

PEDRO PAULO ZANLUTHI MASTOS



1290000873



TCC/UNICAMP B297p

A PRIVATIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Verossimilhanças - rise do Estado corporativista brasileiro
Conflitos político empresariais no Brasil 1974-84



Campinas - 1983

TCC/UNICAMP
B297p
IE/873

CEDOC/IE

A PRIVATIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

**Vetos Neo-Liberaís, Crise do Estado desenvolvimentista e
Conflitos político-empresariais no Brasil 1974/76**

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO ROBERTO DAVIDOFF DAS CHAGAS CRUZ

BANCA: PROF. SÉRGIO PRADO

ALUNO: PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS

RA 890965

RELATÓRIO FINAL DE MONOGRAFIA

INSTITUTO DE ECONOMIA - UNICAMP

NOVEMBRO 1993 /

Eu penso que o Estado funciona como uma espécie de coordenador, (...) eu entendo que o Estado é o próprio regulador da economia, (...) Você imagina o dinheiro que se investiu em infra-estrutura neste país exatamente para beneficiar o capital, e isso teve pouco retorno para o Estado, imagina a quantidade de dinheiro que foi emprestado para grandes grupos econômicos, para grandes cadeias de supermercados, para grandes empreiteiras que cresceram às custas do Estado e que não deram retorno para o Estado. Portanto, é preciso reverter o papel do Estado: ele pode ser o coordenador, mas não pode ser apenas o Estado o injetor de recursos, ou seja, o capitalista brasileiro precisa aprender que investimento tem risco, ele não pode apenas querer investir na certeza de que vai ter o retorno garantido e que, se não tiver, o Estado vai arcar com isso. Não é possível fazer política econômica assim. O papel do Estado é de tentar coordenar as mais diferentes atividades...

Luís Inácio Lula da Silva, descrevendo como a privatização do Estado tornava impossível "fazer política econômica assim".

Ora, é óbvio que esta maravilhosa relojoaria só poderá funcionar se for animada por um motor dotado de uma força irresistível e capaz de impedir qualquer deslize na engrenagem. É apenas sob esta condição que os comportamentos dos átomos são coordenáveis; é apenas sob esta condição que o antagonismo e a concorrência podem metamorfosear-se em solidariedade...

Gérard Lebrun, descrevendo o mecanismo através do qual, em uma sociedade "liberal", a solidariedade interessada está a um passo da barbárie particularista.

AGRADECIMENTOS À GUIA DE PREFÁCIO

Agradeço ao prof. Paulo Davidoff; os dois cursos que frequentei, à sua direção, o de Economia Política e o de Economia Brasileira Contemporânea, foram de fundamental importância para que chegasse à visão proposta nesta monografia. Como orientador, exigiu que, primeiro, fundamentasse quaisquer interpretações em um conhecimento rigoroso dos "fatos", para que, depois, pudesse interpretá-los à minha maneira — ensinou-me então uma ótima metodologia. Deu-me livre espaço para tentar algo novo — mas me alertou para buscar fundamentar os saltos interpretativos no paciente rigor empírico-interpretativo (o que, em alguns momentos, não consegui fazer). Deu-me, também, o exemplo contínuo de uma mercadoria rara, now-a-days — o exemplo de um caráter dedicado a uma vocação dignamente.

Agradeço ao prof. Sérgio Prado; suas dedicadas críticas ao trabalho alertaram-me para ambigüidades no conceito de "centralização financeira" (no II PND), para o caráter descritivo da noção de "Pacto" em Lessa e Dain (1980), e para a natureza excessivamente genérica das concepções de Fiori — fazendo-me buscar uma melhor maneira de integrá-los aos meus esforços: busquei então um aproveitamento crítico das idéias de Luciano Martins. Ainda não consegui fazê-lo direito — pela impaciência e pela exigüidade do tempo — mas prometo corrigir os defeitos. Se o prof. Davidoff, severo e paciente, olhava com um misto de ceticismo e incentivo a minha impaciência, o prof. Sérgio Prado incentivava saltos voadores — para depois elogiar e criticar, como deve ser, os resultados.

Do IFCH-UNICAMP, o prof. Sebastião Velasco e Cruz pôs à disposição da pesquisa, valioso material documental sobre o período, com o qual pude confirmar intuições, e ter outras. Não é preciso dizer que a leitura de sua tese de doutoramento foi crucial para o desenvolvimento do trabalho.

O trabalho é dedicado aos meus amigos da turma de 89 da Economia: Ac, Gaspar, Marcão, Marcelo, Roberto e Vini. E também a Ara, Rosa, Adriano, André, Baiano, Bia, Brown University, Braulio, Cláudio, Chris, Dephis, enfim, para não alongar muito, todos os próximos e chegados da lista alfabética de 89 e 90 etc. Sem eles, a vida em Campinas não teria sido possível. É dedicado também à minha família, e à Joana, é claro.

Uma homenagem especial ao mestre José Alves, de Belém do Pará. Ensinou-me o significado e a importância da "consciência histórica" — de modo que quando aprendi algo da "paciência do conceito", não o fiz formal e abstratamente, e muito menos sem a "paixão política". Com sua vibração, mestre Alves ensinou aos seus alunos, e ainda ensina, que não se deve dar passos maiores que as pernas — mas que só conhecemos o tamanho das pernas dando passos e saltos; mais que isso, que é buscando dar saltos que os músculos das pernas se fortalecem (me disse isso em Campinas, eu com as pernas literalmente engessadas...). Com toda gratidão, viva mestre Alves!

ÍNDICE

Introdução	5
O Estado desenvolvimentista no Brasil e os pactos político-empresariais sustentáculos/beneficiários desse Estado	7
Algumas interpretações.....	7
Genericamente, a hipótese do trabalho.....	15
A Política Econômica e os Conflitos Empresariais pós - 1974	27
O anúncio do II Plano Nacional de Desenvolvimento.....	27
A solução financeira do II PND: a necessidade da centralização financeira estatal.....	31
A política econômica e a Campanha contra Estatização.....	37
Os pactos político-empresarias e a estratégia simonseniana de ajuste interno/externo: a "capitulação" financeira do Estado.....	48
Vetos neo-liberais e privatização da política econômica ao final do ciclo brasileiro de industrialização: crise do Estado como ingovernabilidade político-financeira	53
O modo de expansão do Estado pós-64: desenvolvimentista ou predatório?.....	53
Os vetos neo-liberais e a privatização final da política econômica (ou, a "solução de Simonsen").....	64

INTRODUÇÃO

O trabalho surgiu de uma inquietação. Como foi possível que, em toda a "década perdida", o discurso neo-liberal estivesse em ofensiva, apesar de toda a miséria e o desemprego acentuados precisamente pela aplicação do receituário neo-liberal? Como foi possível que os mesmos homens que, "tecnicamente", jogaram o país "na lama" — no começo da década de 80 —, continuassem retendo importante voz pública, com suas "sabedorias econômicas"? Como foi possível que os ingênuos — e os interessados — continuassem propagando as maravilhas "científicas" do neo-liberalismo, apesar de tudo?

A pesquisa deveria, inicialmente, concentrar-se nas razões econômico-políticas da experiência "heterodoxa" do sr. Delfim, em 1980. Ela acabou retrocedendo àquele "período privilegiado de observação das articulações estruturais" entre a economia e o Estado, no Brasil. O período 74-76 viu a ascensão e queda do II Plano Nacional de Desenvolvimento, a intensa campanha neo-liberal contra a "estatização", uma nova privatização do Estado (agora mais acentuada, com o Sr. Simonsen), o início da estatização da dívida externa e, enfim, o início da abertura "democrática".

O estudo do período revelou-se fundamental para o entendimento da gênese econômico-política do neo-liberalismo contemporâneo. Ensinou que o lema-chave da barbárie tipicamente brasileira talvez seja: "cada um por si, e o Estado por todos, isoladamente". Aliás, "por quase todos os empresários, privadamente". "E para alguns mais, obviamente". É um neo-liberalismo tipicamente brasileiro: não é o laissez-faire, é uma forma de "assistencialismo" predador.

O próximo capítulo apresenta duas propostas teóricas da interpretação da natureza desenvolvimentista / privatizada do Estado brasileiro, durante o processo de industrialização. A interpretação de Carlos Lessa e Sulamis Dain (1980), e a de José Luís Fiori. Depois de introduzirem ao tema do trabalho, apresenta-se, ainda genericamente, a hipótese do trabalho.

No terceiro capítulo, são desenvolvidos os temas da divisão técnico-política no interior da administração econômica do governo Geisel — na SEPLAN, Reis Velloso, e Simonsen, no Ministério da Fazenda —; da natureza "nacional-desenvolvimentista" do II PND; das razões da Campanha contra Estatização, que foi encampada com intenso fervor empresarial — como deve ser, um fervor mais

predador, do que "ideológico". Discute-se, então, ainda brevemente, os motivos da crescente ascendência de Simonsen, no "comando" da política econômica.

O último capítulo discute o modo de expansão do Estado pós-64 — com base no clássico trabalho de Luciano Martins. De uma recuperação crítica das idéias de Lessa, Dain e Fiori, e de um aproveitamento igualmente crítico das idéias de Luciano Martins, reformula-se, então a hipótese genérica do segundo capítulo — agora, devidamente articulada, talvez como "totalidade complexa", às várias sugestões interpretativas particulares, "soltas" ao longo do trabalho.

