvolvimentista brasileira. É lugar comum na literatura colocar o Estado como seu idealizador e grande promotor. Contudo, raros são os trabalhos que questionam o que seria este Estado. Acredita-se que qualquer tentativa de se resgatar o ímpeto industrializante, o qual pela maior parte do século XX tomou conta do debate acerca do desenvolvimento nacional, sem uma discussão sobre qual é a essência de um Estado Desenvolvimentista está fadada a generalizações estéreis. Portanto, aqui se propõe uma análise da experiência nacional de desenvolvimento no período 1955-1967. Mais especificamente estuda-se o Estado brasileiro ao longo deste período, objetivando identificar as características que o conformavam. Para realizar tal tarefa se propõe três perspectivas referentes à questão “o que é o Estado?”, recortadas a partir das contribuições de diversos autores. A estas perspectivas se confrontará a experiência industrializante nacional no período supracitado com o objetivo de identificar em qual delas o estado brasileiro mais se adequou ao longo do período e como tal constatação contribui para explicar as causas e consequências do desenvolvimentismo brasileiro.

**Palavras-chave: Estado, Desenvolvimento, Brasil**

### Abstract

This work investigates the Brazilian developmental experience. It is commonplace in the literature to place the state as its idealizer and great promoter. However, there are very few works that question what this state would be in its essence. Any attempt to revive the industrializing impetus, which for most of the twentieth century has come to dominate the debate about national development, without a discussion of what the essence of a developmental state is, is inevitably bound to provide nothing more than broad and sterile generalizations. Therefore, we propose an analysis of the national development experience throughout the period 1955-1967. More specifically the Brazilian State is studied throughout this period, aiming to identify its most relevant characteristics. To accomplish this task, three perspectives on the question "what is the State?", derived from the contributions of various authors, are proposed. To these perspectives, we will be confronting the national industrializing experience in the aforementioned period with the objective of identifying in which of the proposed types of State the Brazilian State fits the most. Moreover, how such observations contribute to explain the causes and consequences of Brazilian developmentalism.

**Key-words: State, Development, Brazil**

---

<sup>1</sup> Mestrando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

<sup>2</sup> O autor expressa sua gratidão à CAPES pelo financiamento ao longo de todo o processo de realização deste trabalho.

## **Introdução**

Este trabalho tem como objetivo contribuir para a reflexão acerca do desenvolvimentismo brasileiro. É consenso na literatura que o período que vai de 1930 até 1980 teve como ator central o Estado. Em outras palavras, a indústria no Brasil teve o Estado como seu grande indutor. Contudo, ao analisar a história do país no período, se percebe que a constância da hegemonia, no plano das ideias, do desenvolvimentismo não foi acompanhada de estabilidade política. Ao contrário, inúmeras rupturas e descontinuidades ocorreram sem que o ímpeto a industrializar-se haja sido substituído. Nesse sentido, é importante questionar em que exatamente consistia o Estado Brasileiro e por que essa orientação pró-indústria se manteve. Muito já se discutiu sobre a longevidade do pensamento desenvolvimentista no Brasil (ver, por exemplo, Bielschowsky, 2004). Por essa razão, se pretende focar, neste trabalho, nas características que definiram o Estado Brasileiro ao longo deste período. Levando em consideração as limitações de espaço, se opta por analisar apenas os anos entre 1955 e 1967.

Para realizar a análise, o artigo se divide em duas partes, na primeira se discutirá três interpretações do Estado, o Estado como agente autônomo, como fruto de pressões externas, particularmente a Guerra, e como representação das disputas entre grupos sociais. Em seguida, na segunda parte, se analisará a trajetória do país nos anos de interesse buscando relacioná-la com estas interpretações. Ao fim, se espera ser possível identificar qual das três visões propostas na primeira parte é a mais adequada para se definir em que de fato se constituía o Estado brasileiro no período.

O principal argumento é que uma categorização do Estado desenvolvimentista, no caso particular do Brasil, em um dos três grupos a serem vistos é um exercício que dificilmente possa vir a ser frutífero. O Brasil é um país extremamente complexo, contraditório e idiossincrático. Por essa razão, encaixá-lo em qualquer “caixa” com definições e afirmações rígidas não pode contribuir para um exame adequado do Estado desenvolvimentista brasileiro. Isso não é dizer, que as categorias apresentadas sejam inúteis, ao contrário fornecem campo fértil para a argumentação de que o Estado Brasileiro é, na realidade, uma mistura entre autonomia, representação do balanço da disputa entre classes sociais e, também, produto de pressões externas.

## **Parte I – Três Concepções Distintas de Estado**

### **I.1 - O Estado como ator Autônomo**

A visão do Estado autônomo surge com Max Weber, com o que ele chama de Estado Racional. Esse Estado seria caracterizado por membros tecnicamente capacitados no que se refere à administração pública. Entende-se que isso significa que o Estado é formado por servidores capazes

de executar as políticas que lhes fossem definidas e nesse sentido não haveria exatamente restrições técnicas à execução, por exemplo, de um projeto de desenvolvimento. Essas ideias aparecem claramente em sua obra *História Econômica Geral*, e foram posteriormente retrabalhadas em *Economia e Sociedade*. Fica claro, neste livro, que o autor refere-se ao Estado como um corpo burocrático guiado pela racionalidade estatal e razoavelmente livre de constrangimentos.

Na literatura da Economia do Desenvolvimento, a interpretação Weberiana encontrou terreno fértil para que fosse utilizada. Logo no pós-guerra um grande ímpeto pela industrialização tomou conta da periferia, enquanto o centro priorizou a busca pelo pleno-emprego (Medeiros, 2010). Acompanhando esse movimento, inúmeros textos foram escritos buscando explicar a superação do atraso econômico, e a maioria concluiu que apenas a ação estatal voltada pra mudança na estrutura produtiva seria capaz de reduzir a distância entre a periferia e os países industrializados.

O que essas ideias pressupunham, seja a ideia do *Big Push* de Ronstein-Rodan, de investimentos em blocos ao longo da cadeia produtiva que induziriam novos investimentos em outros segmentos (*spillover*) de Hirschman (Cardoso, 2012), ou mesmo as ideias cepalinas, é que o Estado possuiria em seu interior o conhecimento e as capacidades de planejar e coordenar investimentos e que, à parte dos efeitos no balanço de pagamentos, apenas a falta de vontade estatal impediria a transformação estrutural da economia. Em outras palavras, o Estado gozaria de enorme autonomia para executar qualquer política que fosse de seu interesse.

Mais recentemente, a mesma tese de autonomia apareceu de uma maneira ou de outra em diversos autores. Evans (1995), por exemplo, propõe uma dualidade entre tipos de Estados. De um lado, haveria o que o autor chama de Estado Predatório, que não teria como objetivo projetos de longo prazo que beneficiariam o país e a sociedade, e sim o chefe de Estado ou os membros de seu círculo mais próximo. A principal característica desse tipo de Estado seria a falta de burocracia e um aparato estatal fraco. Por outro lado, haveria o que ele define como Estado Desenvolvimentista, em que a característica principal seria justamente uma burocracia forte recrutada através de um sistema de incentivos que garantiria o que ele chama de coesão corporativa. Tal coesão garantiria um alto grau de autonomia, na mesma linha das ideias de Weber.

Não obstante, o autor faz uma ressalva. O fato de haver autonomia no Estado Desenvolvimentista, não significa dizer que ele estaria isolado do resto da sociedade. Na realidade, apenas em constante interação com a sociedade é possível haver renovação dos objetivos da política e, por essa razão, um estado desenvolvimentista deve ao mesmo tempo estar incrustado no tecido social e possuir autonomia deste para garantir as metas de mais longo prazo.

