

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A FORMAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO (1930-  
1960): EFICÁCIA E AUTONOMIA DA BUROCRACIA ECONÔMICA**

**PORTO ALEGRE**

**2018**

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A FORMAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO (1930-1960): EFICÁCIA E AUTONOMIA DA BUROCRACIA ECONÔMICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca.

**PORTO ALEGRE**

**2018**

### CIP - Catalogação na Publicação

Acosta, Henrique Gomes

A formação do Estado Desenvolvimentista Brasileiro (1930-1960): eficácia e autonomia da burocracia econômica / Henrique Gomes Acosta. -- 2018.

101 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Estado Desenvolvimentista. 2. Burocracia econômica. 3. Paralelização burocrática. 4. Assessoria Econômica. 5. Grupos Executivos. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

**HENRIQUE GOMES ACOSTA**

**A FORMAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO (1930-1960): EFICÁCIA E AUTONOMIA DA BUROCRACIA ECONÔMICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, XX de xxxxx de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Marcelo Arend

UFSC

---

Prof. Dr. Ricardo Dathein

UFRGS

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à República Federativa do Brasil e ao conjunto da sua população, em especial àqueles que arcam devidamente com as obrigações e deveres inerentes à vida em sociedade e buscam fazer deste país um lugar melhor não só para si, mas também para seus concidadãos. Estudar em uma instituição de qualidade seria impossível sem os esforços dos homens e das mulheres que, imbuídos de verdadeiro espírito público, constroem dia após dia esta obra de muitas mãos chamada Brasil.

Agradeço também à CAPES pelo apoio financeiro através da bolsa de pesquisa que possibilitou a realização deste trabalho. Nestes tempos em que aqueles que deveriam zelar pela ciência tratam de diminuir sua contribuição para o desenvolvimento nacional, reconhecer a importância das instituições de fomento à pesquisa não é mais que minha obrigação. Também agradeço à UFRGS, em geral, e à FCE, em particular.

Igualmente sou grato ao corpo de docentes e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. Especialmente, agradeço ao meu orientador, Pedro Fonseca. Ao longo da minha trajetória acadêmica desenvolvi imensa admiração pela figura intelectual que o professor Pedro representa. Na graduação, ficara impressionado com sua capacidade de transmissão de conhecimento. No mestrado, tive o prazer de manter um contato mais próximo e conversas mais frequentes com este grande economista. Agradeço por todos os ensinamentos, pela paciência, pela prestatividade e, acima de tudo, pela simplicidade no trato pessoal. Também agradeço ao professor Ronaldo Herrlein que, talvez sem saber, contribuiu para a escolha do tema desta dissertação através das reflexões compartilhadas nas disciplinas ministradas por ele que tive o prazer de cursar.

Agradeço, ainda, à minha família, por sempre ter me incentivado nas minhas escolhas pessoais e profissionais. Como não poderia deixar de ser, sou especialmente grato aos meus pais, Ana e Manuel, que ao longo de toda a minha vida ofereceram o suporte material e sentimental sem o qual eu não teria chegado até aqui. Da mesma forma, sou imensamente grato à Ana Paula Calich pelas inúmeras experiências que juntos já partilhamos na nossa caminhada conjunta.

Por fim, devo dizer que sou grato aos amigos que fiz em minha passagem pelo mestrado. Em especial, agradeço ao Iago Luiz e ao Martin Kirsten pela parceria, pelas boas risadas e por estenderem a mão nas horas mais difíceis da minha trajetória pela pós-graduação.

“Evite o ataque frontal a uma posição há muito estabelecida; ao invés disso, procure contorná-la com o movimento de flanco, de modo que um lado mais penetrável fique exposto ao impulso da verdade. Porém, em qualquer aproximação indireta destas, tome cuidado para não apartar-se da verdade – pois não há nada mais fatal para seu avanço real do que uma queda na mentira.”

B. H. Liddell Hart (1967, tradução nossa)

## RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar o processo de formação da burocracia econômica do Estado Desenvolvimentista brasileiro no período compreendido entre 1930 e 1960. De acordo com autores filiados à abordagem do *Developmental State*, a estruturação de um aparato burocrático forte, autônomo, insulado, tecnicamente qualificado e articulado com o capital privado é um elemento-chave para que trajetórias de *catching-up* de países de desenvolvimento retardatário sejam bem-sucedidas. Assumindo esta hipótese, traçamos um histórico do processo de criação e diversificação institucional realizado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Neste período, o Estado brasileiro foi fortalecido e passou a coordenar os esforços de industrialização pela via da substituição de importações que perduraria por cinco decênios. Por meio da adoção de medidas de centralização político-administrativa, Vargas robusteceu as capacidades estatais de promoção do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, contudo, suas pretensões de reformar o serviço público brasileiro através da atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) esbarraram em resistências de ordem sociopolítica que comprometeram a continuidade de uma reforma administrativa referenciada no mérito e no universalismo e, mais do que isso, afetaram negativamente as possibilidades de intervenção estatal na seara econômica. Frente a tais obstáculos, traduzidos na manutenção de velhas práticas clientelistas e patrimonialistas, Vargas (1951-1954) e, depois dele, Juscelino Kubitschek (1956-1961), desenvolveram uma solução inovadora e pragmática: a paralelização burocrática. Este fenômeno consistiu na criação de órgãos burocráticos paralelos aos ministérios e demais estruturas permanentes de Estado. Informais, compostas primordialmente por pessoal técnico recrutado em outras partes da administração governamental, fortalecidas por estarem diretamente subordinadas à Presidência da República e imunes às pressões de grupos de interesse, instituições como a Assessoria Econômica de Vargas e os Grupos Executivos do Plano de Metas de JK desempenharam suas funções com autonomia e eficácia ímpar. Assim, contribuíram decisivamente para o sucesso de projetos econômicos de largo alcance.

**Palavras-chave:** Estado desenvolvimentista. Burocracia econômica. Paralelização burocrática. Assessoria econômica. Grupos executivos.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the formation process of the economic bureaucracy of the Brazilian Developmental State in the period between 1930 and 1960. According to authors affiliated with the Developmental State's approach, the existence of a strong, autonomous, insulated and technically qualified bureaucratic apparatus and its articulation with private capital are key-elements for the success of developing countries' catching-up trajectories. Assuming this hypothesis, we draw a brief history of the institutional creation and diversification process carried out in Getúlio Vargas' first government (1930-1945). During this period, the Brazilian state was strengthened and began to coordinate the industrialization efforts via the imports' substitution process that would last for five decades. Through the adoption of measures of political-administrative centralization, Vargas reinforced state capacities in promoting economic development. At the same time, however, his pretensions of reforming the Brazilian public service through the Administrative Department of the Public Service (DASP, in Brazilian Portuguese) faced socio-political resistance which spoiled the continuity of an administrative reform based on merit and universalism criteria and, moreover, affected the possibilities of state intervention in the economy. Faced with the maintenance of clientelism and patrimonialism practices, Vargas (1951-1954) and, after him, Juscelino Kubitschek (1956-1961) developed an innovative and pragmatic solution: bureaucratic parallelization. This phenomenon consisted in the creation of bureaucratic bodies parallel to the ministries and other permanent state structures. Informals, composed primarily by technical staff recruited from other parts of the government administration, strengthened by being directly subordinate to the Presidency and immune from lobbies, institutions such as the Economic Advisory Group and the Executive Groups of the Target Plan performed their functions with unique autonomy and effectiveness. Thus they have made decisive contributions to the success of far-reaching industrialization projects.

**Keywords:** Developmental state. Economic bureaucracy. Bureaucratic parallelization. Economic advisory group. Executive groups.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDIB –	Associação Brasileira da Indústria de Base
ABNT –	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACSP –	Associação Comercial de São Paulo
BB –	Banco do Brasil
BNDE –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX –	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAPES –	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDI –	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEPAL –	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIESP –	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CLT –	Consolidação das Leis do Trabalho
CNC –	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI –	Confederação Nacional da Indústria
COCICON –	Conselho Coordenador da Indústria de Construção Naval
CPA –	Conselho de Política Aduaneira
DAER –	Departamento de Estradas de Rodagem
DASP –	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNOCS –	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
EUA –	Estados Unidos da América
FIESP –	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GEAMPE –	Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa
GEIA –	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GEICON –	Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval
GEIMAPE –	Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JK –	Juscelino Kubitschek
KMT –	Kuomintang
MCI –	Ministério do Comércio e da Indústria do Japão
MITI –	Ministério da Indústria e Comércio Exterior do Japão
MTIC –	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
PD –	Partido Democrático

PIB –	Produto Interno Bruto
PND –	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRP –	Partido Republicano Paulista
PRR –	Partido Republicano Rio-Grandense
PSD –	Partido Social Democrático
PSP –	Partido Social Progressista
PTB –	Partido Trabalhista Brasileiro
RS –	Rio Grande do Sul
SENAI –	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI –	Serviço Social da Indústria
SUMOC –	Superintendência da Moeda e do Crédito
UDN –	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>BUROCRACIA ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: TEORIA E CASOS DE SUCESSO</b> .....	14
2.1	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDÚSTRIA: QUESTÕES CONCEITUAIS.....	15
2.2	ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: QUESTÕES TEÓRICAS E EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS .....	19
2.2.1	<b>Estado e classes sociais: a abordagem estratégico-relacional</b> .....	20
2.2.2	<b>A abordagem nacional-desenvolvimentista e do <i>Developmental State</i></b> .....	22
2.3	OS CASOS DE SUCESSO DO LESTE ASIÁTICO .....	27
2.3.1	<b>Japão</b> .....	28
2.3.2	<b>Coreia do Sul</b> .....	30
2.3.3	<b>Taiwan</b> .....	31
2.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	32
<b>3</b>	<b>A ERA VARGAS: OS PRIMÓRDIOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO</b> .....	34
3.1	A CRISE DE 1930 E OS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO.....	35
3.2	A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA MODERNA NO BRASIL: OS PRIMÓRDIOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1945).....	37
3.2.1	<b>Antecedentes: o sistema oligárquico da I República</b> .....	39
3.2.2	<b>A emergência de uma nova mentalidade no RS</b> .....	41
3.2.3	<b>A chegada de Vargas ao poder: centralização e modernização</b> .....	42
3.2.4	<b>O Estado Novo: um salto adiante na transformação institucional</b> .....	46
3.2.5	<b>O DASP: meritocracia e universalismo</b> .....	50
3.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	54

<b>4</b>	<b>A PARALELIZAÇÃO BUROCRÁTICA COMO SAÍDA PARA A EFICÁCIA NO BRASIL DESENVOLVIMENTISTA</b> .....	57
4.1	OS VELHOS TRAÇOS DA NOVA BUROCRACIA: CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO.....	58
4.1.2	<b>Clientelismo e patrimonialismo: breve discussão conceitual</b> .....	58
4.1.3	<b>Clientelismo e patrimonialismo na burocracia brasileira</b> .....	61
4.2	A SOLUÇÃO DA PARALELIZAÇÃO BUROCRÁTICA.....	68
4.2.1	<b>A Assessoria Econômica de Vargas</b> .....	71
4.2.2	<b>Os Grupos Executivos do Plano de Metas de JK</b> .....	80
4.3	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	88
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	92

## 1 INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado, na economia brasileira, pela industrialização e pela verificação de altas taxas de crescimento econômico. No período histórico situado entre a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930 e a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento na segunda metade da década de 1970, o Brasil passou pelo fenômeno que a literatura veio a nomear de processo de substituição de importações. Nestes cinco decênios, a sociedade brasileira deixou de ser predominantemente agrária para adquirir um perfil urbano-industrial. Ao mesmo tempo, a estrutura econômica se diversificou e o país, que desde o período colonial concentrara sua produção em um ou dois produtos primários voltados para a exportação, assistiu ao forte desenvolvimento do setor manufatureiro.

O processo de substituição de importações contou com forte participação do Estado, que atuou como coordenador do esforço de industrialização ao praticar políticas macroeconômicas voltadas à proteção do setor manufatureiro nacional; promover iniciativas de planejamento; desenvolver a infraestrutura econômica; e envolver-se diretamente na produção em certos nichos. Para tal, as estruturas estatais passaram por um processo de expansão e, mais do que isso, de profissionalização. Em especial a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, ainda durante a Era Vargas, o Brasil assistiu ao surgimento de uma burocracia moderna. Por outro lado, esta modernização do corpo burocrático não foi uniforme. Frequentemente, constrangimentos de ordem sociopolítica impuseram limites ao fortalecimento de práticas e iniciativas coerentes com o desenvolvimento de novas capacidades e o fortalecimento de novos grupos em desfavor de velhos atores sociais.

Assim, sem negar a importância de outras variáveis explicativas, o presente trabalho assume que as características estruturais e os padrões de atuação das burocracias econômicas determinam, em alguma medida, as trajetórias de desenvolvimento. Tal suposição se faz ainda mais crível quando se analisa a história de casos de desenvolvimento econômico retardatário, nos quais a atuação estatal se mostrou verdadeiramente decisiva. Nesse sentido, recorreremos à literatura da corrente teórica identificada com o chamado paradigma do *Developmental State*. Inspirados na análise histórico-indutiva de países do Leste Asiático que se desenvolveram no século XX, os autores identificados com esta vertente de pensamento demonstram que os graus de poder e eficácia auferidos pelas burocracias econômicas daqueles países condicionaram substantivamente suas trajetórias de *catching-up*, permitindo-lhes atingir um *status* econômico que o Brasil, a despeito do forte crescimento da sua economia, não

conseguiu igualar. De acordo com a abordagem do *Developmental State*, a institucionalidade mais favorável ao desenvolvimento é aquela que se traduz na estruturação de corpos burocráticos – tecnicamente qualificados e politicamente protegidos de pressões particularistas – que se mostram capazes de formular e executar planos econômicos em articulação com o capital privado.

No Brasil, a formação do Estado Desenvolvimentista teve início com o grande esforço de criação e diversificação institucional empreendido no primeiro governo Vargas. Por meio de um efetivo processo de centralização político-administrativa, o Estado brasileiro adquiriu autonomia e capacidades para atuar sobre a vida econômica nacional em prol de um projeto de desenvolvimento liderado pela industrialização. Ao mesmo tempo, Vargas realizou uma reforma do serviço público com o objetivo de introduzir os critérios do mérito e do universalismo na gestão governamental. Tais iniciativas foram de suma importância para gerar as condições para a intervenção estatal nos rumos da economia.

Por outro lado, se é verdade que a burocracia estatal expandiu sua organização e estendeu sua presença produtiva e regulatória, impulsionando a industrialização e o crescimento econômico, também é forçoso reconhecer que as inovações institucionais do período que analisamos tiveram de conviver com a manutenção de traços clientelistas e patrimonialistas que historicamente definiram o padrão de relações entre o poder público e os agentes privados no Brasil. Assim, assumindo que a medida do poder e da eficácia adquiridos pelas burocracias econômicas é condicionada por elementos de ordem sociopolítica, sustentamos que o poder e a eficácia da burocracia econômica brasileira no período compreendido entre 1930 e 1960 foram eventualmente limitados pela imposição de fortes interesses vinculados a grupos sociais tradicionais da sociedade brasileira. Em certos momentos, as autoridades governamentais foram capazes de modelar burocracias de excelência; todavia, outras estruturas não adquiriram o mesmo padrão de eficácia, o que se explica, ao menos parcialmente, pela capacidade de penetração de grupos de interesse vinculados a oligarquias regionais e ao emergente capital industrial no aparelho de Estado e, conseqüentemente, na definição das políticas públicas.

Diante das dificuldades de disseminar um novo modelo de serviço público no conjunto da administração, Vargas encontrou, em seu segundo governo, uma solução inovadora para dar conta do objetivo de realizar seus planos econômicos mais ambiciosos e acelerar a industrialização: a conformação de estruturas burocráticas informais, diretamente subordinadas à Presidência da República e compostas fundamentalmente por quadros técnicos cuidadosamente selecionados em outros órgãos governamentais. É o que chamamos, neste

trabalho, de paralelização burocrática. Este fenômeno se materializou na criação e no funcionamento da Assessoria Econômica. Insulada burocraticamente e, portanto, imune a pressões clientelistas e patrimonialistas, esta instituição se mostrou exitosa na formulação de projetos econômicos relevantes, como a Petrobras. Mais tarde, seu sucesso serviu de modelo para que Kubitschek também recorresse à paralelização burocrática e criasse os Grupos Executivos responsáveis pela execução do seu Plano de Metas.

No capítulo que se segue a esta introdução, realizamos uma revisão das abordagens teóricas que apontam para o papel cumprido pelo Estado na coordenação do desenvolvimento econômico, com ênfase para vertentes que privilegiam os casos de industrialização tardia. Mais especificamente, enfocamos as formulações teóricas do paradigma do *Developmental State*. No capítulo subsequente, traçamos um breve resgate histórico dos primeiros anos da experiência de substituição de importações brasileira e, mais detidamente, da conformação do Estado Desenvolvimentista brasileiro nas décadas de 1930 e 1940, percorrendo o primeiro governo Vargas e contrastando-o com o modelo político-administrativo vigente na I República. Nesse sentido, buscamos enfatizar as iniciativas de reforma do serviço público adotadas por Vargas. No último capítulo do trabalho, ressaltamos a dificuldade representada pela manutenção de práticas clientelistas e patrimonialistas em oposição aos esforços de modernização burocrática no Brasil e apresentamos a eficaz solução da paralelização burocrática encontrada por Vargas e Kubitschek. Os casos específicos da Assessoria Econômica e dos Grupos Executivos do Plano de Metas também são brevemente analisados. Por fim, são feitas considerações finais de caráter conclusivo.

## 2 BUROCRACIA ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: TEORIA E CASOS DE SUCESSO

O século XX assistiu a diversas tentativas de *catching-up* por parte de distintos países da periferia do sistema capitalista global. Geralmente, o processo de desenvolvimento e de ruptura com a situação de “atraso” contou com o suporte do setor industrial e de sua expansão. Os graus de êxito nestas empreitadas foram variados. Notadamente, países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan lograram sucesso em atingir elevados patamares de renda *per capita*. Em meio século de acelerada industrialização, esses países alcançaram estágio bastante avançado de desenvolvimento econômico e social. Outros casos não apresentaram resultados semelhantes. Kohli (2004) aponta que a Nigéria é um exemplo de país que logo viu abortado o seu processo de crescimento do setor industrial. Por sua vez, o Brasil representa um caso de sucesso intermediário: entre 1930 e 1980, o país pôde diversificar a sua estrutura produtiva, sem que tenha, contudo, superado a condição de nação subdesenvolvida.

Todas as trajetórias referidas contaram com um forte grau de atuação do Estado. Diante disso, ganha importância a análise das capacidades estatais relacionadas à promoção do desenvolvimento. Isto é, adquire relevo a consideração do caráter institucional do Estado e, mais especificamente, dos órgãos burocráticos diretamente envolvidos na árdua tarefa da promoção do desenvolvimento econômico. Mais especificamente, a estrutura político-administrativa estatal e suas relações com os agentes privados importam decisivamente para o sucesso ou o fracasso de um projeto de superação do subdesenvolvimento.

A análise histórica demonstra que

O processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular com o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (*sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado*) e com o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas (GAITÁN; BOSCHI, 2016, p. 474, grifos nossos).

Partindo deste entendimento, sustentamos, ao longo deste trabalho, que a trajetória do processo de substituição de importações no Brasil foi condicionada pelo poder e pela eficácia adquiridos pela burocracia econômica do Estado desenvolvimentista brasileiro. Isto é, o processo de industrialização e crescimento econômico verificado no século XX esteve relacionado com as capacidades estatais para o desenvolvimento adquiridas pelo país. Nesse sentido, recorreremos à definição utilizada por Skocpol (1985), para quem *capacidade estatal*

se refere à *habilidade detida pelo Estado para implementar seus objetivos, mesmo que diante da oposição de grupos sociais poderosos e eventualmente refratários às ações estatais*.

Assim, antes de realizar qualquer análise mais aprofundada acerca do caso brasileiro, faz-se necessário revisar, ainda que sucintamente, algumas das mais reconhecidas abordagens teóricas que prezam pelos nexos entre os sistemas político-institucionais e as estruturas econômicas nacionais. Este é o objetivo central do presente capítulo. Inicialmente, realizamos breves digressões de natureza conceitual para firmar nosso entendimento sobre o que é *desenvolvimento econômico* e, mais detalhadamente, sobre os nexos existentes entre dois fenômenos que, embora frequentemente estejam correlacionados, não são sinônimos: *desenvolvimento econômico* e *desenvolvimento do setor manufatureiro*.

Na sequência, enfrentamos o objeto principal deste capítulo, buscando demonstrar a importância de um Estado – e, mais especificamente, da sua burocracia econômica – capaz, eficiente e articulado com os agentes sociais relevantes na busca pelo desenvolvimento. Para tal, recorreremos a uma breve revisão bibliográfica de autores afinados com a abordagem nacional-desenvolvimentista e, mais precisamente, do *Developmental State*, não sem discorrer brevemente, a partir do enfoque estratégico-relacional caro a alguns autores, sobre a autonomia do Estado em relação às classes sociais e grupos de interesse.

A seguir, descrevemos muito sucintamente os casos de sucesso do Japão, Coreia do Sul e Taiwan, mesmo por conta da influência que exerceram nas formulações teóricas de autores que abordam o problema institucional do desenvolvimento e que têm suas obras citadas neste trabalho. Por fim, tecemos considerações preliminares a respeito dos assuntos discutidos neste capítulo.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDÚSTRIA: QUESTÕES CONCEITUAIS

A noção de *desenvolvimento econômico* pode atingir significados diversos a depender da orientação teórica que se adota. Trata-se, indubitavelmente, de um conceito polissêmico. Autores como Furtado (1984) e Sen (2003) criaram, cada qual a seu modo, concepções de *desenvolvimento* que em muito superam ideias puramente econômicas. Mais recentemente, organizações internacionais também têm abordado o tema do desenvolvimento por perspectivas que levam em consideração fatores que tangenciam questões de saúde, educação e elementos variados (ONU, 2015).

Não obstante, algumas destas novas visões sobre o desenvolvimento têm negligenciado aquilo que seria seu cerne, ou aquilo que lhe confere materialidade: o

crescimento econômico aliado à transformação das estruturas produtivas (CHANG, 2011). O tema da diversificação econômica é enfatizado principalmente por autores alinhados com uma abordagem keynesiano-estruturalista que remonta às contribuições originais de Kaldor (1989) e associa o desenvolvimento econômico à transformação estrutural.

Desta perspectiva, alguns setores da economia retêm maior capacidade de impulsionar a dinâmica econômica de longo prazo que outros. Assim, o padrão de especialização/diversificação importa para o ritmo e para o alcance do processo de desenvolvimento. Destacadamente, economistas heterodoxos de inspiração kaldoriana tendem a apontar para a existência de uma forte associação entre o crescimento do setor industrial e o desenvolvimento econômico. De acordo com suas teses, a diversificação da estrutura produtiva em favor da maior participação da indústria e de setores intensivos em tecnologia gera ganhos de produtividade apropriáveis pelo conjunto da economia em função dos efeitos cumulativos e dos encadeamentos gerados a partir da produção industrial.

Em artigo originalmente datado da década de 1960, Kaldor (1989) se propõe a desenvolver uma abordagem capaz de explicar o desempenho econômico das nações em função do seu estágio de desenvolvimento e, ao fazê-lo, lança as bases de uma proposta teórica que confere à indústria uma enorme centralidade. Inicialmente preocupado com as baixas taxas de crescimento observadas pelo Reino Unido na comparação com um conjunto de vizinhos no período entre 1953-54 e 1963-64, Kaldor desenvolve, em linhas gerais, a hipótese de que:

[...] altas taxas de crescimento econômico estão associadas a altas taxas de crescimento do setor “secundário” da economia – principalmente o setor manufatureiro – e estas são típicas de um estágio intermediário de desenvolvimento econômico: são características da transição da “imaturidade” para a maturidade. (KALDOR, 1989, p. 283-284, tradução nossa).

Neste contexto analisado por Kaldor, pode-se afirmar, em síntese, que o crescimento da produção, induzido pela expansão da demanda, provoca um acréscimo da produtividade em setores que contêm economias de escala dinâmicas. Logo, deriva-se logicamente deste argumento o fato de que as taxas de crescimento dos distintos setores da economia não necessariamente convergem. Isto é, os setores que apresentam retornos crescentes de escala – destacadamente, o setor manufatureiro – tendem a lograr, sistematicamente, um patamar de produtividade mais alto e uma evolução mais dinâmica, à medida que a demanda agregada se expanda.

Deste modo, o setor industrial é considerado, na abordagem kaldoriana, o motor do crescimento do produto e da produtividade do conjunto da economia de um país.

Fundamentalmente, este fenômeno se deve aos retornos crescentes de escala que são observados no setor industrial. Este, por conta de seu maior dinamismo e sua maior capacidade de difusão tecnológica, impulsiona sua própria produtividade e, mais do que isso, a produtividade dos demais setores por meio de uma série de encadeamentos produtivos que lidera. À medida que se desenrola o processo de industrialização, o setor industrial estimula a produção de matérias-primas e insumos oriundos de setores como a agricultura e a mineração, ao mesmo tempo em que gera demanda para um conjunto variado de serviços bancários, advocatícios, de contabilidade, de reparo e manutenção de bens, etc (KALDOR, 1989).

Em trabalho recente, Szirmai e Verspagen (2015) resumem, através de uma revisão da literatura especializada, os mecanismos através dos quais o setor industrial exerce uma influência positiva sobre o agregado da economia. De acordo com o que estes autores extraem de outros estudos sobre o tema, o setor manufatureiro é mais produtivo do que o setor agrícola e retém maior potencial de aumento de produtividade. Ademais, a reboque da industrialização ocorre uma transferência de recursos de setores de baixa produtividade para os de alta produtividade. Além disso, a indústria oferece, na comparação com a agricultura, melhores oportunidades para a acumulação de capital. Nas palavras dos autores, “a acumulação de capital pode ser mais facilmente realizada nas manufaturas, especialmente concentradas, do que na agricultura, especialmente dispersa” (p. 47, tradução nossa). Os retornos do capital investido em termos de produtividade do trabalho e produtividade total dos fatores, afirmam Szirmai e Verspagen, são maiores na indústria do que nos outros setores. Por conta destes fatores, a manufatura enseja taxas de poupança e de investimento mais elevadas e, assim, favorece o crescimento econômico.

Do mesmo modo, o setor manufatureiro oferece oportunidades valiosas em termos de economias de escala e incorporação e difusão de progresso tecnológico que não estão presentes nos demais setores. Ainda, Szirmai e Verspagen (2015) destacam os encadeamentos para frente e para trás e os transbordamentos intersetoriais gerados a partir da indústria e ainda fazem menção aos efeitos positivos sobre a demanda em função da maior elasticidade-renda dos bens industriais na comparação com os produtos primários.

Por seu turno, Foster-McGregor, Kaba e Szirmai (2015) analisam a relação existente entre o grau de diversificação econômica e o crescimento econômico de longo prazo por uma perspectiva que enfoca não apenas as taxas médias de crescimento, mas essencialmente a ocorrência de episódios duradouros e positivos de crescimento. Os autores realizam um conjunto de regressões buscando analisar a relação existente, grosso modo, entre o padrão de especialização/diversificação econômica e o crescimento de longo prazo para uma amostra de

108 países no período entre 1960 e 2010. De acordo com os resultados obtidos pelos autores, quanto maior a participação do setor manufatureiro na economia, maior a possibilidade de se estar em um episódio de crescimento, maior a duração destes episódios e menor a volatilidade do crescimento. Isto é, indústria e habilidade para sustentar o crescimento são fatores correlacionados.