Talvez nada unifique o trabalho tão bem quanto primeiro, o tema da epígrafe: "não é possível fazer política econômica assim": um Estado privatizado parece não permitir governos "arbitrários". Segundo, a pretensão de desmonte teórico da suposta "competência técnica" do neo-liberalismo: só se pode acreditar em tal "neutralidade científica" por ingenuidade, ou por vested interests.

Em qualquer dos casos, o resultado prático é que "não é possível fazer política econômica assim". Isso mesmo. "Não é possível fazer política econômica assim".

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL E OS PACTOS POLÍTICO-EMPRESARIAIS SUSTENTÁCULOS/ BENEFICIÁRIOS DESSE ESTADO

Algumas interpretações

Conforme escrito na introdução, o trabalho começa com a apresentação de algumas interessantes propostas teóricas. Elas se voltam à definição da natureza do Estado desenvolvimentista brasileiro. Concluem que esse Estado tem, também, uma faceta predatória e privatizada, alheia à intervenção modernizante, mas necessária à sua legitimação política. Os autores comentados são Carlos Lessa, Sulamis Dain (1980) e José Luis Fiori (vários anos).

As propostas teóricas desses autores, malgrado suas deficiências, servirão como introdução ao tema do trabalho. Além disso, elas permitirão que venham a ser apresentadas, a um plano mais genérico, as hipóteses desse trabalho.

O ensaio de Carlos Lessa e Sulamis Dain, "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento", fornece uma interessante proposta de interpretação a respeito da especificidade da intervenção estatal nas industrializações latino-americanas. Seria na regulação da articulação entre capitais nacionais e forâneos, no processo de industrialização periférica, que residiria a especificidade (e o limite) da intervenção estatal. O Estado deveria gerir o pacto de associação entre capitais nacionais e forâneos, típico de industrializações pautadas pelo capitalismo associado, isto é, industrializações em que os capitais forâneos tiveram papel fundamental no investimento nas órbitas de valorização industriais.

Esse pacto de associação entre capitais nacionais e forâneos distribuiria diferentes órbitas de valorização, "especializando" os capitais em uma certa divisão dos espaços de acumulação, que se precisavam respeitar, como condição de manutenção do pacto. Ao Estado competia a gestão desse pacto, e a responsabilidade pela observância do respeito às cláusulas constituintes do pacto. Nessa "sagrada aliança", a solidariedade e a convergência de interesses entre os capitais nacionais e forâneos residiria em que as órbitas de valorização não-industrial fossem reservadas aos capitais nacionais, enquanto as órbitas de valorização industriais seriam espaço privilegiado das filiais internacionais. Completando o tripé, o Estado deveria amparar o movimento expansivo de acumulação, e regular, ordenando os espaços e órbitas de valorização, a simbiose entre capitais nacionais e filiais atraídas pelas potencialidades de crescimento: "um espaço de acumulação ordenado e dinâmico é a 'ecologia' predileta das filiais".

Quando das primeiras formulações do pacto de associação (no Brasil, entre as duas primeiras décadas deste século), os capitais nacionais não-industriais consentiriam a penetração de capitais forâneos, regulada pelo Estado, por não pressentirem qualquer "ameaça" nessa penetração; pelo contrário, ela era vista até como portadora de eventuais vantagens pelos capitais nacionais. No entanto, teriam imposto um pacto em que duas cláusulas básicas deveriam ser respeitadas, cabendo a observância de seu respeito ao Estado. A primeira cláusula atribuiria a distribuição das órbitas de valorização: os capitais forâneos não poderiam ocupar os espaços de mercado dos capitais nacionais, reservadas as órbitas não-industriais como frentes de valorização para as quais os capitais forâneos não poderiam diversificar os investimentos. A segunda cláusula rezaria que também a rentabilidade das órbitas sobre controle do capital nacional não poderia ser inferior à órbita industrial, e o Estado deveria garantir essa "tendência à equalização" das rentabilidades.

É na gestão desse pacto de associação entre capitais nacionais e forâneos que residiria a especialidade (e o limite) da intervenção estatal no capitalismo associado. Aí, "as órbitas subordinadas sob o ponto de vista da industrialização não o são sob o ponto de vista político"; eram os capitais nacionais não-industriais que representavam os sustentáculos básicos da reprodução política do Estado, que precisava zelar pela observância das cláusulas básicas do pacto de associação, como condição da reprodução de seus fundamentos políticos. Os capitais nacionais não-industriais precisariam estar consentindo a intervenção estatal (que

devia então se conformar a certos limites), e a base desse consentimento estaria na gestão "responsável" das cláusulas básicas do pacto de associação.

A observância da primeira cláusula — a distribuição das órbitas privilegiadas de valorização reservadas aos capitais nacionais e forâneos — implicaria em haver limites político-estruturais ao processo de centralização do capital. Os capitais forâneos não poderiam partir para um movimento de constituição de "cabeças financeiras que se distribuem pelas diferentes órbitas de capital", por haver bloqueio político à ampla diversificação dos investimentos: existiriam órbitas não-industriais de valorização que estariam reservadas aos capitais nacionais, e a invasão dessas órbitas significaria quebra do pacto de associação que conferia sustentação política ao Estado. Por outro lado, a relativa debilidade técnico-financeira dos capitais nacionais, sempre dependentes de privilégios concedidos pelo Estado para sua reprodução rentável, impediria que deles partisse o movimento em direção à centralização financeira, diversificando-se por amplas órbitas de valorização.

A observância da segunda cláusula - de que a rentabilidade das órbitas sobre controle do capital nacional não poderia ser inferior à da órbita industrial - implicava em que a sustentação política do Estado condicionava-se à sua permissividade com padrões "pervertidos" de valorização, que permitissem que os capitais nacionais obtivessem massas de lucros que ultrapassassem sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas; os capitais nacionais participariam de "órbitas subordinadas que pela peculiar constituição de nosso capitalismo, obtêm do político uma fração substancial do excedente geral do sistema". Isso se faria mediante uma lógica de valorização pautada na especulação com ativos de natureza diversa, amplamente estimulada pelo Estado nas órbitas bancária, comercial, agrária, de construção urbana ou grandes projetos de engenharia civil, etc. "Há uma obliquidade patrimonialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação desses ativos".

O melhor exemplo é o da expansão urbana. "Aqui existe uma profunda e íntima relação com o Estado. A presença do privilégio é inerente à própria possibilidade de valorização. Isso é visível na concessão de licenças para construção, na definição das frentes de desenvolvimento urbano, na troca de regulamentos de edificação, etc. É dispensável mencionar, pelo óbvio, a clara articulação entre parte da inversão pública e operações do setor imobiliário. Finalmente, o capital imobiliário realiza operações de mobilização de recursos e é

emissor de ativos cuja liquidez põe problemas de refinanciamento especiais. Por essa dimensão, está articulado com a atividade financeira pública (...) Há um mistério nos processos de desenvolvimento urbano latino-americanos que talvez seja parcialmente esclarecido se encararmos a cidade como locus de operações de lucros hipertrofiados dos capitais não-industriais e examinarmos a localização estratégica que ocupa o circuito imobiliário para a administração da segunda cláusula do pacto básico (...) Esse capital (imobiliário) tem, nos países latino-americanos, um estatuto privilegiado. Funciona como um ajustador do pacto, ocupando funções que, em uma monopolização avançada, são preenchidas pelo circuito financeiro (grifo meu).

Sintetizando, o Estado garantiria que a rentabilidade nas órbitas de valorização não-industrial, reservadas ao capital nacional, seria alta o suficiente para aproximar-se à equalização com a rentabilidade da órbita industrial. O respeito a essa cláusula do pacto de associação constituinte da industrialização no capitalismo associado latino-americano (e particularmente, brasileiro) seria condição de sustentação política do Estado gestor desse pacto e dessa industrialização; aliás, ao Estado não apenas competiria observar o respeito a essa cláusula, como também participar ativamente de sua realização, mediante estímulo à lógica da valorização patrimonial, com aberta permissividade e incentivo a especulação com ativos diversos.

Sendo assim, o pacto de associação constituinte da industrialização periférica associada colocaria limites político-estruturais à centralização financeira (que procura valorização em várias órbitas) sob a égide dos capitais forâneos, assim como limitava a natureza da intervenção estatal nessa industrialização. O Estado deveria amparar a expansão da acumulação, mas sem deixar de preservar as cláusulas básicas do pacto de associação, que regeria a sustentação política desse Estado. Em momentos de transição/crise, o Estado precisava respeitar dois movimentos: exigia-se que zelasse pela reprodução rentável de interesses capitalistas que "não são capazes de autodeterminar-se no movimento de expansão", sendo então "prisioneiro do padrão esgotado", mas ao mesmo tempo passaria a dispor ("a partir da mesma incapacidade que o limita") "de uma singular autonomia, para diante, na definição de projetos e programas de diferenciação produtiva". A limitação básica do Estado no capitalismo associado estaria em que precisava preservar padrões anteriores de valorização do capital, no mesmo movimento em que "logra tentar o desenvolvimento de forças produtivas que formam um novo padrão de acumulação".