Este seria, então, o modelo ideal e Estado capaz de levar à transformação estrutural da economia, mas, segundo sua própria pesquisa, as estruturas estatais nas experiências históricas não se encaixam, necessariamente, neste modelo. Portanto, haveria uma espécie de gradação entre Estados e o quanto de “autonomia incrustada<sup>3</sup>” estes possuiriam. O autor também define, ao longo da obra, quatro papéis que Estados desempenham, mas para os objetivos deste trabalho, apenas a noção de autonomia será suficiente.

Atul Kohli (2004) compartilha da visão de Evans sobre o que seria de fato o Estado Desenvolvimentista. Ele resume a ideia de autonomia incrustada da seguinte forma:

*“[...] the idea is expressed as “embedded autonomy” being a precondition for successful development, an idea that suggests not only close cooperation between the state and business but also a measure of insulation for the bureaucratic elite so as to minimize corruption and ‘state capture’ by private interests.” (Kohli, 2004)*

O autor se vale desta definição para analisar quatro casos de países em desenvolvimento que buscaram políticas deliberadas de industrialização no século XX. O Brasil, foco principal deste trabalho, é um deles. O que ele busca é uma razão para que os quatro casos por ele analisados tenham tido trajetórias divergentes. Assim como Evans, ele diferencia os tipos de Estado e busca alocar as experiências concretas em tipos ideais que serviriam de guia para análise. Contudo, ao contrário de Evans, ele determina três tipos distintos de Estados. Em um extremo haveria o que ele chama de Estado Coeso-Capitalista, o qual seria o tipo ideal para a promoção da industrialização. Em geral, um Estado centralizado e agraciado com um contexto de harmonia de interesses entre as classes capitalistas e seus genuínos objetivos de mudança estrutural. Não raro estes Estados se configuram como Estados Autoritários, o que permite pragmatismo na busca pela industrialização. No outro extremo há o Estado Neopatrimonialista, em que o Estado seria capturado por um pessoa ou grupo próximo ao governante para benefício próprio. Como os interesses daqueles que detêm o poder são interesses pessoais, não se segue uma política de transformação econômica coesa. No meio haveria o que ele chama de Estado Multiclasse-fragmentado. De acordo com o autor, é nesta categoria que a maioria das experiências de industrialização do século XX se encontra. Neste caso, o Estado não consegue garantir apoio incondicional das elites e necessita apoiar-se em outros segmentos da sociedade. Uma vez que isto ocorre, o Estado passa a ser obrigado, para garantir tal apoio, a despender recursos e esforços para atender a interesses difusos que nem sempre se referem à industrialização.

---

<sup>3</sup> Embedded Autonomy no original.

Apesar dessas diferenciações o que é importante das ideias de Kohli, é que o determinante para as ações do Estado não são as classes que, de forma muito distinta da perspectiva marxista, como se verá, está presente na análise, mas sim a capacidade de um Estado manter-se acima dos interesses de classe e cooptar em seu projeto de industrialização a sociedade como um todo.

Outra autora que recentemente trabalhou com a visão de Estado autônomo foi Mazzucato (2013). Em seu livro ela se preocupa com as inovações e com a economia da tecnologia. Seu argumento principal é que a incapacidade do Estado de promover inovações é falsa e fruto de uma, como ela se refere ao fenômeno, guerra discursiva. Não só o Estado seria capaz de promover inovações, como também historicamente ele teria sido o principal financiador e promotor de pesquisas que originaram inúmeros bens e tecnologias hoje vendidas por empresas privadas.

Apesar da valiosa contribuição do livro como um todo, o que interessa para esta exposição é a forma como a autora enxerga o Estado. Ela aceita a proposição de Weber da centralidade do corpo burocrático, mas vai ainda mais além ao propor que um Estado Empreendedor, em sua terminologia, possui em seus quadros membros com capacidade técnicas específicas a projetos de alta complexidade em setores e tecnologias específicas. A interpretação que se opta por utilizar dessas ideias é que, em outras palavras, a capacidade de agir do Estado se limita apenas pela oferta de trabalho específico e qualificado nessas áreas específicas. Não havendo escassez deste tipo de profissional, o Estado teria total autonomia para executar seus desígnios em termos de transformação estrutural e inovação tecnológica.

Utilizando como referência esses autores, se acredita ser possível traçar em linhas gerais, o que seria um Estado desenvolvimentista autônomo. O entendimento desta perspectiva aqui proposto é que o Estado seria um ente acima das relações sociais, ainda que não completamente isolado, e desprovido de limitações de cunho político. Suas limitações se resumiriam à capacidade de formar quadros burocráticos e técnicos que logriam executar as políticas definidas pelo próprio Estado, através da associação com certos setores da sociedade. No caso de um projeto de desenvolvimento, com uma burguesia industrial. Em outros termos, o Estado Autônomo é uma figura que possui total discricionariedade.

## **I.2 - O Estado como Fruto de Pressões Externas**

Uma das mais difundidas perspectivas para se pensar o Estado é vê-lo como resultado de conflitos externos. Maquiavel, considerado o fundador da ciência política, em sua *magnum opus*, abre a discussão intitulado seu primeiro capítulo “De quantos gêneros são os principados e de que modo são adquiridos”. A palavra “adquiridos” poderia muito bem ser substituída por conquistados, e é essa ideia, de que principados podem ser tomados à força, que possui em mente Maquiavel ao

escrever sua obra. Essa perspectiva de um cenário onde a existência dos Estados está longe ser garantida por outros meios que não as armas ganhou força dentro do debate das relações internacionais com a corrente chamada realista, em que a mais central preocupação dos Estados é (ou deveria ser) sua segurança (Nogueira e Messari, 2005).

Já na economia política, a presença de ameaças externas é rara, uma vez que a discussão da maioria dos autores sobre riqueza foi caminhando, ao longo do tempo, para um foco cada vez maior no bem estar, até que a revolução marginalista no pensamento econômico derruba de vez a presença do político na economia. O político só voltaria à cena nos anos de 1930, mas mesmo assim, qualquer consideração de segurança e geopolítica se manteve quase inexistente.

Duas notáveis exceções a essa tendência seriam Alexander Hamilton e Friedrich List. Ambos defensores da industrialização e da proteção da indústria nascente enxergavam a atuação estatal como essencial para que esse processo ocorresse. Contudo, a ideia não surge de uma comparação com o padrão de vida na Inglaterra, por exemplo, e sim da noção de ameaça externa. De fato, esses autores não teorizaram sobre a essência e sobre a formação do Estado, mas tinham em mente que a menos que os jovens Estados Unidos e a ainda por se unificar Alemanha, não agissem de forma a garantir sua autonomia nacional, certamente seriam subjugados e lançados a posições periféricas no sistema. (Earle, 1984)

Em certo sentido, portanto, pode-se interpretar que esses autores clamavam para que seus Estados agissem e se formassem nos moldes das ideias de Tilly, que será visto mais a frente. Ou seja, através da preparação para a guerra, que como a história demonstrou, tornou-se inevitável para ambos os países.

Mais recentemente, diversas obras que refletem sobre a relação entre conflitos e formação estatal foram publicadas. Fiori (2004) busca, através da história, demonstrar a inexorabilidade da guerra na história da civilização humana. Nesse sentido, o determinante organizador da vida humana, e por consequência dos Estados, teria que ser a própria guerra. Mais do que a realidade constante das guerras, uma grande contribuição do autor é o fato de que ele subordina a lógica de acumulação capitalista à ideia de poder e conflito.