Na mesma linha, Vieira, Avellar e Veríssimo (2014), através de um estudo empírico, concluem que há uma relação direta e estatisticamente significativa entre a participação do setor manufatureiro sobre o PIB e do emprego industrial sobre o emprego total e o crescimento de longo prazo da economia. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por sua vez, sustenta que o desenvolvimento econômico passa pela diversificação progressiva da estrutura econômica, isto é, pelo aumento da participação dos setores industriais e tecnologicamente intensivos (2012). Nesse sentido, alinha-se com Baptista (2000) que, referenciada em Reinert (1994), predica o incentivo ao crescimento das atividades de alta qualidade, entre as quais a indústria.

A importância do setor industrial para o desenvolvimento econômico de um país não pode ser confundida, contudo, com uma equiparação apressada entre crescimento relativo do setor manufatureiro e desenvolvimento. Em outras palavras, não se pode considerar que uma economia industrializada é necessariamente uma economia desenvolvida. Afirmá-lo não significa ir ao encontro da assertiva usualmente vinculada ao pensamento ortodoxo que elimina quaisquer distinções entre os setores produtivos no que se refere à capacidade de gerar desenvolvimento. Como vimos, há um conjunto de autores que concluem, através de pesquisas empíricas, que a manufatura tem um papel especial a cumprir nas trajetórias de desenvolvimento. Não obstante, o Brasil é a prova de que industrialização e desenvolvimento não são sinônimos: em meados da década de 1980, o setor manufatureiro correspondia a aproximadamente 30% do PIB, mas não podia se considerar um país desenvolvido.

Deste modo, faz-se necessário um refinamento conceitual acerca da relação entre industrialização e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, nos parece válido o entendimento de Freeman (2005), que enfatiza não o crescimento manufatureiro em si, mas a capacidade de desenvolver novas tecnologias em setores industriais sensíveis, nos moldes do que Japão, Coreia do Sul e Taiwan fizeram ao deslocarem a sua produção em favor de nichos intensivos em tecnologia. Ao analisar a ascensão de economias selecionadas<sup>1</sup>, Amsden (2009) afirma justamente que a diferença entre sucesso e fracasso na corrida pelo desenvolvimento

---

<sup>1</sup> China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan, Tailândia, Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia.

do século XX repousou na capacidade de desenvolver o que a autora chama de “ativos baseados no conhecimento”: um conjunto de habilidades que permitam a seu detentor produzir e vender bens de forma competitiva e lucrativa.

Nas palavras de Medeiros (2017), o grande desafio das economias subdesenvolvidas em qualquer parte do mundo é criar tecnologia endogenamente. Conforme este autor, a consideração da produção manufatureira sem maiores qualificações provoca ao menos duas consequências negativas. A primeira delas corresponde ao fato de que

A ênfase em “sistemas nacionais de inovação” como alavanca para a mudança técnica decresce ao passo que a ênfase no aumento da competitividade via preço (custo do trabalho) aumenta. *A segunda consequência é considerar a industrialização (e a desindustrialização), medida pelo simples aumento (ou decréscimo) da participação da manufatura sobre o PIB [Produto Interno Bruto] ou o emprego como sinônimo de desenvolvimento. Desta perspectiva superficial, Coreia do Sul, Taiwan e China não parecem muito diferentes de Malásia, Tailândia ou México* (MEDEIROS, 2017, p. 23, grifos nossos, tradução nossa).

Nem do Brasil, poderíamos acrescentar. Contudo, sabemos que, diferentemente dos casos de sucesso do Leste Asiático, nosso país não atingiu o patamar de desenvolvimento característico das nações da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos da América (EUA) e Canadá. Ao final do processo de substituição de importações, o parque industrial brasileiro era possivelmente o maior do Hemisfério Sul. Não obstante, o *gap* tecnológico em relação aos padrões do mundo desenvolvido ainda era considerável. Mais do que isso, o país mantinha elevadas taxas de pobreza e desigualdade, além de uma estrutura agrária fortemente concentrada.

## 2.2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: QUESTÕES TEÓRICAS E EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS

A tradição estruturalista de pensamento econômico reservou desde sempre um lugar especial ao Estado e às burocracias econômicas em suas análises acerca do desenvolvimento. De acordo com esta vertente, a coordenação da economia por agências e instituições estatais articuladas ao capital privado é o caminho possível encontrado por economias subdesenvolvidas para superarem esta condição. Ao longo do século XX, trajetórias exitosas de *catching up* calcadas na firme intervenção estatal serviram de insumo para o aprimoramento desta corrente de pensamento. A partir dos anos 1980, uma série de autores enriqueceu esta ótica e conformou o que veio a ser chamado de abordagem do *Developmental*

*State*. Nesta seção, resumimos o arcabouço teórico que utilizamos como ponto de partida para analisar o caso da burocracia econômica do Estado desenvolvimentista brasileiro e, mais especificamente, da Assessoria Econômica de Vargas e dos Grupos Executivos do Plano de Metas de JK. Antes, contudo, revisamos o pensamento de uma vertente que prioriza o debate sobre a autonomia do Estado em relação às classes sociais.

De acordo com Pessoa (2009), grosso modo, o debate econômico se dá entre dois grandes grupos: de um lado, os adeptos da abordagem ortodoxa do liberalismo clássico, que enxerga o desenvolvimento econômico como resultado natural de “boas políticas”; de outro, os seguidores da visão heterodoxa do intervencionismo e do desenvolvimentismo, também referenciada no keynesianismo, que associa o desenvolvimento a um conjunto de técnicas com grau crescente de sofisticação. Todavia, poderíamos ainda acrescentar a vertente de pensamento marxista, que discute a própria natureza do Estado e seu funcionamento em relação aos agentes sociais.

### **2.2.1 Estado e classes sociais: a abordagem estratégico-relacional**

As discussões a respeito da relação entre Estado e burocracias econômicas e agentes sociais e da formação de coalizões pró-desenvolvimento fazem com que adquira relevo a discussão sobre a própria autonomia do aparelho estatal em relação às classes sociais que compõem a sociedade junto à qual ele atua. Na perspectiva do materialismo histórico, o Estado é precedido pelas relações de produção. Estas conferem a “base econômica” (ou, em outros termos, a infraestrutura), que é anterior ao Estado, de acordo com uma visão que pode ser tida como mecanicista, posto que, de acordo com ela, o econômico e o político estão separados. Esta visão é superada pela constatação, mais frequente na literatura, de que, embora haja uma separação, ela é meramente formal; na realidade, o Estado é parte da economia.

Desta abordagem derivam pelo menos três. A primeira seria a instrumentalista, de acordo com a qual o Estado é uma “ditadura da classe dominante”. Conforme esta vertente, os políticos e a burocracia agem de acordo com as vontades das elites. A segunda seria a funcionalista, segundo a qual o Estado serve apenas para cumprir as funções necessárias à reprodução do capital. Ora, é bem verdade, como assumem até mesmo os economistas ortodoxos, que o aparato estatal atua no regramento e no disciplinamento das economias capitalistas. Apesar disso, não parece verdadeiro que toda e qualquer política pública retenha em si a finalidade de reproduzir o capital, o que desconsidera até mesmo um

fundamento básico do próprio marxismo: a luta de classes. Assim, se é verdade que, no mais das vezes, as estruturas estatais tentam garantir padrões mínimos de funcionamento da economia capitalista, não se pode afirmar que o Estado seja impermeável em relação a interesses não-capitalistas.

Uma terceira abordagem registra maior solidez e se aproxima um pouco mais da própria vertente do *Developmental State*, que apresentaremos na sequência. Ela dá conta de que o Estado pode ser autônomo, ainda que dentro do capitalismo. Desta perspectiva, identificada na obra de autores como Poulantzas (1981) e Jessop (2002), o Estado é uma forma de existência política do conjunto dos cidadãos e, portanto, universal. Desta maneira, é regido, numa sociedade capitalista, pela lógica das relações capitalistas de produção, mas também pelas negações desta mesma lógica que se fazem presentes na dinâmica social.

Assim, este enfoque – de natureza relacional-estratégica – busca analisar o Estado enquanto relação de poder entre classes. Mais especificamente, defende que o Estado é um aparelho especial com institucionalidade própria que não se reduz à dominação política de uma classe sobre as outras (POULANTZAS, 1981). Isto é, a ossatura material do Estado cristaliza relações de poder entre as classes. Sob essa ótica, o Estado não atua apenas para reprimir, dominar, impedir etc., mas também para criar, transformar, realizar e assim por diante. De acordo com Jessop (2002), a diretriz geral adotada por um Estado deve ser encarada como resultado das estratégias de poder desempenhadas pelas diversas classes. Ou seja, para o autor, sem que se negue o imperativo da acumulação de capital, é necessário desdobrar o que seria a “lógica do capital” em *distintas* lógicas determinantes de diversas estratégias que, por sua vez, condicionam os mecanismos de regulação que são adotados pelo Estado.

Assim, esta abordagem da autonomia do Estado encara a acumulação de capital como o princípio de organização social predominante, mas não único. Além disso, não sugere a existência de um determinismo simplificado das relações de produção sobre as instituições: os vários sistemas (econômico, político, cultural etc.) se acoplam em uma “ecologia de sistemas” e se afetam mutuamente. Trata-se de uma análise sistêmica que apregoa que a estratégia de acumulação pode até servir de base para o compromisso social, mas em coexistência com interesses e estratégias em conflito permanente. Nesse sentido, as instituições importam, posto que o próprio sistema político-institucional – institucionalmente separado e operacionalmente autônomo em relação à esfera econômica – constrange a dinâmica econômica ao mesmo tempo em que é constrangido por ela. Entre as diversas funções que este Estado resultante de um jogo complexo de estratégias e classes sociais pode assumir está a promoção do

desenvolvimento econômico em articulação com agentes sociais através da operação de burocracias econômicas autonomamente enraizadas.

### 2.2.2 A abordagem nacional-desenvolvimentista e do *Developmental State*

Tanto os liberais quanto os nacional-desenvolvimentistas concedem ao Estado certa importância no regramento da economia. Não obstante, estes últimos majoram esta visão e defendem que a atuação estatal assuma funções de coordenação que, da perspectiva ortodoxa, deveriam ser legadas ao mercado. Encontrando suas raízes mais remotas na obra de autores como List (1986), os desenvolvimentistas entendem, na linha do que vimos na seção anterior, que a indústria exerce função decisiva no desenvolvimento econômico e, como tal, requer incentivos especiais. Deste ponto de vista, o Estado deve proteger a indústria nascente e fomentar setores estratégicos.

Para Fonseca (2014), o núcleo do conceito de “desenvolvimentismo” é composto por três elementos:

- a) a existência de um projeto nacional, i.e., de uma estratégia deliberada que vise à superação dos problemas econômicos e sociais da nação;
- b) a industrialização como caminho para acelerar o processo de crescimento da produção e da produtividade; e
- c) *a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de permitir este crescimento da produção e da produtividade e, assim, viabilizar o projeto nacional.*

A visão que enfatiza a importância da atuação estatal na promoção do desenvolvimento econômico busca insumos na análise histórica dos casos de industrialização retardatária. Autores como Gerschenkron (2015) induzem suas formulações teóricas das experiências de países como EUA, Alemanha e Rússia no século XIX. Oliveira (2003), por sua vez, aplica categorias e métodos da Economia Política para descrever e interpretar estas mesmas experiências históricas. Mais recentemente, países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan lograram sucesso em atingir elevados patamares de renda *per capita*. Em meio século de acelerada industrialização, estes países alcançaram estágio bastante avançado de desenvolvimento econômico e social.

Todas estas trajetórias contaram com a participação decisiva do Estado na regulação da economia ou mesmo na produção direta. Diante disso, diversos autores consideram em suas análises a questão das capacidades estatais para o desenvolvimento e a atuação da

burocracia econômica. O caráter institucional do Estado e da sua relação com os entes privados adquire ênfase, nas obras de autores identificados com o paradigma do *Developmental State* e de outras abordagens de viés institucionalista. Ademais, a dimensão sociopolítica igualmente é tida em consideração.

De acordo com Kohli (2004), a atuação do aparelho estatal se mostrou decisiva, ao longo da História, para que a indústria emergisse e se consolidasse nos países de desenvolvimento retardatário. Para o autor, o grau de poder<sup>2</sup> concentrado pelo Estado para a definição e para a realização de seus objetivos econômicos é determinante para o sucesso da trajetória de industrialização de um país. Os ganhos ou perdas de poder, por sua vez, estão condicionados por características organizacionais das instituições estatais e pela maneira pela qual os agentes estatais conformam suas relações com as classes sociais em geral, e particularmente com a classe empresarial (KOHLI, 2004).

Em outras palavras, há diferentes maneiras e possibilidades de organização de um aparato estatal, assim como existem distintos modos de aplicação do poder do Estado junto à sociedade. Destas variadas formas de institucionalização e atuação deriva um conjunto de resultados possíveis, uma vez que o contexto econômico no qual as decisões empresariais de ordem privada são tomadas depende delas em larga medida. Kohli ainda aponta que a interferência de fatores externos e a própria evolução interna da dinâmica social condicionam este processo, que desta forma adquire enorme complexidade (2004).

Ao ter em conta o grau de coesão social produzido pela atuação estatal, o autor formula um modelo teórico que aponta para a conclusão de que as trajetórias de desenvolvimento mais bem-sucedidas do século XX foram aquelas em que se conformou uma estrutura de tipo “coesiva-capitalista”, caracterizada fundamentalmente por um elevado grau de centralização e simultaneamente de enraizamento junto à sociedade<sup>3</sup>. Para Kohli, o principal instrumento político destes Estados é uma burocracia competente. O autor ressalta que os níveis de concentração de poder e a capacidade de penetração deste poder na sociedade costumam se refletir em uma burocracia econômica profissional e qualificada, cujos esforços, em articulação com o setor privado, são decisivos no processo de transformação da estrutura produtiva (2004).

---

<sup>2</sup> Kohli entende “poder” não como um objeto em disputa em um jogo de soma zero, mas como um recurso social que varia quantitativamente (2004, p. 20).

<sup>3</sup> A noção de Estado coesivo-capitalista é um tipo ideal, assim como o são os outros dois modelos de Estado que, segundo Kohli, são representativos dos casos verificáveis no mundo subdesenvolvido do século XX: o Estado neo-patrimonialista e o Estado fragmentado-multiclassista.

Wade (2011) também reconhece a importância de uma burocracia econômica forte. Este autor ainda destaca que um Estado desenvolvimentista deve contar com um núcleo burocrático de coordenação no topo da hierarquia que seja composto por um reduzido conjunto de indivíduos e organizações-chave. Esta estrutura de topo difere da generalidade de outras instituições na medida em que adquire elevados graus de poder, autoridade e competência técnica (LEFTWICH, 1995). De nada adianta, contudo, a existência de um Estado forte sem que ele seja efetivamente capaz de conduzir o que Fonseca (2014) chama de projeto nacional. Na linha do que sugere Kohli (2004), Wade (2011) também aponta que a função deste núcleo coordenador é prover a sociedade de um objetivo comum: o desenvolvimento. Muitas vezes, estes núcleos burocráticos aos quais nos referimos auxiliam as lideranças políticas na negociação deste objetivo e de como atingi-lo junto à sociedade. Para que isso ocorra, contudo, a interação entre o Estado e os agentes sociais – e principalmente as elites detentoras de capital – é fundamental.

Nesse sentido, as formulações de Chang (1999) também merecem destaque. Este autor elenca quatro funções que o Estado desenvolvimentista deve cumprir com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e todas dizem respeito à complexa relação entre os órgãos e indivíduos que compõem a burocracia e os agentes privados envolvidos e afetados pelo processo de transformação econômica. A primeira função corresponde à coordenação dos agentes econômicos nacionais de modo que se garanta a complementaridade entre suas ações. Em qualquer sistema econômico, as ações de determinados agentes repercutem sobre os demais. Esta interdependência demanda certo grau de sintonia entre as ações, especialmente quando estas envolvem um grande número de atores em um contexto de mudanças estruturais. Assim, segundo Chang, cabe ao Estado a redução dos custos de transação envolvidos no processo.

A segunda tarefa diz respeito à formulação de uma visão de futuro que represente os interesses nacionais e seja capaz de aglutinar os atores economicamente relevantes. Isto é, cabe a este Estado criar consensos entre agentes que geralmente possuem visões distintas acerca dos rumos do país. A terceira missão consiste no desenvolvimento de instituições que permitam a materialização desta visão. Neste ponto, Chang destaca que a tarefa de construção institucional não é nada fácil e jamais se reverte em resultados “ótimos”. Este processo pode ser barrado pelo aparecimento de conflitos relacionados, entre outros aspectos, à adequada distribuição de direitos de propriedade resultantes da criação/adaptação de novas instituições e às implicações em termos de crescimento, igualdade e eficiência que podem afetar certos grupos sociais. Diante da possibilidade do aparecimento de divergências, Chang afirma que o

quarto desígnio corresponde justamente à capacidade de gerenciamento de conflitos. De acordo com o autor, o processo de desenvolvimento econômico envolve a transferência de recursos de certos setores para outras atividades. Este fenômeno tem grande potencial para provocar resistências por parte dos agentes que veem seus empreendimentos ameaçados. Frequentemente, a simples ameaça de mudança é suficiente para a tomada de ações que põem em risco o projeto de desenvolvimento que outros setores – dentre os quais os próprios governos – desejam executar. Deste modo, a habilidade do Estado para gerenciar conflitos de maneira propositiva e agregadora é decisiva para fazer com que os potenciais perdedores aceitem a continuidade do processo, ainda que tenham que receber alguma espécie de compensação para tal. Para Chang, esta capacidade é fundamental para que se rompa com a inércia que costuma caracterizar a dinâmica das estruturas produtivas e o comportamento empresarial.

De fato, o devido engajamento do Estado nas funções mencionadas por Chang não é trivial, pois pressupõe que a burocracia estatal e a elite governante construam as capacidades necessárias para tal. Isto é, não se trata apenas de uma questão de vontade política de formular e executar um projeto de desenvolvimento liderado pelo Estado. Este mesmo Estado deve se mostrar *capaz* de cumprir com aquele conjunto de tarefas que lhe são atribuídas pela abordagem do *Developmental State* representada, entre outros autores, por Wade (2011) e Chang (1999). Em outras palavras, há sempre um substrato estrutural que permite (ou não) que se delineie efetivamente um Estado Desenvolvimentista e que se afirme uma burocracia sólida, autônoma e capaz de conduzir ao desenvolvimento.

De acordo com a vertente de pensamento que seguimos neste trabalho, esta capacidade é moldada em função do tipo de relacionamento que os agentes burocráticos desenvolvem com os demais atores sociais relevantes. Os casos de desenvolvimento retardatário que tiveram sucesso contaram com um Estado que se mostrou capaz de adquirir autonomia e resistir frente a interesses – classistas, regionais ou setoriais – conflitantes com o projeto de desenvolvimento delineado pelas autoridades econômicas (LEFTWICH, 1995). Frequentemente, grupos socioeconômicos outrora dominantes em termos de riqueza e poder se viram marginalizados – com maior ou menor grau de coerção a depender de cada caso – por elites dirigentes que, a partir do Estado, adquiriram condições de romper com a inércia e criar condições para transformar as estruturas econômicas. Por outro lado, estes mesmos Estados fortes, autônomos e capazes de subjugar parcelas importantes e poderosas da sociedade também tiveram de estabelecer e manter laços muito fortes de cooperação com outros setores do capital privado.

O entendimento de que o caminho para o desenvolvimento passa pela atuação conjunta e articulada entre um Estado capaz e bem organizado e o capital privado e a preocupação com a formação de uma burocracia capaz de atuar para provocar mudanças econômicas estruturais também está presente na obra de Evans (1993). De acordo com este autor, o Estado desenvolvimentista, para que se constitua enquanto tal e cumpra adequadamente com as suas funções, deve contar com uma burocracia minimamente autônoma em relação aos agentes econômicos e sociais. Para tal, deve ser provida de uma coerência corporativa que lhe permita perseguir o interesse coletivo com a necessária autonomia. Nesse sentido, o recrutamento meritocrático e as recompensas de longo prazo podem ser elementos decisivos para que se desenvolva esta coerência corporativa e o compromisso com os fins públicos.

Não obstante, Evans alerta que a autonomia de um Estado que se pretenda desenvolvimentista não pode se confundir com fórmulas de dominação absolutista. Partindo do entendimento caro a Hirschman (1961) de que o processo de desenvolvimento é dinâmico e necessariamente marcado por desequilíbrios, Evans argumenta que a trajetória exige

[...] mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais “inserido” na sociedade que insulado (1993, p. 118).

Em outras palavras, afirma que a autonomia do Estado não deve ser encarada como uma separação absoluta entre uma burocracia hipertrofiada e o restante dos grupos sociais. Ao contrário, deve derivar de um contato entre agências burocráticas e sociedade que permita que as primeiras agreguem interesses sociais, arbitrem sobre eles e definam metas a partir desta interlocução.

O corpo burocrático deve ser suficientemente forte para que não se torne uma simples arena de representação de interesses tradicionais privados, mesmo porque no início do processo os grupos mais fortes tendem a ser afetados pelo desenvolvimento e frequentemente colocam empecilhos a qualquer mudança estrutural mais substantiva. Assim, é necessário que se criem as condições para o estabelecimento de uma burocracia weberiana, à medida que seja profissional, bem remunerada, eficiente e capaz de resistir a interferências externas.

Todavia, esta mesma burocracia não pode se fechar em si mesma. Ainda que soe paradoxal à primeira vista, a fórmula organizacional mais funcional para o desenvolvimento econômico resulta de uma “combinação aparentemente contraditória entre isolamento

burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (EVANS, 1993, p. 125). Diante de tais considerações, que em larga medida são herdadas da análise histórica dos casos de sucesso do Leste Asiático no século XX, Evans desenvolve conceito que resume o que entendemos neste trabalho como o padrão mais eficaz de funcionamento de um Estado que adquire para si a tarefa de promover o desenvolvimento econômico: a autonomia inserida. Trata-se de uma combinação entre coerência interna e conexão externa: uma situação em que o Estado, dotado de excepcional autonomia, conduz à formação de laços com o capital privado e permite o compartilhamento de um projeto de desenvolvimento entre “um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados” (EVANS, 1993, p. 137). Em resumo, ainda nas palavras de Evans, “uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (1993, p. 136).

### 2.3 OS CASOS DE SUCESSO DO LESTE ASIÁTICO

Em larga medida, as sistematizações teóricas propostas pelos autores mencionados até aqui são inspiradas na análise histórico-indutiva das experiências retardatárias de industrialização e *catching-up* dos países do Leste Asiático – destacadamente, Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Em sua célebre obra acerca destas experiências, Wade (1999) desenvolve a sua teoria do “mercado governado”<sup>4</sup>. De acordo com este autor, estes casos foram marcados pela adoção de diversas políticas econômicas (incentivos, controles e mecanismos para distribuir riscos) formuladas e executadas pelas burocracias econômicas de maneira mais ou menos coordenada com o setor privado, o que permitiu que os governos destes países orientassem – ou “governassem”, nas palavras de Wade – a alocação dos recursos produtivos disponíveis no mercado (1999). Desta maneira, foi possível produzir resultados diversos daqueles que certamente seriam verificados caso políticas de corte liberal tivessem sido adotadas. Mais especificamente, a ação do Estado foi decisiva para a construção de um modelo de desenvolvimento caracterizado por elevados níveis de investimento produtivo em novos setores, pela seleção de atividades prioritárias em função de objetivos delineados pelo Estado e pela exposição gradual das empresas nacionais à competição no mercado externo

---

<sup>4</sup> Wade ainda analisa os casos históricos de Hong Kong e Cingapura, que fogem ao nosso escopo de interesse.

salvaguardada por um sistema de proteções, incentivos e punições que funcionou com grande eficiência (WADE, 1999).

Por trás da formulação e execução das políticas governamentais que conduziram a estes resultados, de forma a permiti-las e apoiá-las, existe ainda um terceiro nível de análise, que é o que mais nos interessa: a organização do Estado e das suas relações com o setor privado. De acordo com Wade, os casos do Leste Asiático foram todos caracterizados por um sistema burocrático – corporativista e essencialmente autoritário – que se mostrou capaz de guiar o mercado ao conceder a determinados grupos de interesse o monopólio da representação no aparato estatal e, em troca, exigir o direito de supervisionar estes mesmo grupos, articulando – e frequentemente impondo – demandas e objetivos (1999). Deste modo, assinala Wade, foi possível assegurar o máximo de obediência e cooperação com o setor empresarial.

No que tange à análise concreta dos casos de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, o próprio Wade destaca diversas modalidades de ação estatal no âmbito da tarefa de “governar” o mercado. De acordo com o autor, os governos destes países redistribuíram terras; controlaram o sistema financeiro, subordinando o capital financeiro ao capital industrial; mantiveram a estabilidade dos preços macroeconômicos que afetam as decisões de investimento de longo prazo (como as taxas de câmbio, de juros e de inflação); administraram a entrada de bens importados, regulando a concorrência com a produção local e administrando as escassas divisas; promoveram as exportações; apoiaram a construção de sistemas de inovação, oportunizando a aquisição de tecnologias estrangeiras; e favoreceram determinados setores em detrimento de outros (WADE, 1999). Todas essas ações foram precedidas pela estruturação de capacidades burocráticas voltadas para a sua promoção.

### **2.3.1 Japão**

No caso do Japão, a intensa industrialização ocorrida na segunda metade do século XX contou com o suporte de instituições criadas no imediato pós-II Guerra. Em boa medida, contudo, as origens da burocracia econômica japonesa remontam ao período compreendido entre a Restauração Meiji (1868) e o início da I Guerra Mundial (1914), quando houve um processo de centralização político-administrativa e financeira a partir da eliminação dos direitos feudais dos senhores de terra e dos guerreiros *samurai* e da modernização das forças armadas do país (TORRES FILHO, 1999). Derrotados na II Guerra Mundial, os japoneses passaram por um período em que estiveram diretamente submetidos a um governo de

ocupação estadunidense (1945-1953). Após um primeiro momento marcado pela estagnação econômica e por elevados déficits externos, o Japão encontrou nas alterações geopolíticas regionais provocadas pela Revolução Chinesa (1949) a chance de renegociar sua situação junto aos Estados Unidos (EUA) em busca de maior autonomia.<sup>5</sup> Assim, foi possível firmar um novo arranjo institucional.

No início da década de 1950, os estadunidenses retiraram-se do país e o governo local, beneficiado pela soberania readquirida, pôde reassumir o controle da economia. Favorecidas pela definitiva eliminação do poder político e econômico das antigas elites latifundiárias e militares, as autoridades políticas do país voltaram esforços para a consolidação de uma burocracia autônoma e profissionalizada cujas origens remontam ao velho Ministério do Comércio e da Indústria (MCI) e ao Ministério das Munições (JOHNSON, 1982; TORRES FILHO, 1999). Destaca-se, nesse sentido, a criação do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI, na sigla em inglês), o principal órgão responsável pelas tarefas de formulação e articulação das políticas de desenvolvimento industrial que possibilitaram o “milagre econômico” japonês das décadas de 1950 e 1960 (JOHNSON, 1982).

O MITI, composto por quadros técnicos altamente qualificados, concentrou enorme poder e passou a ditar os rumos da economia japonesa: controlou as trocas com o exterior e as importações de tecnologia, selecionando setores industriais a serem estimulados; concedeu financiamento preferencial, subsídios fiscais e proteção comercial aos setores escolhidos, diminuindo seus custos; e autorizou e supervisionou a criação de grandes conglomerados industriais e financeiros, os *keiretsu* (JOHNSON, 1982). Além disso, foi criado um amplo conjunto de normas e instituições – estatais de diversas ordens, emprego vitalício e salário por senioridade, etc. – que acompanhou o processo de industrialização. Deste modo, foi possível desenvolver uma nova forma de organização capitalista que gerou resultados verdadeiramente impressionantes: em pouco menos de vinte anos, o Japão deixou de ser um país preponderantemente agrário para se tornar um grande produtor e exportador de insumos industriais e máquinas e equipamentos.