Outra interessante proposta de interpretação da especificidade da intervenção do Estado desenvolvimentista, no Brasil, e dos limites estruturais que constrangeriam ciclicamente essa intervenção, é a de Jose Luis Fiori. Segundo o autor, a principal contradição característica da intervenção do Estado no Brasil se expressaria em sua fragilidade financeira congênita. Ela seria determinada pelo fato de o Estado ter incentivado a industrialização, pilotando um arco profundamente heterogêneo e diversificado de interesses capitalistas. Tarefa precípua do Estado que teria alavancado a modernização seria a de cuidar que fossem preservados os interesses dos capitais articulados a formas pretéritas de valorização, compensando e reproduzindo, politicamente, a "heterogeneidade estrutural" característica de industrializações periféricas.

O Estado pilotava esse heterogêneo leque de interesse através da mobilização distributiva da moeda e do fisco públicos, buscando "compensar" a desigualdade de poder econômico através de subvenções financeiro-políticas. A hierarquia de poderes econômico-financeiros não se refletiria em hierarquias políticas; pelo contrário, a política era meio de compensar a heterogeneidade desigual entre os capitais. Entretanto essa compensação da heterogeneidade econômico-financeira concentrava no Estado muitos ônus financeiros.

Trazendo para si a mobilização financeira necessária ao avanço do processo coordenado de investimentos industriais, em bloco (junto a capitais externos de risco e de empréstimo), o Estado desenvolvimentista administrava uma complicada gestão financeira. Ele precisava respeitar a "heterogeneidade estrutural", graças à equipotência política dos diversos interesses integrantes do compromisso que pilotava. Ao mesmo tempo, deveria mobilizar poupanças para levar adiante o processo de industrialização. O Estado realizava ambas as tarefas, limitado, financeiramente, pela resistência política dos mesmos interesses que precisaria atender em seus gastos, dificultando seu avanço coercitivo sobre as rendas mediante imposição de tributos. Dessa maneira, o Estado apresentava uma debilidade financeira congênita derivada da magnitude e natureza das tarefas de que seria responsável em termos de gastos, comparativamente a seu débil poder de tributação.

Para levar adiante o desenvolvimento industrial, "jogando para frente", através do crescimento, a resolução dos conflitos internos ao heterogêneo compromisso político que pilotava, o Estado recorreria ciclicamente a recentralizações financeiras (não raramente, pautadas e sustentadas por uma centralização autoritária dos poderes decisórios). Essas recentralizações

financeiras não chegavam a resolver estruturalmente sua debilidade financeira. Como cada uma das recentralizações financeiras voltadas à abertura de novas frentes de valorização, seria acompanhada da manutenção dos compromissos heterogêneos e contraditórios, qualquer desaceleração do ritmo de crescimento econômico explicitava a tênue sustentabilidade financeiro-política do Estado.

Na crise, os múltiplos papéis exercidos pelo Estado deixariam de ser complementares, iniciando-se um ciclo de "depuração de responsabilidades". Nas condições de intervenção do Estado no Brasil, uma crise econômica implicaria ("sem qualquer menção a determinismos", adverte o autor) em exacerbação das dificuldades do Estado em pilotar seus diversos e heterogêneos compromissos, surgindo então alguns entraves à governabilidade. Ao desacelerarem-se os investimentos, cairiam as receitas tributárias do Estado, no mesmo processo em que se multiplicavam os conflitos entre agências públicas (seja em virtude de maior competição por recursos escassos, seja por conflitos judiscionais derivados da justaposição entre instâncias decisórias distintas), fragmentando-se o aparelho de Estado em lutas internas, que dificultariam a governabilidade.

A maneira de sair da crise implicava na necessidade do Estado promover recentralizações financeiras e decisórias. O Estado brasileiro precisaria elaborar ciclicamente reformas tributário-financeiras de emergência, como forma de financiar os investimentos públicos e privados, articulados à abertura de novas fronteiras de inversão. A criação de novas fronteiras de acumulação preservaria os horizontes de crescimento da economia brasileira, pactuando os interesses heterogêneos e contraditórios do pacto político que o Estado pilotava. Mesmo que as reformas tributárias emergenciais não resolvessem a fragilidade financeira estrutural do Estado — que seria responsável por "tarefas imensas", e era limitado pela resistência política, contra imposição de tributos, por parte de elites políticas e econômicas heterogêneas que mais dependiam da predação de recursos públicos, do que estariam dispostas a cancelar centralizações financeiras estatais, necessárias à realização dessas "tarefas imensas" — essas reformas garantiriam certo desafogo político, ao sustentarem estratégias de crescimento, mas não revertiam a situação estruturalmente instável das finanças públicas.

As centralizações decisórias autoritárias que acompanhavam as recentralizações financeiras aconteceriam como forma de resolver os problemas de ingovernabilidade, derivados da exacerbação de conflitos entre agências públicas, articuladas a diferentes interesses político-econômicos. Centralizando poderes, o poder central dirigiria conflitos e direcionaria forças para a estratégia de saída da

crise, como forma de avançar o desenvolvimento industrial. Mas essa tarefa também seria limitada pelos interesses diversos e heterogêneos cristalizados no pacto político que o Estado pilotava. Eles impediriam a centralização excessiva de controles e planos de alocação, "em nome de um anti-estatismo esquizofrênico". Esses interesses teriam formas sui generis de representação de interesses¹, "intermediando" interesses diretamente junto às agências públicas, não em nome de uma classe mas qua persona; houvera "privatização" dos aparelhos gestores, devida à maneira pela qual seriam representados interesses à margem de partidos políticos, através de fórmulas corporativas, que transformavam órgãos executivos "em espaços de negociação e arenas de luta político-econômica dos interesses em presença". Nas crises, essa balcanização dos aparelhos de Estado exigiu um surto de centralização de poder que resolvesse a paralisia decisional e a ingovernabilidade², mas essa centralização seria sempre limitada pelo "anti-estatismo" dos mini-pactos de poder. Estes micro-pactos se articulavam diretamente a agências públicas específicas, fragmentando centrifugamente o Estado.

O pacto "anti-estatizante" inscrever-se-ia na própria institucionalidade do Estado, na forma das instâncias monetaristas de controle do valor da moeda, em confronto com a área gastadora (e financiadora do desenvolvimento) no interior do Estado. A esquizofrenia anti-estatista direcionar-se-ia contra o poder coercitivo estatal de emitir poder de compra sobre ativos privados, exigindo "orçamentos equilibrados" e moderação na expansão dos gastos públicos. Concomitantemente, o heterogêneo pacto político, que a um tempo se articulava e criticava a expansão estatal, colocaria limites à centralização financeiro-decisória em torno ao poder central.

Analisando o período pós - 74 no Brasil³, Fiori argumentou que ambos os movimentos anti-estatizantes — a exigência de "orçamentos equilibrados" na busca da estabilização do valor da moeda, e a resistência contra a centralização financeiro-decisória em torno ao poder central — exacerbaram a contradição que acompanhou todo o pacto desenvolvimentista brasileiro. Essa contradição manifestar-se-ia na exigência de que o Estado buscasse avançar o desenvolvimento industrializante, sem que isso representasse excessiva centralização de poderes, finanças e planos de alocação. "Se por um lado o setor privado remeteu sempre ao Estado a função da centralização financeira — sócia inevitável de qualquer industrialização pesada — impediu por outro lado que ela se realizasse plenamente, em nome de seu anti-estatismo equizofrênico". Essa

contradição seria responsável pela debilidade política e financeira estrutural que recorrentemente se abateria sobre o Estado, explicitando nas crises econômicas e nas crises políticas que as acompanharam a dificuldade que o Estado tinha em pilotar o heterogêneo pacto de interesses e compromissos diversos e contraditórios que sustentaram sua intervenção desenvolvimentista desde os anos 30.

Os autores comentados trazem conclusões semelhantes, no que tange a dois aspectos centrais de seus argumentos. Primeiro, o fato de que o Estado desenvolvimentista brasileiro se assentou politicamente em pactos instáveis, em torno a interesses e compromissos altamente diversos e heterogêneos, grande parte dos quais não relacionada diretamente com a expansão dos investimentos propriamente industriais. Segundo, o fato de que recaia sobre o Estado a tarefa de mobilização de poupanças e a centralização financeira, necessárias à alavancagem do desenvolvimento industrial. Essa dupla determinação sobre a articulação político-econômica do Estado desenvolvimentista brasileiro inscreveria uma contradição financeira — e política — provocada pela ausência de uma hegemonia industrializante que informasse, sem ambigüidades, a intervenção estatal. Como os conflitos políticos não teriam sido nunca desempatados em favor dos interesses cristalizados em torno a investimentos propriamente industriais, a condição de sustentação política do Estado, por um lado, relacionava-se à sua capacidade de preservar a "heterogeneidade estrutural", isto é, considerar e atender aos interesses "arcaicos", não voltados diretamente à valorização produtiva industrial. Por outro lado, a condição de sucesso de sua intervenção econômica relacionava-se à sua capacidade de alavancar o desenvolvimento industrializante, a partir da abertura de novas fronteiras de valorização capitalista que sustentassem o crescimento econômico, igualmente necessário à pactuação dos interesses heterogêneos politicamente articulados ao Estado.