A pesquisa de supracitado autor vale-se muito das contribuições de Charles Tilly, particularmente no que se refere à origem dos Estados e sua relação com a Guerra. Em suas palavras, “*War makes states, I shall claim.*” (Tilly, 1985). O esquema analítico proposto pelo autor tem em seu centro a preparação para a guerra e a organização dos meios de coerção. Assim, ele logra argumentar que a estrutura dos Estados europeus se forma com o desejo do governante de

acumular os meios para a guerra (Tilly, 1990). Em outras palavras, poder-se-ia dizer que Estados fortes são Estados Guerreiros.

No campo econômico, o autor percebe uma correlação inevitável entre poder político e capacidade de acumulação. Segundo seu argumento, travar uma guerra gera um enorme problema administrativo, caso se saia vitorioso. Essa realidade foi o motor que levou adiante formas mais sofisticadas no que tange a organização estatal, ampliando as capacitações. Já a preparação para a guerra, pressupõe uma capacidade de financiamento elevada. Isso demanda capacidade de tributar e a criação de uma dívida pública que permita aos governantes abastecer máquinas de guerra cada vez maiores e mais letais.

Os argumentos de Tilly se referem ao continente europeu. Questionando se esse modelo de formação estatal seria realmente universal, Centeno (2002) investiga se ele se encaixaria para os países latino-americanos. Sem negar o argumento de Tilly, o autor faz uma contribuição à análise ao sugerir que não são as guerras, *lato senso*, que seriam criadoras de capacidade estatal. Apenas o que por ele é definido como guerras totais teriam tal capacidade. Em outras palavras, apenas quando um conflito toma proporções que demandam um extenso esforço, que Estados fortes seriam criados.

A partir do exposto acima, é possível tirar algumas conclusões para dar sequência à análise, na seção seguinte, sobre o caso brasileiro. A perspectiva de Estado formado a partir de pressões externas se assemelha, até certo ponto, a perspectiva de Estado autônomo. Aqui o Estado também possui autonomia para levar adiante seus projetos, inclusive de desenvolvimento. Mas diferentemente do caso tratado na subseção anterior, tal autonomia não é inata ao Estado, nem fruto da formação de um corpo burocrático capacitado. Seriam, portanto, as pressões externas a fonte do ímpeto estatal, que busca manter sua autonomia ou ampliar seu território/poder. Isso estimularia a acumulação de capacidades técnicas uma vez que todo o esforço é voltado para um objetivo no qual própria existência do Estado estaria em jogo. Essas relações baseadas no poder relativo de Estados teriam também consequências no plano econômico. Por um lado a criação e manutenção de uma máquina de guerra demandam elevados recursos e, portanto, estariam intimamente ligadas à tributação e criação de um mercado de títulos para seu financiamento. Por outro, a guerra faz mister a internalização da produção de bens-chave para que não haja riscos a seu abastecimento.

No plano doméstico, a existência de inimigos externos seria a força aglutinadora da sociedade, atenuando os efeitos dos conflitos de classe ao ponto em que chagariam a ser secundários. A sociedade como um todo encontraria coesão num objetivo fundamental, não ser subjugada por outros povos.

Não obstante, a guerra em si é um caso extremo. Mais ainda, para o caso brasileiro um conflito bélico, ou a ameaça de um, com outras nações não foi, no século XX, uma ameaça real. Por essa razão, apenas a ideia de um sistema conflituoso, mas nem sempre belicoso, será suficiente. Em outras palavras, assumir-se-á que apenas a busca pela autonomia nacional em relação ao estrangeiro já cumpre o papel da guerra nas análises de Tilly, Centeno e Fiori, por exemplo.

Em suma, a busca por uma inserção externa autônoma seriam, para os objetivos desse trabalho, capazes de formar as capacitações do Estado e torná-lo forte.

### **I.3 - O Estado na Perspectiva Marxista**

Tratar do Estado na perspectiva marxista traz consigo um desafio. O Marxismo possui inúmeras correntes e, em consequência, interpretações sobre o papel do Estado. A formulação clássica aparece com a publicação do Manifesto Comunista em 1848, em que os autores afirmam com veemência que o Estado é o comitê executivo da burguesia. Mais tarde Lênin usaria da mesma base para afirmar que o Estado seria, na realidade, apenas um instrumento de opressão da classe trabalhadora. (Heywood, 2004)

Esta interpretação é considerada a interpretação do marxismo ortodoxo, em que o Estado se associa automaticamente aos interesses das classes dominantes. Seguindo essa linha, portanto, o Estado se apresenta não como objeto de disputa da luta de classes, mas como poderoso aliado da burguesia e inimigo do proletariado, que deveria combater também o Estado. Contudo, Dunleavy e O’Leary (1987) demonstram que o Estado aparece de diferentes formas nas obras de Marx e por isso uma profusão de interpretações surgem no debate marxista. Bob Jessop resume a impossibilidade de se buscar em Marx uma teoria do Estado:

*“[Marx] did not offer a theoretical analysis of the capitalist state to match the scope and rigour of Das Kapital. His work on the state comprises a fragmented and unsystematic series of philosophical reflections, contemporary history, journalism and incidental remarks”* (apud BARROW, 1993, pp. 4)

Torna-se necessário, então, fazer uma escolha. Quais correntes e quais autores tratar? Opta-se por olhar, portanto, o que Barrow (1993) chamou de abordagem neo-marxista e alguns outros autores que propõem esquemas analíticos que muito contribuirão com os objetivos deste artigo. Acredita-se que essa perspectiva contrasta em grande medida das abordagens não-marxistas vistas anteriormente, o que facilitará a tentativa de categorização do Estado Desenvolvimentista brasileiro.

Há, contudo, uma razão mais concreta e menos arbitrária para a escolha. Como demonstra Barrow (1993), a corrente por ele chamada de instrumentalista, que segue a ideia de instrumento de

dominação de classe, apresentada acima, sofre inúmeras críticas. Uma delas é o ceticismo sobre a capacidade da classe capitalista em se articular em harmonia com vista a seus interesses de longo prazo contra a classe trabalhadora. Essa crítica é particularmente válida para o caso brasileiro, uma vez que de acordo com Tavares (2005), houve divergências, inclusive regionais, entre as elites econômicas em inúmeros aspectos no Brasil dos anos 50 e 60, algumas persistindo até anos mais recentes.

A perspectiva Neo-marxista teria como base, segundo Barrow (1993), o reconhecimento que o capitalismo, enquanto modo de produção, não consegue, de maneira autônoma, completar seu ciclo. As consequências disso seriam crises constantes de acumulação, intensificação da luta de classes e desenvolvimento desigual. A função do Estado seria, portanto, corrigir essas deficiências permitindo que o capitalismo continuasse o processo de acumulação. Um dos mais destacados autores desta perspectiva neo-marxista seria Nico Poulantzas e sua tese sobre blocos sociais que disputam o controle do Estado.

O primeiro passo realizado por Poulantzas (1980) é apontar a impossibilidade de qualquer teoria geral do Estado dentro do marxismo, recordando que a base econômica material do capitalismo tem como marca principal as peculiaridades das relações de produção. Ou seja, as relações de classe. Sendo estas distintas daquelas de outros modos de produção, o marxismo não seria capaz de teorizar sobre o Estado como entidade autônoma e de características próprias, as quais dariam base para explicá-lo ao longo das transições entre modos de produção pré-capitalista e destes para o capitalismo.