---

<sup>5</sup> Até então, a China era considerada o principal parceiro dos EUA na tarefa de conter a expansão soviética. Com a “perda” dos chineses ocasionada pela ascensão de um governo comunista, os estadunidenses se viram forçados a reorientar a sua política para o Japão.

### 2.3.2 Coreia do Sul

À semelhança do caso japonês, a constituição de capacidades burocráticas voltadas para o desenvolvimento econômico condicionou o processo de industrialização da Coreia do Sul. Na segunda metade do século XX, o Estado sul-coreano pôde liderar o crescimento do setor industrial do país através da realização de um conjunto de políticas, como a concessão de subsídios para setores considerados estratégicos – sujeita à observância de certos padrões de desempenho por parte das empresas beneficiadas (AMSDEN, 1989). Aos poucos, a burocracia econômica, consistentemente articulada com o setor privado nacional, organizou um sistema de produção baseado em grandes grupos econômicos similares aos *zaibatsu* japoneses<sup>6</sup>: os *chaebol*. De acordo com Amsden (1989), o governo sul-coreano interveio sistematicamente para proteger e incentivar a indústria local. Para tal, um fator se mostrou fundamental: a capacidade burocrática de disciplinamento sobre os agentes privados.

Assim como no caso japonês, a herança colonial também influenciou a construção posterior de um Estado desenvolvimentista na Coreia do Sul. Entre a anexação (1910) e o fim da II Guerra Mundial (1945), os coreanos estiveram sob domínio do Japão. Neste período, consolidou-se um arranjo institucional em que uma burocracia tradicional e capturada pelas elites agrárias, muitas vezes até confundindo-se com elas, deu lugar a uma organização centralizada, poderosa, fortemente enraizada na sociedade e voltada para o crescimento econômico acelerado (KOHLI, 1999). Anos depois, após a derrocada japonesa e a divisão da península coreana ocorrida ao término da Guerra da Coreia (1950-1953), e fundamentalmente a partir da instituição de um regime autoritário iniciado com a ascensão do general Park Chung-hee em 1961, retomou-se um padrão de acumulação liderado por um Estado forte.

Amsden (1989) destaca elementos que apontam para esta capacitação estatal. De acordo com a autora, o governo nacionalizou o sistema bancário, passando a deter a propriedade de todos os bancos comerciais e, com isso, orientando os rumos dos *chaebol*. Na mesma linha, limitou a concessão de licenças de funcionamento para empresas em setores estratégicos, garantindo, com isso, a realização de economias de escala pelas poucas firmas que podiam atuar nestes ramos. De modo a restringir o poder de monopólio das empresas privadas, o governo sul-coreano também instituiu um regime de controle de preços negociado anualmente. Ademais, as autoridades impuseram controles de capitais, limitando drasticamente a remessa de lucros para o exterior. Ao mesmo tempo, a taxaço foi reforçada

---

<sup>6</sup> Conglomerados empresariais de propriedade familiar que mais tarde foram adquiridos por bancos, dando origem aos *keiretsu*.

com o objetivo de dar sustentação financeira aos investimentos de longo prazo (AMSDEN, 1989, p. 15-18). A partir deste modelo de desenvolvimento, a Coreia do Sul realizou interessante processo de *catching-up*. Ao final da década de 1970, o país já era sede de um robusto parque industrial altamente intensivo em capital e tecnologia.

### 2.3.3 Taiwan

O terceiro caso emblemático de forte desenvolvimento industrial no Leste Asiático na segunda metade do século é o de Taiwan. Mais uma vez, o Estado exerceu função de suma importância na formulação e execução de políticas pró-industrialização. Para tal, desenvolveu capacidades burocráticas que, assim como ocorreu com Japão e Coreia do Sul, remetem ao período colonial. Entre o fim da I Guerra Sino-Japonesa (1895) e o término da II Guerra Mundial (1945), a ilha de Formosa – assim como boa parte da China – esteve sob domínio japonês. Neste período, firmou-se um modelo caracterizado pelo planejamento e pelo controle estatal de boa parte da economia (AMSDEN, 1985).

De início, promoveu-se uma reforma agrária que acabou por possibilitar a modernização da produção agrícola; a partir da década de 1930, Taiwan, ainda sob dominação japonesa, passou a desenvolver uma indústria incipiente nos setores químico e metalúrgico, entre outros. Ao final dos anos 1940, o governo do Kuomintang (KMT) herdou este legado. De acordo com Amsden (1985), inicialmente a burocracia liderada pelos membros do KMT teve sua atuação dificultada pela própria militarização da sua estrutura. Todavia, à medida que os objetivos relacionados ao desenvolvimento industrial passaram a ser mais visados que os propósitos exclusivamente militares, Taiwan incorreu em um processo exitoso de *catching-up* (AMSDEN, 1985). Para isso contribuiu decisivamente a burocracia econômica taiwanesa.

Wade (1999) analisa a estruturação do Estado desenvolvimentista taiwanês. A autoridade para conduzir as políticas conducentes ao desenvolvimento de Taiwan, desde logo, foi muito concentrada na figura de uma ou duas dezenas de indivíduos. No topo da hierarquia, o presidente; abaixo dele, como parte do braço executivo, alguns órgãos e ministérios, dentre os quais os mais destacados foram três: o gabinete, o Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e o Escritório de Desenvolvimento Industrial, vinculado ao Ministério de Assuntos Econômicos (WADE, 1999). Do gabinete fez parte um grupo informal chamado de Grupo Econômico e Financeiro Especial, responsável por prestar assessoria econômica ao mandatário. O Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, por sua vez, teve como principais atribuições analisar a situação econômica de Taiwan e, com

base nesta análise, formular os planos de desenvolvimento anuais, quadrienais e decenais, além de avaliar projetos de investimentos das grandes empresas públicas. Por seu turno, o Escritório de Desenvolvimento Industrial voltou-se para a formulação e execução da política industrial, com atenção diferenciada para cada setor e sempre em atuação coordenada com as empresas. Do funcionamento eficaz deste arcabouço institucional resultou uma trajetória de desenvolvimento bem-sucedida.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A participação do Estado e de sua burocracia econômica se mostrou decisiva nas trajetórias de desenvolvimento de Japão, Coreia do Sul e Taiwan ao longo do século XX. A análise histórica destes processos permitiu o aperfeiçoamento da abordagem teórica que sustenta que a atuação estatal é indispensável para a industrialização e para o *catching-up* de países economicamente atrasados na cena mundial. Neste trabalho, nos filiamos à vertente de pensamento do *Developmental State* e tratamos de enfatizar a importância de um Estado autonomamente inserido. Mais precisamente, tentamos evidenciar, neste primeiro capítulo, a centralidade de burocracias econômicas poderosas, autônomas e competentes nos processos de transformação estrutural.

O desenvolvimento econômico é dinâmico e essencialmente desequilibrado: provoca rupturas e, com elas, perdedores e ganhadores. Diante disso, diversos autores apontam para a importância do desenvolvimento de capacidades estatais. Mais precisamente, estes estudiosos ressaltam a necessidade de agências burocráticas minimamente insuladas e aptas a resistir à penetração de interesses privados contrários à mudança ou demandantes de benefícios sem contrapartida. Por outro lado, estas mesmas agências não devem se descolar por completo do tecido social. Ao contrário, precisam se articular junto a segmentos importantes da sociedade, inserindo-se nela. Apenas deste modo é possível garantir as condições para um efetivo processo de coordenação entre agentes sociais distintos, administrando conflitos e promovendo a busca por um objetivo comum: o desenvolvimento econômico.

Retomando o que afirmam Gaitán e Boschi (2016, p. 477),

[...] uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos de internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado. Essa coalizão deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e estabeleçam objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma agenda ampla.

O papel de agências burocráticas profissionais e dotadas de um espírito desenvolvimentista parece essencial para a consolidação de coalizões nesse sentido. Esta visão sintetiza muito do que tentamos expressar neste capítulo acerca da centralidade das relações entre burocracia econômica e agentes privados na efetivação de projetos nacionais de desenvolvimento. No capítulo a seguir, damos início à análise do caso brasileiro entre 1930 e 1955.

### **3 A ERA VARGAS: OS PRIMÓDIOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO**

O Brasil experimentou, no século XX, elevadas taxas de crescimento conjuntamente ao robustecimento do setor manufatureiro. Entre 1930 e 1980, delineou-se um modelo econômico de natureza desenvolvimentista caracterizado pela substituição de importações e cujas origens remontam às ações do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) no período subsequente à Grande Depressão dos anos 30 (TAVARES, 1972; FONSECA, 2003a). De acordo com Furtado (2007), houve como decorrência das políticas de desvalorização cambial e expansão monetária em resposta à crise eclodida em 1929 um “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira: a variável central da demanda agregada deixou de ser o resultado líquido do setor externo – como fora na vigência do modelo agroexportador – e passou a ser o investimento público e privado. Isto é, a economia voltada “para fora” deu lugar a um novo paradigma econômico direcionado “para dentro” (FURTADO, 2007). Nas palavras deste mesmo autor, o “centro de decisão econômica”, até então concentrado no exterior pelos centros controladores do comércio e das finanças internacionais, passou a se situar internamente (FURTADO, 1962). O Estado brasileiro adquiriu maior grau de autonomia e pôde, a partir de então, liderar o processo de industrialização.

Neste capítulo, dedicamo-nos a um apanhado histórico e à análise da trajetória de formação e das características gerais da burocracia econômica do Estado desenvolvimentista brasileiro e das suas relações com o setor privado no período que inaugura o que chamamos de Estado Desenvolvimentista no Brasil: o primeiro governo de Getúlio Vargas. Inicialmente, apresentamos as interconexões existentes entre a crise que eclode em 1930, a resposta que o governo oferece a ela e o despertar do processo de substituição de importações brasileiro. A seguir, discorremos sobre o objeto principal deste capítulo: a formação do aparato institucional que serviu de base para o desenvolvimentismo no Brasil e que se delineou a partir da década de 1930.

Para realizar este esforço analítico, analisamos a inauguração de um novo paradigma de organização do Estado e da vida social que ocorre com o abandono do sistema oligárquico da I República em favor da reforma administrativa empreendida pelo governo varguista. Nesse sentido, consideramos as características definidoras de cada modelo e desdobramos o período que compreende a transformação político-institucional em três etapas distintas: o antecedente representado pela experiência governamental de Vargas no Rio Grande do Sul, os primeiros sete anos de governo e o Estado Novo, quando ocorre um aprofundamento do

processo reformista. Neste percurso de análise, enfatizamos o conjunto de instituições criadas por Vargas em seu primeiro governo, ressaltando uma delas em especial: o Departamento Administrativo do Serviço Público. Ao final do capítulo, tecemos algumas considerações de caráter preliminar.

### 3.1 A CRISE DE 1930 E OS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO

O início do processo de expansão do setor industrial da economia brasileira coincide com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder na década de 1930. Especialmente a partir de 1933, o Brasil passou a modernizar sua economia com o desenvolvimento acelerado da indústria de transformação e a verificação de altas taxas de crescimento da renda e do emprego. Iniciou-se, assim, um novo período histórico-econômico que duraria até o final da década de 1970, com a conclusão dos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo de Ernesto Geisel (1974-1979): o processo de substituição de importações (FONSECA, 2003a).

Uma parte importante da literatura econômica brasileira consolidou o entendimento de que a crise que eclodiu em 1929 e se estendeu pelos primeiros anos da década de 1930 propulsionou o processo de substituição de importações ao atingir o cerne do modelo econômico agroexportador vigente desde o período colonial e que perdurou até o fim da I República (1889-1930). Naquele momento, o governo brasileiro recém-empossado pela vitória da Revolução de 30 se viu forçado, na visão de autores como Furtado (2007), a adotar políticas voltadas a combater os problemas causados pela crise no plano fiscal – uma vez que a arrecadação tributária passava fundamentalmente sobre a taxaço do comércio exterior<sup>1</sup> – e no setor externo propriamente dito.

Tais políticas se desdobraram em três planos:

- a) desvalorização cambial;
- b) expansão monetária e, em menor grau;
- c) protecionismo alfandegário<sup>2</sup> (FURTADO, 2007).

---

<sup>1</sup> A fórmula do federalismo fiscal vigente na I República consagrara um modelo em que os estados se encarregavam da cobrança dos impostos de exportação, ao passo que o governo federal arrecadava os recursos oriundos de taxas cobradas sobre as importações (FONSECA, 2003a). Neste contexto, e uma vez que a capacidade de importar é diretamente proporcional ao *quantum* exportado, torna-se evidente a importância, do ponto de vista fiscal, da garantia de condições favoráveis às exportações.

<sup>2</sup> Medidas protecionistas ganhavam contornos mais definidos a partir da reforma tributária promovida por Vargas em 1934.

Frente à crise da economia cafeeira<sup>3</sup>, o governo de Vargas se viu confrontado com o problema do financiamento. Ao longo da I República, por meio de instrumentos acertados no âmbito do Convênio de Taubaté, foram adotadas diversas medidas de proteção aos preços do café que frequentemente contaram com o apoio de empréstimos internacionais. Em meio à crise mundial instalada no momento em que assumiu o governo, Vargas não pôde usufruir desta possibilidade. Deste modo, não viu alternativa senão a expansão do crédito interno para comprar parte do excesso de café decorrente da superprodução cafeeira, ao mesmo tempo em que garantia certo nível de renda nominal (FONSECA, 2003a; FURTADO, 2007).

Ao manter a renda em patamares relativamente estáveis em um contexto de forte declínio da capacidade exportadora, esta política de expansão monetária também acabou forçando uma desvalorização real do mil-réis que, estimulada pelo governo central, provocou alterações nos preços relativos entre bens importados e produtos domésticos, favorecendo estes em detrimento daqueles (FONSECA, 2003a; FURTADO, 2007). Geraram-se, assim, as condições para um novo momento em que o mercado interno passou a adquirir preponderância em relação ao setor externo na determinação da dinâmica econômica brasileira e a indústria passou a crescer a um ritmo mais acelerado e a aumentar sua participação relativa na estrutura produtiva nacional.

A importância da reação governamental à crise do modelo agroexportador para semear as condições do surto industrial brasileiro não pode, portanto, ser subestimada. Por outro lado, a interpretação cepalina enxerga limitações nas políticas varguistas adotadas na década de 1930 naquilo que se refere às finalidades almejadas por elas. Furtado (2007) e Tavares (1972) consideram que o processo de substituição de importações teria tido entre 1930 e 1955 sua “fase espontânea”, já que suas causas repousariam fundamentalmente em políticas voltadas para outros fins, quais sejam a sustentação da renda cafeeira – e, por conseguinte, da renda global – e a manutenção das receitas tributárias. Colocada nestes termos, a política empreendida por Vargas corresponderia a pouco mais que um aperfeiçoamento das medidas de proteção ao café executadas por seus antecessores. A industrialização, por sua vez, teria brotado como um efeito colateral destas iniciativas.

Não obstante, a interpretação cepalina deixa de lado elementos que também são de suma importância para a devida compreensão das origens da indústria brasileira<sup>4</sup>. Dentre estes

---

<sup>3</sup> O café era o item mais importante da pauta exportadora brasileira.

<sup>4</sup> Ao fazê-lo, ensejou um debate acadêmico caracterizado por ampla controvérsia (FONSECA, 2003a; SAES, 1989). Podemos destacar, nesse sentido, contribuições de autores como G. Cohn (1969) C. M. Peláez (1972), S. Silva (1976), F. R. Versiani e M. T. Versiani (1978). Em geral, estes autores se preocuparam com questões como a pré-existência de um setor industrial e a pertinência de se considerar 1930 um marco, as pré-condições

elementos, podemos destacar um aspecto que nos parece decisivo para a compreensão dos primeiros passos da trajetória de desenvolvimento industrial no Brasil: a estruturação de um aparato burocrático moderno, institucionalizado e voltado à promoção do setor manufatureiro. De fato, como veremos a seguir, a Era Vargas marcou um *rompimento de natureza político-institucional com o sistema oligárquico vigente até então* que permitiu a emergência e o constante aperfeiçoamento do modelo desenvolvimentista então inaugurado. Por outro lado, é necessário considerar que a *modernização então verificada não foi capaz de superar traços políticos do período oligárquico* que seguiram condicionando negativamente o desempenho do Estado desenvolvimentista que gradualmente se delineou.

### 3.2 A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA MODERNA NO BRASIL: OS PRIMÓRDIOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (1930-1945)

A virada econômica ocorrida na Era Vargas encontra sua contrapartida político-institucional na conformação do que entendemos aqui como Estado Desenvolvimentista. Neste período, o Brasil passou por importantes alterações em suas bases sociopolíticas que tiveram como face visível a estruturação de um corpo burocrático profissionalizado e referenciado em sistemas meritocráticos de recrutamento. Em outras palavras, surgiu um tipo de administração racionalizada e orientada por um projeto de modernização socioeconômica. Ademais, consolidaram-se novas modalidades de relacionamento entre agentes estatais e grupos sociais. Fundamentalmente, o Estado brasileiro se viu estrutural e relacionalmente reforçado. A autonomia estatal se expandiu, ao passo que velhas oligarquias perderam força relativa.

Nas palavras de W. G. dos Santos (2006, p. 21),

[...] o rompimento com a prática política oligárquica assinala o início da complexa trajetória da política modernizante, no Brasil, empenhada que estava a parcela da elite recém-chegada ao poder em reorganizar de alto a baixo o Estado, inaugurar pontes diversificadas com a sociedade e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos.

Resultante de um conflito gestado no bojo de divergências intra-oligárquicas, o governo de Vargas reuniu a força política necessária para superar o conjunto de forças centrípetas que se contrapunham à própria integração nacional ao privilegiarem interesses

---

sociais necessárias para o despertar da industrialização, as conexões existentes entre a produção cafeeira e o setor industrial e as distinções entre expansão da produção e da capacidade produtiva no período que antecede a Era Vargas.

regionais e setoriais em detrimento de um projeto verdadeiramente nacional de desenvolvimento. Aos poucos, criou as condições para que um Estado fortalecido pudesse dirigir o esforço de industrialização através de uma aliança que – mesmo em meio a clivagens e conflitos diversos<sup>5</sup> – reuniu empresários industriais e a burocracia pública. Na esquematização proposta por Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007), surgiu uma *nova forma histórica de Estado e administração* em substituição à ordem oligárquica vigente até então, na qual vigoravam de maneira dominante o patriarcalismo no plano das relações sociais e econômicas internas e o patrimonialismo na esfera da burocracia estatal.

Tais transformações são ainda mais significativas se forem considerados os enormes constrangimentos de ordem estrutural que se impunham ao novo governo. Em simultâneo, Vargas teve de enfrentar três “crises” que nas experiências históricas de países que já então se encontravam em um patamar mais avançado de desenvolvimento haviam sido superadas em um intervalo de tempo bastante largo: a crise de integração nacional, a de participação política e a de redistribuição de riqueza (SANTOS, W. G., 2006). De fato, em diversos outros casos,

[...] o embate foi sequencial. Pela ordem, superaram a crise de identidade, a de participação depois e, por fim a de redistribuição. Imagina-se que, não obstante a grande diferença de natureza entre elas, a experiência da superação de cada uma tenha ajudado na pedagogia do tratamento das demais. [...] Ao contrário, aos países subdesenvolvidos que rompem a rotina oligárquica e dão início de forma irreversível à marcha para o desenvolvimento, os obstáculos não se apresentam em sucessão, mas em coligação. [...] Não era outro o cenário brasileiro ao início da década de 1930 (SANTOS, W. G., 2006, p. 19).

A seguir, traçamos um breve retrospecto histórico da formação do Estado Desenvolvimentista brasileiro na Era Vargas em paralelo aos principais desafios encontrados na superação do sistema vigente até 1930 e que legaram suas sequelas por todo o período do processo de substituição de importações. Afinal, como pretendemos sustentar, o período compreendido entre 1930 e 1960 permitiu que o Estado concentrasse mais poder e adquirisse maior autonomia; todavia, ao mesmo tempo se viu incapaz de consolidar algo próximo do conceito de “autonomia inserida” e romper em definitivo com práticas políticas clientelistas e patrimonialistas herdadas do período anterior.

---

<sup>5</sup> Traduzidos, por exemplo, nas frequentes revoltas e sublevações do período, como a Revolta Constitucionalista de 1932, a Intentona Comunista de 1935, o Levante Integralista de 1938 e as constantes conspirações para a derrubada de Vargas, efetivada em 1945 com a adesão da cúpula militar.

### 3.2.1 Antecedentes: o sistema oligárquico da I República

A estruturação de um Estado forte e voltado para o desenvolvimento econômico demanda a superação de entraves de ordem sociopolítica. No período que antecede a Era Vargas, o governo central não reunia sequer as condições materiais para empreender projetos econômicos transformadores de longo prazo. Vigia, à época, um sistema político caracterizado pelo predomínio de oligarquias vinculadas ao meio rural e, mais especificamente, à produção agroexportadora. Neste arranjo, não surpreende que nada sequer parecido com uma atuação estatal de orientação coesivo-capitalista – conforme defendida por Kohli (2004) – tenha aparecido. Ao contrário, a Constituição de 1891 consagrara um modelo – posteriormente reforçado pela política dos governadores institucionalizada por Campos Sales (1898-1902) – de federalismo exacerbado. Ao mesmo tempo, a participação política era restrita a uns poucos privilegiados que dominavam os espaços institucionais de poder e os submetiam a seus interesses privados.

A primeira Constituição republicana do Brasil buscou inspiração nos valores liberais da organização federativa e do individualismo político e econômico contidos na carta constitucional dos EUA para afirmar um modelo que conferiu enorme soma de poder aos estados e mesmo aos municípios em substituição ao centralismo característico do período imperial (RESENDE, 2003). Pela carta republicana, os estados adquiriram prerrogativas inéditas até então e que lhes concederam uma larga margem de autonomia em prejuízo do poder central. Dentre estes novos direitos adquiridos pelas unidades federativas podemos citar a propriedade, pelos estados, das minas e das terras devolutas situadas em seus respectivos territórios e a permissão para cobrar impostos interestaduais, decretar impostos de exportação, contrair empréstimos no exterior, elaborar sistemas eleitoral e judiciário próprios e organizar força militar (RESENDE, 2003).

Em simultâneo, instaurou-se um sistema político-eleitoral que manteve excluída enorme parcela da população brasileira<sup>6</sup> e submeteu a participação política à lógica do mandonismo local e do coronelismo (QUEIROZ, 1997). Efetivamente, grandes proprietários de terras – os “coronéis” – adquiriram enorme poder a partir de postos de chefia na política municipal e, aliando-se uns aos outros, conformaram oligarquias estaduais estruturadas em torno de partidos – como os diversos partidos republicanos do período – e forças militares regionais. Em substituição aos antigos presidentes de província do período imperial, passíveis

---

<sup>6</sup> Antes de 1930, o número de votantes em relação ao total potencial de eleitores jamais ultrapassou a casa dos 3,5% (RESENDE, 2003, p. 103).

de remoção a qualquer momento e rigorosamente controlados na intermediação entre o governo federal e as províncias, os governadores estaduais – eleitos em processos frequentemente fraudados – passaram a basear sua força no poder dos coronéis (RESENDE, 2003).

Este sistema referenciado no poder local ganhou contornos mais definidos no governo de Campos Sales, que instituiu deliberadamente um arranjo político que veio a ser conhecido como “política dos governadores”. Na prática, firmou-se um acordo tácito entre as lideranças dos governos estaduais e os representantes do poder central. Com este pacto, o presidente da República assumia o compromisso de não interferir em assuntos de política estadual; em contrapartida, os governadores – representantes máximos das oligarquias estaduais – se comprometiam a garantir a eleição de um legislativo federal afinado com as políticas de governo do presidente, o que era possível através da articulação entre os governadores e os coronéis que controlavam os processos eleitorais nos municípios (LESSA, 1988).

Vale destacar que, à época do governo de Campos Sales, as ações administrativas do governo federal se limitavam praticamente ao saneamento da situação fiscal, à valorização do câmbio e ao pagamento de compromissos com os credores externos, além de intervenções pontuais no mercado do café. Com a política dos governadores, o poder central visou a angariar o apoio das elites regionais a essas medidas sem, contudo, desfazer a autonomia destas elites. Em outras palavras, “tratava-se de viabilizar uma concepção despolutizadora do papel do governo federal, com o pleno reconhecimento da identidade política das oligarquias regionais” (LESSA, 1988, p. 165).

Neste universo em que a própria noção de “projeto nacional de desenvolvimento” era fraca, posto que o poder real emanava das oligarquias regionais, o Estado se mostrou bastante permeável em relação às reivindicações dos grupos vinculados em maior ou menor grau à agroexportação. Ademais, a burocracia estatal, pouco institucionalizada, adotava como critério básico de seleção de seus funcionários a nomeação clientelista de figuras que invariavelmente compunham ou orbitavam o restrito círculo de membros das oligarquias estaduais: advogados, engenheiros e bacharéis de outras ordens. Neste cenário, o público e o privado frequentemente se confundiam. Patrimonialismo e ineficácia estatal andavam lado a lado.

### 3.2.2 A emergência de uma nova mentalidade no RS

A ascensão de Vargas rompeu com este quadro de enorme fragmentação política, centralizando recursos e reunindo as condições para a estruturação de uma burocracia moderna. Paradoxalmente, o grupo que tomou o poder em 1930 saiu egresso do velho sistema oligárquico. Todavia, contaram com o suporte de setores emergentes na vida política nacional, como foi o caso dos tenentes<sup>7</sup>. Ademais, diferenciavam-se ideologicamente das elites paulistas e mineiras, como sugere a experiência de governo do próprio Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul.

De acordo com Fonseca (2004), o desenvolvimentismo remete a quatro correntes de ideias que lhe precederam e posteriormente se associaram para lhe dar forma: o nacionalismo, a defesa da industrialização, o intervencionismo pró-crescimento econômico e o positivismo. Estas ideias encontraram terreno fértil entre um grupo de políticos gaúchos liderados por Vargas e cujas carreiras se iniciaram à época em que Borges de Medeiros era o presidente<sup>8</sup> do RS e chefe do partido político dominante no estado, o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR). Herdeiros da tradição castilhistista – adepta de um poder público forte e atuante – e egressos, em sua maioria, da Faculdade de Direito de Porto Alegre, onde desenvolveram seu ideário positivista, esta geração assumiu um papel de forte proeminência no debate público e nas negociações políticas a nível nacional (GRIJÓ, 2004).

O RS tinha na agricultura o principal esteio das suas atividades econômicas, e neste aspecto não se diferenciava dos demais estados da Federação. Não obstante, voltava-se menos para a exportação, mais interessado que estava na proteção do mercado interno para seus produtos pastoris (LOVE, 1975). Neste cenário, e liderado pelo grupo político supracitado, este estado inovou ao associar, pela primeira vez, as quatro vertentes formadoras do desenvolvimentismo (FONSECA, 2004). Na vigência do governo de Vargas no RS (1928-1930), o Estado já apareceu com a missão de estimular o desenvolvimento, entendido como crescimento da produção. Alguns aspectos das correntes de ideias mencionadas acima foram preservados e outros foram eliminados, em um processo que deu origem a um fenômeno original (FONSECA, 2004).

---

<sup>7</sup> O tenentismo pode ser entendido como um movimento político de oficiais de baixa patente do Exército brasileiro que contestavam o regime em vigência na I República e, ao longo da década de 1920, pegaram em armas para lutar contra as oligarquias dominantes em diversas ocasiões, como a Marcha dos Dezoito do Forte (1922), o Levante de São Paulo (1924) e a Coluna Prestes (1925-1927) (LANNA JUNIOR, 2003). Em 1930, aliaram-se a Vargas.

<sup>8</sup> A Constituição de 1891 reservava aos estados o direito de optar, em suas próprias cartas constitucionais, entre governadores e presidentes estaduais. A despeito da diferença terminológica, as prerrogativas eram as mesmas.