Obviamente que os dois compromissos poderiam se tornar desfuncionais um em relação ao outro, em situações em que o Estado não seria mais capaz de atender a ambos, simultaneamente. E essa contradição inscrever-se-ia nas finanças públicas. O Estado desenvolvimentista precisava ter um ampla liberdade financeira, para pilotar satisfatoriamente os dois compromissos. Caso contrário, instalar-se-ia uma acirrada guerra, no interior do Estado, por parte das agências públicas voltadas diretamente para cada um dos objetivos, o predatório-especulativo e o industrializante. E os interesses cristalizados em torno a cada uma das esferas da intervenção pública, a que sustentava, conservadoramente, os arcaísmos econômicos, e a que buscava a modernização

industrializante, tenderiam a voltar-se contra o Estado, lamentando suas insatisfações em lamúrias liberalizantes e anti-estatistas esquizofrênicas que "esqueceriam" suas "relações íntimas" com um Estado em crise financeira e política.

Essa desfuncionalidade entre os compromissos contraditórios pelos quais o Estado se responsabilizava se tornava explícita em períodos de crise econômica, por motivos óbvios. Com a desaceleração dos investimentos privados, caíam as receitas tributárias, radicalizando a debilidade financeira do Estado. Enfraquecer-se-ia sua capacidade, temporária, de atender a um tempo à intervenção conservadora/modernizante que preservaria seus pactos de sustentação política. Também com a crise, as demandas dos diversos interesses se acentuariam (diante dos entraves à valorização dos capitais), de maneira que a efetividade da dupla tarefa "pública" tornar-se-ia estrangida. Não apenas a liberdade financeira do Estado diminuiria com a redução da arrecadação tributária (e tanto mais quando vozes monetaristas ressoassem na crítica ao poder coercitivo público de emitir poder de compra sobre ativos privados, exigindo "orçamentos equilibrados"), como as demandas dos interesses privados radicalizar-se-iam, direcionando-se para as agências específicas que atendiam, diretamente, à voz de seus interesses. Fragmenta-se-ia então, a capacidade de coordenação central, em uma tendência centrífuga, degradando as condições de governabilidade da "coisa pública".

Mais adiante, quando, no quarto capítulo, chegar o momento de definição mais aproximada — menos genérica — das hipóteses do trabalho, far-se-á uma breve crítica às concepções de Lessa, Dain e Fiori. No momento, elas são mais que suficientes para que se apresente, ainda a nível genérico, as hipóteses desse trabalho.

Genericamente, a hipótese do trabalho

A hipótese genérica dessa monografia é que um tal processo de "depuração das responsabilidades" do Estado iniciou-se no Brasil em 1974, ponto de inflexão do crescimento econômico do Milagre e da política econômica perpetrada pelo Estado autoritário. Como se sabe, o governo Geisel respondeu otimisticamente à crise internacional e ao choque do Petróleo, e aos sinais de desaceleração dos investimentos no Brasil. O novo governo lançou um ambicioso programa de inversões públicas e privadas voltadas para os setores básicos da estrutura industrial, de insumos básicos e bens de K, prometendo a manutenção de altas

taxas de crescimento econômico e o resgate, até o final da década, do atraso da industrialização tardia brasileira.

Apesar de prometer altas taxas de crescimento da economia brasileira, o anúncio do II PND foi, quase que imediatamente, seguido por uma intensa gritaria político-empresarial, contra o avanço da estatização posto como ameaça no documento da estratégia e nos discursos de um presidente de um estilo altamente centralizador, como se dizia à época. Naturalmente, a indignação empresarial acompanhada e em certo sentido rebocada pela imprensa conservadora não era proveniente dos empresários do setor nacional de máquinas e equipamentos, a "menina dos olhos" do II PND. Afinal, os empresários desenvolvimentistas já articulavam um leque de propostas industrializantes, junto à burocracia planejadora ligada ao autoritarismo, desde fins da década de 60⁴, e o documento da estratégia de 74 atendeu, largamente, às suas principais demandas. Mais que isso, o II PND cristalizou, institucionalmente, a renovada influência da burocracia ligada ao Planejamento da industrialização (das propostas de nova realocação de recursos públicos e privados, vale dizer), com a criação do SEPLAN e do CDE, o fortalecimento do MIC, a transferência dos fundos do PIS/PASEP para o BNDE, a criação das subsidiárias — IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC —, novas e fartas legislações limitando a autonomia de Estados e municípios, a instituição de tetos de correção monetária nos financiamentos do BNDE, a alteração na sistemática dos incentivos fiscais, etc. Tal reformulação institucional, promovida para adequar os aparelhos do Estado aos novos designios da política econômica, talvez apontasse para uma tendência de centralização administrativa, configurando um claro remanejamento de relações de poder entre as agências de Estado e entre os objetivos e interesses que representavam. Sob outra ótica, a criação do CDE, no entanto, poderia ser encarada não propriamente como uma medida de centralização administrativa, mas sim como uma medida de desconcentração de poder⁵. Pois o CDE passou a rivalizar com a agência onde vinha se centralizando o poder de decisão e legislação sobre política econômica, o CMN.

Assim sendo, a gritaria político-empresarial contra a expansão do Estado não poderia ter partido dos setores privilegiados pela estratégia governamental de 74, mas sim dos interesses que perceberam o II PND não como um resgate do subdesenvolvimento econômico brasileiro — que ainda por cima garantiria a manutenção de altas taxas de crescimento pelo menos até o final da década — mas que o perceberam como uma "ameaça" aos seus interesses no seio do Estado. Grosso modo, o medo fundamental suscitado pelo II PND, e pela reforma ministerial

que o acompanhou, relacionava-se à ameaça seja de centralização administrativa, seja de centralização de recursos financeiros públicos e privados, organizada pelo Estado com o objetivo de atender primordialmente à consecução da proposta de planejamento industrial⁶. Isto é, o II PND ameaçava resolver o dilema conservador/modernizante da intervenção estatal através do desempate em favor da constituição de uma hegemonia política industrializante, pautada e sustentada pelo autoritarismo centralista dos burocratas do Planejamento.

O II PND parece ter ameaçado, aos empresários neo-liberais, com a decisão aparente de pôr fim ao subterfúgio estatal de "jogar para frente" a resolução dos conflitos político-empresariais institucionalizados no seio do Estado. Ele parece ter sido percebido, pelos interesses não diretamente voltados a valorização industrial, como uma resolução sobranceira do poder centralizador do presidente, no sentido de privilegiar o atendimento das demandas dos industriais nacionais.

É difícil comprovar se o governo Geisel tivera mesmo a presunção de desconsiderar, inteiramente, os interesses capitalistas não voltados, diretamente, à proposta industrializante. Mas, pelo menos, o governo parecia dar algumas mostras nesse sentido (veja-se, por exemplo, o aviso de Geisel à "sociedade civil": "O que lhes não podemos nem devemos outorgar, no reguardo da própria dignidade do Poder Federal, será a intromissão, sempre indevida, em áreas de responsabilidade privativa do Governo, a crítica quando desabusada ou mentirosa, as pressões insistentes e descabidos que partem de quem não tem o mínimo compromisso inerente ao múnus público"...).

De qualquer modo, mesmo que o governo Geisel tivesse a presunção de desprezar, olímpicamente, os pactos econômicos articulados intimamente à ditadura durante o delfinato, ele acabou não realizando tal virtual presunção. Se tal presunção existira, o estardalhaço promovido pela Campanha contra Estatização provocou uma mudança relevante na cena política do regime. Se é que o governo foi levado a arbitrar conflitos, a ponto de se alienar timidamente de interesses condominados no Estado, ele o fez contra os empresários industriais nacionais. Apesar de toda a retórica industrializante do II PND, e da ameaça de combater austeramente a especulação financeira, o governo deu passos no sentido de recosturar as fraturas surgidas nos antigos pactos. Mesmo que às custas de montar armadilhas, "de efeito retardado", sobre as finanças públicas.

Genericamente falando, o governo Geisel precisava de uma ampla liberdade financeira, se buscasse pilotar ambos os compromissos político-econômicos: o predatório-especulativo e o modernizador. O II PND propunha um amplo leque de

pesados investimentos estatais, acompanhado de um generoso fundo de financiamento privativo aos industriais nacionais, através das novas subsidiárias do BNDE. Como a desaceleração dos investimentos privados, no final do "Milagre econômico", teve por efeito a tendência à diminuição da arrecadação tributária — junto ao novo fôlego dado aos mecanismos de isenção fiscal — ; e como a grita anti-estatizante, aliada à aceleração inflacionária, colocou certos constrangimentos político-econômicos a emissões não-lastreadas de moeda — principalmente depois de 76, quando se cristalizou institucionalmente, na própria política econômica, um novo "consenso" monetarista — , a liberdade financeira do Estado precisava ser ampliada de alguma forma. Se o governo Geisel mantivesse o intuito modernizador, ao mesmo tempo em que buscasse recosturar as fraturas pactuais manifestadas na Campanha contra Estatização, precisaria de novos meios de "centralizar finanças para distribuir".