Ao mesmo tempo, as interpretações marxistas incapazes de se desvencilhar de tal realidade, acabam sugerindo a existência de um “Estado dupla-face”. Por um lado, ele seria instrumento, no sentido que suas características institucionais, particularmente no referente à coerção, são capazes de se sobrepor ao resto da sociedade. Contudo, e esta é a outra face, ele é um Estado com força, mas sem agência. O agir estatal na visão ortodoxa marxista, a qual critica Poulantzas (1980), só é possível caso a classe burguesa se sobreponha ao próprio Estado, apenas tornando-se sujeito ao encontrar-se acoplado a ela. Tal interpretação só é válida, se se considera que a classe capitalista é homogênea e harmoniosa, o que desconsideraria a existência de diversos capitais particulares específicos distintos. Assim se nota as limitações da “Teoria de Estado Marxista-Leninista”, como afirma o próprio Poulantzas (1980).

A teoria proposta pelo autor, então, conecta todos os elementos das teses marxistas clássicas, mas supera suas limitações. Para o autor, o Estado surge a partir da tensão entre as classes sociais e ele serviria como mediador destas mesmas tensões. Contudo, não é a classe capitalista que detém o

controle do Estado, mas um bloco onde as diversas frações da classe capitalista estão em constante disputa. Ao mesmo tempo, a própria materialidade do Estado, que para os ortodoxos seria a faceta instrumental, também é determinada por tais disputas. Uma vez que a tensão intra-classe capitalista, ou intra-bloco de poder, se recrudescer, se abre espaço para ganhos das classes subordinadas. O que por sua vez explicaria as diversas formas concretas assumidas pelo Estado, que surge não só a partir das tensões entre as classes dominantes e dominadas, mas também entre as frações existentes nas classes dominantes.

Outro autor relevante no campo marxista que muito refletiu sobre o Estado é Jessop (2002), quem enxerga que a contradição básica está na tendência à queda da taxa de lucros, que só pode ser compensada pela ampliação da extração de mais-valor. Partindo da perspectiva que isso se dá através da compressão dos ganhos do trabalhador abaixo da subsistência, o processo de acumulação levaria à impossibilidade do trabalhador se reproduzir, colocando em risco o próprio processo de acumulação.

O Estado entra, então, como mediador destas relações. Na visão estratégico-relacional de Jessop (2002), o Estado é uma relação social. Particularmente, o estado é uma representação do “estado da arte” de uma disputa entre segmentos da sociedade. Uma condensação de interesses dominantes que moldam suas instituições e aparato. Essa disputa de interesse é notadamente exógena ao Estado, que é apenas o resíduo de tais disputas. Em suma nessa visão, o Estado é determinado por forças além do Estado.

Outro autor marxista que vale a pena resgatar é Antonio Gramsci. Em sua visão, o Estado em si não existiria, seria apenas uma das instituições que comporiam uma superestrutura das sociedades utilizada para manter uma ordem hegemônica. Tal ordem estaria em disputa e dependeria do sucesso ou fracasso em impor um projeto hegemônico (Morton, 2007). Aqui, portanto, se torna necessário explicar o conceito gramsciano de hegemonia.

A sociedade, na perspectiva gramsciana, seria composta por classes com interesses divergentes e com o agravante de não haver, necessariamente, homogeneidade interna entre essas classes. As relações econômicas capitalistas pressuporiam que as classes trabalhadoras e rurais seriam subalternas às classes capitalistas que se beneficiariam das bases materiais da sociedade em questão. Não obstante, a posse do poder econômico não garante, nem mesmo que isso signifique a posse do Estado e seu poder de coerção, que as classes capitalistas sejam hegemônicas. As relações materiais da sociedade deveriam estar cimentadas com a força da ideologia da classe dominante que através de vários meios lograria naturalizar na mentalidade das massas a lógica, não só capitalista, mas do próprio *status quo* da sociedade. Em outros termos, legitimando a dominação. Hegemonia,

portanto seria ter ao mesmo tempo o poder da coerção e apenas valer-se dele em situações extremas, pois a dominação ideológica garante o consentimento da sociedade. (Morton, 2007)

Mas o ponto central das ideias de Gramsci é que ao perceber o poder da ideologia na formação do consenso, ele enxerga o campo ideológico como mais uma arena de disputa entre as forças sociais, e não como uma realidade estática e imutável. A hegemonia, portanto, é algo em constante construção, manutenção e contestação. (Morton, 2007)

Com base nas ideias apresentadas acima, trataremos como perspectiva marxista, de modo geral, a visão do Estado como resultado das lutas de classe no plano doméstico. O Estado seria, então, a representação das correlações de força dentro da sociedade e objeto de feroz disputa entre classes. Contudo, não se crê ser razoável tratar dicotomicamente as classes sociais no Brasil do século XX, razão pela qual se tratará as classes sociais de maneira menos rígida.

## **Parte II – O Estado Desenvolvimentista Brasileiro**

Tendo visto algumas perspectivas teóricas e gerais sobre o Estado, se passará, a partir de agora, a fazer uma análise do Estado brasileiro no que tange a experiência industrializante nacional. Esse período, geralmente alcunhado de desenvolvimentista vai de 1930, com a revolução que destitui do poder as elites agro-exportadoras do estado de São Paulo e se inicia um processo de mudança na estrutura produtiva brasileira, até 1980, quando o modelo industrializante perde totalmente o fôlego com a incapacidade de sustentar seu financiamento (Medeiros, 2008), abrindo a chamada década perdida.

Como assinalado na introdução, a análise se limitará ao período entre 1956 e 1967. A razão, apesar de eminentemente arbitrária, é o fato de que o período se inicia com uma crise política que em seguida dá lugar um momento de altas taxas de crescimento e transformação estrutural que se esgota no começo dos anos 60 dando origem a um período de grave ruptura política e uma orientação, no que tange a economia, estabilizadora que se encerra em 1968, quando começa um novo momento de crescimento acelerado. Assim, tem-se nesses anos elementos político-econômico-sociais diversos que podem contribuir com o objetivo proposto.

Para dar sequência, se dividirá esta parte do trabalho em duas subseções. Na primeira se discorrerá brevemente sobre a estratégia de industrialização utilizada no período de interesse. Já na segunda, se focará nos aspectos políticos e nas forças sociais que atuavam no período.

## II.1 - A Estratégia de industrialização

Em 1956 o processo de industrialização iniciado por Vargas sofre algumas alterações. Durante os 50 anos desenvolvimentistas, Capital estrangeiro, privado nacional e o próprio Estado se uniram na implementação da indústria no Brasil com graus variados. Vargas claramente possuía uma predileção para a participação estatal em setores da indústria de base pesada como petróleo, materializada pela Petrobras, extração de metais, com a Vale do Rio Doce e na siderurgia, com a CSN. Grande parte de seus esforços em seu segundo governo, momento em que, segundo Tavares (1999), foi o verdadeiro início do nacional-desenvolvimentismo, deu-se na consolidação de estruturas estatais e sua difusão para a esfera produtiva. Não significa, porém, que houve um abandono do capital estrangeiro, mas sim que havia um ímpeto claro de regulá-lo e manter o controle nacional em alguns setores. Como afirma Fonseca (2010):

*“[...]o projeto não excluía o capital estrangeiro: seu nacionalismo, mesmo que por vezes de retórica exacerbada, não significava xenofobia, mas limitava-o a determinadas áreas e propunha-se a regulamentá-lo – o que potencialmente representaria choque de interesses, como por ocasião da comissão mista Brasil – Estados Unidos com Eisenhower. O projeto nacional era produzir aço e resguardar os minérios e o petróleo sob o controle nacional...”* (Fonseca, 2010 pp. 57)

Com Juscelino, a partir de 1956, se reformulou as relações entre Capital nacional privado, estrangeiro e Estado. Construiu-se de forma mais clara e menos conflituosa o chamado tripé e as atribuições de cada segmento passaram a ser definidas a partir de um extenso planejamento setorial que alcançou maior sofisticação no BNDE e no Conselho do Desenvolvimento (Tavares, 2005). De fato, quando eleito, e passadas as turbulências da malfadada tentativa de golpe, JK viajou, antes mesmo de assumir, para os Estados Unidos e para a Europa. O objetivo, em suas próprias palavras, era “... atrair a atenção do mundo para o Brasil, e, em especial, a atenção do mundo econômico” (Kubitschek, 1976 pp. 459). Tal afirmação demonstra de modo mais preciso a mudança do tratamento que receberia o capital estrangeiro em seu plano de metas.