Ainda de acordo com Fonseca (2004), a ênfase positivista no papel do Estado como agente condutor da sociedade foi preservada, mas os princípios positivistas do orçamento equilibrado, da parcimônia com relação a crédito e empréstimos e da atuação limitada do Estado na organização dos produtores e dos trabalhadores foram abandonados. As teses do intervencionismo pró-crescimento foram além da mera defesa da expansão do meio circulante para impulsionar a lavoura, compreendendo também a defesa de uma intervenção mais ampla e que levasse a indústria em conta. Ao instrumental macroeconômico de curto prazo se somaram políticas e instituições de horizonte mais largo, como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, criado em 1928 com ajuda de empréstimos externos. Além disso, foi realizada uma reforma tributária e adotadas medidas como a encampação de portos e ferrovias. Aos poucos, efetivou-se a articulação, ainda que embrionária, das quatro correntes formadoras do desenvolvimentismo que seria praticado nacionalmente a partir de 1930.

### **3.2.3 A chegada de Vargas ao poder: centralização e modernização**

À diversificação de interesses no seio das próprias elites econômicas somou-se o fenômeno da emergência de novos setores urbanos a partir da ampliação das camadas médias e da classe trabalhadora. Com isso, as bases do sistema oligárquico da I República foram minadas e criaram-se, assim, as condições para um novo momento nacional. Paradoxalmente, contudo, este novo período iniciou “não como uma proposta de ruptura com o modelo oligárquico em vigor, mas como uma tentativa de construção de um eixo alternativo de poder que ampliasse a participação das chamadas oligarquias de segunda grandeza no jogo do federalismo brasileiro do período” (FERREIRA; PINTO, 2003). De fato, a industrialização e a elevação do ritmo de crescimento da economia que resultaram do processo socioeconômico iniciado com a ascensão de Vargas conferiram à Revolução de 30 um peso que talvez não lhe pudesse ser atribuído se fossem levadas em conta apenas as propostas e os atores do movimento que tomou o poder à época (FONSECA, 1989; FERREIRA; PINTO, 2003).

As intenções expressas no programa da Aliança Liberal<sup>9</sup> não avançavam significativamente em questões que, na prática do governo de Getúlio, acabaram por ganhar destaque no âmbito de seu projeto desenvolvimentista. A plataforma da coligação pregava a

---

<sup>9</sup> Aliança Liberal é como foi chamada a coligação das forças políticas e partidárias lideradas por Vargas nas eleições presidenciais de 1930. Nela estavam presentes os grupos políticos hegemônicos em Minas Gerais, no Rio Grande do Sul e na Paraíba, além de outros setores de oposição ao governo federal oriundos de vários estados (como o Partido Democrático (PD) de São Paulo) e facções militares descontentes (representadas pelo tenentismo). Após a derrota eleitoral, este grupo se reorganizou, contando com a participação mais decisiva dos tenentes para então tomar o poder pela via das armas.

diversificação da economia, mas quase que limitada ao setor primário. O tópico da indústria era abordado, mas sem a atenção que efetivamente veio a ocupar no regime varguista: em geral, fazia-se a defesa da “indústria natural”<sup>10</sup>, do aprofundamento da legislação trabalhista nas fábricas e da siderurgia, em um aceno aos militares (FONSECA, 1989).

Do mesmo modo, como já ressaltamos anteriormente, uma mirada sobre os atores que participam da Revolução de 30 revela que esta nasceu de uma cisão intra-oligárquica. Nesse sentido, pode-se afirmar que a diferença entre vencidos e vencedores no processo que culminou na ascensão de Vargas esteve menos situada em termos de classe social do que nas questões de divergências ideológicas e de distinção de interesses *entre* os grupos oligárquicos rivais em matérias como proteção e estímulos ao mercado interno (FONSECA, 1989)<sup>11</sup>. Como vimos, a mentalidade do grupo gaúcho que compunha o PRR resguardava espaço para ideias que não estavam embutidas no arcabouço valorativo das oligarquias hegemônicas no sistema – a paulista, mais destacadamente.

Não obstante, se as propostas da Aliança Liberal e a natureza das classes sociais dos grupos que lhes compunham não evidenciavam um rompimento de maior profundidade com o sistema oligárquico da I República, as ações do governo de Vargas desde logo demonstraram o contrário. Nos primeiros anos de governo, e ainda mais decisivamente na vigência do Estado Novo, o novo governo inseriu no primeiro plano das suas tarefas a modernização do país pela via da industrialização. Para tal, preparou as bases de um novo tipo de estrutura burocrática própria de um Estado Desenvolvimentista.

A execução das reformas realizadas por Vargas passou, antes de tudo, pela centralização do poder político e dos recursos econômicos. Nas palavras de Carvalho (2004, p. 93),

[...] todos os reformistas estavam de acordo em um ponto: a crítica ao federalismo oligárquico. Federalismo e oligarquia eram por eles considerados irmãos gêmeos, pois era o federalismo que alimentava as oligarquias, que lhes abria amplo campo de ação e lhes fornecia os instrumentos de poder. Desenvolveu-se nos círculos reformistas a convicção de que era necessário fortalecer novamente o poder central como condição para implantar as mudanças que se faziam necessárias.

<sup>10</sup> A concepção de “indústria natural” diz respeito às atividades de beneficiamento das matérias-primas locais, i.e., à agroindústria (FONSECA, 2004).

<sup>11</sup> É válido ressaltar que o tenentismo que se aliou a Vargas na tomada do poder tinha diferenças ideológicas mais marcadas em relação às oligarquias tradicionais. Eram favoráveis a um governo forte que, na linguagem positivista também adotada pelo PRR, era nomeada de “ditadura republicana”: um governo que deveria “centralizar o poder, combater as oligarquias, reformar a sociedade, promover a industrialização e modernizar o país” (CARVALHO, 2004, p. 97).

As primeiras medidas adotadas pelo governo de Vargas expuseram com clareza as pretensões intervencionistas e centralizadoras do novo regime. Na esfera da organização do sistema político nacional, merece destaque o sistema de governança dos estados pelas interventorias: a partir de 1930, os governantes dos estados passaram a ser interventores subordinados ao presidente da República e nomeados diretamente por ele. Frequentemente, os interventores escolhidos por Vargas eram militares ligados ao tenentismo e sem maiores conexões políticas com as elites locais<sup>12</sup>, embora também fossem feitas concessões às forças políticas regionais em alguns estados.

Ao mesmo tempo, o governo também eliminou um conjunto de prerrogativas de que dispunham os estados até 1930. Através do Código dos Interventores, promulgado em agosto de 1931, Vargas proibiu a obtenção de empréstimos externos pelos estados sem autorização do poder central (PANDOLFI, 2003). Além disso, restringiu os gastos com serviços das polícias militares estaduais a 10% das despesas ordinárias, impediu que as forças estaduais de segurança se dotassem de artilharia e aviação e limitou as capacidades destas forças policiais em relação ao Exército (PANDOLFI, 2003).

Mais tarde, o governo também aprovou novas regras com o intuito de coibir a influência das elites regionais sobre os processos eleitorais. Instituiu-se o voto secreto para proteger os eleitores das pressões dos velhos coronéis e a justiça eleitoral, que retirou das assembleias legislativas e colocou na mão de juízes profissionais as tarefas de fiscalização do alistamento, da votação, da apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos (CARVALHO, 2004). Além disso, o Código Eleitoral de 1932 ampliou a participação política<sup>13</sup> e introduziu um sistema de representação classista pelo qual 40 deputados passariam a ser eleitos por delegados escolhidos por sindicatos<sup>14</sup>, em uma iniciativa que concedeu poder às corporações em desfavor do conjunto do eleitorado, mas especialmente das oligarquias estaduais (CARVALHO, 2004).

Tamanho esforço de reconcentração de poder nas mãos do governo central ampliou as capacidades estatais de interferir com maior autonomia no plano econômico e iniciar a delimitação do que veio a ser o Estado Desenvolvimentista brasileiro. Nos seus primeiros anos de governo, Vargas tratou de promover a diferenciação organizacional do Estado e ampliar sua capacidade de ação regulatória, expandindo o controle sobre a produção e a

---

<sup>12</sup> Em São Paulo, a nomeação do tenente pernambucano João Alberto contribuiu para o aumento das insatisfações que levaram à Revolta Constitucionalista de 1932

<sup>13</sup> As mulheres conquistaram o direito ao voto nesta ocasião.

<sup>14</sup> Eram 18 representantes de empregados, 17 de empregadores, 3 de profissionais liberais e 2 de funcionários públicos.

comercialização nacionais através da criação de normas e instituições como os Correios e Telégrafos, a regulação da radiocomunicação em todo o território nacional e o Conselho Nacional do Café em 1931 (que veio a ser substituído pelo Departamento Nacional do Café em 1933); o Instituto do Cacau em 1932; o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto de Tecnologia do Ministério da Agricultura, as diretorias e os códigos de Águas e de Minas e centros de pesquisa vinculados à extração mineral em 1933; e o Plano de Viação Nacional e o Conselho Federal de Comércio Exterior, que também se tornou um órgão de assessoramento do governo em diversas questões econômicas, em 1934 (FONSECA, 2003b). Em paralelo, criou estruturas governamentais básicas para a organização da vida social e econômica do país, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e o Ministério da Educação e Saúde Pública, ambos datados já de 1930 (PANDOLFI, 2003).

Este processo não foi linear. Ao contrário, como aprofundamos nas considerações analíticas que fazemos com mais cuidado no capítulo seguinte, foi marcado por avanços e recuos e pela permanência de traços político-institucionais das décadas passadas em meio à modernização. Insatisfeitas com a política centralizadora imprimida por Vargas, as elites socioeconômicas de São Paulo impulsionaram um movimento contestatório que passou a exigir, sob a bandeira da reconstitucionalização do país, a recuperação da autonomia dos estados: a Revolta Constitucionalista de 1932. Ao cabo de um sangrento conflito, o governo varguista saiu militarmente vitorioso, mas sofreu dissidências na sua base de apoio em alguns estados – inclusive no RS – e viu recrudescerem as pressões pela liberalização do regime.

Assim, foi aprovada, em 1934, uma Constituição que propunha um modelo de Estado mais liberal e menos centralizador do que desejava Vargas: embora impusesse limitações à autonomia dos estados, consagrava o regime federativo e, ao mesmo tempo em que assegurava direitos sociais, afirmava a prevalência do Legislativo e fazia dele um instrumento de inibição do poder do Executivo (PANDOLFI, 2003). Deste modo, o novo ordenamento jurídico incorporou algumas das inovações introduzidas pela ascensão de Vargas ao poder ao mesmo tempo em que impôs freios à modernização nos moldes almejados pelo governo central. Ao instrumentalizar a legítima insatisfação de parcelas da população em relação ao autoritarismo varguista, velhos grupos que se viram afetados pela Revolução de 30 e seus desdobramentos mais imediatos reuniram as condições para resguardar ao menos parte do poder político em suas mãos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Em São Paulo, as oligarquias organizadas em torno do tradicional Partido Republicano Paulista (PRP) se uniram ao Partido Democrático – que se aliara a Vargas na Revolução de 30 – na oposição ao regime. Até

Ao mesmo tempo, setores do tenentismo insatisfeitos com as concessões de Vargas e com a aprovação de uma Constituição de viés liberal desvincularam-se do governo que até então apoiavam. Motivados por propósitos distintos, tenentes e oligarcas ligados à agroexportação – os primeiros desejando avançar na domesticação do poder econômico e os últimos desejando esterilizar o poder político – fizeram emergir fenômeno que até então era latente e um tanto obscurecido pelo próprio *modus operandi* característico do sistema oligárquico da I República: a tensão entre um Estado que buscava ampliar suas capacidades e seu grau de autonomia e um mercado que não pretendia abdicar da penetração política de que dispunha neste mesmo Estado.

### 3.2.4 O Estado Novo: um salto adiante na transformação institucional

A solução encontrada por Vargas para solucionar – ainda que provisoriamente – esta e outras tensões foi o fechamento do regime. Em 1937, o Congresso teve suas atividades encerradas e foi estabelecido o Estado Novo, que perduraria até 1945. Pregando com ainda maior ênfase a bandeira do desenvolvimento econômico através do crescimento industrial, da construção de ferrovias, do fortalecimento das forças armadas, da siderurgia e do petróleo, Vargas proferiu um novo golpe na autonomia dos estados e voltou a centralizar recursos e poderes no governo central, contando para tal com o amparo do Exército. Efetivamente, o presidente incentivou a transformação das Forças Armadas em ator político, fazendo delas um dos pilares de sua sustentação em contrapeso às forças oligárquicas e buscando sempre a coincidência entre os seus interesses e os objetivos da corporação militar<sup>16</sup> (CARVALHO, 2005).

Este sistema se revestiu de um autoritarismo bastante exacerbado à medida que aboliu os antigos mecanismos de participação: “era um reordenamento, via Estado e Forças Armadas, do antigo sistema de dominação [do período 1930-37], feito, no entanto, sem ampliar a participação política, isto é, sem democratização. Era um capítulo da modernização

---

mesmo no RS, berço da nova mentalidade modernizadora, houve um descolamento liderado por sujeitos que pertenciam à mesma geração de Vargas no PRR e que passaram a se opor a ele.

<sup>16</sup> Na prática, foi um aprofundamento de algo que já vinha sendo realizado desde 1930 com o apoio dos tenentes. Nesse sentido, basta constatar que dos 87 interventores nomeados por Vargas no Governo Provisório, 40 tinham sido militares; apenas três estados não tinham sido governados por interventores militares (CARVALHO, 2005). Ademais, a presença crescente dos militares no regime varguista também se fazia sentir em comissões técnicas como a Comissão Nacional de Siderurgia (criada em 1931 pelo ministro da Guerra) e o próprio Conselho Federal de Comércio Exterior (CARVALHO, 2005). No Estado Novo, os militares também participariam ativamente de órgãos como o Conselho Nacional do Petróleo, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores.

conservadora” (CARVALHO, 2005, p. 110). De fato, manifestações políticas foram proibidas, o governo passou a legislar por decreto, a censura controlou a imprensa e centenas de inimigos políticos do regime foram presos (CARVALHO, 2004). Por outro lado, o mesmo governo que impôs este conjunto de entraves à consagração dos direitos civis também foi pródigo na concessão de uma série de direitos sociais e trabalhistas em meio ao seu esforço de organização do sistema econômico capitalista no Brasil (FONSECA, 1989). Fazendo uso do discurso em favor da substituição da política e dos conflitos sociais pela administração e pela cooperação entre trabalhadores e patrões supervisionada pelo Estado, respectivamente, o governo desenvolveu um arcabouço de instituições e espaços de mediação que produziram maior equilíbrio e atenuaram a histórica desigualdade de forças entre empregados e empregadores<sup>17</sup>. Além disso, datam do período do Estado Novo o aperfeiçoamento da Justiça do Trabalho, a criação do imposto sindical em 1940, a entrada em vigor do salário mínimo em 1941 e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

Pouco a pouco, a despeito das resistências em relação à crescente intervenção do Estado na seara social, o governo federal atraiu os grupos industriais emergentes que vinham adquirindo poder relativo com a industrialização iniciada naqueles anos. De fato, o boicote à legislação trabalhista foi perdendo força ao longo da década de 1930 e a nova burguesia industrial se mostrou mais tolerante com a atuação do poder público na economia diante da necessidade de cooperar com vistas à promoção do desenvolvimento do setor manufatureiro<sup>18</sup>. Ao mesmo tempo, Vargas tratou de reinstaurar o sistema de interventorias, nomeando pessoas de sua confiança para reproduzir nos estados a política determinada pelo governo central e,

---

<sup>17</sup> Este novo ordenamento institucional para a resolução de conflitos trabalhistas foi ditado pela lógica do corporativismo: foi estabelecida a unicidade sindical e o Estado acentuou seu controle sobre a organização dos sindicatos através de medidas como a pré-definição das categorias econômicas e profissionais que poderiam organizar sindicatos, a exigência de carta de reconhecimento do Ministério do Trabalho para que um sindicato pudesse funcionar legalmente, a necessidade de aprovação dos orçamentos e das decisões das assembleias sindicais pelo Ministério e a possibilidade de intervenção nos sindicatos sempre que o ministro julgasse conveniente. Como aponta Carvalho (2004, p. 118), o movimento operário foi confrontado com um dilema: “liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade. O ponto central era o desequilíbrio de forças entre operariado e patronato. Onde o desequilíbrio era menor, como no Rio e em São Paulo, os custos do liberalismo eram mais baixos e as vantagens do protecionismo eram também maiores, acontecendo o oposto onde era fraco o movimento operário”. De todo modo, as reações negativas do empresariado frente à expansão da legislação social na década de 1930 e sua defesa do liberalismo na seara dos conflitos trabalhistas ilustram o aumento do poder relativo dos operários que se registrou com a participação mais ativa do Estado em favor dos trabalhadores sindicalizados.

<sup>18</sup> Aqui, vale destacar que a própria Constituição de 1937 consagrou a necessidade de intervenção do poder público na economia para “suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção” (CAPELATO, 2003).

com isso, mantendo sob controle as velhas oligarquias agrárias, ao mesmo tempo em que lhes fazia concessões<sup>19</sup>.

Tais medidas permitiram que Vargas reorganizasse o poder nas bases pretendidas por ele e continuasse, assim, o esforço de institucionalização e diversificação organizacional de uma burocracia estatal forte e capaz de estabelecer laços com o setor produtivo através de conselhos técnicos e espaços de articulação. Efetivamente, a política de criação de órgãos, conselhos e institutos foi intensificada no Estado Novo. Datam deste período instituições como o Conselho Nacional do Petróleo, o Instituto Nacional do Mate, o Colégio Brasileiro do Ar e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938; o Conselho de Águas e Energia Elétrica em 1939; a Comissão de Defesa Nacional e o Instituto Nacional do Sal em 1940; o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de Ferrovias em 1941; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942; a Coordenação de Mobilização Econômica, a Fundação Brasil Central, o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Plano Nacional de Obras e Equipamentos em 1943; e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – responsável por propor no mesmo ano de sua criação um Plano Rodoviário Nacional –, o Serviço Nacional do Trigo e a Comissão de Planejamento Econômico em 1944; e o Departamento de Estradas de Rodagem (DAER) e o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) em 1945 (FONSECA, 2003b; SANTOS, W.G., 2006).

A maioria dos órgãos citados teve natureza regulatória ou de promoção da coordenação entre o Estado e os agentes privados para dar vazão às pretensões desenvolvimentistas do período. Não obstante, também podemos citar ações que, para além da regulação das atividades econômicas, buscaram promover a atuação direta do Estado sobre a esfera da produção, especialmente no tocante a setores estratégicos. Assim, também tiveram suas origens, no decurso do Estado Novo, iniciativas como o Plano de Obras Públicas e de Defesa Nacional – em complemento ao Plano Nacional de Viação criado anteriormente – em 1939 e a Fábrica Nacional de Motores e o Plano Siderúrgico Nacional e sua respectiva comissão executiva em 1940. Mais adiante, ainda foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, a Companhia do Vale do Rio Doce em 1942, a Companhia Nacional de Álcalis e a Companhia Ferro e Aço de Vitória em 1943 (FONSECA, 2003b; SANTOS, W.G., 2006).

---

<sup>19</sup> Nesse sentido, vale destacar um gesto governamental específico por conta de sua simbologia alusiva à derrota do sistema federativo: após o golpe do Estado Novo, foi realizada uma cerimônia cívica no Rio de Janeiro em que as bandeiras estaduais foram queimadas, uma a uma, para marcar a vitória do poder central sobre os estados (CAPELATO, 2003).

Em simultâneo, Vargas tratou de desenvolver, ainda que de modo incipiente, o sistema bancário estatal. Nesse sentido, o governo criou a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil em 1941, o Banco da Amazônia e o Banco de Crédito da Borracha em 1942 e a Comissão de Financiamento da Produção em 1943 (FONSECA, 2003b; SANTOS, W.G., 2006). Ademais, também foram criados, em 1945, um Fundo Ferroviário e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que passou a ser o órgão responsável pela definição das diretrizes da política monetária praticada pelo Banco do Brasil<sup>20</sup>.

Em sua totalidade, o período que vai de 1930 a 1945 assistiu à criação de 56 agências estatais, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (LIMA JUNIOR, 1998). O quadro 1, abaixo, agrupa algumas das principais instituições criadas no primeiro governo Vargas.

Quadro 1 – Instituições criadas entre 1930 e 1945

Ano	Instituição	Tipo da Instituição
1930	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio Ministério da Educação e Saúde Pública	Ministério Ministério
1931	Correios e Telégrafos Conselho Nacional do Café	Empresa Pública Conselho Técnico
1932	Instituto do Cacaú	Autarquia ou Fundação Pública
1933	Departamento Nacional do Café Instituto do Açúcar e do Alcool Instituto de Tecnologia do Min. da Agricultura Diretoria de Águas Diretoria de Minas	Autarquia ou Fundação Pública Autarquia ou Fundação Pública Autarquia ou Fundação Pública Órgão Executivo Órgão Executivo
1934	Plano de Viação Nacional Conselho Federal de Comércio Exterior	Plano Econômico ou de Infraestrutura Conselho Técnico
1938	Conselho Nacional do Petróleo Instituto Nacional do Mate IBGE	Conselho Técnico Autarquia ou Fundação Pública Autarquia ou Fundação Pública
1939	Conselho de Águas e Energia Elétrica Plano de Obras Públicas e de Defesa Nacional	Conselho Técnico Plano Econômico ou de Infraestrutura
1940	Comissão de Defesa Nacional Instituto Nacional do Sal Fábrica Nacional de Motores Plano Siderúrgico Nacional	Órgão Executivo Autarquia ou Fundação Pública Empresa Pública Plano Econômico ou de Infraestrutura
1941	Instituto Nacional do Pinho Comissão de Combustíveis e Lubrificantes Conselho Nacional de Ferrovias Companhia Siderúrgica Nacional Carteira de Exportação e Importação do BB	Autarquia ou Fundação Pública Órgão Executivo Conselho Técnico Empresa Pública Instrumento de Financiamento
1942	SENAI Companhia do Vale do Rio Doce Banco da Amazônia Banco de Crédito da Borracha	Inst. Privada de Interesse Público Empresa Pública Instrumento de Financiamento Instrumento de Financiamento
1943	Coordenação de Mobilização Econômica Fundação Brasil Central SESI Plano Nacional de Obras e Equipamentos	Órgão Executivo Autarquia ou Fundação Pública Inst. Privada de Interesse Público Plano Econômico ou de Infraestrutura

<sup>20</sup> O Banco Central seria criado apenas em 1964.

Ano	Instituição	Tipo da Instituição
	CLT Companhia Nacional de Álcalis Companhia Ferro e Aço de Vitória Comissão de Financiamento da Produção	Lei Empresa Pública Empresa Pública Órgão Executivo
1944	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial Plano Rodoviário Nacional Serviço Nacional do Trigo Comissão de Planejamento Econômico	Conselho Técnico Plano Econômico ou de Infraestrutura Autarquia ou Fundação Pública Órgão Executivo
1945	DAER Departamento de Obras Contra a Seca Fundo Ferroviário SUMOC	Autarquia ou Fundação Pública Autarquia ou Fundação Pública Instrumento de Financiamento Autoridade Monetária

Fonte: elaborado pelo autor (2018).

Tamanho empreendimento de expansão do Estado demandou um esforço paralelo de profissionalização dos operadores desta estrutura complexa e diversificada que foi se desenhando. De fato, a inovação institucional do governo Vargas esteve não apenas na estruturação de novas agências burocráticas, mas fundamentalmente na criação de um novo *sistema de serviço público* fundamentado no mérito como critério básico de seleção dos quadros burocráticos e no universalismo de procedimentos de contratação pela disseminação dos concursos públicos. Foi este novo padrão mais racionalizado de organização de agências e carreiras que permitiu que o Estado ampliasse sua capacidade de produzir políticas públicas em larga escala. Nesse sentido, uma instituição foi chave: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938.

### 3.2.5 O DASP: meritocracia e universalismo

A criação do DASP foi um marco decisivo na trajetória de modernização e profissionalização da burocracia do Estado brasileiro. De fato, a reforma administrativa conduzida por Vargas teve neste órgão sua expressão mais bem definida. Afinal, criou-se uma estrutura voltada justamente para a coordenação do processo de criação de outras várias estruturas burocráticas. A partir de sua criação, o DASP passaria a ser “o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 41)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Até a chegada de Vargas ao poder, apenas duas instituições burocráticas funcionavam em moldes meritocráticos e universalistas mais ou menos semelhantes aos propugnados pelo DASP: o Exército e a diplomacia. Em larga medida, isto se explica, no caso das Forças Armadas, pelo anseio dos militares em montar uma estrutura institucional que lhes permitisse interferir na ordem política republicana recém-

O esforço varguista de modernização do sistema de organização da burocracia brasileira remonta, contudo, ao início da década de 1930. No mesmo ano em que ascendeu ao poder, Vargas adotou sua primeira iniciativa nesse sentido ao criar a Comissão Permanente de Padronização para organizar a compra de materiais e insumos utilizados pela administração pública (LIMA JUNIOR, 1998). Em 1931, o presidente aperfeiçoou este sistema com a criação da Comissão Permanente de Compras, que passou a ser o órgão responsável por centralizar o processo de aquisição de materiais para o governo (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A Constituição de 1934 teve vida curta, como vimos anteriormente, mas foi ela que registrou as primeiras iniciativas modernizadoras no que se refere à administração de pessoal da burocracia nacional. Em seus artigos 168, 169 e 170, a carta introduziu o princípio da meritocracia ao prever, pela primeira vez na história constitucional do país, a modalidade do concurso como regra geral de acesso aos cargos públicos (BRASIL, 1934). No Estado Novo, a Constituição de 1937 manteve a obrigatoriedade da realização de concurso (BRASIL, 1937).

Em 1935, formou-se uma Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira sob chefia do embaixador Maurício Nabuco, que já havia cumprido importante papel na modernização do corpo diplomático nacional. Ao final de seus trabalhos, esta comissão apresentou um conjunto de propostas de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, apontando para medidas básicas para a profissionalização de qualquer entidade burocrática que, todavia, ainda não haviam sido instituídas no Brasil: a igualdade de remuneração para aqueles que exercessem cargos e funções semelhantes e a definição de normas para a ascensão nas carreiras públicas (LIMA JUNIOR, 1998). No ano seguinte, sob a liderança de Luiz Simões Lopes, ocorreu a promulgação da Lei do Reajustamento, que deu efetividade às normas propostas pela “Comissão Nabuco” ao instituir as normas básicas da estruturação da área de pessoal e um sistema de classificação de cargos (LIMA JUNIOR, 1998). Ademais, a lei determinou a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que passou a ser o responsável direto pela condução da reforma. Este órgão respondia diretamente ao presidente da República e se desdobrava em comissões que tinham como prerrogativa a introdução das novas regras em cada ministério (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

---

inaugurada e, no caso do Itamaraty, pela necessidade de lidar com as questões fronteiriças da época (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A criação do DASP foi prevista na Constituição de 1937. Em seu artigo 67, a carta constitucional designa ao departamento administrativo em vias de criação as seguintes atribuições:

- a) realizar um estudo detalhado de todas as repartições públicas com o objetivo de determinar modificações a serem feitas em termos de organização, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho e relações das agências entre si e junto ao público;
- b) organizar anualmente a proposta orçamentária; e
- c) fiscalizar, por delegação do presidente da República, a execução do orçamento (BRASIL, 1937).