Ora, a partir de 1976, o governo voltou atrás quanto às metas quantitativas de investimento público, diminuindo-as — o que prejudicou o setor nacional de bens de K. As empresas estatais foram, ainda, levadas a captar recursos financeiros no exterior, o que provocou redirecionamento das encomendas das estatais. Como grande parte dos empréstimos externos vinculava-se à compra de máquinas e equipamentos no exterior, também aí foi prejudicada a indústria nacional de bens de K. A tomada de empréstimos externos pelas estatais foi uma forma encontrada pelo governo para adiar os problemas cambiais da economia. Associada à redução do ritmo de investimento das estatais, ela também tinha o efeito de liberar o Tesouro das pressões financeiras oriundas dos investimentos estatais. Apesar desse esquema de financiamento das estatais prejudicar a indústria nacional de bens de K, continuaram abertas, aos capitais dessa indústria, as vias de acesso a baratos recursos públicos, via BNDE, com escassa fiscalização de sua aplicação efetiva. Podemos especular que pelo menos parte desses recursos poderiam eventualmente ser canalizados para o mercado financeiro, aproveitando também os altos juros que passaram a ser pagos pela dívida interna pública, a partir de 1976.

Dessa maneira, se o governo pagou tributos a interesses desconsiderados em 1974, ele se alienou apenas timidamente dos empresários do setor nacional de bens de K — e mesmo assim, talvez por motivos alheios à sua vontade. Se o governo precisou montar um esquema de financiamento das estatais que aliviasse as contas externas e o Tesouro, às custas de diminuir a demanda estatal aos fornecedores nacionais de bens de K, ele não desconsiderou totalmente tais

interesses. Eles continuaram tributários de volumosos créditos subsidiados. Isso não servia para compensar a indústria nacional de máquinas e equipamentos da perda de seus sonhos de grandeza, mas continuava a onerar os fundos financeiros públicos.

Sendo assim, o movimento do governo em direção à recomposição de seus antigos pactos foi acompanhado de uma vacilante postura em relação aos novos pactos do II PND. Parece ter-se concentrado no Estado os ônus financeiros da tentativa heróica (ou medrosa) de atender simultaneamente a variadas, heterogêneas e contraditórias demandas, com escasso poder arbitral de selecioná-las e hierarquizá-las no interior da institucionalidade do Estado. Entretanto, o desenvolvimento de dificuldades econômicas no plano interno — a desaceleração dos investimentos privados, o atraso na definição e implementação dos projetos das empresas estatais, e a aceleração inflacionária — ; e no plano externo — a perda continuada de reservas em função dos desequilíbrios comerciais pós-1974, a dificuldade em atrair investimentos diretos externos, mesmo em joint-ventures com os projetos das empresas estatais, e a retração da tomada de recursos de empréstimo externo, por parte dos capitais privados operando no Brasil — implicou no surgimento de difíceis condições econômicas de gestão política dos diversos e heterogêneos interesses capitalistas. Problematizou-se a capacidade do poder central de soldar política e financeiramente seus diversos compromissos políticos.

A capacidade de domar, simultaneamente, interesses capitalistas contraditórios e heterogêneos foi problematizada com o desenvolvimento das citadas dificuldades no plano interno e externo — que desenvolveram-se independentemente do Estado, e a despeito de suas tentativas quixotescas de mover-se contra elas e até dominá-las e revertê-las. O emboglio da política econômica foi acentuando-se pós-76, com o peso crescente das dívidas públicas interna e externa e o desenvolvimento da ciranda financeira, mas o Estado continuou esforçando-se por preservar os diversos minipactos articulados politicamente a ele. Aliás, o endividamento público interno e externo teve um importante conteúdo político: desenvolveu-se, em larga medida, da necessidade governamental de encontrar "soluções de compromisso" entre a exigência de preservação de seus pactos políticos e a de adiamento dos constrangimentos impostos pelos adversos desenvolvimentos da economia, no plano interno e externo. A curto e médio prazo, o endividamento público aumentava a liberdade financeira do Estado, mesmo que às custas da montagem de perigosas "bombas de efeito retardado" contra o próprio Estado.

Grosso modo, desde 74 podem ser verificadas duas maneiras pelas quais o Estado esforçava-se por responder a seus compromissos políticos, e despeito das dificuldades econômicas e do desenvolvimento do encilhamento financeiro público. Há um plano macro em que o Estado buscava conter o efeito que a crise internacional e a desaceleração interna dos investimentos privados teria sobre o crescimento da economia nacional. Nesse sentido, o II PND não deve ser visto apenas como um plano direcionado à transformação da estrutura industrial brasileira, pois era parte de uma intervenção estatal anti-cíclica, que objetivava a manutenção de altas taxas de crescimento econômico, necessário a pactuação de interesses burgueses, assim como à integração material e ideológica das massas médias e trabalhadoras, mediante à abertura de novos postos de emprego e oportunidades de "ascensão social" e aquisição dos signos materiais do "bem-estar"⁷.

Há também um nível micro pelo qual o Estado buscava pactuar compromissos e interesses, através da distribuição de benesses diretas a capitais específicos, que se beneficiavam da obtenção de privilégios creditícios, isenções fiscais, transferências subvencionadas de recursos públicos, articulação privilegiada de fornecimento a projetos de gasto público e outros favores personalizados. Se o plano do macro-crescimento se encontrar obstaculizado, é de se esperar que a forma de soldagem de interesses que opere através da distribuição de benesses personalizadas aumente de importância, com a acentuação de demandas por parte de capitalistas que encontram obstáculos à valorização de seus capitais, clamando por uma ajuda "pública" na realização da "ádua tarefa", o salto mortal de seus valores. É através dessa prática que diversas agências públicas são "privatizadas", mediante a constituição de "anéis burocráticos" corporativos que representam e atendem diretamente a interesses específicos, fragmentando os aparelhos de Estado em uma direção particular avessa a controles centralizantes.

Até o advento das táticas monetaristas de ajustamento dos desequilíbrios externos e inflacionários, em 76, o plano de cooptação de interesses através da "horizontalidade" do crescimento econômico foi ativado, a despeito da crise do Petróleo, e respondendo ao generalizado medo empresarial de que o Milagre econômico viesse a ser bruscamente revertido⁸. Entretanto, o anúncio do II PND foi visto como ameaçador por parte dos interesses específicos não articulados diretamente à valorização produtiva industrial, e ao núcleo estratégico do plano governamental. Frente ao estardalhaço promovido pela Campanha contra

Estatização, o Estado deixou de lado qualquer projeto eventual de centralização ampla das poupanças públicas com vistas à implementação da estratégia — se e que o teve. Dessa maneira, tornou-se necessário levar adiante o projeto das estatais não com a utilização de poupanças públicas, mas mediante ampliação da liberdade financeira, com o processo da estatização dos empréstimos externos. Significativamente, a restrição do repasse de recursos do Tesouro para as empresas estatais, o impedimento da tomada de recursos no mercado interno de crédito e a limitação quantitativa do reajuste de preços e tarifas das empresas públicas foram medidas anunciadas explicitamente pelo Estado, reativa e defensivamente, como desmentidos às acusações e invectivas contra a "estatização do crédito"...

Assim o projeto estratégico iniciou sua implementação sem restringir a liberdade financeira do Estado em pactuar interesses diretamente, pelo nível micro da distribuição personalizada de benesses: "o endividamento externo jogou papel fundamental na alavancagem financeira estatal, permitindo que a tentativa de reordenamento da estrutura produtiva fosse sendo conduzida concomitantemente à solidarização de um amplo leque de interesses privados receptores de fundos públicos subsidiados"⁹. Dessa maneira, a necessidade de recostura pactual dos interesses diversos que sustentavam politicamente o regime, falou mais alto que a estratégia "técnica" dos planejadores, apesar da concentração de pesados ônus financeiros no Estado. O governo precisou sustentar-se politicamente junto a interesses não diretamente relacionados à valorização produtiva industrial, no mesmo momento em que buscava a alavancagem de uma estratégia de transformação produtiva que preservasse o macro-crescimento e a macro-cooptação "horizontalizada" de interesses.

A política continuou falando mais alto que os preceitos "técnicos", mesmo depois da adoção da tática monetarista de ajuste interno e externo, capitaneada pelo ministro Simonsen. Mesmo objetivando diminuir gastos públicos e aumentar juros internos, como forma de resolver os constrangimentos da inflação e do balanço de pagamentos, a debilidade política do regime não permitia que Simonsen avançasse sobre os dois planos, através dos quais o Estado buscava responder a seus compromissos políticos. Se a estratégia monetarista foi prejudicial à macro-cooptação horizontal e indiscriminada de interesses, já que buscou reduzir as taxas de crescimento da economia brasileira, ela não ameaçou tocar imediatamente na cooptação direta de interesses por meio da distribuição de privilégios. Pelo contrário, o processo de elevação das taxas de juros foi

acompanhado da abertura de linhas de crédito subsidiadas que preservaram os capitais privilegiados da contração de crédito interno, compensado inclusive eventuais debilidades financeiras explicitadas na aceleração do processo inflacionário. Abria-se, inclusive, a possibilidade de reaplicação dos fundos financeiros subsidiados no mercado financeiro, aproveitando o aumento das taxas de juros dos títulos da dívida pública. Em tais casos, o Estado patrocinaria uma orgia financeira, funcionando antes como credor bonzinho, e depois como ótimo devedor dos mesmos recursos que emprestara barato.