A Estratégia do Tripé no governo JK foi colocar o capital estrangeiro principalmente no setor automobilístico, que era o símbolo da modernização na época. Com sua longa cadeia produtiva, o setor automobilístico criaria demanda para outras indústrias de suporte onde atuaria o capital privado doméstico. Contudo, um grave gargalo para o projeto era a questão da infraestrutura. Sem rodovias, não haveria como locomover-se de carro. Igualmente, sem um aumento significativo da oferta de energia elétrica, qualquer empreendimento industrial se torna inviável. (Earp, 2005)

Isso significa que o sucesso na transformação da estrutura produtiva brasileira deveria vir em conjunto, o que por sua vez demandava um gigantesco processo de planejamento e capacidade de execução. O planejamento tomou a forma do plano de metas, que contava com trinta delas. Soma-se a isso Brasília, a meta síntese, que por si só já exigiria enorme capacitação do Estado. Mais do que capacitação, exigiria recursos, particularmente divisas. Ambas as exigências viriam do BNDE e de seus grupos executivos, cuja importância política será discutida na seção seguinte.

O papel do BNDE como financiador é digno de nota. Mazzucato (2010) analisa o caso do Brasil no setor de energias renováveis que, com o financiamento do BNDES, seria um exemplo de Estado empreendedor. Ora, se o BNDE assumiu nos anos 50 um compromisso de escopo muito mais abrangente e de maior complexidade, isso poderia ser um indicativo de que talvez, o Estado desenvolvimentista nacional tenha de fato sido um Estado autônomo.

Não obstante, e a necessidade de divisas? As receitas de exportação já seriam destinadas às importações prioritárias e as multinacionais eram agraciadas com a instrução 113 da SUMOC, que permitia filiais de multinacionais importarem equipamentos de suas matrizes sem necessidade de cobertura cambial. Ainda assim, em 1959, o Brasil negocia empréstimos com Eximbank dos Estados Unidos devido à queda brutal dos preços do café que, ironicamente, afetou o balanço de pagamentos brasileiro da mesma velha maneira que no modelo primário-exportador que se objetivava superar. Os estadunidenses prontamente condicionam o empréstimo ao aval do FMI que impõe condições impossíveis de serem atendidas sem que todo o esforço industrializante desmoronasse (Earp, 2005). Em uma encenada demonstração de força, o governo brasileiro rompe com o fundo, o que daria, ainda mais, a impressão de que o Estado brasileiro, de fato, foi autônomo. Mas esse episódio nada mais fez que empurrar o problema do balanço de pagamentos para frente.

Com efeito, inicia-se um processo de aceleração inflacionária, e, na última hora daquele período democrático, se reverte a orientação macroeconômica para a ortodoxia, e mais tarde condensada na forma do Plano Trienal. O plano identificava no gasto público a causa do surto inflacionário em que o país se encontrava e tratou de cortar a principal fonte de financiamento do processo de industrialização, além de contrair a demanda levando à estagnação (Tavares e Serra, 2000). O Plano Trienal foi um fracasso, mas é impossível dizer que não havia capacitação estatal para executá-lo ou que foi a falta de corpo técnico qualificado em seu planejamento, uma vez que foi proposto por Celso Furtado. Assim, a validade da perspectiva do Estado autônomo, neste caso, é questionável. De fato, Bastian (2013) afirma que foram as conjunturas políticas domésticas e externas, estas últimas manifestadas no fracasso da missão Santiago Dantas, que levaram ao fracasso do plano, não apenas no que tange ao controle da inflação como em manter as taxas de

crescimento. Já era mais do que claro que o processo de substituição de importações havia se esgotado.

As duas principais causas para esse esgotamento foram, de acordo com Tavares e Serra (1972), o câmbio e o balanço de pagamentos, além da insuficiência do mercado consumidor brasileiro. A heterogeneidade estrutural, somada à alta concentração de renda, e a escassez de dólares impossibilitaram que se desse segmento com a industrialização que se via sem capacidade de importar o necessário para as próximas fases de substituição e sem a demanda necessária para manter atraentes as possibilidades de investimento. Quando se percebeu que o financiamento externo não viria ao auxílio do programa de estabilização, optou-se por equacionar os problemas estruturais e manter a ortodoxia macroeconômica. Isso significou o início de uma campanha pelas reformas de base para resolver a heterogeneidade, aumento do salário mínimo e reversão do tratamento cambial especial para as multinacionais, além da tentativa de controlar as remessas de lucro (Melo, Bastos e Araújo, 2006). Essa atitude, em outras palavras, colocando os pés do tripé em confronto, desarticulou completamente a tríplice aliança de que fala Evans (1980), e acirrou um já latente conflito distributivo.

A ampliação do conflito distributivo, somada ao fracasso da estabilização levou o governo seguinte, já com os militares no poder, a uma nova tentativa de controle da inflação. O período que vai de 1964 a 1967, teve como tônica central, a estabilização (Resende, 1989). A grande diferença do projeto dos primeiros governos militares ao de Jango era que aqueles identificavam, além do gasto público, a inflação salarial como causa da inflação. Nesse sentido, o PAEG atuou não apenas na contração monetária, fiscal e creditícia, como impôs uma regra salarial que na prática reduziu a parcela do trabalhador na renda, resolvendo o conflito distributivo pelo alto e em benefício da classe capitalista. Mais ainda, o plano não se viu constrangido pela falta de financiamento externa como o malogrado Trienal. (Bastian, 2013)

Não obstante, os militares implantaram reformas de longo prazo na economia, particularmente no setor financeiro, com o objetivo de criar alguma capacidade de financiamento de longo prazo endógena e privada para a retomada do crescimento (Hermann, 2016). Contudo, o que a reforma logrou, na visão de Tavares (1999) foi muito pouco e não foi capaz de fomentar bancos de investimento nos moldes estadunidenses como *a priori* idealizado. Apenas em 1968, a mudança de comando na fazenda cria alterações que acabam por estimular a concentração do setor financeiro e bancário na forma de bancos múltiplos que serviram de ponte para a entrada do capital estrangeiro através de créditos externos, que substituiria na década de 70 a forma tradicional de investimento estrangeiro direto.

Tendo visto em linhas gerais o processo econômico dos anos de interesse, se deterá, antes de passar ao processo político social, na relação do país com o capital estrangeiro, com a meta de contrastá-la com a perspectiva de Estado formado por pressões externas e demonstrar que o processo de desenvolvimento nacional da época não pode ser nela encaixado, precisando ser qualificado.