Dotado de tais prerrogativas, o DASP nasceu efetivamente por força do Decreto-Lei nº 579 de 1938 (BRASIL, 1938). Desde logo, o órgão assumiu para si um papel central na formulação e implantação das políticas administrativas do governo, centralizando em torno da sua estrutura a realização dos concursos públicos e a supervisão dos processos de gestão de pessoal através do controle sobre promoções, transferências e medidas disciplinares (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Além de buscar inspiração na experiência político-administrativa de Vargas no RS e nas próprias reformas pelas quais haviam passado o Exército e o Itamaraty anos antes, o DASP também se lançou em um trabalho de prospecção e estudo das burocracias de outros países. Nesse sentido, o órgão chegou a enviar uma missão de funcionários aos EUA com o objetivo de acompanhar a situação do serviço público estadunidense e nela buscar potenciais inovações administrativas a serem adaptadas à realidade brasileira (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A própria composição profissional do DASP foi inovadora, à medida que o órgão continuamente buscou atrair profissionais qualificados e treinar e qualificar sua equipe, irradiando suas boas práticas para outras esferas da burocracia pública através do controle sobre os processos de seleção. Além de prover qualificação técnica para seus quadros, o DASP também logrou conformar um ambiente estimulador a partir de um sistema de normas e incentivos que permitiu que surgisse entre seus funcionários um espírito corporativo e um senso de propósito comum e afinado com os objetivos gerais da organização (GEDDES, 1990).

A reforma administrativa liderada pelo DASP permitiu o aprimoramento do farto processo de criação das agências burocráticas mencionadas acima e, deste modo, é justo afirmar que o órgão foi fundamental para o aumento da intervenção do Estado sobre as atividades econômicas nos princípios do processo de substituição de importações. Além de

exercer suas responsabilidades no que se refere à organização do Estado Desenvolvimentista brasileiro, o DASP ainda cumpriu importante função política, contribuindo decisivamente para a centralização do regime. Embora tenha sido concebido como instituição de caráter técnico e, portanto, sujeita à hierarquia política dos ministérios e demais agências governamentais, o DASP acabou assumindo responsabilidades que transcendiam as technicalidades da administração e, com isso, tornou-se uma espécie de superministério (GRAHAM, 1968). Em outras palavras, o departamento não se limitou ao aconselhamento e à fiscalização técnica; na prática, passou a exercer o controle político do conjunto do sistema administrativo.

Por fim, cabe destacar que a utilização do DASP como mecanismo de centralização política também teve lugar nos estados através da criação de departamentos administrativos estaduais, os “daspinhos”. Estes órgãos se organizavam em colegiados compostos por técnicos, eram diretamente subordinados ao Ministério da Justiça e seu diretor era nomeado pelo próprio presidente da República (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Na prática, os “daspinhos” funcionavam como instâncias de revisão das medidas tomadas pelos interventores estaduais, que também eram nomeados pela presidência. De acordo com Lima Junior (1998), o voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões dos interventores, que eram então remetidas para avaliação do governo federal. Deste modo, os “daspinhos” funcionavam quase como corpos legislativos que em alguns casos eram mais poderosos que os próprios interventores escolhidos por Vargas (SOUZA, 1976).

Desde sua criação, o DASP foi muito bem-sucedido ao qualificar uma parcela do corpo burocrático brasileiro. Além de prover qualificação técnica propriamente dita, o órgão estimulou a ambientação dos servidores públicos em um universo regido por novas normas de eficiência (GEDDES, 1990). Ao estabelecer e disseminar critérios meritocráticos de seleção, o DASP também produziu uma importante diferenciação entre funcionários de carreira e demais servidores. Mesmo enfrentando reações diversas, o órgão buscou restringir as possibilidades de ascensão profissional dos servidores nomeados ou contratados por indicação política e concedeu maior remuneração e mais garantias de estabilidade aos trabalhadores concursados, visando à formação de um segmento de elite no âmbito das diversas agências do serviço público (GEDDES, 1990).

Em outras esferas, o DASP não teve o mesmo sucesso. Abrucio, Pedroti e Pó (2010) citam a tentativa de modernização do processo de compras governamentais, que encontrou limitações diante da própria complexidade do problema. Não obstante, estes mesmos autores destacam que o simples esforço de criação de normas e procedimentos para o processo de

compras em contraposição a um cenário anterior marcado por total ausência de controle já pode ser considerado um legado positivo do órgão.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Ao final deste rico processo, Vargas havia plantado as sementes do Estado Desenvolvimentista brasileiro. Tamanho empreendimento de modernização e complexificação do aparelho estatal – apenas possibilitado pelo esforço de centralização de poder e recursos financeiros em substituição ao sistema do federalismo oligárquico – preparou o Brasil para um ciclo de industrialização coordenada pelo Estado que durou meio século.

No capítulo anterior, destacamos, em conformidade com a abordagem do *Developmental State* e vertentes teóricas próximas, que a existência de uma burocracia econômica profissional, qualificada e articulada com o setor produtivo consiste em elemento essencial para um processo de transformação da estrutura econômica de um país. É o que demonstram as experiências históricas do Leste Asiático, como também ressaltamos anteriormente.

Em 1930, mais de cem anos de independência ainda não haviam produzido os fundamentos institucionais de um Estado dotado de uma burocracia moderna e muito menos as regras de relacionamento entre grupos sociais competitivos e entre estes e o próprio Estado. Para que tal empreendimento se realizasse, contudo, fazia-se necessária a ampliação da própria existência *material* do Estado, para além de sua aparência *jurídica* (SANTOS, W.G., 2006). Pois esta foi uma das principais, senão a maior das realizações da Era Vargas. É nela que surgem “os laços primitivos dos principais agentes do enredo dramático contemporâneo: políticos, burocratas e suculto catálogo de grupos de interesse” (SANTOS, W.G., 2006, p. 15). Nas seções anteriores, pudemos observar a profusão de instituições (ministérios, autarquias, fundações, empresas e conselhos) que foram criadas no período.

Nas palavras de Bresser-Pereira (2007, p. 16),

[...] a partir de 1930, o Estado brasileiro reorganizou-se, ganhou consistência administrativa e um sentido nacional para sua ação [...]. Com isso, estava sendo construído um Estado forte – capaz –; um Estado cuja alta burocracia pública passava, pela primeira vez, a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro; um Estado que deixava de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestar serviços sociais e principalmente de ser um agente do desenvolvimento econômico.

Neste capítulo, vimos também que uma instituição cumpriu papel-chave de coordenação deste processo de modernização organizacional: o DASP. Anteriormente, observamos que autores como Leftwich (1995) e Wade (2011) apontam para a importância de um núcleo burocrático de coordenação no topo da hierarquia que seja referência em termos de autoridade e competência técnica. O DASP assumiu esta função no que se refere ao próprio processo de formação e consolidação da burocracia estatal no Brasil, modernizando a gestão pública conforme os princípios burocráticos prevalentes em países que já lograram profissionalizar seus respectivos serviços públicos. De fato, este órgão foi o ponto culminante do processo de “criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a *primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala* (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 36).

Efetivamente, o desenvolvimento econômico através da industrialização esteve desde o início no norte de Vargas, como destaca Fonseca (2003b). A formação do Estado Desenvolvimentista teve justamente o propósito de dar vazão a este objetivo, em linha com as formulações de autores como Kohli (2004) e Wade (2011) apresentadas anteriormente. De acordo com Chang (1999), uma das funções de um Estado Desenvolvimentista é formular uma visão de futuro que una os agentes sociais relevantes em torno dela. Fonseca (1989) aponta para os discursos de Vargas e demonstra que o presidente manifestou desde muito cedo a preocupação com a industrialização.

Não obstante, este esforço de unificação nacional em prol de um objetivo comum precisa encontrar respaldo na ordem prática. Nesse sentido, vimos anteriormente que Chang (1999) ainda destaca outra função importante que o Estado Desenvolvimentista deve cumprir: o desenvolvimento de instituições que permitam a materialização do projeto nacional almejado. De fato, a maior parte dos órgãos estatais ou paraestatais criados por Vargas entre 1930 e 1945 visou, direta ou indiretamente, a indústria<sup>22</sup>. Mesmo instituições não propriamente voltadas à produção industrial, como o Conselho Federal de Comércio Exterior, se ocupavam do tema ao debater e sugerir medidas relacionadas às importações e à política comercial ou formular e propor soluções técnicas para problemas ligados, em maior ou menor grau, ao tema da indústria (FONSECA, 2003b).

Além disso, o Estado Desenvolvimentista brasileiro fez uso de muitas das instituições criadas no período para afinar ações junto ao setor privado, buscando coordenar iniciativas em

---

<sup>22</sup> Em muitos casos, a agroindústria que, à época, respondia por mais de 80% do valor agregado pela indústria de transformação (FONSECA, 2003).

favor da industrialização<sup>23</sup>. Em outras palavras, a burguesia industrial em ascensão se aproximou das esferas estatais decisórias através da

[...] abertura de canais diretos entre a burocracia e os dirigentes das federações e confederações patronais. No Estado Novo, quando as instituições liberais de representação foram suprimidas e as casas legislativas fechadas, estes órgãos criados dentro do Poder Executivo transformaram-se em arenas decisórias e de canalização das demandas, firmando um tipo de aliança entre o grupo dirigente e o empresariado (FONSECA, 2003b, p. 145).

Em suma, pode-se considerar que, no intervalo de quinze anos analisado neste capítulo, o Estado brasileiro passou por um processo de expansão e diversificação organizacional que representou um fortalecimento das suas capacidades de atuar junto à sociedade e intervir nas principais decisões econômicas do país. De fato, o processo de substituição de importações que industrializou o país até 1980 seria inimaginável não fossem as inovações institucionais da Era Vargas. A partir da centralização de poder iniciada em 1930 e reforçada em 1937, o aparelho estatal adquiriu maior autonomia em relação aos grupos sociais ligados ao velho sistema oligárquico. Em pouco tempo, a nova burocracia econômica nacional também foi se profissionalizando e estabelecendo laços junto aos setores implicados na tarefa de desenvolver a economia do país pela via da industrialização. Não obstante, este esforço de enraizamento social do Estado esteve permanentemente condicionado pela própria evolução da estrutura sociopolítica do país. No próximo capítulo, veremos que a trajetória de transformação da estrutura produtiva brasileira encontrou desafios de ordem social e política que impuseram limites ao processo de modernização ao provocar um conjunto de ambiguidades nas relações entre a burocracia econômica e os setores produtivos. Ademais, também analisaremos, a partir dos casos de duas instituições-chave do período, as fórmulas que os governos subsequentes encontraram para contornar entraves que acometeram os impulsos reformistas em direção ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>23</sup> Este processo não esteve livre de resistências, como ainda veremos ao longo do trabalho. De fato, como destaca Draibe (1985), parcelas importantes do setor privado manifestavam verdadeira aversão à ideia de planejamento e de criação de conselhos de Estado para a economia.

#### 4 A PARALELIZAÇÃO BUROCRÁTICA COMO SAÍDA PARA A EFICÁCIA NO BRASIL DESENVOLVIMENTISTA

O primeiro governo Vargas deu início a uma longa trajetória de construção estatal que vigorou durante todo o período do processo de substituição de importações. No capítulo anterior, vimos que o legado institucional dos quinze anos compreendidos entre 1930 e 1945 não pode ser subestimado. Verificamos que este período inaugurou um novo ciclo de intervenção do Estado na economia e centralização político-administrativa através de iniciativas como a criação de novas agências e empresas estatais e a reforma do serviço público em favor de um sistema referenciado no mérito e no universalismo. Tamaña modernização, contudo, conviveu com velhos traços historicamente vinculados às características estruturais do sistema político brasileiro. De fato, o novo modelo de burocracia instituído por Vargas frequentemente esbarrou em limites impostos pela lógica clientelista e patrimonialista que marcou as relações entre a esfera pública e os agentes privados desde os tempos coloniais.

Diante de tais dificuldades, governos do período subsequente recorreram a estruturas burocráticas paralelas às agências permanentes do Estado. A este fenômeno chamamos de *paralelização burocrática*: a criação de instituições *ad hoc* dotadas de finalidades específicas – a execução de planos ou projetos estratégicos, por exemplo – e insuladas, i.e., imunes a pressões clientelistas de grupos interessados. Em geral, estas agências paralelas ficaram subordinadas apenas à Presidência da República e suas imediações, o que lhes permitiu adquirir uma autonomia ímpar. Ao mesmo tempo, foram compostas por corpos qualificados de quadros técnicos frequentemente extraídos de outras estruturas estatais e se articularam – sem que por conta disso fossem capturadas – com representantes do setor privado de cuja participação dependia o sucesso dos empreendimentos almejados. Com isso, esta burocracia paralela se aproximou da ideia de “autonomia enraizada” introduzida mais cedo neste trabalho e atingiu patamares de eficácia que outras esferas burocráticas não lograram alcançar.

Nesse sentido, dois casos merecem nossa atenção neste capítulo: a Assessoria Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954) e os Grupos Executivos responsáveis pelo Plano de Metas do governo JK (1956-1960). Antes de analisá-los brevemente, contudo, discutimos as dificuldades que se interpuseram ao processo de modernização institucional dos primeiros decênios do processo de substituição de importações, recorrendo a autores que se voltaram a analisar e interpretar a formação sociopolítica do Brasil e, mais especificamente, as

relações entre o poder público e suas instituições, de um lado, e o setor privado e seus interesses, de outro.

#### 4.1 OS VELHOS TRAÇOS DA NOVA BUROCRACIA: CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO

A trajetória de modernização socioeconômica do Brasil da qual fez parte o processo de substituição de importações ocorrido no século XX contou com traços específicos que a diferenciaram substantivamente de outros tantos casos. Na esfera institucional, a nova burocracia que emergiu na Era Vargas imprimiu traços de modernidade que, não obstante, tiveram de conviver com velhos padrões clientelistas e patrimonialistas de relações sociais. Essa mistura de características aparentemente antagônicas conferiu uma hibridez que fez da evolução sociopolítica brasileira um caso bastante original em que mudança e permanência caminharam juntas.

##### **4.1.2 Clientelismo e patrimonialismo: breve discussão conceitual**

A literatura dedicada ao estudo da formação e do desenvolvimento da sociedade e do Estado brasileiros consolidou, ao longo do tempo, o entendimento de que algumas gramáticas estiveram sempre presentes na caracterização das relações entre o setor público e os grupos privados no Brasil. Na visão de diversos autores que se prestaram a analisar e interpretar o processo de modernização do país, dois atributos-chave moldaram a trajetória de construção institucional e a evolução comportamental dos agentes sociais envolvidos neste processo: o clientelismo e o patrimonialismo.

A noção de *clientelismo* remonta a análises pioneiras de sociedades rurais tradicionais dotadas de um sistema de valores assentado em critérios pessoais e não-universalistas e sem um grau de diferenciação social elevado (NUNES, 2003). Com o tempo, contudo, o conceito deixou de se restringir ao meio rural e passou a ser utilizado em estudos de sistemas políticos grandes e complexos típicos de sociedades urbanas que, a despeito destas qualidades, ainda se referenciam, em maior ou menor medida, em relações sociais marcadamente pessoais. Nestes ambientes, o conceito de clientelismo é sempre empregado para designar um *tipo de relação entre agentes políticos que se caracteriza fundamentalmente pela concessão de benefícios*

*públicos – empregos, vantagens fiscais, isenções – em troca de votos ou outras formas de apoio político* (GALJART, 1964; KAUFMAN, 1977; CARVALHO, 1999)<sup>1</sup>.

Na literatura, o fenômeno do clientelismo é frequentemente contrastado com a impessoalidade que seria típica das modernas sociedades capitalistas em que predomina uma situação de livre mercado. De fato, comportamentos e ações sociais condicionadas pela preexistência de relações pessoais e/ou pela expectativa futura de relações desta modalidade fogem ao tipo de padrão relacional que usualmente se atribui aos meios sociais do capitalismo moderno, que costuma se definir, ao menos em teoria, por um ambiente em que as trocas econômicas se dão em ambientes impessoais e nos quais vigoram mecanismos universais de oferta e procura.

Não obstante, autores como Nunes (2003) apontam para o fato de que, no mundo concreto, princípios sociais “capitalistas” e “não-capitalistas” podem coexistir a despeito de sua incompatibilidade aparente. Ainda segundo o autor mencionado, a empiria demonstra que relações clientelistas são perfeitamente verificáveis em sociedades capitalistas modernas, naquilo que muitos poderiam considerar um paradoxo. Nestes casos, o clientelismo assume formas mais complexas, superando laços de patronagem e clientela entre uns poucos atores e ganhando escala ao ser transferido para instituições mais abrangentes e diversificadas: associações, partidos políticos, agências públicas, etc. Ao fazê-lo, não apenas resiste ao avanço da ordem capitalista, como a ela se integra perfeitamente.

Por seu turno, a noção de *patrimonialismo* encontra raízes nos estudos de Weber (2004 [1922]) sobre monarquias em que a expansão do poder pessoal do monarca se traduzia em uma estrutura de dominação que beirava a indistinção entre o poder privado e a esfera pública, que era posta a serviço daquele em favor de desígnios individuais da figura do rei e/ou de seus imediatos e pessoas mais próximas. Mais tarde, o conceito seguiu sendo utilizado para designar sistemas políticos em que ocorre a *apropriação – direta ou indireta – do poder e dos recursos públicos por indivíduos ou representantes de grupos privados visando a finalidades e interesses próprios*.

Entre os estudiosos brasileiros de maior destaque, Duarte (1939) foi o primeiro a apontar para o que considerava um domínio do Estado pela ordem privada no Brasil. Não obstante, este autor não chega a utilizar o termo *patrimonialismo* para se referir à “privatização” das agências estatais pela classe proprietária, preferindo igualar este fenômeno

---

<sup>1</sup> Carvalho (1966) ilustra o conceito através do estudo de caso da cidade de Barbacena (MG) que, ainda na década de 60, era dominada por duas famílias cujo poder se baseava no oferecimento de empregos e benefícios públicos em troca de votos.

ao *feudalismo* tipicamente europeu, uma vez que, segundo ele, o poder político brasileiro era uma exclusividade dos que detinham o poder econômico de forma muito semelhante ao que ocorrera na Europa pré-capitalista<sup>2</sup>.

Mais tarde, Faoro (2012 [1958]) consagraria o conceito de patrimonialismo voltado ao Brasil. De acordo com este autor, o país teria herdado de Portugal um modelo político-econômico notadamente marcado pela confusão entre o público e o privado. Diferentemente de Duarte (1939), contudo, Faoro (2012 [1958]) nega a existência de traços feudais no caso brasileiro. Ao contrário, sugere que foi com a *eliminação* destes traços pela Revolução de Avis<sup>3</sup> que teria se inaugurado o novo modelo que mais adiante foi transplantado da metrópole para o Brasil.

Para o autor, o patrimonialismo era uma gramática fundamental do regime político português e, depois, do brasileiro. Nesse sentido, aproxima-se de Holanda (1995 [1936]) ao afirmar que a lógica da iniciativa individual e do cálculo econômico racional – que teriam caracterizado a emergência do capitalismo em outras partes – cedeu lugar, no Brasil, a condutas referenciadas em padrões valorativos completamente distintos. Diferentemente deste outro autor, contudo, Faoro desloca sua análise do plano cultural para a esfera institucional.

Remetendo à formação da monarquia portuguesa, este autor sustenta que, na Portugal de fins da Idade Média, um Estado inchado e patrimonial – definido pela imagem do estamento burocrático – teria sufocado a emergência de uma burguesia autônoma, instaurando, ao contrário, um modelo de capitalismo politicamente orientado. Neste modelo, a esfera econômica não seria autônoma: subjazeria ao terreno político. Do mesmo modo, a sociedade civil seria dominada pelo Estado e o plano privado se confundiria com a dimensão pública. Nesta estrutura política fortemente adaptável a diferentes circunstâncias e situações, posteriormente herdada pelo Brasil, o poder dependeria menos do mérito ou do esforço dos agentes econômicos e mais da capacidade de influência junto à administração pública (FAORO, 2012 [1958])<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, Duarte (1939) afirma que as capitâneas hereditárias seriam as instituições que evidenciariam com maior clareza a natureza feudal do sistema de organização sociopolítica brasileira.

<sup>3</sup> A Revolução de Avis (1383-1385) é um marco da consolidação do Estado português por ter representado a afirmação da autoridade monárquica e de uma classe mercantil em torno do rei em desfavor da nobreza fundiária tradicional.

<sup>4</sup> Não está entre os objetivos desta seção do trabalho qualquer avaliação sobre a tese de Faoro, mas apenas a apresentação de seus argumentos a título de introdução do conceito de *patrimonialismo*, uma vez que a interpretação que este autor realizou da formação política do Brasil foi responsável por consolidar a aplicação do termo ao caso brasileiro. De fato, a consistência teórica e conceitual da obra de Faoro é inegável. Por outro lado, suas proposições não escapam a críticas bastante razoáveis, como aquelas que apontam para a ausência de matizes em sua análise no que se refere à própria evolução histórica do Estado brasileiro e das suas relações com os agentes privados relevantes para o desenvolvimento nacional. Ao criticar o estamento burocrático e sua

Em suma, pode-se afirmar que, à diferença do clientelismo, o patrimonialismo caracteriza uma situação que supera a simples distribuição de vantagens públicas por figuras de Estado em troca de apoio político; na prática, significa a própria delegação da administração – ou ao menos de parte dela – a representantes de interesses privados. De todo modo, pode-se considerar que clientelismo e patrimonialismo são faces problemáticas de um mesmo tipo de relação entre poder público e agentes privados que é pautada pela ingerência de grupos de interesse individuais no funcionamento de instituições estatais. No Estado Desenvolvimentista brasileiro, as importantes transformações administrativas ocorridas a partir da Revolução de 30 conviveram com estas duas gramáticas.

#### 4.1.3 Clientelismo e patrimonialismo na burocracia brasileira

As especificidades da trajetória de modernização socioeconômica do Brasil na qual se inseriu a conformação do Estado Desenvolvimentista brasileiro conferiram a este processo um caráter peculiar por conta da manutenção dos traços clientelistas e patrimonialistas que desde os tempos coloniais habitaram a dinâmica político-institucional do país. Em linha com o que intentamos expor aqui, Fonseca (1989) recorre à clássica interpretação de Fernandes (2005 [1975]) para situar o desenvolvimento do capitalismo moderno no Brasil em um cenário mais amplo de *modernização conservadora*. Com base na obra deste autor, é possível afirmar que as intensas transformações induzidas na Era Vargas e que efetivamente inauguraram um período de industrialização liderada por um novo tipo de Estado foram acompanhadas, paradoxalmente, pela permanência de atributos frequentemente vinculados a sociedades pré-modernas ou pré-capitalistas.

De acordo com Fernandes (2005 [1975]), todas as sociedades que atingiram o modo de produção capitalista passaram por um estágio que o autor denomina de *revolução burguesa*, mas cada qual ao seu modo. Assim, este é um processo que deve ser compreendido em duas dimensões: (i) em sua *essência abstrata*, como pré-requisito que é para a conformação do capitalismo e da sociedade de classes; e (ii) em suas *formas concretas*, variáveis e revestidas de particularidades em cada situação.

---

natureza patrimonial, Faoro ignora as reformas que gradualmente profissionalizaram, ainda que parcialmente, o serviço público brasileiro. Da mesma forma, ao contrapor o parasitismo do Estado às virtudes do livre mercado em sua crítica ao capitalismo politicamente orientado, o autor deixa de ter em conta a importância assumida pela intervenção estatal – a despeito de suas evidentes insuficiências, conforme tratamos de abordar neste capítulo – na trajetória de crescimento econômico e industrialização vivenciada pelo Brasil no século XX. Entre as principais obras que tentam estabelecer um diálogo com Faoro (2012 [1958]) reconhecendo seus méritos ao mesmo tempo em que trata de matizá-lo, podemos destacar Uricoechea (1978).

Desta perspectiva, o caso brasileiro é analisado detidamente por Fernandes (2005 [1975]). Em comum com outros países, o Brasil guardaria o fato de ter passado por uma transição em direção a uma organização social eminentemente capitalista ou burguesa. Diferentemente de experiências como a francesa e a estadunidense, contudo, o caso brasileiro não assistiu a transformações abruptas e violentas capazes de fazer imperar com rapidez os valores da nova ordem. Pelo contrário, o processo de modernização no Brasil foi sempre lento, pactuado e não reuniu, segundo o autor, o vigor necessário para superar completamente o legado do passado pré-moderno. Assim, resíduos do regime anterior perseveraram à medida que importantes transformações nas estruturas e instituições socioeconômicas do país – nas quais poderíamos enquadrar os órgãos públicos do Estado Desenvolvimentista – não estiveram perfeitamente articuladas com novos valores e padrões de comportamento social.

Apenas muito gradativamente, ao longo de várias décadas, é que foram sendo rompidos os bloqueios à consolidação da modernidade capitalista. Ainda assim, a burguesia brasileira, segundo Fernandes (2005 [1975]), não se revelou capaz, senão apenas muito vagarosamente e fazendo uso do Estado por meio de instrumentos clientelistas e patrimonialistas, de cumprir sua missão histórica: a construção de uma nação na qual se fizessem dominar orientações valorativas tipicamente capitalistas. Desta maneira, aponta o autor, instalou-se um regime que tardou a incorporar os componentes políticos e socioculturais característicos das sociedades modernas.

Cabe ressaltar, contudo, que este processo de modernização, conforme analisado por Fernandes (2005 [1975]), não foi um fenômeno meramente superficial ou epidérmico: a despeito de carregar inúmeras peculiaridades, a revolução burguesa que se desenrolou no Brasil afirmou um padrão civilizatório caracterizadamente afeito à modernidade capitalista tipicamente ocidental. É um regime nesses moldes que passou a definir a norma do modo de organização econômica, social e política no país. Em outras palavras, a revolução burguesa, em sua feição *abstracta*, teve lugar no Brasil assim como apareceu em todas as demais trajetórias de constituição do capitalismo. A *forma concreta* como se revelou essa essência, contudo, é que diferiu o caso brasileiro dos demais. Por aqui, segundo Fernandes (2005 [1975]), o processo de afirmação de uma sociedade competitiva tipicamente capitalista assumiu um caráter lento, gradual, acomodado e negociado. Em síntese, uma modernização conservadora.

Ao inaugurarem o Estado Desenvolvimentista brasileiro e criarem e reformarem agências públicas diversas, os governos do período analisado por este trabalho impulsionaram decisivamente este processo de modernização capitalista. De fato, tamanho empreendimento

de diversificação da estrutura econômica nacional como o que foi realizado ao longo do processo de substituição de importações é praticamente inimaginável sem a participação da burocracia pública e das empresas estatais. No capítulo anterior, descrevemos o virtuoso processo de transformações institucionais que culminaram em um serviço público que, se antes era altamente retraído e dominado pelas velhas oligarquias agrárias, agora passara a se revestir de maiores capacidades e contar com quadros mais qualificados e eventualmente recrutados através de critérios meritocráticos e universalistas de seleção.

A tensão entre mudança e permanência é característica deste processo peculiar de modernização conservadora. Fonseca (1989), ao criticar o excesso de ênfase concedido por alguns autores aos aspectos de permanência<sup>5</sup>, afirma que as mudanças do período de formação do Estado Desenvolvimentista brasileiro “não devem ser desprezadas, ou subestimadas, muito antes destacadas, em um estudo histórico” (p. 148). Esta foi nossa preocupação nas considerações que fizemos no capítulo anterior. Por outro lado, sem incorrer no extremo da negação das importantes transformações ocorridas com Vargas, também é forçoso reconhecer que, no marco do processo de modernização conservadora tão detidamente analisado por Fernandes (2005 [1975]), o clientelismo e o patrimonialismo continuaram presentes na definição das relações entre Estado e grupos privados no Brasil.