A partir de 1976, Simonsen patrocinou uma orgia financeira. Se exigiu uma retração do ritmo de investimentos das estatais, e do gasto público em geral, de maneira a reduzir o gap cambial da economia brasileira, ele ofereceu alguns substitutivos aos empresários. Se levou a uma alta das taxas de juros, favorecendo o setor financeiro — um dos principais articuladores da Campanha contra Estatização, como se verá —, ele igualmente abriu amplas linhas de crédito público barato, para agricultores, exportadores em geral, pequenas e médias empresas. Os industriais nacionais, do setor de bens de K, continuaram tributários das poupanças subsidiadas do BNDE. Não tiveram a demanda esperada quando investiram em novas plantas produtivas, otimisticamente, após o anúncio do II PND; mas continuaram tendo acesso a poupanças públicas privatizáveis.

O endividamento externo das estatais provocou um redirecionamento de suas encomendas de máquinas e equipamentos para o exterior, mas ampliou, a curto e médio prazo, a margem da manobra governamental, na coordenação financeira de seus compromissos políticos, com heterogêneos interesses capitalistas. A dívida pública interna tinha um papel político similar. Os títulos da dívida pública funcionavam, simultânea e contraditoriamente, como instrumentos de política monetária e fiscal. Ao mesmo tempo em que buscavam controlar a expansão dos agregados monetários na economia — de acordo com os princípios monetaristas americanos — eles acabavam servindo igualmente a um pragmatismo político tipicamente brasileiro. Fiel aos vetos técnicos de impedir o financiamento de gastos públicos através de emissões não-lastreadas de moeda, Simonsen acabou desvirtuando, politicamente, o funcionamento dos títulos da dívida interna pública, como instrumentos de controle monetário. O próprio Orçamento Monetário acabou responsável por rubricas de gasto de responsabilidade típica do Tesouro, em função do caráter fiscal dessas contas. Através da Conta Movimento do Banco do Brasil, o Banco Central passou a financiar, ao largo do Tesouro, os gastos com o financiamento da agricultura, das exportações, das pequenas e médias empresas,

de parcelas da indústria, do Proálcool, das Contas-trigo, café, açúcar e petróleo, além dos créditos destinados ao setor público descentralizado para pagamento de seus empréstimos externos. Desse modo, o governo financiava seus repasses subsidiados ao setor privado com a tomada de recursos caros, através do endividamento interno. O Estado patrocinava uma orgia financeira: transferia baratas poupanças públicas aos empresários, para depois dispôr, a um preço caro, do mesmo volume de recursos que emprestar barato, se buscasse financiar déficits "não-inflacionariamente".

O governo soldava interesses de uma maneira imediata, com a privatização de poupanças públicas, mas às custas da montagem de armadilhas financeiras preparadas para explodir contra o Estado. A acentuação das dívidas interna e externa ampliava a liberdade financeira do Estado, vis-à-vis a ampliação do leque de interesses cooptados financeiramente, mas teria, ao longo prazo, o efeito de restringir, bruscamente, essa mesma liberdade financeira que amplificara irresponsavelmente.

Mas a importância fundamental dos determinantes políticos para a definição dos limites da política econômica, a despeito da suposta necessidade "técnica" das intervenções, fica mais evidenciada com os projetos Simonsenianos de resolver radicalmente o problema do déficit público em 1979.

Depois de quase três anos de ativação do enfoque monetarista do ajuste interno-externo, Simonsen vociferou contra a excessiva descentralização do aparelho do Estado, que o impedia de executar conseqüentemente sua estratégia de contenção dos gastos públicos. Se Simonsen teve que operar compensações políticas pela implementação de sua tática contencionista desde 76, ativando um amplo leque de repasses subsidiados de fundos públicos, o acirramento das dificuldades de controlar as contas públicas, expressas no aumento das dívidas públicas, o levou a ameaçar com o fim dessas compensações políticas para um futuro próximo. Já havendo avançado sobre o plano do macro-crescimento e da macro-cooptação de interesses, Simonsen ameaçou igualmente avançar, em 1979, sobre o nível micro da distribuição direta de benesses personalizadas. Mais que isso, ele propunha, já no governo Figueiredo um controle centralizador sobre todas as fontes de recursos à disposição da União, dirimindo conflitos jurisdicionais e decisórios entre as agências públicas em seu favor. Essa proposta de centralização financeira teria o objetivo de gerar superávits primários, mas nem para financiar uma nova estratégia de crescimento econômico, nem novo fôlego financeiro para a cooptação creditícia de interesses privados receptores de benesses. A proposta de

centralização financeira teria o objetivo técnico de financiar uma redução gradual do estoque da dívida pública do governo. O objetivo "técnico" do arauto monetarista ameaçou avançar ainda mais sobre os compromissos políticos do regime autoritário. Obviamente que os obstáculos políticos a enfrentar, com uma proposta de recentralização dos poderes e finanças públicas, em um período de acentuação do déficit político do regime, seriam imensos. Lembre-se tão somente da vitória do MDB nas eleições de 1978, confirmando o sucesso eleitoral da oposição em 1974, e as greves trabalhistas do ABC iniciadas também em 1978; era esse o quadro político que recepcionou o novo presidente em 1979. A abertura já parecia irreversível, dificultando novos surtos de recentralização autoritária. Os obstáculos políticos que a proposta Simonseniana enfrentou, com recessão acentuada e intensa centralização recessiva de poderes e finanças públicas, eram muito elevados. Simonsen acabou sucumbindo a esse obstáculos políticos, substituído por um administrador bem mais soft, pragmático e otimista, Herr Delfim Neto.

Se o II PND foi um momento privilegiado de observação das articulações estruturais que conformaram e limitaram a atuação do Estado autoritário¹⁰, a conjuntura de 1979 é outro momento igualmente privilegiado. É um ponto de observação das limitações e constrangimentos políticos que impediram que o Estado autoritário revertesse a tendência de fragmentação centrífuga dos aparelhos de Estado com uma reconcentração centripeda de poderes de coordenação econômica.

Em 1974, depois de um período de grandes sucessos econômicos, acentuada credibilidade nos poderes e competências técnicas dos burocratas ligados ao regime militar — afinal, com suas "imaginações reformistas", e suas habilidades pragmáticas, tinham sido capazes de operar "milagres" —, e promessas otimistas de um novo surto de crescimento, a despeito da crise do Petróleo, os empresários promoveram um estardalhaço político diante do que interpretaram, bem ou mal, como um movimento do governo no sentido de promover uma centralização decisória e financeira, em torno aos burocratas industrializantes. Como seria politicamente viável a proposta explícita do ministro Simonsen, em 1979, de intensa centralização financeira-decisória? Essa proposta surgia depois de quase quatro anos de insucessos econômicos, de quase três anos de fracasso no objetivo manifesto de controlar a inflação, de amplas expressões de insatisfação político-empresariais, e de ampla insatisfação popular, conforme expressa nas eleições e nas greves. Como poderia ser politicamente viável, se, ainda por cima, era voltada explicitamente para objetivos austeros que,

"realisticamente", apontavam para um período de, pelo menos, mais três anos de dificuldades, e até para eventuais "tratamento de choque" que repetiriam "a dosagem aplicada em 1965, quando o produto industrial caiu em 5%" ?

O movimento que levou ao encilhamento financeiro do Estado e à "depuração de suas responsabilidades" não foi provocado por qualquer tentativa estatal implementada no sentido do avanço estatal sobre as poupanças privadas — tal como acusavam as invectivas político-empresariais do período, contra a "estatização do crédito" —, mas, antes pelo contrário, pelo combate político-empresarial contra qualquer centralização financeira necessária à alavancagem da industrialização pesada. Mais propriamente, pelo avanço privado sobre as poupanças públicas, impedindo politicamente que o Estado centralizasse decisões até sobre as poupanças já à sua disposição. Há uma recorrência política de "capitulação" financeira do Estado frente a seus diversos, heterogêneos e contraditórios pactos e compromissos, desde o II PND até Mário Henrique Simonsen.

Se é que Simonsen teve a vontade política de modificar radicalmente o padrão político de "capitalização" financeira do Estado, como parecia manifesto em seus discursos e propostas de 1979, seu substituto, Delfim Neto, levou a cabo outra forma de "capitalização" do Estado. Se Delfim confirmou a preeminência do ajuste das finanças públicas, igualmente planejando a redução gradual dos subsídios, ele, por outro lado, procurou levar adiante um surto de crescimento econômico no momento "estranho" em que o II Choque do Petróleo (e a previsível resposta recessiva por parte dos países centrais) não aconselharia desconsiderar o elevado estoque da dívida externa brasileira, e a piora conjuntural das condições de inserção externa da economia brasileira. O que, no entanto, foi desconsiderado, em função dos outros objetivos mais "preeminentes", talvez porque as demonstrações de otimismo sejam necessárias para galvanizar apoio e empolgação política em torno de um líder. Apesar do embroglio em que se enrolou a administração da política econômica desde 1976, o Estado ditatorial continuou esforçando-se por preservar os diversos pactos articulados politicamente a ele. Delfim, claramente, ativou, com o crescimento "heterodoxo" e a correção pré-fixada dos juros e do câmbio, uma política econômica que completava o saneamento financeiro do setor privado, respondendo às críticas empresariais de que a política simonseniana havia tornado o Brasil o "paraíso dos agiotas". E mesmo quando a política econômica foi obrigada pelos bancos internacionais e pelos organismos "multilaterais" a "capitular" frente à necessidade de ajustar a seco as contas externas da economia

brasileira, esse saneamento político-econômico dos capitais continuou a ser levado a cabo.