Como discutido acima, o processo de transformação estrutural da economia brasileira valeu-se, no final dos anos 50, de uma associação virtuosa entre capital estrangeiro, capital privado doméstico e o Estado. Não obstante, a configuração do tripé foi menos uma escolha do que uma imposição da realidade. O Brasil da época tinha claras dificuldades de financiamento como também não possuía o domínio da tecnologia necessária aos setores industriais de ponta, razão pela qual foram assumidos pelas multinacionais. Ironicamente, portanto, o que ocorreu no período foi uma tentativa de se desvencilhar da dependência aos centros dinâmicos estrangeiros e às características de um modelo primário exportador ampliando, ainda que em um formato novo e eminentemente industrial, a própria dependência<sup>4</sup> (Evans, 1980). Mais ainda, ao considerar o fim do período democrático em que um empréstimo de estabilização foi negado agravando a crise que acabaria com aquele modelo de governo, percebe-se que o Estado brasileiro não foi capaz de garantir uma autonomia externa.

Colocado nestes termos, pode-se ter a impressão que a segunda perspectiva apresentada na primeira parte do trabalho estava, de fato, correta. Não se seguiu uma orientação de autonomia nacional perante as forças externas e o país teria entrado na crise dos anos 60. Mas ora, não teria a economia brasileira crescido a uma média de mais de 8%? Não teria a estrutura produtiva sido profundamente alterada? E tudo isso não surge com uma ampliação da capacidade estatal no sentido de planejamento e execução? Em outras palavras, a necessidade de associação dependente ao exterior sem nenhum projeto de potência, que só viria com Geisel (Tavares, 1999 pp 471), não impediu que o Estado brasileiro e o país como um todo se transformasse. Por outro lado, o Brasil não logrou alcançar os mesmos patamares dos países centrais e manteve-se altamente vulnerável as variações externas que impactaram, durante todo o período desenvolvimentista, suas contas externas e restringiram por inúmeras vezes a sequência do projeto industrializante. Destarte, conclui-se que se a perspectiva de resposta às pressões externas não contribuem de maneira eficiente para explicar o Estado brasileiro no fim dos anos 50 e nos anos 60, ela pode ter grande valor para explicar as suas limitações.

---

<sup>4</sup> Evans (1980) Também reconhece, no entanto que a mudança na forma de dependência suscita consigo a questão da propriedade do capital estrangeiro. Havendo mais de uma nação investindo no mercado nacional, o Estado brasileiro teria mais autonomia para agir.

Tendo visto as características da industrialização brasileira, e concluído que o Estado possuía certo grau de autonomia com limitações externas, se passará a análise das características político-sociais daqueles anos, com o objetivo de examinar se haveria espaço para a perspectiva marxista.

## **II.2 - Aspectos político-sociais 56-67**

Não se pode acusar de estável o período democrático experimentado pelo Brasil em meados do século XX. O governo JK surge após uma malograda tentativa de golpe, Jânio Quadros renuncia sem explicação clara e Jango é derrubado quando se abre um período autoritário. Nesse sentido, cabe perguntar, com tanta agitação política e instabilidade, pode-se realmente falar em um Estado autônomo no Brasil desse período?

A política brasileira no período democrático era composta por liberais na forma da UDN, elites oligárquicas estaduais e parte significativa da nascente burguesia industrial representados pelo PSD e o sindicalismo com PTB. Essas eram as grandes forças da política brasileira. JK, do PSD, sabia que sozinho não seria possível nem ao menos ser eleito e teve que buscar alianças. Seu projeto industrializante já era claro, uma vez que havia executado uma versão menor no estado de Minas Gerais, e concluiu que o PTB era melhor aliança. Até aquele momento a industrialização brasileira havia ampliado as massas trabalhadoras urbanas, fazendo do sindicalismo um palanque poderoso. Ademais, a UDN, que havia sido uma das grandes condutoras de Vargas ao seu fatídico fim, era uma oposição vocal à presença do Estado na esfera produtiva. Surge assim, uma aliança burguês-trabalhista que permitiria suspeitar que as condições de coesão social para um Estado desenvolvimentista de Kohli (2004) estavam formadas. Tal visão, sem embargo, seria um equívoco. O próprio autor argumenta que as categorias definidas por ele são tipos ideias. Os quatro casos por ele estudados não se encaixam exatamente em nenhuma das categorias que se explicitou na seção I.1. O Brasil, ele reconhece, seria um caso particularmente difícil de categorizar. O período democrático de 1945-1964, dado suas contradições internas, seria, de acordo com o autor, mais característico a um Estado Multiclasse-fragmentado, na classificação dada pelo autor. Já o período militar, teria uma tendência similar ao seu Estado Coeso-Capitalista. Espera-se ser possível demonstrar que nenhuma destas tentativas de categorização se sustenta, particularmente, pois as categorias de Kohli (2004) estão inseridas na ideia de Estado Autônomo, que é insuficiente e demasiado restritiva para explicar as peculiaridades do Estado Brasileiro.

Apesar da vitória nas eleições, menos de 40% da população havia votado no presidente eleito, o que desmonta qualquer argumento de coesão social em torno do desenvolvimentismo. Mais ainda, esse resultado estimulou a oposição udenista, que de forma trágica se encontrava no poder

com Café Filho (Benevides, 1981), a questionar sua validade. Boatos de conspiração por parte da UDN levaram a um “levante militar preventivo” para que Juscelino tomasse posse. Ou seja, nem a população em sua maioria se encontrava com o novo presidente, como também se não fora o militarismo constante na experiência democrática, seu governo nem ao menos haveria ocorrido.

Como foi possível, então garantir a estabilidade e os complexos projetos de mudança estrutural feitos pelo governo? Em termos políticos se logrou equipar o Estado brasileiro de capacitação técnica de maneira absolutamente genial. Historicamente a política brasileira sofre de um grave caso de clientelismo. Ao invés de lutar contra tão marcante característica e condenar o plano de metas a morrer no congresso por falta de apoio, se optou por valer-se do clientelismo e desviar da estrutura administrativa tradicional. Ofertaram-se cargos nos ministérios, que garantiram apoio ao governo e se passou a gerencia do projeto a grupos executivos subordinados diretamente a presidência e ao BNDE (Earp, 2005). Destarte, pode-se afirmar que a relativa autonomia do governo surge não apesar da estrutura política vigente, mas valendo-se dela.

O conflito de classes, por sua vez, arrefeceu em seu governo, mas seguia presente. O governo atuou mais de uma vez mediando os conflitos em busca de soluções com absoluta consciência de sua fragilidade<sup>5</sup>. Um argumento bastante válido para o esfriamento dos conflitos sociais nos anos JK surge das ideias de Fiori (2001 e 2003). Com uma perspectiva baseada em Poulantzas, e por tanto dentro do marxismo, ele sugere que há um pacto conservador entre as elites onde o importante é a reprodução da dominação e da acumulação por parte deles. Com o crescimento proporcionado no fim dos anos 50, todas as frações da sociedade conseguiram sair ganhando, o que ele denomina “fuga para frente”. Como não foi pretensão do Estado alterar as formas de propriedade, particularmente a agrária, o governo de então conseguiu manter-se sem maiores tensões no poder. Mesma sorte não teve o governo de Goulart. Com o esgotamento do ciclo, o conflito distributivo se acirrou e a instabilidade política e social tomou conta. A saída adotada por Jango foi tender para o lado dos trabalhadores prometendo reformas de base que afetariam o patrimônio das classes mais abastadas, e concedendo aumentos no salário mínimo, ampliando ainda mais o conflito distributivo (VILLELA, 2016).