A reforma do serviço público empreendida por Vargas e a inauguração de um novo modelo referenciado no DASP encontraram limites e incorreram em ambiguidades motivadas em boa medida pela própria necessidade de pactuação com parte das elites regionais. É bem verdade que as velhas oligarquias perderam importância relativa e em muitos casos foram deslocadas do poder. Tal enfraquecimento, contudo, não equivaleu a uma *eliminação* delas da arena política nacional, como demonstram as tensões políticas do período. Ademais, como vimos anteriormente, o grupo que ascendeu ao poder em 1930 era composto em larga medida por setores que tinham suas origens em frações das oligarquias rurais. Nem todos estes atores estavam imbuídos da mentalidade desenvolvimentista que caracterizava, por exemplo, o grupo do RS liderado por Vargas. Neste cenário, o presidente teve de recorrer a soluções autoritárias em muitas situações; em outras tantas, contudo, compactuou com as antigas oligarquias para delinear seu projeto de modernização. A heterogeneidade característica da estrutura social brasileira impôs suas dificuldades ao governo:

---

<sup>5</sup> O autor destaca nominalmente Faoro (2012 [1958]) e Decca (1984).

[...] o novo regime implementou a centralização mas teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários. Isto significou a desagregação das políticas estatais em muitas direções diferentes, a fim de tomar medidas para proteger a indústria, incorporar e domesticar (sic) os trabalhadores, proteger a burguesia cafeeira e modernizar o aparelho de Estado (NUNES, 2003, p. 48).

Ao evitar mexer com toda a estrutura sociopolítica do país – o que certamente estava além do seu horizonte de possibilidades –, o novo governo pôde dar o impulso que desejava à industrialização capitaneada pelo Estado. Por outro lado, frequentemente teve de recorrer a um tipo de relação com as elites regionais que em muitas situações se pautou por medidas abertamente clientelistas, como o oferecimento de empregos no governo e a indicação de participações em conselhos da administração pública<sup>6</sup>. Com isso, Vargas se viu incapacitado de disseminar os valores propugnados pelo DASP para todo o conjunto da burocracia.

Uma das funções de um Estado Desenvolvimentista ressaltada por Chang (1999) é a capacidade de gerenciamento de conflitos. No período varguista, parte destes conflitos foi motivada justamente pela criação do DASP. Por meio desta iniciativa, Vargas provocou dentro e fora do aparelho de Estado uma série de tensões entre grupos políticos mais retrógrados – alguns dos quais compoendo a base de governo – e os defensores de um sistema administrativo moderno e universalista. As resistências impostas à execução de uma reforma no serviço público nacional já se fizeram manifestar em 1930, quando o presidente deu as primeiras mostras de querer tomar iniciativas nesse sentido. Naquele momento, segundo Geddes (1990), funcionários do Ministério da Fazenda e políticos acostumados à prática do clientelismo bloquearam as pretensões reformistas de Vargas. Mais tarde, durante a vigência do Estado Novo, o DASP criou inimizades de ordem ideológica e operacional, dentro e fora da estrutura burocrática governamental, em função da ameaça que representava ao velho

---

<sup>6</sup> Abrucio, Pedroti e Pó (2010) fazem uso da comparação do caso brasileiro com a trajetória de *state-building* dos EUA de Franklin Roosevelt para ressaltar a importância da subjugação das elites regionais para reformar o Estado. Ambos os modelos se assemelharam por terem sido antecedidos por um processo de centralização político-administrativa. Entretanto, houve pelo menos uma diferença substancial: no caso estadunidense, a administração central reuniu as condições para *impor* às elites subnacionais um sistema burocrático calcado nos princípios do mérito e do universalismo; no Brasil, o máximo que Vargas pôde realizar foi o *controle* das elites estaduais e de seus respectivos governos por meio dos “daspinhos”. Em alguns estados e municípios onde os obstáculos à modernização gerencial foram menores, houve transformações institucionais importantes; de modo geral, contudo, as diferenças de qualidade entre os setores da burocracia federal reformados pelo DASP e as agências administrativas subnacionais se tornaram marcantes. Ademais, muitos foram os casos em que os interventores estaduais nomeados por Vargas acabaram incorrendo no estabelecimento de redes de relacionamento com os agentes locais que diferiam do padrão típico da I República apenas na medida em que “concentravam” as relações clientelistas na esfera federal, ou seja, que transferiam para o governo central quase todos os recursos para o exercício do clientelismo (NUNES, 2003). Nos casos em que não reuniram força para anular por completo as oligarquias locais, os interventores firmaram coalizões com facções destes grupos e com isso viram ser enfraquecida sua capacidade potencial de transformar substantivamente as administrações locais.

modo clientelista e patrimonialista de conduzir o Estado e suas relações com os agentes privados (GEDDES, 1990). Não à toa, teve de ser blindado do clientelismo pelo próprio presidente.

Onde pôde penetrar e se mostrar efetivo, o DASP introduziu as inovações que analisamos anteriormente em termos de racionalização da gestão; em outros vários espaços, contudo, seguiu prevalecendo a lógica das velhas gramáticas de poder. Neste contexto, criou-se uma situação díspar em que recém-criadas ilhas de excelência burocrática protegidas do jogo político tiveram de conviver com setores ainda dominados pelo atraso. Por um lado, o Estado adquiriu uma autonomia sem precedentes até então. De outro, não foi capaz de fincar raízes sociais nos termos defendidos por Evans (1993) quando este autor formulou o conceito de *autonomia inserida*. Ao contrário, o ganho de autonomia esteve fundamentado ora na mais ferrenha blindagem em relação aos agentes sociais externos à burocracia, ora sob o signo da absorção ou cooptação de elites regionais ou funcionais que dificilmente abdicavam do seu quinhão na estrutura estatal.

Aqui cabe ressaltar que a caracterização destas elites, frequentemente citadas em abstrato, importa para a compreensão da natureza das relações entre o Estado e os grupos privados. De fato, não se pode falar em burocracia patrimonialista, profissional ou o quer que seja sem deixar de se ter em conta os agentes na outra ponta do processo. Do contrário, corre-se o risco de se ver reforçada a visão que aponta para um setor público falho ao mesmo tempo em que circunscreve a atuação empresarial à esfera do mercado. Ora, os burocratas derivam seu poder e sua capacidade de ação justamente da condição de mediação que estabelecem entre agentes políticos e atores da ordem privada.

No Brasil, a composição das elites econômicas foi se alterando na medida em que se desdobrou o processo de industrialização via substituição de importações. Pela própria natureza das transformações do período analisado, boa parte da burocracia passou a ter de mediar as relações entre os agentes políticos de Estado e um novo tipo de elite: o ascendente empresariado industrial. Este novo ator nasceu já em meio a um cenário em que o Estado se fazia bastante – e cada vez mais – atuante na regulação da economia. Neste contexto, entendeu desde logo que

[...] quem quer que desejasse se beneficiar de algum tipo de relações privadas haveria de se entender com o poder público que, para todo efeito prático, estava investido no burocrata que operava repartições, departamentos, douto em restrições, permissões, alvarás, procedimentos, prazos e emolumentos (SANTOS, W.G., 2006, p. 212).

Para tal, buscou se organizar em torno de entidades representativas de natureza corporativa, aproveitando-se do estímulo conferido pelo governo varguista a esta modalidade de representação de interesses. É bem verdade que a história das associações empresariais brasileiras remonta à segunda metade do século XIX, quando foi fundado, em 1870, o Clube da Lavoura e do Comércio (LEOPOLDI, 2000). Não obstante, foi durante a Era Vargas que estas organizações, até então bastante fragmentadas, atingiram grau maior de coesão e com isso assumiram maior importância na cena política nacional. Durante a década de 1930, foram criadas instituições como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) – que passou a atuar em conjunto com o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) criado no fim da década anterior<sup>7</sup> – e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (LEOPOLDI, 2000)<sup>8</sup>.

A conformação de entidades empresariais mais fortes e integradas representou uma via de mão dupla para as relações entre público e privado no Brasil. De um lado, permitiu a negociação de propostas de interesse do Estado através de espaços de deliberação e cooperação que contaram com a participação organizada dos interessados envolvidos e apresentaram, a partir desta nova dinâmica, resultados positivos. Estas foram precisamente as situações que buscaremos ilustrar na sequência deste capítulo com os casos da Assessoria Econômica de Vargas e dos Grupos Executivos do Plano de Metas de JK. Por outro lado, a consolidação destes núcleos de interesses integrados respondeu, em diversas ocasiões, pela criação de barreiras à entrada na arena decisória de outros segmentos sociais demandantes de políticas governamentais (SANTOS, W.G., 2006). Ao fazê-lo, aumentou a sua própria capacidade de intercessão em relação à administração pública e pôde reforçar relações de clientela e patrimonialismo junto a determinadas agências estatais. Sabidamente, estes foram os casos de órgãos responsáveis pela contratação de obras e serviços junto à iniciativa privada, como o DAER, o DNOCS, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento e a Comissão Central de Preços<sup>9</sup> (NUNES, 2003; SANTOS, W.G., 2006).

É razoável afirmar que a consolidação desses grupos de interesse organizados comprometeu, ao menos em parte, a realização de alguns objetivos de médio e longo prazo dos governos desenvolvimentistas que se sucederam em função das diversas concessões que estes se viram obrigados a fazer e das redes intrincadas de clientelismo que se formaram. Em

---

<sup>7</sup> O CIESP, por sua vez, deve suas origens a uma “dissidência” da Associação Comercial de São Paulo (ACSP) fundada em 1894 (LEOPOLDI, 2000).

<sup>8</sup> Também foram criadas ainda na vigência do Estado Novo entidades importantes de representação do empresariado ligado ao comércio, como a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) (LEOPOLDI, 2000).

<sup>9</sup> Criada em 1946.

diversas ocasiões, os novos grupos industriais se associaram às velhas elites agrárias e seus representantes políticos em torno de práticas de *rent-seeking*, apropriando-se de rendas e privilégios sem qualquer contrapartida em termos de produção de bens e valores (SANTOS, W.G., 2006). Esta aliança tácita também barrou pretensões reformistas sempre que estas vieram à tona nos primeiros decênios do processo de substituição de importações. O veto permanente a qualquer proposta de reforma agrária manteve intocável uma estrutura fundiária extremamente concentrada, ao mesmo tempo em que a legislação trabalhista introduzida por Vargas se restringia ao meio urbano e deixava ao trabalhador rural a escolha entre a migração para as cidades em crescimento e o subemprego no campo.

Vale ressaltar que a atuação política de grupos de interesse junto ao poder público, longe de ser um fenômeno unicamente brasileiro, parece ser inerente ao sistema capitalista. Entretanto, o que talvez difira o caso do Brasil em relação às situações de Japão, Coreia e Taiwan – para nos limitarmos aos casos anteriormente citados neste trabalho – é o fato de que as corporações empresariais reuniram força política considerável antes mesmo que o Estado Desenvolvimentista tivesse adquirido grau de autonomia mais elevado e estivesse plenamente adequado aos princípios modernizantes pretendidos por Vargas com sua reforma do serviço público. Tal condição favoreceu a apropriação de alguns centros de decisão estatal por grupos privados que, usufruindo desta condição, garantiram espaços privilegiados de acumulação através da obtenção de proteções e subsídios concedidos pelo Estado sem quaisquer exigências em troca, naquilo que Fiori (1995) chama de “padrões pervertidos de valorização” de certos segmentos do capital. Neste contexto, o Estado brasileiro ainda teve de arcar com a tarefa de financiar os grandes projetos de investimento que passou a executar, sem que tenha podido, contudo, empreender uma centralização financeira mais ativa. Isto é, o Estado se viu incapaz de articular financeiramente, como nos casos bem-sucedidos do Leste Asiático, a estratégia de industrialização<sup>10</sup>.

Na prática, esta dinâmica correspondeu a um processo de monopolização setorial garantida politicamente que, entretanto, não se traduziu em uma efetiva centralização de capitais ou na criação de conglomerados empresariais grandes, competitivos e dotados de estratégias agressivas de desenvolvimento tecnológico nos moldes dos *chaebol* coreanos ou dos *keiretsu* japoneses. Em outras palavras, a articulação das agências burocráticas com os grandes capitais não assumiu a forma de uma coordenação estratégica mais ampla. Assim, as

---

<sup>10</sup> Não à toa, teve de recorrer frequentemente ao endividamento, o que provocou mais de uma vez, ao longo do processo de substituição de importações, desequilíbrios macroeconômicos internos e externos (FIORI, 1995).

próprias mudanças provocadas por um processo de desenvolvimento liderado pela industrialização e capitaneado pelo poder público – e é razoável supor que as políticas adotadas no período foram absolutamente necessárias para a modernização da estrutura produtiva e para as altas taxas de crescimento verificadas no decorrer do processo de substituição de importações – foram amortecidas pela manutenção de certas estruturas e práticas que historicamente marcaram a dinâmica política brasileira e que ganharam novos contornos à medida que o Estado brasileiro se diversificou e que o empresariado industrial organizado emergiu.

Retomando-se o período histórico específico que nos interessa neste trabalho, qual seja o correspondente à formação do Estado Desenvolvimentista brasileiro, é possível afirmar que, ao final do primeiro governo Vargas,

[...] enquanto uma parte da administração pública brasileira era regida pelos princípios da meritocracia e profissionalismo, insulada das influências do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos, outra parcela fora mantida sob a égide do patrimonialismo, sendo cooptada pelos diferentes grupos de interesse e atores que sustentariam politicamente Getúlio Vargas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 42).

O fim do Estado Novo, em 1945, ainda assistiria a um duro baque no modelo burocrático que a reforma varguista do serviço público inaugurara e tentava consolidar, em mais uma amostra da resistência dos setores anti-Vargas. Assim que José Linhares (1945-1946) assumiu provisoriamente a Presidência da República, o DASP teve suas prerrogativas enfraquecidas, deixando de supervisionar os demais ministérios e de realizar a gestão de pessoal do Executivo federal. Ademais, concursos públicos foram cancelados, controles administrativos foram suspensos e funcionários interinos e extranumerários admitidos sem concurso foram efetivados em uma parcela enorme de cargos públicos (GUERZONI FILHO, 1996).

#### 4.2 A SOLUÇÃO DA PARALELIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Em meio a tantos descaminhos e alternâncias entre os traços pré-modernos do clientelismo e do patrimonialismo e a modernidade embutida no modelo “daspiano”, os governantes subsequentes recorreram a novas soluções para empreender seus planos e projetos econômicos. Em 1951, ao retornar à Presidência da República, desta feita pela via

eleitoral<sup>11</sup>, Getúlio Vargas foi novamente confrontado com o problema do clientelismo e do patrimonialismo na administração pública. Perfeitamente ciente das dificuldades, agravadas com a relegação do DASP à condição de cartório administrativo, o presidente trouxe de volta à agenda nacional o tema da reforma do serviço público. Não obstante, as iniciativas reformistas de cunho mais abrangente e que visaram mexer mais profundamente nas estruturas organizativas e nos processos das agências burocráticas fracassaram neste período. Em 1952, Vargas determinou a criação de um grupo de trabalho que foi responsável pela elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (BRASIL, 1952a). Aprovada no mesmo ano, a nova legislação buscou reforçar a ferramenta do concurso público como método geral de admissão em cargos da União; não obstante, como destaca Guerzoni Filho (1996), foi seguidamente burlada nos anos subsequentes<sup>12</sup>.

No decurso do Estado Novo, Vargas tivera em suas mãos ferramentas autoritárias de que não mais dispunha em seu mandato democrático. É inegável que a reforma que consagrou o DASP – a despeito de todos os seus méritos – foi fruto de um processo que não envolveu maiores negociações com a sociedade civil e que, ademais, serviu também para criar condições operacionais de controle político nos estados e nas demais instâncias da administração central. Esta foi uma das formas encontradas por Vargas para tentar conter as pressões regionais e locais. No Brasil democrático da década de 1950, soluções do tipo não faziam mais parte do arcabouço instrumental do presidente.

Diante disso, Vargas e, depois dele, JK<sup>13</sup> recorreram a uma solução que em certa medida aperfeiçoou uma fórmula que já havia se desenvolvido incipientemente nos casos das diversas autarquias instituídas por Getúlio em seu primeiro período de governo: a criação de agências burocráticas paralelas à estrutura permanente de Estado e voltadas especificamente à elaboração e execução de propostas e projetos desenvolvimentistas relacionados à continuidade e ao aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações. Por meio desta iniciativa, Vargas e JK objetivaram, de maneira bastante pragmática, induzir uma ênfase maior na *prática efetiva* de uma burocracia econômica que, mesmo depois da reforma “daspiana”, se caracterizava por um excesso de formalismo e de

<sup>11</sup> Vargas foi eleito em 1950 representando o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Fez quase 50% dos votos e com isso derrotou Eduardo Gomes e Cristiano Machado, candidatos da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Social Democrático (PSD), respectivamente.

<sup>12</sup> Em 1962, o estatuto criado dez anos antes foi sepultado de vez pela aprovação da Lei nº 4069, que consagrou como servidores públicos todos aqueles que contassem cinco anos de serviço na data de sua publicação, independentemente da forma de admissão (BRASIL, 1962).

<sup>13</sup> JK seria eleito presidente nas eleições de 1955 para cumprir mandato entre 1956 e 1960. Ele foi o candidato do PSD, em aliança com o PTB, e ficou à frente de Juarez Távora (UDN) e Adhemar de Barros, do Partido Social Progressista (PSP).

foco em normas e procedimentos em detrimento dos fins (RAMOS, 1983). Com este propósito em mente, estes governantes, cada qual a seu tempo, empreenderam uma espécie de *paralelização burocrática*.

Para tal, Vargas e JK aproveitaram um dos principais legados positivos deixados pelo DASP: a existência de quadros técnicos qualificados e formados em um ambiente fortemente marcado pelo *ethos* meritocrático que o modelo “daspiano” buscou disseminar pela administração pública (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Muitas vezes dotados de experiências de gestão em órgãos da alta burocracia, estes indivíduos foram convocados a gerenciar instituições de coordenação entre o Estado e a iniciativa privada em torno de projetos ligados ao setor industrial, tais como a Assessoria Econômica de Vargas e os Grupos Executivos responsáveis pelo Plano de Metas de JK.

Para evitar a contaminação destas agências paralelas por práticas clientelistas, Vargas e JK lhes concederam *status* especial de proximidade à Presidência da República, isolando-as, com isso, do sistema partidário e dos setores da burocracia tradicional que haviam resistido aos esforços anteriores de reforma do serviço público. Assim, foi possível permitir que elas delineassem e administrassem suas políticas pró-industrialização em colaboração com agentes-chave da burguesia nacional – e também internacional, no caso dos Grupos Executivos do Plano de Metas – sem que tivessem de prestar contas aos grupos políticos que davam sustentação parlamentar aos governos do período.

Ao mesmo tempo, os governos de Vargas e de JK trataram de garantir que estas agências se mantivessem imunes a eventuais tentativas de apropriação por interesses particularistas dos grupos industriais que foram postos em contato com seus quadros em função da própria natureza das ações desenvolvidas pelos novos órgãos. Para tal, buscaram promover aquilo que a literatura especializada convencionou chamar de *insulamento burocrático*. De acordo com Nunes (2003),

[...] o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas podem desempenhar um papel (p. 34).

Possibilitada pelo arranjo organizacional que lhes deixava livres da dependência das decisões de outros ministérios, esta prática era bem aceita e, mais do que isso, reivindicada pelos técnicos que compunham o quadro administrativo das agências burocráticas paralelas. Em entrevistas concedidas a Sola (1982), diversos funcionários da alta burocracia brasileira

no interregno democrático de 1946 a 1964 afirmam que rejeitavam contatos mais próximos com figuras políticas da época por entenderem que o sistema partidário era dominado por interesses e práticas clientelistas que se afastavam dos objetivos desenvolvimentistas perseguidos pelas instituições nas quais vigorava um perfil mais técnico.

No Brasil das décadas de 1940 e 1950, diversos órgãos foram intencionalmente insulados pelos governos do período. Destacadamente, estes foram os casos da SUMOC e de entidades da administração indireta, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>14</sup> e a Petrobras<sup>15</sup> (NUNES, 2003). Também dotadas da vantagem representada pelo insulamento burocrático, mas diferenciadas daquelas instituições em razão de serem agências burocráticas *paralelas* à estrutura estatal permanente, a Assessoria Econômica de Vargas e os Grupos Executivos de JK representaram exemplos bem-sucedidos de atuação estatal economicamente eficaz.

#### 4.2.1 A Assessoria Econômica de Vargas

Ao assumir seu mandato, em 1951, Vargas tratou desde logo de tomar medidas que permitissem a continuidade da industrialização pela substituição de importações coordenada pelo Estado. Em sua campanha eleitoral, o presidente já havia manifestado claramente suas intenções de incentivar a produção industrial e, mais do que isso, solucionar o problema da segurança energética de um país de dimensões continentais através da expansão da indústria de base e, destacadamente, da construção de refinarias de petróleo e usinas hidrelétricas (FONSECA, 1989).

Não obstante, Vargas teve de enfrentar desafios políticos que não houvera conhecido em seu primeiro período de governo, como a existência de uma oposição parlamentar atuante e organizada e a veiculação de jornais com linhas editoriais de viés oposicionista<sup>16</sup>. Ademais, assumiu o governo sob um contexto internacional marcado pela Guerra Fria e suas influências no debate público interno. De um lado, setores liberais-conservadores defensores de relações mais próximas com os EUA, chamados depreciativamente de “entreguistas” por seus

---

<sup>14</sup> Criado em 1952.

<sup>15</sup> Criada em 1953.

<sup>16</sup> Vale destacar, nesse sentido, a chamada Banda de Música, facção dominante da UDN constituída no Congresso por figuras como Bilac Pinto, Aliomar Baleeiro, Adauto Lúcio Cardoso e José Bonifácio Lafayette de Andrada (FAUSTO, 2006). Na imprensa, ninguém se destacou tanto na oposição a Vargas como Carlos Lacerda, proprietário do jornal Tribuna da Imprensa.

adversários políticos; de outro, grupos nacionalistas partidários de maior independência em relação ao centro do capitalismo mundial (FAUSTO, 2006)<sup>17</sup>.

Neste cenário polarizado, Vargas tentou adotar uma posição suprapartidária que lhe permitisse conciliar entre os diversos agentes e a partir daí montar acordos. Nas palavras de Leopoldi (1994), “ele buscava encontrar, na conciliação interpartidária, o *caminho do meio* que viabilizaria a arrancada desenvolvimentista a que se propunha” (p. 165). Esta opção pelo “caminho do meio” se traduziu na montagem de um ministério que reuniu até mesmo um representante da UDN: João Cleófas de Oliveira, um usineiro pernambucano, assumiu o Ministério da Agricultura. O PTB, partido pelo qual o próprio presidente foi eleito, recebeu apenas o Ministério do Trabalho. De resto, a maior parte das pastas civis ficou sob controle do PSD, agremiação heterogênea que reunia setores das elites nacionais que se postavam ao lado de Vargas.

A composição da administração econômica não escapou aos ditames da conciliação. Do Ministério da Fazenda ficou encarregado Horácio Lafer, empresário paulista do setor de papel e celulose filiado ao PSD. De acordo com D’Araújo (1992), o ministro era a liderança mais destacada de um grupo econômico-financeiro ligado ao capital estrangeiro que reunia empresas de distintos setores e que também se fazia representar no governo através da presença de outros quadros em órgãos importantes como o Ministério da Viação e Obras Públicas e a Comissão Mista Brasil-EUA<sup>18</sup>. Em sua gestão, Lafer se notabilizou pela defesa de uma política econômica restritiva que permitisse o controle da inflação. Nesse sentido, ficaram célebres seus conflitos com Ricardo Jafet, presidente do Banco do Brasil nomeado por Vargas e defensor de uma política de crédito expansionista (CAMARGO *et al.*, 1986). Opondo os chefes de dois órgãos fundamentais para a gestão econômica do país, esta disputa por hegemonia deu o tom das dificuldades inerentes à política conciliatória que Vargas pretendeu empreender.

A Assessoria Econômica escapou a esta lógica. Diferentemente do gabinete ministerial, este órgão não obedeceu a qualquer esforço de composição político-partidária.

---

<sup>17</sup> No plano econômico, enquanto os primeiros defendiam maior liberdade de mercado e foco no combate à inflação, no equilíbrio fiscal e no ingresso de capital estrangeiro, os últimos concediam ao Estado um papel central na regulação econômica e na atuação direta em áreas estratégicas e, ainda que sem recusá-lo *a priori*, encaravam o capital estrangeiro com maiores restrições (FAUSTO, 2006). Cabe destacar que esta divisão ideológica ultrapassou o meio político tradicional e repercutiu fortemente também entre os militares.

<sup>18</sup> D’Araújo (1992) menciona a vinculação de diversas personalidades políticas do governo Vargas ao grupo empresarial que reunia organizações como a Wolf Klabin, a Cobrasma e a Orquima. Destacadamente, o ministro da Viação e Obras Públicas Sousa Lima, o presidente da seção brasileira da Comissão Mista Brasil-EUA Ari Torres, o presidente da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil Egídio Câmara e o Ministro do Exterior e presidente da Ultragás João Neves da Fontoura.

Antes, representou a tentativa – exitosa – de dotar a administração governamental de uma instituição técnica voltada ao planejamento das matérias econômicas e ao assessoramento da Presidência da República nestes temas. Como afirma D’Araújo (1992, p. 152),

[...] frente ao Parlamento e ao Ministério, ela ocupa formalmente um lugar secundário, mas nem por isso de importância reduzida. Agindo fora das vistas publicitárias e com independência em relação aos interesses político-partidários, esse órgão consegue levar a cabo um trabalho permanente que acaba por conferir ao governo uma orientação administrativa que não poderia ser obtida através das composições partidárias. Enquanto estas refletiam o mundo da barganha e do conflito, a Assessoria expressava uma direção definida quanto ao planejamento econômico e quanto a uma forma de atuação do Estado nas questões de economia.

A localização da Assessoria Econômica dentro do aparelho de Estado refletiu este esforço de livrá-la da política tradicional e das relações de clientelismo e patrimonialismo que predominavam em outras partes da estrutura estatal. A institucionalização do órgão sequer atendeu a requisitos formais, uma vez que inexistia na organização oficial da administração pública um locus destinado a instituições de assessoramento econômico (SANTOS, R.B., 2006). Assim, ela foi inscrita informalmente junto ao Gabinete Civil, que era dotado de um chefe nomeado diretamente pelo presidente da República, além de dois subchefes e quatro oficiais (LEITE, 1959). O chefe da Assessoria Econômica integrava esta estrutura na condição de oficial de gabinete e, portanto, subjacente ao chefe da estrutura; ao mesmo tempo, contudo, foi criado um mecanismo oficioso que lhe permitia responder diretamente ao presidente (LEITE, 1959; SANTOS, R.B., 2006). Antes mesmo da conformação da Assessoria, Vargas tomou a iniciativa de reservar uma sala no primeiro piso do Palácio do Catete na qual a futura agência paralela de assessoramento econômico viria a funcionar; depois da instituição do órgão, seus membros tiveram assegurado acesso facilitado ao gabinete presidencial e, mais do que isso, direito a despachos diários com o presidente<sup>19</sup> (D’ARAÚJO, 1992).

Para compor este órgão burocrático paralelo e que assumiria condição de centralidade na administração econômica, Vargas optou por quadros técnicos, ora retirados de outras agências e imbuídos da mentalidade modernizante que o DASP introduzira em parte da gestão pública, ora selecionados junto a parcelas do meio empresarial que se identificavam com a proposta industrializante do governo. De fato, a maior parte dos funcionários recrutados para compor a Assessoria Econômica se caracterizava pelo afinamento, no contexto de polarização

---

<sup>19</sup> Para efeito de comparação, os ministros costumavam se reunir uma vez por semana com o presidente (SANTOS, R.B., 2006).

ideológica supramencionado, com ideais nacionalistas<sup>20</sup>. Ainda que fossem oriundos de distintas procedências regionais, profissionais e políticas, os funcionários da nova organização guardavam em comum pelo menos dois traços fundamentais:

- a) reconhecida capacidade e conhecimento técnico e
- b) simpatia com a orientação nacional-desenvolvimentista à qual Vargas e seus auxiliares mais próximos eram afeitos.