A POLÍTICA ECONÔMICA E OS CONFLITOS EMPRESARIAIS PÓS - 1974

O anúncio do II Plano Nacional de Desenvolvimento

Depois de 6 anos de altas taxas de crescimento, em 1974 a economia brasileira passou por um ponto de inflexão. O dinamismo econômico dava sinais de arrefecimento e a mudança a se efetivar no comando do governo central e na política econômica preocupava os empresários instalados no país. O motivo da apreensão é recorrente em épocas de mudança na administração central e econômica: quais seriam as medidas de política econômica a serem tomadas pelo novo governo? Haveriam grandes mudanças ou conservar-se-iam os traços básicos da política pragmática delfiniana, de intenso estímulo ao crescimento econômico? Ora, a apreensão empresarial — e suas pressões, igualmente — voltava-se para esse ponto: exigia-se continuidade ao festim de acumulação iniciada em 1968, não obstante a crise internacional e o choque do Petróleo, e os sinais de desaceleração dos investimentos no Brasil.¹¹

Como se sabe, o governo Geisel respondeu com grande otimismo frente às ameaças de crise externa e de retração interna, anunciando em setembro de 1974 um ambicioso programa de inversões públicas e privadas voltadas para completar a estrutura industrial brasileira, prometendo manter altas taxas de crescimento e resgatar o subdesenvolvimento brasileiro. Tudo isso "com espírito de franqueza e realismo. Mas sem abrir mão da tarefa ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento...".¹² O otimismo é patente, apesar da suposta "franqueza e realismo", e o recado voltado a acalmar as apreensões empresariais é claro: "É certo que não pode haver lugar para otimismo exagerados num universo de profecias sinistras que vão da estagnação inflacionária à depressão econômica

arrasadora. Por outro lado, conformar-se, a priori, ante tais expectativas sombrias de dias difíceis, com um pessimismo derrotista, seria refugar o esforço construtivo que, com fé, tudo pode, e aceitar, pela apatia e pelo desânimo, a generalizarem-se em ondas sucessivas, a realização, afinal, daqueles mesmos prognósticos negativos. Na realidade, o Brasil deverá crescer expressivamente, no próximo quinquênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos, tanto mais se levada em conta sua relatividade às modestas marcas econômico-sociais que a grande maioria de países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, para não falar dos subdesenvolvidos, conseguirão a duras penas alcançar, no mundo que em derredor nos circunda".¹³ (grifo meu).

No entanto, a política econômica orientada para o desenvolvimento modernizador não se constitua como única alternativa proposta pela administração econômica do novo governo. Por assim dizer, a administração da economia estava dividida, desde o início do governo Geisel, em uma proposta modernizadora inicialmente vitoriosa, o II PND, e a proposta muito mais moderada e conservadora encampada pelo ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen. É a proposta otimista e modernizante que aparece como aquela que irá informar os esforços de administração de Estado, mas Simonsen preserva nela seu lugar, devendo cuidar do plano tático da estratégia: o controle a curto prazo das tensões inflacionárias e dos desajustes das contas externas brasileiras. Desde o início do governo Geisel, cristalizaram-se institucionalmente distintas propostas de política econômica, com diferentes instrumentos de execução e distintos métodos: à SEPLAN do ministro Velloso, cabia a execução da estratégia modernizadora, aliada ao ministro Severo Gomes da Indústria e Comércio, às empresas estatais e ao BNDE; na Fazenda do ministro Simonsen, ficava a responsabilidade, de nenhuma maneira desimportante ou desprestigiada, de superar as restrições imediatas colocadas pela inflação e pelo balanço de pagamentos.

Essa dualidade institucional refletia visões diferentes quanto à estratégia a ser seguida pela economia brasileira frente ao choque do Petróleo. A cristalização institucional de uma dualidade de projetos iniciais alternativos e excludentes aponta para o fato de que muito provavelmente não havia no interior da própria máquina do Estado uma solidariedade de medidas econômicas, e um consenso técnico-político orientado em torno à proposta vitoriosa de Reis Velloso, o II PND. Isso torna-se mais claro ao enfatizar-se que Simonsen não simplesmente era o condutor direto do plano tático da estratégia do II PND, mas que propunha em 1974 sua própria estratégia frente às perspectivas de crise internacional. Enquanto o II PND

apostava em um processo de substituição de importações financiado pelo fluxo de endividamento externo¹⁴, a estratégia proposta por Simonsen como alternativa ao II PND, era muito menos intervencionista, mais conservadora e prudente, "liberal", "monetarista".

O conteúdo da proposta simonseniana em 1974 é um modelo de ortodoxia¹⁵, de aberto dissenso frente à estratégia desenvolvimentista. Privilegiava vantagens compativas reveladas para a inserção exportadora da economia brasileira no comércio internacional, e aconselhava menores taxas de crescimento interno, objetivando reduzir eventuais déficits de transações correntes, mediante ativação de políticas fiscais e monetárias contracionistas. De pronto, a economia brasileira deveria responder à crise internacional com um drive exportador associado à desaceleração da demanda interna, concentrando seu esforço comercial, seus investimentos e seus estímulos de política econômica na exportação de minérios, agricultura e pecuária. Sem ameaçar o sistema financeiro interno com controles públicos do direcionamento de créditos, propunha manter um fluxo de capitais externos que financiasse o esforço exportador. A inflação seria combatida através das políticas fiscais e monetárias implementadas para reduzir a demanda interna, além da ativação de controles sobre os salários, e sobre os preços oligopolisticamente administrados.

Frente ao objetivo do II PND de tornar o Brasil uma ilha de prosperidade isolada da crise internacional que a cercava, o plano estratégico proposto por Simonsen era muito mais prudente, e bem menos otimista. Ao invés de desconsiderar sutilmente as dificuldades a serem impostas pela crise internacional, Simonsen acreditava que a economia brasileira deveria se adaptar a um período de menores taxas de crescimento. E ao invés de propor a realização de um esforço de modernização industrial, propunha uma "revisão das prioridades internas de investimento" que se voltasse para um drive exportador assentado em commodities primárias. A única reforma estrutural proposta se referia a uma revisão dentro do sistema de transporte pautado na gasolina, de maneira a reduzir importância da automobilística e incentivar o transporte ferroviário, fluvial e naval.

Apesar de não tão otimista quanto a proposta do II PND, a proposta de Simonsen não feria o status quo dos pactos políticos articulados ao Estado autoritário. Significativamente, ela voltava-se, como toda boa proposta liberal, para o referendado político das linhas de menor resistência buscadas "pelo mercado". Retomando a retórica das virtudes do modelo agrário-exportador, prometia frentes de valorização especulativa no mercado de terras, na agro-

indústria exportadora ou na mineração. Os novos campos a explorar, a fronteira agrícola direcionando-se para o interior dos cerrados, as províncias minerais abundantes, tudo isso constituía linhas de expansão capitalista não sujeitos às dificuldades técnicas e financeiras representadas pelos investimentos industriais de larga monta preconizados pelo II PND. E espaços de valorização patromonialista mais afeitos às práticas especulativas de nossos dominantes capitais agrários, comerciais e bancários, em conexão íntima com um Estado "liberal" que referenda as linhas escolhidas "pelo mercado". Vitoriosa a alternativa intervencionista e modernizante representada pelo II PND, não se podia esperar que a proposta simonseniana tivesse sido completamente vencida ou meramente absorvida no plano tático da estratégia modernizante. A preservação de Simonsen como ministro da Fazenda, com controles diretos sobre a política monetária em condições em que estavam abertas as linhas de fomento do BACEN e famosa Conta Movimento do BB, cristalizou no interior da própria institucionalidade de Estado uma dualidade de propostas econômicas, sendo provavelmente frágil a articulação de consenso técnico-político em torno à proposta industrializante.