O resultado da crise veio com o Golpe de 64, em que o velho militarismo político assume de vez o poder. A princípio, setores da elite, da classe média e, na política, da UDN, apoiaram a quartelada. Em certo sentido, a interpretação de Fiori (2001 e 2003) e de Tavares (1999) poderia se aplicar a esse episódio em que, não havendo espaço para “fuga pra fora”, se apela “ao Estado” para manter o pacto de dominação. Esses fatos já são o suficiente para concluir que o Estado brasileiro

---

<sup>5</sup> Certamente há extensa literatura sobre o tema. Não obstante, a fonte utilizada aqui veio de entrevistas de dois líderes de segmentos sociais a um documentário, disponível no [youtube](#), dirigido por Silvio Tendler.

não possuía autonomia para que todos os projetos formulados em seu interior fossem executados sem limitações. Contudo, o fato mais relevante dessa história é que o próprio Estado perdeu o controle das forças de coerção, que acabaram por subjugar todos os outros segmentos do Estado.

O novo governo militar, por sua vez, resolveu o conflito distributivo, como visto em benefício dos empresários e em detrimento das classes trabalhadoras. Com suas reformas de longo prazo no sistema financeiro, acabou beneficiando, segundo Tavares (1999), o capital financeiro. Nesse sentido as interpretações mais difundidas colocam o período militar como a via autoritária com que a burguesia chega ao poder com seu histórico projeto conservador. Por outro lado, o governo militar coloca no centro de controle do Estado o aparato coercitivo que logrou reordenar todas as outras partes do estado, o que estimula interpretações de que nesse momento, surge um Estado de estilo prussiano.

De fato, logo ao assumir, se extinguem as agremiações partidárias e os movimentos trabalhistas passam a ser criminalizados e surge um Estado opressor com capacidade de coagir a sociedade em seus projetos sem uma oposição política. Contudo, a nova autonomia é seletiva e, como visto, se apóia nas classes sociais de maior renda. A questão é que apesar desta simbiose entre Capital e Estado autoritário, os capitalistas não estiveram totalmente livres dos desígnios totalitários das forças armadas. Um caso exemplar é o da Panair e do proeminente empresário, que possuía interesses na empresa de aviação, mas também em diversos outros setores, Mário Wallace Simonsen. A empresa área foi suspensa de voar pelo regime e acabou, o empresário, exilado e desapropriado da grande maioria de seus empreendimentos (Sasak, 2005).

Esses fatos permitem concluir que o regime militar possuía sim elevado grau de autonomia em comparação aos governos que o antecederam. Não obstante em nenhum momento deixou de responder a interesses de setores burgueses e conservadores.

No plano externo, como visto, a dependência econômica seguiu sendo fator relevante, mas o financiamento externo, no caso como empréstimos sindicados, ressurgiu com a chegada dos militares. Os fatores geopolíticos correntes na época permitem explicar este fenômeno, além de servir como terreno fértil para se aprofundar na perspectiva de pressões externas. A dinâmica das relações internacionais na segunda metade do século foi determinada pelo conflito entre as duas maiores potências de então. A ideologia passou a se configurar como campo de disputa. A potência ocidental, os Estados Unidos, por características geográficas necessita manter ao seu lado as nações ao sul do Rio Grande. Contudo, após a segunda guerra, acreditou-se que o alinhamento das nações americanas abaixo dos estadunidenses era garantido e automático. Por essa razão, um governo

“comunista” na região com tendências a se alinhar com os soviéticos pareceu, até 1959, altamente improvável.

Havia consciência no governo Kubitschek que dólares eram fundamentais para controlar o balanço de pagamentos. Não existia, contudo, mercado financeiro internacional ativo naquela época, e, portanto, para se adquirir dólares era necessário fazê-lo por exportações, Investimento Estrangeiro Direto, coisa que como vista já estava encaminhada, ou através de empréstimos diretamente entre governos, no caso, os Estados Unidos. Mas o caminho adotado por Kubitschek veio na forma da Operação Pan-Americana, louvável iniciativa em que o governo brasileiro cria um bloco de nações com Argentina e Colômbia para reclamar um Plano Marshall das Américas. Contudo, Eisenhower foi intransigente e seguiu uma retórica em que a atração de IED era o caminho para o desenvolvimento. Em outras palavras, ele buscava convencer os governos da região a melhorar as condições ao capital estrangeiro. (Long, 2015)

O ponto crucial da política acima descrita é que a OPA jamais foi uma atitude de confrontação direta com os Estados Unidos. Ela não quebrava o alinhamento com aquela potência e se justificava na mesma retórica anti-comunista, com a diferença que diagnosticava a ascensão da “ameaça vermelha” na região com o subdesenvolvimento. A grande tragédia da OPA é que quando surge uma real oportunidade de fazer valer seu argumento, com a revolução cubana, as prioridades mudam e a partir do governo seguinte a orientação passa a ser o não alinhamento automático, o que antagonizou o governo estadunidense até o golpe de 64. Assim, apenas a partir de 1964 se mudou a relação com os Estados Unidos, voltando ao alinhamento até 1967, e se conseguiu o tão necessário financiamento para sanar os desequilíbrios do balanço de pagamentos. (Bueno e Cervo, 2012)

A narrativa acima demonstra como a situação do país era frágil na arena internacional. Sem em nenhum momento, do período analisado, tentar superar tal fragilidade, o Estado brasileiro mostra-se fraco no plano externo e sem estômago para fortalecer-se, preferindo manter sua tradicional associação e tomando como seu, o inimigo da potência ocidental hegemônica. Assim, não se pode afirmar que o Estado brasileiro agia de modo a superar rivais e buscar uma autonomia nacional. A opção foi por acomodar-se numa realidade e valer-se dela para por a frente seu projeto de desenvolvimento.

## Conclusão

O acima exposto possibilita concluir que o Estado desenvolvimentista brasileiro entre os anos de 1956 e 1967 dificilmente pode ser perfeitamente etiquetado dentro dos tipos a que se fez alusão na primeira parte do trabalho. Se por um lado uma alta dose de empreendedorismo, inovação e habilidade política marcaram a execução do Plano de Metas denotam certo grau de autonomia do Estado, por outro os eventos que se seguiram demonstram que o Estado se sustentava no processo de crescimento acelerado, ainda que concentrador de renda, que permitiu ganhos generalizados a diversas frações da sociedade. Mesmo com o autoritarismo de 64-67, o Estado manteve-se seletivo em favor das classes burguesas, ainda que com alto grau de autonomia em comparação com o regime democrático precedente. Nesse sentido, o Estado brasileiro não poderia ser completamente definido como Estado autônomo, o qual se define, para os fins aqui propostos, como agregador de capacidades técnico-burocráticas que o permite sobrepor-se à sociedade e suas disputas de classe. Ou seja, não se pode afirmar que os desígnios do Estado desenvolvimentista brasileiro possuíssem como limitação apenas a capacidade de planejamento e execução de seu corpo burocrático, uma vez que inúmeros impedimentos políticos se fizeram presente.

No campo externo, a dependência jamais deixou de estar presente. Com total desinteresse em superá-la, se associou ao Capital e aos desígnios políticos do estrangeiro impedindo o surgimento de uma dinâmica totalmente endógena ao Capitalismo industrial do país. Mas por outro lado, a dependência e o não confronto às realidades impostas da economia e da política global, não impediram uma profunda transformação da estrutura produtiva brasileira. Logo, a perspectiva de Estado atuando para superar concorrentes externos é, se muito, apenas parcialmente útil. É cabível considerar que a situação dependente criou as dificuldades de dar sequência ao projeto desenvolvimentista, mas afirmar que a dependência impede por completo processos de transformação produtiva seria exagero determinístico. Além do mais, no período analisado não se tem evidências de que ameaças externas a soberania nacional tenham criado alguma coesão. Pelo contrário, o conflito entre Estados Unidos e união Soviética serviu como arma retórica a interesses de classe específicos que só foram solucionados com a repressão por parte do governo militar.