Inicialmente, a chefia da Assessoria foi entregue por Vargas a Rômulo Almeida, a quem foi delegada também a responsabilidade de formar a equipe completa de assessores. Baiano, bacharel em Direito dedicado aos estudos de Economia<sup>21</sup>, Almeida havia composto a equipe responsável por assessorar Horácio Lafer em relação à instituição de um sistema de previdência social na Assembleia Constituinte de 1946 (MOTTA, 2005). No momento em que recebeu o convite de Vargas para presidir a Assessoria Econômica, ele chefiava o Departamento Econômico da CNI, onde havia formulado anos antes um projeto de industrialização para o pós-guerra que englobava questões que seriam trabalhadas no âmbito da nova instituição, como a questão energética e o reequipamento industrial (LEOPOLDI, 1994).

Uma vez imbuído de sua nova tarefa, Almeida foi confrontado com uma escassez de verbas inicial que apenas reforçou a intenção de selecionar pessoal já pertencente a outras esferas da administração pública, embora tenha também recorrido a outras fontes de recrutamento<sup>22</sup>. Assim, o chefe da Assessoria Econômica montou uma equipe que reuniu figuras como Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Mário da Silva Pinto, Pompeu Aciolly Borges, Ottolmy Strauch, Saldanha da Gama, Cleanto Leite e João Neiva Figueiredo<sup>23</sup>. Embora fossem todos afinados com o nacionalismo econômico, podiam estar mais à esquerda – como J. S. Pereira e I. Rangel – ou à direita – como M. da S. Pinto –, mas isto nunca foi um empecilho. De fato, Almeida teve plena autonomia para escolher seus auxiliares, sem que tivesse de ceder a qualquer tipo de crivo ideológico dos aparelhos de segurança (D'ARAÚJO, 1992). Livre da necessidade de atender a demandas clientelistas, a Assessoria Econômica foi

<sup>20</sup> Em contrapartida, a Comissão Mista Brasil-EUA – responsável por negociar interesses econômicos brasileiros junto aos estadunidenses – revelou uma postura mais conciliatória com o capital estrangeiro.

<sup>21</sup> Aqui cabe destacar que a maioria dos membros da Assessoria Econômica, embora se reconhecesse na condição de “economista”, era graduada nas áreas do Direito ou da Engenharia, e não da Economia, o que talvez se explique pelo incipiente grau de consolidação dos centros de ensino da área na época (MOTTA, 2005).

<sup>22</sup> O próprio Almeida conta ainda que de início as verbas da Assessoria Econômica eram tão reduzidas que teve de negociar um complemento salarial junto à CNI, ainda que já estivesse afastado desta instituição (ALMEIDA, 1975).

<sup>23</sup> Notas biográficas de alguns destes indivíduos podem ser encontradas em Lima (2013).

preenchida, assim, por especialistas em matérias de interesse especial de Vargas, como a política energética e a questão mineral.

As tarefas da Assessoria eram frequentemente distribuídas de acordo com as especialidades e áreas de interesse dos seus funcionários. Sabe-se, por exemplo, que C. Leite – funcionário licenciado do DASP que havia trabalhado por anos no exterior – era o responsável por questões internacionais. Para além de sua equipe fixa, o órgão contava ainda com grupos técnicos que colaboravam eventualmente à medida que a Presidência da República demandava informações sobre temas específicos<sup>24</sup>. Para tal, Almeida tinha sempre a liberdade de recorrer a funcionários de outras agências governamentais. Ademais, a Assessoria dispunha ainda da colaboração eventual de voluntários oriundos de outras agências, como era destacadamente o caso do comandante Lúcio Meira, subchefe do Gabinete Militar<sup>25</sup>.

As atividades cotidianas da Assessoria Econômica envolviam a análise de documentos relacionados à administração econômica que chegavam às mãos de Vargas por outros membros do governo, como ministros, presidente do Banco do Brasil e chefes de autarquias<sup>26</sup>. Estes papéis eram eventualmente repassados pelo próprio presidente a um ou mais membros do órgão que, então, ficavam responsáveis pelo aconselhamento relativo às questões levantadas. Da mesma forma, o pessoal da Assessoria também levava a Vargas propostas que julgasse merecedoras de discussão com o presidente (SANTOS, R.B., 2006).

Esta dinâmica não era de forma alguma similar aos procedimentos usuais que caracterizavam a relação das demais agências burocráticas com a Presidência, o que se comprova pela escassez de documentação relativa ao funcionamento da Assessoria. Mesmo os documentos provindos de outras partes da burocracia formal não se sujeitavam a nenhuma modalidade de protocolo interno que oficializasse sua passagem pelo órgão. Nestes casos, registrava-se apenas que os papéis estavam sob os cuidados do presidente da República, ainda que na realidade estivessem em posse de algum funcionário da agência (LEITE, 1959). À

<sup>24</sup> Em teoria, não havia tal divisão entre uma equipe fixa e um grupo de voluntários eventuais. A própria natureza de uma agência paralela como era a Assessoria Econômica impediu a existência de registros formais sobre quais foram efetivamente seus membros permanentes. Não obstante, a existência de um núcleo permanente, de um lado, e de auxiliares *ad hoc*, de outro, foi reconhecida ao longo do tempo por depoimentos e entrevistas de ex-integrantes da Assessoria, como os que são mencionados por R. B. dos Santos (2006).

<sup>25</sup> Entre os nomes mais citados de colaboradores temporários estão os de figuras como Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Domar Campos, Glycon Paiva, Leães de Medeiros e Vinícius Berredo, além do almirante Meira (SANTOS, R.B., 2006).

<sup>26</sup> Entre outras atividades pelas quais a Assessoria Econômica era responsável, também podemos destacar a elaboração das mensagens presidenciais apresentadas a cada ano na abertura dos trabalhos do Congresso, quando Vargas realizava uma espécie de prestação de contas da atuação do seu governo e relatava suas intenções futuras.

primeira vista, poder-se-ia argumentar que tamanho cuidado com a não-publicidade das ações da Assessoria Econômica representava uma afronta ao princípio da transparência que norteia a administração pública moderna. É bem verdade que, ao desempenhar suas atividades com tanto sigilo, o órgão escapava a qualquer tipo de controle social. Por outro lado, parece razoável considerar que este tipo de funcionamento, inaugurado por Vargas através da paralelização burocrática, servia justamente para resguardar a Assessoria de pressões que usualmente chegariam fazendo uso de outras agências burocráticas como correia de transmissão ou mesmo de forma direta através do lobby das corporações empresariais.

Eventualmente, o status ao mesmo tempo privilegiado e informal conferido à Assessoria Econômica provocava atritos com os ministérios. Em geral, conforme R. B. dos Santos (2006), os assessores evitavam conflitos com os ministros; ao contrário, tentavam convencê-los a encampar suas propostas referentes aos temas da administração econômica ou mesmo de outras áreas. Não obstante, o próprio presidente Vargas tratava, eventualmente, de utilizar o aconselhamento dos quadros da Assessoria para aprovar ou retificar ações tomadas no âmbito dos ministérios, fazendo com que a agência paralela atuasse, muitas vezes, como órgão de vigilância ministerial.

A opção por utilizar de uma estrutura paralela foi especialmente importante, no caso da Assessoria Econômica, para garantir a eficácia de outro tipo de atividade exercida pela agência, ainda mais importante: o planejamento de ações e projetos de longo prazo considerados estratégicos pelo governo em áreas como desenvolvimento regional, política agrária, ciência e tecnologia, inserção internacional e, principalmente, petróleo e energia elétrica. De fato, a Assessoria Econômica foi responsável pela elaboração das propostas mais relevantes do segundo governo Vargas na seara econômica. Mais do que os ministérios, parcialmente esvaziados de suas atribuições propositivas diante da maior qualificação técnica dos quadros da Assessoria e do prestígio conferido a ela pelo presidente, a agência paralela propôs diversas iniciativas governamentais que foram posteriormente levadas ao Congresso.

Nesse sentido, podemos destacar um conjunto de planos e instituições que foram criados a partir da atuação direta ou indireta da Assessoria Econômica. Estes foram notadamente os casos do Plano Nacional do Carvão, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Carteira de Colonização do Banco do Brasil, do Instituto Nacional de Imigração, da Comissão Nacional de Política Agrária, do Banco do Nordeste, do Plano Nacional do Babaçu e de projetos relativos ao seguro agrícola e ao crédito rural (D'ARAÚJO, 1992). Além disso, a Assessoria Econômica atuou indiretamente no estabelecimento das diretrizes básicas de planejamento da instalação da indústria

automobilística brasileira ao criar uma subcomissão de fabricação de jipes, tratores, caminhões e automóveis que ainda em 1952 seria responsável pela elaboração do Plano Nacional de Estímulo à Produção da Indústria de Autopeças e à Implantação Gradativa da Indústria Automobilística (ALMEIDA, 1972). Ainda mais importantes que estas iniciativas foram, no entanto, a criação da Petrobras e as transformações no setor elétrico que anos depois resultariam na criação da Eletrobras, processos dos quais a Assessoria Econômica participou ativamente. Em ambos os casos, o órgão foi responsável por formular os projetos das empresas e, mais do que isso, dos mecanismos de financiamento que forneceriam os recursos para instalação e funcionamento das companhias.

A questão do petróleo era uma prioridade definida por Vargas e partilhada pelos membros da Assessoria Econômica desde o início do governo. Mais precisamente, o plano governamental consistia em formular uma política petrolífera a ser conduzida pelo Estado e que tivesse como núcleo agregador uma grande empresa pública. Inicialmente, a ideia foi mantida em sigilo, como era a praxe da Assessoria. Em certo momento, contudo, Vargas decidiu pôr o plano em prática. Para tal, solicitou aos assessores que formulassem dois projetos de lei distintos a serem enviados em tempos diferentes ao Congresso, como parte de uma estratégia de viabilização daquilo que viria a ser a Petrobras. Inicialmente, enviou-se ao Legislativo projeto que estabelecia as fontes dos recursos financeiros necessários para permitir a montagem e a operação da empresa, antes mesmo que ela fosse criada. A tramitação decorreu com tranquilidade e, mais tarde, o projeto foi aprovado (BRASIL, 1952b). O segundo projeto, relativo à criação da Petrobras propriamente dita, prometia provocar discórdia. Diante disso, Vargas incumbiu a Assessoria Econômica de formular um projeto que evitasse abordar temas polêmicos – como a questão do monopólio estatal da exploração do petróleo ou a participação do capital estrangeiro no empreendimento – e o revestisse de uma conotação mais técnica e menos política (LEOPOLDI, 1994). Antes de ser encaminhado ao Congresso, o projeto passou por mais de 10 versões analisadas diretamente pelo presidente e também examinadas por militares e pelo jurista San Tiago Dantas (PEREIRA, 1975). Após dois anos de discussão pela Câmara de Deputados e pelo Senado, o projeto foi finalmente aprovado e, em outubro de 1953, transformou-se efetivamente em lei (BRASIL, 1953)<sup>27</sup>. Enquanto aguardava o encaminhamento político no Congresso, a

---

<sup>27</sup> Após a deliberação parlamentar, o projeto original passou por alterações e a lei de criação da Petrobras aprovada e sancionada por Vargas definiu a estruturação de uma empresa estatal – com 51% das ações detidos pelo governo – com o monopólio da prospecção e da exploração do petróleo. No setor de refino, a empresa assumiria o controle da produção de derivados, garantindo a refinarias privadas o fornecimento de matéria-prima e uma parcela do mercado consumidor (BRASIL, 1953).

Assessoria Econômica ainda se ocupou de buscar mais recursos para viabilizar o empreendimento, localizar técnicos estrangeiros que comporiam o quadro de pessoal da empresa e elaborar um plano de atuação para o primeiro quinquênio da Petrobras, cumprindo assim um papel fundamental na criação da companhia (LEOPOLDI, 1994).

No que concerne ao setor elétrico, a Assessoria Econômica foi responsável por formular projetos de criação de um Plano Nacional de Eletrificação, uma empresa estatal de geração e distribuição de energia – a Eletrobras – e mecanismos de captação de recursos para projetos de eletricidade tocados pelo BNDE. Mais uma vez, a estratégia escolhida pela Assessoria Econômica para buscar a aprovação das medidas consistiu no envio de projetos distintos ao Congresso. Diferentemente do caso do petróleo, contudo, as iniciativas referentes ao setor elétrico tiveram sucesso apenas parcial. Diante de enormes resistências políticas, as propostas de criação do Plano Nacional de Eletrificação e da Eletrobras não foram adiante<sup>28</sup>. Por outro lado, o projeto que estipulava a criação de um imposto único de eletricidade e do Fundo Federal de Eletrificação veio a ser aprovado (BRASIL, 1954). Com isso, os trabalhos da Assessoria Econômica permitiram que se reunissem os recursos necessários para a execução de empreendimentos realizados nos âmbitos da Comissão Mista Brasil-EUA e do BNDE e, ademais, lançaram as bases financeiras para que mais tarde a Eletrobras viesse a funcionar<sup>29</sup>.

Tamánhas realizações foram possíveis por conta do enorme grau de autonomia adquirido pela Assessoria Econômica. Não obstante, vale ressaltar que esta autonomia não pode ser confundida com uma separação absoluta entre uma burocracia dotada de prerrogativas extraordinárias e o restante da sociedade. Embora trabalhasse sob o “disfarce” do paralelismo, a Assessoria usou de certos instrumentos para se enraizar junto ao empresariado industrial, sem que virasse refém dos seus interesses. Notadamente, fez uso da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), instituição que, embora fosse vinculada ao Ministério da Fazenda, foi uma criação da Assessoria Econômica e serviu de arena de negociação das propostas dos assessores junto aos setores privados interessados.

A CDI era composta de representantes de diversos ministérios e órgãos do governo e também contava – não apenas na comissão em si, mas também em cada uma das

<sup>28</sup> No caso do Plano Nacional de Eletrificação, as pressões políticas partiram de dentro do governo: sentindo sua competência invadida, o setor de energia elétrica do BNDE inviabilizou a aprovação da proposta (PEREIRA, 1975). Por sua vez, o projeto de criação da Eletrobras foi bombardeado pela imprensa e por alas oposicionistas do Congresso penetradas pelos lobistas das companhias estrangeiras que atuavam no setor – destacadamente a Light (LEOPOLDI, 1994). Ademais, o ministro da Fazenda e o presidente do Banco do Brasil – que à época já eram Osvaldo Aranha e Marcos de Souza Dantas, respectivamente – também manifestaram rejeição à proposta (PEREIRA, 1975).

<sup>29</sup> A empresa seria efetivamente criada em 1962.

subcomissões subordinadas a ela – com dois representantes indicados pelas entidades da indústria<sup>30</sup>. Além disso, também participavam da CDI militares de orientação nacionalista que tinham ligações com grupos industriais e ainda um segmento que Leopoldi (1994) chama de “tecno-empresários”: gerentes de grandes empresas, consultores técnicos e assessores do governo em outros organismos. Assim, foi possível promover, no âmbito desta comissão, a discussão de projetos industriais formulados pela Assessoria Econômica entre todos os setores envolvidos: industriais, militares, técnicos de várias agências do governo e empresários de outros setores<sup>31</sup>.

Este foi o arranjo que possibilitou que a industrialização via substituição de importações desse um novo salto na primeira metade da década de 1950. De um lado, na esfera do planejamento e da proposição, um órgão puramente técnico, composto de quadros qualificados e de mérito reconhecido e, fundamentalmente, autônomo, ou seja, imune a pressões clientelistas e corporativistas. De outro, no plano da negociação política e do gerenciamento de demandas, uma comissão responsável por modular a aliança entre o empresariado industrial e o Estado visando ao desenvolvimento do setor manufatureiro nacional. Deste modo, tornou-se possível garantir eficácia administrativa a despeito da existência de obstáculos sociopolíticos. Como afirma D’Araújo (1992, p. 153-154),

[...] a dinâmica do governo e sua eficiência administrativa na elaboração e na execução de vários projetos importantes numa situação política adversa foi possível basicamente pelo papel de sua Assessoria. Ao governo, ela imprimiu um caráter dinâmico, estável e produtivo, tornando possível que, num quadro de conflito político e de ausência de apoio mais estabilizado, fosse evitada uma paralisia nas decisões.

Funcionando como exemplo de excelência e qualificação técnica em um meio político-administrativo frequentemente acometido pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, o caso da Assessoria Econômica serviria de inspiração para uma nova experiência de paralelização burocrática: os Grupos Executivos do Plano de Metas de JK.

---

<sup>30</sup> Participaram da CDI figuras como Euvaldo Lodi (presidente da CNI), Luis Dumont Villares (indústria siderúrgica e metalúrgica), Jorge Rezende (indústria de máquinas) e Mariano Marcondes Ferraz (indústria de material ferroviário) (LEOPOLDI, 1994).

<sup>31</sup> A título de exemplo, podemos destacar o projeto de implantação da indústria automobilística no Brasil, que resultou em acordos diversos, como a associação entre a Fábrica Nacional de Motores e a Alfa Romeo para montagem de caminhões com nacionalização progressiva da produção, ou ainda os entendimentos para instalação de fábrica da Volkswagen no Brasil em um esforço que reuniu o apoio de empresários do setor siderúrgico, de material elétrico leve e de autopeças e acessórios em oposição ao lobby da General Motors e da Ford (ALMEIDA, 1972; LEOPOLDI, 1994). Também merecem destaque o acordo junto à Krupp para produzir vagões e locomotivas em São Paulo e projetos para o desenvolvimento de turbinas para usinas hidrelétricas (LEOPOLDI, 1994).

#### 4.2.2 Os Grupos Executivos do Plano de Metas de JK

Ao assumir o poder em 1956, JK reproduziu o modelo inaugurado por Vargas cinco anos antes para superar as limitações impostas pelo sistema sociopolítico e seus condicionantes ao projeto de industrialização liderado pelo Estado. Isto é, concedeu importantes parcelas da administração pública aos grupos políticos tradicionais que conformaram sua base de apoio parlamentar, ao mesmo tempo em que tratou de criar instituições paralelas, técnicas e insuladas para levar adiante suas propostas econômicas de cunho estratégico. Assim, “o presidente mitigava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-la diretamente, conseguia atrair pessoal qualificado para os projetos e mantinha os espaços para o clientelismo” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 45).

Os anos do governo de JK foram marcados por relativa estabilidade política: o presidente foi o único do interregno democrático de 1946-1964 a iniciar e concluir seu mandato no prazo previsto pela Constituição. Não obstante, isto somente foi possível por uma série de cuidados políticos adotados por JK. Na seara militar, o presidente atendeu a reivindicações específicas da corporação em termos de salário e equipamento, além de ter dado continuidade à política de indicar militares para cargos de direção em empresas e agências estratégicas como a Petrobras e o Conselho Nacional do Petróleo (PANDOLFI, 2002)<sup>32</sup>.

No plano partidário, JK repetiu Vargas ao reproduzir a aliança entre o PSD e o PTB. O primeiro partido – mais forte no Congresso e referenciado em setores poderosos do mundo rural e da burguesia industrial e comercial – recebeu ministérios-chave como a Fazenda e a Justiça e pôde controlar as relações de clientela já bem estabelecidas em pastas como as de Viação e Obras Públicas e da Agricultura (PANDOLFI, 2002). Por sua vez, o PTB – que havia registrado importante expansão nas eleições de 1955 e era o partido do vice-presidente João Goulart – ficou com o Ministério do Trabalho e institutos de previdência social, de onde pôde organizar a rede corporativista referenciada na base sindical do partido (GOMES, 2002). Afora isso, JK tratou de construir entendimentos com correntes nordestinas da UDN, ao

<sup>32</sup> Ainda assim, JK enfrentou a oposição de grupos minoritários da Marinha e da Aeronáutica que culminaram em duas revoltas de pequenas proporções: as revoltas de Jacareacanga e de Aragarças (COSTA, 2002a; COSTA, 2002b). Ademais, deve-se destacar que, vitorioso nas urnas, JK teve de vencer resistências à sua posse impostas por conspirações entre membros da UDN e setores militares insatisfeitos com o resultado das eleições. Para tal, contou com movimentações lideradas pelo ministro da Guerra Henrique Lott que frearam as pretensões golpistas (LAMARÃO, 2002).

mesmo tempo em que buscava isolar politicamente os grupos udenistas de oposição mais ferrenha e obstrucionista, como a Banda de Música (MOTTA, 2002). Neste contexto relativamente estabilizado, JK conseguiu aprovar a grande maioria das propostas relativas ao projeto que condensava as aspirações desenvolvimentistas do seu governo: o Plano de Metas.

O Plano de Metas representou a primeira experiência efetivamente colocada em prática, no Brasil, de planejamento econômico em larga escala (LAFER, 1975)<sup>33</sup>. Inicialmente, o governo – com o auxílio de uma equipe de técnicos chefiada por Lucas Lopes, um ex-colaborador da Assessoria Econômica de Vargas – firmou uma série de conceitos que estabeleceram referências para a montagem do plano: pontos de estrangulamento internos e externos da economia brasileira que afetavam negativamente as possibilidades de crescimento do produto e, especificamente, da indústria; pontos de germinação com o potencial de acelerar a expansão econômica; e possibilidades de criação de demanda derivada a partir da interdependência existente entre os diversos setores da economia (LAFER, 1975). Tomando tais concepções por base, JK e sua equipe definiram os cinco setores-chave do Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Ademais, o plano ainda contava com uma meta-síntese: a construção de Brasília.

Na sequência, a cada um dos setores foi atribuído um conjunto de metas a serem atingidas no período de governo de JK. Por meio da realização de estudos, a equipe técnica responsável pelo plano definiu objetivos específicos a partir do levantamento das tendências recentes de oferta e demanda de cada setor e, com base nelas, da projeção da composição da demanda para os anos subsequentes (LAFER, 1975). Ao cabo deste processo, havia-se construído um projeto que englobava grande parte da produção nacional e que “conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura” (LESSA, 1982, p. 27).

Diante do desafio de pôr em prática um plano tão abrangente e ambicioso, JK teve de confrontar o mesmo cenário que se afigurara para Vargas anos antes: um modelo de burocracia em que o paradigma da profissionalização instituído pelo DASP não havia se disseminado por completo e onde ainda vigorava, em muitos espaços, a lógica do clientelismo e do patrimonialismo:

---

<sup>33</sup> Anteriormente, haviam sido registradas outras iniciativas de planejamento da economia brasileira, como a Missão Cooke (1942-1943), o Relatório Simonsen (1944-1945), a Missão Abbink (1948) e o Plano SALTE (1948). Entretanto, nenhuma destas propostas atingiu o grau de profundidade e complexidade das formulações que o Plano de Metas atingiria; ademais, algumas sequer foram operacionalizadas.

[...] em 1958, segundo os dados do censo do servidor público federal, havia 229.422 funcionários públicos federais, porém, até aquela época, o DASP só havia habilitado em concurso 28.406 pessoas, donde a ilação de que, na melhor das hipóteses, apenas 12% do funcionalismo público federal teria ingressado pelo sistema de mérito. Se a isto acrescentarmos que, em geral, diversos textos legais dissolveram as diferenças jurídicas entre concursados e não-concursados (extranumerários tornando-se funcionários, interinos efetivando-se, etc.), diluindo, dessa maneira, nos diversos órgãos governamentais o impacto das medidas que visavam ao aprimoramento da administração pública, pode-se concluir que a competência no serviço público era difusa (LAFER, 1975, p. 39).

A supracitada adesão do PSD, do PTB e de setores minoritários da UDN significara a formação de uma base de apoio parlamentar que permitiu ao governo a aprovação do Plano de Metas e de recursos orçamentários e extra-orçamentários – créditos especiais, por exemplo – necessários para sua implantação. Ao atender o apetite por cargos e recursos públicos das alas políticas mais tradicionais, JK criara as condições *políticas* para pôr suas propostas em prática. Por outro lado, o presidente parecia ciente de que o mesmo mecanismo que lhe propiciara estabilidade parlamentar poderia inviabilizar a reunião das condições *operacionais* imprescindíveis para a realização do Plano de Metas. Deste modo, teve de buscar uma fórmula que livrasse as atividades cruciais de execução do plano da ineficácia reinante em boa parte das agências governamentais e garantisse a dinamicidade necessária para um esforço tão grande de desenvolvimento industrial. Encontrou-a na criação de instrumentos extra-constitucionais traduzidos na paralelização burocrática. Nas palavras de Benevides (1979), uma “forma sub-reptícia” de obter poderes para realizar o Plano de Metas sem ter de passar pelas longas negociações e pelos entraves oposicionistas que caracterizavam a atividade de um Legislativo inorgânico e clientelista.

Ainda em 1956, JK considerara a possibilidade de dar continuidade à reforma geral do serviço público a que Vargas tentara dar prosseguimento através do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis de 1952. No entanto, desistiu da ideia em função das prováveis resistências políticas que sofreria. Inspirado na Assessoria Econômica de Vargas, o presidente optou por um caminho mais fácil que lhe permitisse aproveitar a margem de manobra política que possuía. Assim, decidiu designar a tarefa de executar o Plano de Metas a um conjunto de organismos informais diretamente vinculados à Presidência da República, compostos por quadros técnicos e burocraticamente insulados: os Grupos Executivos.

Os Grupos Executivos consistiram em órgãos administrativos especiais de tipo colegiado que assumiram a tarefa de elaborar e coordenar as políticas dos setores econômicos que dependiam da participação do setor privado no Plano de Metas. Assim como ocorrera com a Assessoria Econômica, estes órgãos foram diretamente subordinados à Presidência, o

que lhes garantiu maior autonomia em relação à dinâmica político-partidária dos ministérios e do Legislativo e, com isso, maior agilidade operacional em relação às estruturas oficiais de Estado (KORNIS, 2010). A composição dos Grupos Executivos também respondeu à necessidade de contornar a burocracia tradicional: aproveitando-se do legado positivo deixado pela reforma “daspiana” nos nichos burocráticos em que ela pôde incidir, JK recrutou pessoal de perfil técnico em agências como a SUMOC, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX)<sup>34</sup>, o Conselho de Política Aduaneira (CPA)<sup>35</sup>, o BNDE e o próprio DASP (LAFER, 1975; NUNES, 2003).

Além dos administradores públicos, os Grupos Executivos ainda contaram com a participação direta de representantes do setor industrial privado, o que impôs a estes órgãos paralelos o desafio de oferecer soluções técnicas em parceria com os grupos interessados. Diferentemente do que ocorria com outras agências contaminadas pelo patrimonialismo, contudo, esta modalidade de cooperação jamais se confundiu com apropriação privada dos meios públicos. Este fato certamente se explica por pelo menos três fatores:

- a) a mentalidade coletiva de um quadro profissional formado nos marcos “daspianos”;
- b) a vinculação direta dos Grupos Executivos à Presidência e o grau de autoridade que derivava disto, já que em caso de conflito era o próprio presidente que arbitrava; e
- c) a existência do Conselho do Desenvolvimento.

O Conselho do Desenvolvimento era o órgão coordenador das diversas medidas econômicas do Plano de Metas. Uma vez que a cada grupo executivo correspondiam apenas as políticas específicas de um setor específico, havia a necessidade de uma estrutura burocrática – também bastante dinâmica e que fugisse à lógica da burocracia tradicional – que coordenasse o esforço mais amplo de planejamento econômico. Assim, JK instituiu o Conselho do Desenvolvimento, um órgão composto por quase todos os ministros, pelos chefes de gabinete Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE (BRASIL, 1956a)<sup>36</sup>. Ademais, o conselho ainda contava com uma secretaria geral – cujo chefe era nomeado diretamente pelo presidente da República – integrada por servidores civis e militares recrutados em autarquias e empresas de economia mista e por um grupo de consultores especiais que reunia especialistas do setor público e do meio privado e que era

<sup>34</sup> Criada em 1953 em substituição à Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil.

<sup>35</sup> Criado em 1957 no âmbito de uma profunda reformulação da legislação aduaneira (SOUSA, 2010).