Por fim, fica claro que o conflito de classes teve papel fulcral na condução da política nacional. Contudo, uma vez que o aparato de coerção toma e reorganiza o Estado, colocando o autoritarismo como norma, ele passa a suprimir os embates de classe, ainda que com prejuízo à classe trabalhadora, e seguir com um projeto determinado pelo seu corpo burocrático-militar, sugerindo, portanto, a existência de uma gradação de autonomia frente às forças sociais. No período democrático, o conflito de classes colocou o Estado em uma situação de fragilidade, já que o apoio tanto da classe capitalista quanto da classe trabalhadora tinha importância significativa para a

estabilidade política. No período autoritário, de fato, as classes capitalistas tiveram inúmeros interesses atendidos pelo novo governo, mas não estava totalmente no controle, uma vez que diversas frações da classe capitalista que não atendiam ao interesse do Estado foram reprimidas tanto quanto os movimentos de trabalhadores. Se o apoio das classes capitalistas era imprescindível para a sustentação do regime no longo prazo, foram os setores cujos interesses estavam associados com o capital estrangeiro os mais beneficiados, demonstrando seletividade e subalternidade do Estado brasileiro. É inquestionável, portanto, a influência das lutas de classe. Também o é, contudo, a capacidade do Estado de superá-la e garantir maior autonomia de ação para levar a frente seu próprio projeto.

Conclui-se, portanto, que a adoção de tipos ideais para analisar a experiência desenvolvimentista brasileira é válida para fornecer novos caminhos de pesquisa. Contudo, o estudo aprofundado das peculiaridades do Estado brasileiro parece ser muito superior na busca de respostas. Uma vez que suas singularidades são demasiado marcantes, limitando severamente generalizações exageradas.

## **Referências Bibliográficas**

BARROW, Clyde W. **Critical Theories of The State: Marxist, Neo-Marxist, Post Marxist**. Madison, E.U.A: The University of Wisconsin Press, 1993.

BASTIAN, E. F. **O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparada de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo**. Estudos Econômicos, vol. 43, pps. 139-166, 2013.

BENEVIDES, M. V. M. **A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945 – 1965)**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1981.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo (1930-1964)**. Contraponto, 2004.

CARDOSO, F. G. **O Big Push e os Efeitos de Encadeamento: Retomando as Contribuições Teóricas de Ronstein-Rodan e Hirschman**. Boletim de Informações da Fipe, 2012.

CENTENO, Miguel A. **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. The Pennsylvania State University Press, 2002.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2012.

DUNLEAVY, Patrick e O'LEARY, Brendan. **Theories of State: The Politics of Liberal Democracy**. Basingstoke, U.K.: MacMillan Education, 1987.

EARLE, Edward Mead. **Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power**. In: PARET, Peter (ed.). **Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton, E.U.A.: Princeton University Press, 1986.

EARP, F.S.S. **50 Anos em 5, ou a Utopia como Norma**. In: LESSA, Carlos. (Org.). **Enciclopédia da Brasilidade: Auto-estima em Verde e Amarelo**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

EVANS, Peter B. **A Tríplice Aliança: As Multinacionais, as Estatais e o Capital Nacional no Desenvolvimento Dependente Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1980.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**. Princeton, E.U.A.: Princeton University Press, 1995.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil 14ªed**. São Paulo, SP: Edusp, 2013.

FIORI, José Luís. **Para um Diagnóstico da Modernização Brasileira**. In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, C. A. (Orgs.) **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FIORI, José Luís. **O Vôo da Coruja: Para Reler o Desenvolvimentismo Brasileiro.** Rio de Janeiro, RJ: Record, 2003.

FIORI, José Luís. **Formação, Expansão e Limites do Poder Global.** In: FIORI, José Luís (org.). **O Poder Americano.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

FONSECA, P. C. D. **Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira.** Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58, 2010.

HERMANN, Jennifer. **Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973).** In: GIAMBIAGI, F., CASTRO, L. B., VILLELA, A. A. e HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 -2015.** 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2016.

HEYWOOD, Andrew. **Political Theory: An Introduction.** 3ª ed. Basingstoke, U.K.: Palgrave MacMillan, 2004.

JESSOP, Robert. **The Future of the Capitalist State.** Cambridge, U.K.: Polity Press, 2002.

KOHLI, Atul. **State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery.** Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2004.

KUBITSCHKE, Juscelino. **Meu Caminho para Brasília: A Escalada Política.** 2º vol. Rio de Janeiro, RJ: Bloch Editores, 1976.

LONG, Tom. **Latin America Confronts the United States: Assymetry and Influence.** Nova Iorque, E.U.A: Cambridge University Press, 2015.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** 2ª Ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Ideia Jurídica, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.** Londres, U.K.: Anthem Press, 2013.

MEDEIROS, C. A. **Financial Dependency and Growth Cycles in Latin American Countries.** Journal of Post Keynesian Economics, vol. 31, nº 1, 2008.

MEDEIROS, C. A. **Auge e Declínio dos Estados Desenvolvimentistas.** Parcerias Estratégicas, vol. 15, nº 30, 2010.

MEDEIROS, C. A. e SERRANO, F. **Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil.** In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, C. A. (Orgs.) **Polarização Mundial e Crescimento.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

- MELO, Hildete Pereira de, BASTOS, C.P.M. e Araújo, V.L. **A Política Macroeconômica e o Reformismo Social: Impasses de um Governo Sitiado.** In: FERREIRA, M. M. João Goulart: **Entre a Memória e a História.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006.
- MORTON, Adam D. **Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy.** London, U. K.: Pluto Press, 2007.
- NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2005.
- PADULA, Raphael e FIORI, José Luís. **Geopolítica, Segurança e Desenvolvimento na Economia Política de Petty, Hamilton e List.** 2017.
- PALACIO, J. F. **Was Geopolitics Born 60 Years Before Mahan and Mackinder? The Forgotten Contribution of Fredrich List.** L'espace Politique, 21/2013-3.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro, RJ: Edições Graal, 1980.
- RESENDE, André Lara. **Estabilização e Reforma: 1964-1967.** In: ABREU, Marcelo Paiva de. **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 1990.
- SASAK, Daniel L. **Pouso Forçado: A História por Trás da Destruição da Panair do Brasil pelo Regime Militar.** Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005.
- SILVA, D. P. e RODRIGUEZ, V. **O Estado em Poulantzas: Uma Análise da Constituição da Hegemonia na Sociedade de Classes.** Campina: VIII Colóquio Marx e Engels, 2015.
- TAVARES, M. C. **Império, Território e Dinheiro.** In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- TAVARES, M. C. **O Estado Nacional Desenvolvimentista: Continuidade e Metamorfoses.** In: LESSA, Carlos. (Org.). **Enciclopédia da Brasilidade: Auto-estima em Verde e Amarelo.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.
- TAVARES, M. C. e SERRA, José. **Além da Estagnação: Uma Discussão sobre o Estilo de Desenvolvimento Recente do Brasil.** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL Vol. 2.** Rio de Janeiro, RJ: Record, 2000.

TILLY, Charles. **War Making and State Making as Organized Crime**. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1985.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital, and European States, AD 990 – 1990**. Cambridge, E.U.A.: Basil Blackwell, 1990.

VILLELA, A. A. **Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963)**. In: GIAMBIAGI, F., CASTRO, L. B., VILLELA, A. A. e HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 -2015. 3ª ed.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2016.

WEBER, Max. **General Economic History**. Glencoe, E.U.A: The Free Press, 1950.

WEBER, Max. **Economy and Society**. University of California Press, 1978.