<sup>36</sup> Em 1959, o Conselho do Desenvolvimento ainda passaria a contar com a participação do diretor-geral do DASP.

encarregado de fornecer assistência técnica permanente ao conselho e a seus grupos de pesquisa e de trabalho (BRASIL, 1956; FGV, 2010)<sup>37</sup>. Em última instância, este órgão servia para gerenciar conflitos, definir prioridades, monitorar a implantação das propostas e o cumprimento das metas, contornando eventuais ineficiências e assegurando o devido funcionamento dos planos setoriais pelos quais os Grupos Executivos se responsabilizavam.

Assim, foi possível assegurar um modelo de colaboração entre burocratas e empresários que funcionou com graus de agilidade e eficácia muito superiores àqueles verificados em outras partes da burocracia. No mesmo sentido, Nunes (2003) ressalta a importância do fato de que as empresas participantes do Plano de Metas negociavam diretamente com os quadros investidos do poder de decisão e execução dos projetos industriais, sem que tivessem de recorrer a intermediários para tal. Ademais, os técnicos dos Grupos Executivos, por serem recrutados em outras agências da burocracia econômica, tinham contatos diretos com estas instituições, o que facilitava a tomada rápida de decisões relativas a quaisquer necessidades que surgissem, como concessões tarifárias e outras facilidades.

No que tange ao financiamento, esta agilidade era especialmente importante. Não à toa, JK tratou de disponibilizar recursos financeiros não sujeitos a cortes orçamentários e reforçou substantivamente as carteiras de crédito do BNDE (LAFER, 1975). Além disso, o presidente recorreu frequentemente a uma tática que consistia em apresentar ao Congresso uma programação orçamentária definida em termos gerais, sem maiores especificações, o que lhe oferecia uma dupla vantagem: facilitava a aprovação do orçamento e permitia que os Grupos Executivos – e também as sociedades de economia mista e as empresas públicas envolvidas no Plano de Metas – aplicassem as verbas independentemente do controle parlamentar (BENEVIDES, 1979). Com autonomia orçamentária e contato imediato com as fontes públicas de financiamento, os Grupos Executivos podiam providenciar recursos rapidamente sempre que houvesse demanda para tal. T tamanha eficiência contrastava brutalmente com o ritmo usual de tramitação de projetos industriais na burocracia tradicional: inicialmente, o projeto de uma nova instalação fabril passava pelo crivo da CACEX, que averiguava a existência de similares nacionais; a seguir, o Ministério da Guerra avaliava as implicações da nova fábrica para a segurança nacional; por fim, a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil verificava a disponibilidade dos recursos monetários necessários para o empreendimento (MOTTA, 1968). Como afirma Nunes (2003),

---

<sup>37</sup> Eventualmente, o Conselho do Desenvolvimento contava também com a colaboração do Conselho Nacional de Economia e de funcionários de ministérios e outras agências do Executivo (FGV, 2010).

além do longo tempo perdido no atoleiro burocrático, os projetos não eram examinados como um todo pelas agências interessadas em sua execução. Mais ainda, a seleção dos projetos a serem apoiados era muito difícil, porque cada agência utilizava diferentes critérios para avaliá-los. A ausência de uma perspectiva única e global entre as agências tornava extremamente complicada a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento industrial (p. 110-111).

Durante seu governo, JK criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (GEICON)<sup>38</sup>, o Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE) e o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE). A criação de todos estes órgãos se deu através de decreto, o que também denota a tentativa de livrar a execução do Plano de Metas da interferência do Congresso e da política partidária sempre que possível.

O mais destacado de todos foi, sem dúvida, o GEIA. Este órgão foi criado em 1956 através de decreto que lhe incumbiu da elaboração e posterior envio ao presidente de planos referentes a linhas de fabricação de automóveis no país, do exame de projetos referentes à indústria automobilística, da recomendação destes mesmos projetos às instituições responsáveis pela provisão de créditos para os empreendimentos e da supervisão da execução dos projetos em andamento (BRASIL, 1956b). O GEIA contava com cinco membros fixos: o ministro da Viação e Obras Públicas, o diretor-executivo da SUMOC, o diretor-superintendente do BNDE, o diretor da CACEX e o diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil<sup>39</sup>. A representação da indústria se dava através do conselho consultivo da instituição, que contava com a participação de membros dos institutos de tecnologia, dos sindicatos patronais, da indústria de autopeças, dos fabricantes de automóveis, dos produtores de aço e do comércio de veículos.

A atuação do GEIA foi central para o desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil, que deu um salto durante o governo de JK a partir de um modelo em que o capital estrangeiro ficou responsável pela fabricação de veículos automotores, ao passo que a indústria nacional atendeu a demanda por autopeças. Este arranjo foi possibilitado pela atração de investimentos externos condicionada por planos automobilísticos elaborados por este grupo executivo que previam que as empresas que cumprissem certas exigências em termos de alcance de taxas de participação de produtos nacionais no peso total do veículo

---

<sup>38</sup> Mais tarde substituído pelo Conselho Coordenador da Indústria de Construção Naval (COCICON).

<sup>39</sup> Em 1958, um novo decreto incluiu ainda o presidente do CPA entre os quadros fixos do GEIA (BRASIL, 1958a).

poderiam usufruir de vantagens (LESSA, 1982)<sup>40</sup>. O preenchimento destes requisitos era avaliado periodicamente pelo GEIA. Uma vez que fossem atendidas as exigências, o grupo executivo concedia os incentivos de maneira fácil e desburocratizada, o que era possível em função da participação no GEIA das figuras de chefia de órgãos centrais da administração econômica mencionadas acima.

Tão importante quanto o GEIA para o setor automobilístico foi o GEICON para a indústria naval. O grupo executivo foi criado em 1958 com os objetivos de estudar, propor e estabelecer as normas e critérios a serem observados na execução das metas de construção naval do Plano de Metas e estudar, propor e coordenar as medidas necessárias para realizar projetos de estaleiros (BRASIL, 1958b). Para tal, o GEICON contou com uma definição prévia de muita importância: a criação de um Fundo de Marinha Mercante que contribuiu para o financiamento dos projetos navais (BRASIL, 1958c). O órgão foi constituído pelos mesmos integrantes que já compunham o GEIA e, além deles, pelo presidente da Comissão de Marinha Mercante, pelo diretor de Portos e Costas do Ministério da Marinha e pelo diretor-geral do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais. Ademais, contava ainda com assessoria técnica de outras agências da administração pública.

Em apenas dois anos de trabalho, o GEICON aprovou 12 projetos (KORNIS, 2010). Ademais, sua agilidade na aprovação e implantação de projetos encontra poucos precedentes na burocracia econômica brasileira. O órgão foi instituído em junho. Menos de um mês depois, o governo emitiu decreto que estabeleceu as diretrizes básicas para a implantação de uma indústria brasileira de construção naval, o que permitiu que o GEICON iniciasse efetivamente seus trabalhos (BRASIL, 1958d). Apenas dois dias após o referido decreto, o grupo executivo expediu suas primeiras resoluções referentes à fixação de normas para a nacionalização da construção naval, à elaboração de projetos de estaleiros e à concessão de subsídios cambiais para importação de equipamentos; em agosto, estabeleceu um cronograma para apresentação de projetos; em novembro, já havia aprovado o projeto de expansão do Estaleiro Mauá em Niterói (RJ) e o projeto de constituição do Estaleiro Ishikawajima no Rio de Janeiro; em janeiro de 1959 aprovou a instalação do Estaleiro Verolme em Angra dos Reis (RJ); e nos seis meses seguintes aprovou outros sete projetos (NUNES, 2003). Ainda que a construção naval não estivesse no centro de um plano que enfatizava, sobretudo, o transporte rodoviário, pode-se considerar que a construção de dois grandes estaleiros representou um

---

<sup>40</sup> Dentre estas vantagens, Lessa (1982) destaca reservas de câmbio para importação de partes complementares, liquidação de financiamentos obtidos no exterior a taxas cambiais favorecidas, isenção de direitos de importação sobre equipamentos e partes complementares e financiamentos do Banco do Brasil e, eventualmente, do BNDE.

esforço considerável de dinamização de um setor que até então contava apenas com uns poucos estaleiros voltados para a produção de pequenas embarcações e reparos de menores proporções (KORNIS, 2010). Ao promover e coordenar os diversos incentivos governamentais que foram concedidos à construção naval, a participação do GEICON foi vital neste processo.

Os casos do GEIA e do GEICON ilustram o sucesso das iniciativas de paralelização burocrática representadas pelos Grupos Executivos do Plano de Metas. Do mesmo modo ágil e eficiente operaram o GEIMAPE e o GEAMPE. O primeiro, instituído em 1959, foi responsável por projetos relacionados a linhas de fabricação da indústria mecânica pesada. A equipe fixa do órgão era composta pelo presidente do BNDE, pelo presidente da Comissão de Tarifas, pelo diretor-executivo da SUMOC, pelo diretor da CACEX, pelo diretor da Carteira de Câmbio e pelo presidente da Associação Brasileira da Indústria de Base (ABDIB) (BRASIL, 1959). Por seu turno, o GEAMPE, criado em 1960, visou à elaboração de um plano de amparo às pequenas e médias empresas industriais com o objetivo de melhorar sua produtividade e fortalecer sua estrutura financeira. O órgão tinha como membros permanentes os mesmos integrantes do GEIMAPE acrescidos do secretário-geral do Conselho do Desenvolvimento, do diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e do presidente da CPA (BRASIL, 1960). Ademais, contava com o suporte de membros de outras agências da administração federal e de um conselho consultivo composto por representantes do SENAI, do SESI, do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, do MTIC, da Diretoria do Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura, do Instituto Nacional de Tecnologia do MTIC, da ABDIB, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria.

O êxito do Plano de Metas encontra respaldo nos números. Ainda que parte das metas não tenham sido atingidas, a economia se expandiu substantivamente por conta dos investimentos vultosos do período<sup>41</sup>: depois de um crescimento modesto de 2,6% em 1956, o Brasil cresceu a uma média anual de 9,3% entre 1957 e 1961 (VILLELA, 2004). Ao mesmo tempo, o setor industrial aumentou sua participação na economia em detrimento da agropecuária – atingindo 32,2% do PIB – e o processo de substituição de importações entrou em uma nova fase marcada pela duplicação da participação dos subsetores de bens duráveis e de bens de capital em relação ao total do valor adicionado industrial (VILLELA, 2004). Neste processo atuaram decisivamente os Grupos Executivos. Ágeis e eficazes, estes órgãos

---

<sup>41</sup> A taxa de investimento saiu de 13,5% em 1955 para 18% em 1959 (VILLELA, 2004).

expandiram as possibilidades de atuação do Estado na economia, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento industrial brasileiro. Ao fazê-lo, consagraram um novo modelo: a paralelização burocrática.

#### 4.3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A tensão entre aspectos de mudança e de permanência fez parte do processo de modernização conservadora pelo qual passou o Brasil na trajetória de construção do capitalismo nacional. Na esfera da burocracia econômica e das suas relações com os agentes econômicos privados, dois sistemas aparentemente opostos conviveram: de um lado, o modelo clientelista e patrimonialista que legava importantes parcelas da administração governamental ao jogo da troca de favores e da confusão entre a coisa pública e os negócios privados; de outro, o modelo racionalizante e moderno que visava à profissionalização da gestão pública e privilegiava os critérios do mérito e do universalismo.

No Brasil da década de 1950, Vargas e JK foram confrontados com o desafio de implantar grandes projetos de desenvolvimento industrial em meio a este cenário. Impedidos de realizarem reformas profundas no aparelho estatal brasileiro, os dois governantes tiveram de recorrer a uma solução bastante original para garantir a eficácia da atuação estatal na seara econômica: a paralelização burocrática. Apostando em órgãos burocráticos investidos de elevado grau de informalidade em seus procedimentos e compostos por quadros técnicos e muito qualificados, Vargas e JK criaram a Assessoria Econômica e os Grupos Executivos do Plano de Metas, respectivamente. Articuladas com representantes do setor industrial privado – e ao mesmo tempo protegidas das pressões particularistas dos grupos de interesse – e conectadas com outras agências sensíveis da burocracia econômica, estas instituições desempenharam suas funções com graus de agilidade e eficácia bastante superiores à média e foram vitais para o êxito na realização de projetos de grande monta, como a criação da Petrobras e a execução do Plano de Metas. Deste modo, contribuíram destacadamente com a industrialização vivenciada pelo Brasil no século XX.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da paralelização burocrática concedeu ao Estado Desenvolvimentista brasileiro um grau de autonomia e eficácia sem igual em outras instituições do período analisado neste trabalho, qual seja aquele compreendido entre a ascensão ao poder do grupo liderado por Getúlio Vargas e o fim do governo de Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas. Esta época foi marcada pelo despertar de um rico processo de aceleração do crescimento econômico e de impulso a transformações estruturais pela via da industrialização.

Nos últimos quarenta anos, a economia brasileira tem passado por uma perda de participação relativa do setor manufatureiro em relação ao produto e ao emprego sem que tenha atingido o patamar de desenvolvimento que outros países conseguiram atingir. Mesmo depois de meio século de substituição de importações, o Brasil não logrou desenvolver os “ativos baseados no conhecimento” ou criar tecnologia endogenamente na escala que outras nações atingiram ao se industrializarem. Diante disso, a atenção com o tema da indústria e suas potencialidades econômicas merece ser recuperada. Nesse sentido, a experiência do passado pode ter lições a oferecer.

A importância de um Estado capaz, autônomo, eficaz e eficiente é uma delas. No primeiro capítulo deste trabalho, buscamos ressaltar este aspecto ao recorrer às proposições da abordagem do *Developmental State*. De acordo com larga tradição de pensamento que remonta ao século XIX, a atuação estatal é especialmente importante nos casos de economias relativamente atrasadas. Herdeiros desta corrente intelectual, os autores alinhados com a vertente desenvolvimentista enfatizam um aspecto-chave que buscamos ressaltar neste trabalho: a existência de burocracias econômicas autônomas, protegidas das pressões de grupos de interesse, tecnicamente qualificadas e, deste modo, capazes de liderar projetos econômicos de largo alcance junto a outras agências de Estado e aos setores privados envolvidos no processo.

No Brasil, o primeiro esforço abrangente de desenvolver algo nesse sentido foi feito no primeiro governo Vargas. Neste período, o Estado brasileiro passou por um processo de expansão e diversificação organizacional acompanhado de uma tentativa de reformar o serviço público do país por meio da criação do DASP. Este órgão foi responsável por elevar o grau de institucionalização da administração pública, profissionalizando parcela do corpo de funcionários das burocracias e ampliando os mecanismos de controle da máquina governamental. Não obstante, a queda de Vargas em 1945 representou o abandono do DASP

e das pretensões reformistas que lhe serviram de motivação. Neste contexto, as mudanças em favor da disseminação do mérito e do universalismo foram freadas em favor da manutenção de práticas clientelistas e patrimonialistas que historicamente marcaram o funcionamento de boa parte da burocracia tradicional do Estado brasileiro.

Neste cenário, Vargas – em seu segundo governo – e Kubitschek tiveram de recorrer à paralelização burocrática para escaparem da paralisia decisória que frequentemente acompanhava o processo político de negociação de pautas econômicas e, com isso, puderam garantir rapidez e eficiência na execução de seus planos e propostas de industrialização. Materializada na Assessoria Econômica de Vargas e nos Grupos Executivos do Plano de Metas de JK, a paralelização burocrática foi uma solução pragmática que se traduziu na estruturação de órgãos informais, autônomos, insulados e compostos primordialmente por quadros técnicos recrutados em outras partes da administração pública. Aproveitando-se dos legados do DASP em termos de formação de pessoal qualificado e disseminação de uma cultura de mérito em certos nichos da gestão governamental, Vargas e Kubitschek souberam utilizar as burocracias paralelas como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico sem confrontar diretamente os entraves da burocracia tradicional, onde foram mantidos os espaços para o clientelismo e os demais ditames da governabilidade.

A paralelização burocrática não representou, certamente, uma solução ideal, posto que o caráter informal das agências criadas em nada contribuiu para a institucionalização efetiva de uma burocracia profissional e meritocrática. Ademais, é justo considerar que a criação de organismos paralelos e informais fragmentou a estrutura governamental e, além disso, provocou conflitos e superposições com os ministérios que compunham o arcabouço burocrático permanente. Ainda poder-se-ia mencionar o problema da não-publicidade das decisões das burocracias paralelas, o que dificultava o controle público sobre as mesmas.

Não obstante, os resultados atingidos a partir da paralelização burocrática são de grande magnitude. Entre outras realizações, a Assessoria Econômica foi decisiva para a criação da Petrobras; do mesmo modo, os Grupos Executivos foram centrais para a instalação da indústria automobilística. Assim, estes órgãos se aproximaram da excelência propugnada pelos autores da abordagem do *Developmental State*. Dotadas de elevados graus de poder, autoridade e competência técnica e compostas por uns poucos indivíduos bastante qualificados, as instituições paralelas conseguiram cumprir com sucesso a função de coordenar os agentes econômicos nacionais e garantir a complementaridade entre as suas ações, como restou evidente no caso do Plano de Metas. Protegidas da interferência privada pela autoridade emanada da Presidência da República, puderam formular projetos abrangentes

de desenvolvimento. Associadas a conselhos consultivos igualmente informais e supervisionados pelo presidente, estabeleceram laços de articulação com o capital privado para viabilizar a execução de suas propostas. Fortalecidas pelo insulamento sem abdicar de canais de negociação de metas e políticas com os demais agentes, definiram um novo modelo de atuação do Estado que deixaria marcas pelos anos seguintes de industrialização.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-71.

ALMEIDA, José. **A implantação da indústria automobilística no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

ALMEIDA, Rômulo de. Prefácio. In: PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia elétrica e siderurgia: depoimento a Medeiros Lima**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 15-25.

AMSDEN, Alice H. The State and the Taiwan's economic development. In: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 78-106.

\_\_\_\_\_. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **A ascensão do "resto": os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BAPTISTA, Margarida A. C. **Política industrial: uma interpretação heterodoxa**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 579/38**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1938. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De10579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10579.htm)>. Acesso em: 21 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.711/52**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Rio de Janeiro, DF, 1952a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/1950-1969/L1711.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.749/52.** Dispõe sobre o imposto único dos lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza. Rio de Janeiro, DF, 1952b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1749-28-novembro-1952-366599-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.004/53.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.308/54.** Institui o Fundo Federal, de Eletrificação, cria o impôsto único sobre energia elétrica, altera a legislação do impôsto de consumo, e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1954. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/1950-1969/L2308.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/1950-1969/L2308.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 38.744/56.** Cria o Conselho do Desenvolvimento e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1956a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38744-1-fevereiro-1956-338702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 39.412/56.** Estabelece normas diretoras para a criação da Indústria Automobilística Brasileira e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas. Rio de Janeiro, DF, 1956b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39412-16-junho-1956-332154-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 43.715/58.** Inclui o Presidente do Conselho de Política Aduaneira entre os membros a que se refere o art. 15 do Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956. Rio de Janeiro, DF, 1958a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-43715-19-maio-1958-382561-norma-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 43.899/58.** Cria no Conselho do Desenvolvimento o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval. Rio de Janeiro, DF, 1958b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-43899-13-junho-1958-383035-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.381/58.** Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências Rio de Janeiro, DF, 1958c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L3381.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3381.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 44.031/58.** Estabelece as diretrizes básicas para implantação e desenvolvimento das indústrias de construção e reparos navais e complementares. Rio de Janeiro, DF, 1958d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44031-9-julho-1958-383128-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.753/59.** Estabelece normas diretoras para o desenvolvimento da Indústria Mecânica Pesada e institui o Grupo Executivo para aplicação dessas normas. Rio de Janeiro, DF, 1959. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950->

1959/decreto-46753-26-agosto-1959-385927-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 48.738/60**. Cria no Conselho do desenvolvimento o grupo Executivo de Assistência a Média e Pequena Empresa com a finalidade de coordenar medidas de adequado estímulo à média e pequena empresas industriais. Brasília, DF, 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48738-4-agosto-1960-388248-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4069/62**. Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores da União, institui empréstimo compulsório e altera legislação do Imposto de Renda, autoriza emissão de títulos de recuperação financeira, modifica legislação sobre emissão de letras e obrigações do Tesouro Nacional e da outras providências. Brasília, DF, 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4069.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 28, n. 1, p. 9-30, 2007.

CAMARGO, Aspásia; HIPOLITO, Lucia; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; FLAKSMAN, Dora Rocha. **Artes da política: diálogo com Ernani do Amaral Peixoto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo?. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano II: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 107-143.

CARVALHO, José Murilo de. Barbacena: a família, a política e uma hipótese. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 20, p. 153-194, 1966.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 130-153.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo**. Santiago, 2012.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Hamlet* without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development" discourse. In KHAN, Shahrukh Rafi; CHRISTIANSEN, Jens. (Ed.). **Towards new developmentalism: market as means rather than master**. Abingdon: Routledge, 2011.

COHN, Gabriel. Problemas na Industrialização no Século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1969. p. 285-306.

COSTA, Célia Maria Leite. Revolta de Jacareacanga. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dossiê: os anos JK**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002a. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/Jacareacanga>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Revolta de Aragarças In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dossiê: os anos JK**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002b. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/Aragarcas>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O segundo governo Vargas (1951-1954):** democracia, partidos e crise política. São Paulo: Ática, 1992.

DECCA, Edgar de. **1930: o silêncio dos vencidos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova:** revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr.1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012 [1958].

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas:** o poder e o sorriso. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005 [1975].

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano I: O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 387-415.

FIORI, José Luís. Para uma economia política do Estado brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido:** ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 121-159.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

\_\_\_\_\_. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-256, 2004.

\_\_\_\_\_. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003a. p. 248-282.

\_\_\_\_\_. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Vargas: o capitalismo em construção: 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FOSTER-MCGREGOR, Neil; KABA, Ibrahima; SZIRMAI, Adam. **Structural change and the ability to sustain growth**. [S.l.]: UNU-MERIT, 2015. (MERIT working papers, 48).

FREEMAN, Christopher. New technology and catching up. In: KAPLINSKY, Raphael; COOPER, Charles (Org.). **Technology and development in the third industrial revolution**. London: Frank Cass, 2005. p. 83-96.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Conselho do Desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-do-desenvolvimento>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 473-506.

GALJART, Benno. Class and “following” in rural Brazil. **América Latina**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 3-24, 1964.

GEDDES, Barbara. Building “State” autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, New York, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.

GERSCHENKRON, Alexander. El atraso económico en su perspectiva histórica. In: \_\_\_\_\_. **Atraso económico e industrialización**. Barcelona: Ariel, 1973. p. 7-48.

GOMES, Ângela de Castro. O movimento sindical urbano. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dossiê: os anos JK**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002. Disponível em:

<<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/MovimentoSindicalUrbano>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

GRAHAM, Lawrence S. **Civil service reform in Brazil: principles versus practice**. Austin: University of Texas Press, 1968.

GRIJÓ, Luiz Alberto. Uma cena campeira na Avenida Central: políticos rio-grandenses e a Revolução de 30. In: GRIJÓ, Luiz Alberto et al. (Org.). **Capítulos de história do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p. 291-320.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 41-66, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1936].

JESSOP, Bob. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity Press, 2002.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KALDOR, Nicholas. Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom. In: TARGETTI, Ferdinando; THIRLWALL, Anthony (Org.). **The essential Kaldor**. New York: Holmes & Meier, 1989a. p. 282-310.

KAUFMAN, Robert R. Corporatism, clientelism and partisan conflict: a study of seven Latin American countries. In: MALLOY, James M. (Org.). **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. p. 109-148.

KOHLI, Atul. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "Developmental State". In: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 93-136.

\_\_\_\_\_. **State-directed development: political power and industrialization in the global periphery**. New York: Cambridge University Press, 2004.

KORNIS, Mônica. Grupos executivos. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/grupos-executivos>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.

LAMARÃO, Sérgio. Movimento de 11 de novembro. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dossiê: os**

anos JK. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/JkRumoPresidencia/11Novembro>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins. Tenentismo e crises políticas na Primeira República. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano I: o tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 311-350.

LEITE, Cleanto de Paiva. O assessoramento da Presidência da República. **Cadernos de administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in: towards a model of developmental State. **The Journal of Development Studies**, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 400-427, 1995.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954). In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 161-204.

\_\_\_\_\_. **Política e interesse: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira**. São Paulo; Rio de Janeiro: IUPERJ/Hucitec, 1988.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. New York: Praeger, 1967.

LIMA, Marcos Costa. A assessoria econômica do segundo governo Vargas e a construção do Estado brasileiro moderno. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LOVE, Joseph. **O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Industrialization, trade and economic growth. In: VERNENGO, Matías; CALDENTEY, Esteban Pérez (Org.). **Why Latin American nations fail: development strategies in the twenty-first century**. Berkeley: University of California Press, 2017. p. 18-45.

MOTTA, Marly Silva da. JK e as eleições presidenciais de 1960. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

**Dossiê:** os anos JK. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/Eleicoes1960>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Os “boêmios cívicos” da assessoria econômica: saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951-54)**. 2005. Trabalho apresentado no VI Encontro Regional Sudeste de História Oral, Juiz de Fora, 2005.

MOTTA, Paulo Roberto. **O grupo executivo como instrumento administrativo de implementação econômica**. Rio de Janeiro: EIAP/FGV, 1968.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo; Campinas: Editora da UNESP; Editora da UNICAMP, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. [Rio de Janeiro], 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Situação e oposição: um equilíbrio delicado. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dossiê: os anos JK**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/EquilibrioDelicado>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano II: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 13-37.

PELÁEZ, Carlos Manuel. **História da industrialização no Brasil**. São Paulo: ANPEC, 1972.

PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia elétrica e siderurgia: depoimento a Medeiros Lima**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PESSÔA, Samuel. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009. p. 71-82.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira III: o Brasil republicano: estrutura de poder e economia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 153-190.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

REINERT, Erik S. Catching-up from way behind: a third world perspective on first world history. In: FAGERBERG, Jan; VERSPAGEN, Bart; TUNZELMANN, Nick von. **The dynamics of technology, trade and growth**. Cheltenham: Edward Elgar, 1994. p. 168-197.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano I**: o tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 89-120.

SAES, Flávio A. M. de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 20-39, 1989.

SANTOS, Renata Belzunces dos. **A assessoria econômica da Presidência da República**: contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954). 2006. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SEN, Amartya. Development as capability expansion. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Org.). **Readings in human development**: concepts, measures and policies for a development paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-16.

SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOLA, Lourdes. **The political and ideological constraints to economic management in Brasil**: 1945-1963. 1982. Thesis. (Doctorate in Politics) - Sommerville College, Oxford University, Oxford, 1982.

SOUSA, Francisco Eduardo Pires de. Conselho de Política Aduaneira. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-politica-aduaneira-cpa>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SZIRMAI, Adam; VERSPAGEN, Bart. Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005. **Structural Change and Economic Dynamics**, Amsterdam, v. 34, p. 46-59, 2015.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 29-58.

TORRES FILHO, Ernani T. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 223-249.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

VERSIANI, Flávio Rabelo; VERSIANI, Maria Teresa R. O. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Formação econômica do Brasil**: a experiência da industrialização. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 121-142.

VIEIRA, Flávio Vilela; AVELLAR, Ana Paula; VERÍSSIMO, Michele Polline. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 485-502, 2014.

VILLELA, André. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**: 1945-2004. São Paulo: Campus, 2004. p. 25-48.

WADE, Robert. **El mercado dirigido**: la teoría económica y la función del gobierno em la industrialización del este de Asia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

\_\_\_\_\_. The market as means rather than master: the crisis of development and the future role of the state. In: KHAN, Shahrukh Rafi; CHRISTIANSEN, Jens (Org.). **Towards new developmentalism**: market as means rather than master. Abingdon: Routledge, 2011. p. 21-46.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociedade compreensiva. Brasília, DF: Editora da UnB, 2004 [1922].