É provável que a proposta de Velloso tenha se tornado a proposta oficial do governo Geisel, demonstrando o fôlego político ganho então pela burocracia estrategista e planejadora, em razão do trabalho de articulação da proposta iniciado ainda durante o delphinato. Coadjuante menor do festim da acumulação característico do "Milagre", o planejamento criticava desde então a forma pela qual o espetáculo estava montado: "Não bastam altas taxas de crescimento, é preciso algumas mudanças qualitativas. Para sermos potência precisamos fortalecer a empresa nacional; para sermos potência precisamos de uma industrialização liderada pela indústria de base; para sermos potência precisamos de uma crescente autonomia do processo tecnológico".¹⁶ Carlos Lessa assinalou o papel desempenhado pela crise do Petróleo na viabilização política deste discurso, dominante no início do Governo Geisel. Era proposta otimista, aparentemente viável, e aos olhos do novo governo era provavelmente tida como maneira de articular um amplo apoio empresarial, com as promessas de manutenção de altas taxas de crescimento, capaz inclusive de integrar massas médias e trabalhadoras, elegendo o desempenho econômico como ideologia tecnocrática de legitimação do regime.¹⁷

A solução financeira do II PND: a necessidade da centralização financeira estatal

O II PND era uma resposta que visava a alavancagem de um novo salto tecnológico na estrutura industrial brasileira, levando adiante o processo de substituição de importações. Buscava internalizar os setores básicos da estrutura industrial, de insumos básicos e bens de K, completando a malha industrial brasileira.¹⁸ Como tal, ela precisava articular formas de ultrapassar as limitações financeiras e tecnológicas colocadas para a alavancagem desses saltos em industrializações tardias.¹⁹

O conceito de capitalismo tardio enfatiza as limitações colocadas ao processo de desenvolvimento industrial realizado em países periféricos na divisão internacional do trabalho. Estes países, e entre eles o Brasil, realizaram suas industrializações em um momento histórico no qual já se oligopolizavam os mercados nos países centrais. Os requisitos financeiros e tecnológicos requeridos para o acesso às plantas industriais eram grandes e de difícil alcance para países com estruturas produtivas e financeiras atrasadas e limitadas, com baixos níveis de centralização de capital e mercados relativamente restritos. Nessas condições, os saltos industrializantes precisavam encontrar "soluções" que resolvessem e ultrapassassem as limitações financeiras, tecnológicas e de mercado que restringiriam as industrializações, possibilitando então a internalização de uma estrutura industrial integrada e complexa.

Grosso modo, a "solução" encontrada pelo Brasil não foi a de um modelo nacional-prussiano²⁰, capitaneado por capitais industriais de origem nacional altamente centralizados, com forte poder financeiro, articulados intimamente com bancos voltados ao financiamento de atividades industriais, e sustentando devidamente a intervenção política do Estado voltada para a industrialização, inclusive através do incentivo à pesquisa científico-tecnológica. A "solução" básica para a ultrapassagem das descontinuidades financeiras e tecnológicas, plasmadas com Vargas e Juscelino, e para as descontinuidades do mercado consumidor, articulada com a reconcentração de renda patrocinada pelos governos militares, foi algo parecido com o modelo lógico-histórico de capitalismo associado de Lessa e Dain²¹, ou modelo do "tripé" do capitalismo tardio²².

No Brasil, a industrialização constituiu-se em um processo de associação do Estado com capitais estrangeiros e nacionais, resguardadas órbitas privilegiadas de valorização para as filiais industriais e para as empresas nacionais agrícolas,

comerciais e bancárias. Tal "solução" teve na presença de capitais industriais estrangeiros a forma de ultrapassar as descontinuidades tecnológicas e financeiras colocadas pelo padrão industrial avançado característico dos países desenvolvidos, constituindo uma certa importação truncada do padrão fordista de produção²³.

O investimento direto das filiais transnacionais possibilitou, no Brasil, que os dois saltos da oferta requeridos para a industrialização tardia tivessem uma "solução" truncada mas simultânea. Essa "solução simultânea" ocorreu porque tanto as descontinuidades tecnológicas, quanto as descontinuidades de financiamento dos investimentos industriais, podiam ser resolvidas pela chegada de filiais internacionais proprietárias do domínio das tecnologias e portadoras de fundos de investimento, que, igualmente, desafogariam relativamente a situação das contas externas no período concentrado de investimento. Ao Estado caberia cuidar das estruturas de insumos básicos e coordenar o pacto, incentivando o investimento estrangeiro inclusive através de incentivos financeiro-fiscais.

O recurso ao investimento estrangeiro era não apenas uma linha de menos resistência técnico-financeira para o salto das descontinuidades econômicas, mas igualmente respondia aos limites políticos colocados à centralização financeira estatal²⁴. Se o Estado buscava alavancar a industrialização para preservar fronteiras de expansão econômica que jogassem "para frente" os conflitos entre os heterogêneos interesses regionais, de setores e frações de capital com os quais estava compromissado — que eram simultaneamente seus sustentáculos políticos e os beneficiários principais de suas ações —, a ausência de investimentos estrangeiros limitaria a liberdade financeira estatal. Na ausência de investimentos estrangeiros, seria difícil levar adiante a industrialização e igualmente atender aos heterogêneos pactos de interesses não diretamente articulados à valorização produtiva industrial. Nessas condições de ausência de investimentos industriais externos, projetos industriais de Estado só seriam viabilizados se os governantes nacionalistas trombassem contra os capitais nacionais, algo pouco provável. Sendo assim, o recurso ao investimento estrangeiro é igualmente uma linha de menor resistência política para a industrialização tardia. O capitalismo associado acompanhou o capitalismo tardio brasileiro já que um esforço de tratamento genuinamente nacional das descontinuidades tecnológicas e financeiras da industrialização, levado a cabo pelo Estado e por capitais nacionais sem investimentos estrangeiros, exigiria uma centralização financeira estatal de tão grande monta que, provavelmente, inviabilizaria a pactação de interesses agrícolas,

comerciais e bancários nacionais, articulados a esse hipotético Estado hiper-desenvolvimentista.

No entanto, a solução "associada" para as descontinuidades tecnológicas financeiras, e para as dificuldades políticas de um projeto propriamente nacional de industrialização, criou um padrão industrial deformado e truncado no Brasil. Para o que interessa aqui, a principal deformação da estrutura industrial criada na América Latina, e no Brasil inclusive (mesmo que em menor medida), estaria localizada na deficiência do setor truncadamente internalizado de bens de K²⁵, e na postura pouco inovadora das empresas industriais aqui instaladas, excessivamente protegidas da concorrência externa.

As razões para essa debilidade do setor de bens K são várias. Em primeiro lugar, há uma especificidade tecnológica na produção de bens K que dificulta a transferência da capacidade de produzi-los²⁶. Em processos de produção não realizados em série, como na produção de bens K sob encomenda e de maior conteúdo tecnológico, e na construção naval, os conhecimentos tácitos necessários à produção estão incorporados à empresa e pessoas específicas que dominam capacitações intangíveis e de difícil transferência, porque não "objetificáveis" em um manual de instruções para operações repetitivas, sobre equipamentos importáveis. São processos produtivos onde concepção e idéia do produto final estão integrados à capacidade do artesão em executar a produção, havendo pequena separação entre concepção e fabricação: quem concebe é quem sabe operar. "A produção é largamente efetuada por atuação direta dos trabalhadores, operando instrumentos de trabalho sofisticados. A concepção e a fabricação dos produtos atingiram baixa separabilidade, conforme expresso na dificuldade de se reduzir o grosso dos fluxos produtivos a operações simples e repetitivas".²⁷ À medida em que o Know how é dificilmente separado do Know why (como no caso dos manuais de instrução para operação), não é possível transferir somente o Know how, sendo mais difícil transferir junto o Know why. Donde já se concluiu que nas industrializações tardias em relação à avançadas "os hiatos tecnológicos tendem a ser maiores quanto maiores forem os conhecimentos tácitos inerentes à produção, isto é, quanto menor a transferibilidade dos conhecimentos necessários à produção"²⁸. Assim sendo, era extremamente difícil o salto tecnológico para a substituição de importações, no setor de bens de K sob encomenda e de maior conteúdo tecnológico.

De modo que haviam fatores que não incentivariam a internalização da produção de bens de K, substituindo as importações de máquinas tecnológica-

mente mais complexas. Do ponto de vista da demanda por produção interna, as inversões industriais das filiais não estimulavam muito a produção local porque "a importação de bens de capital é a forma em que se materializa a inversão direta que chega ao país não em forma de recursos financeiros líquidos, mas sim incorporados em máquinas e equipamentos. Igualmente se constata que na divisão de funções que inspira a política de filiais, para determinados produtos que estão na fase final do 'ciclo do produto', se transferem algumas atividades produtivas, e por consequência as máquinas e equipamentos requeridos, desde instalações localizadas em países desenvolvidos a filiais localizadas em países subdesenvolvidos". Além do mais, "as filiais das transnacionais têm uma política de aquisições de máquinas e equipamentos que é parte da política global da empresa a nível internacional. Em determinados casos, os equipamentos e a maquinaria que se utilizam foram especialmente desenhados para essas empresas e estão patenteados pela empresa usuária".

Do ponto de vista da demanda interna gerada pelas empresas privadas nacionais "que, com algumas exceções são empresas médias e pequenas, o fator do financiamento ortogado para a aquisição destes bens passa a constituir um fator decisivo, e as condições oferecidas pelos fornecedores locais são notavelmente menos atrativas que as do mercado internacional"²⁹, além do que os conteúdos tecnológicos dos bens de K importados são mais avançados.

Como se ainda não bastasse, já que a política de industrialização acelerada implementada no Brasil do pós guerra, buscava baixar o custo das inversões dos setores industriais, incentivando os investimentos, ela ativava algo inverso aos mecanismos clássicos de proteção para a substituição de importações; ao contrário disso, fomentava a importação de bens de K. No Brasil, por exemplo, o incentivo concedido à inversão nos setores de bens de consumo não-duráveis, duráveis e intermediários implicou em que, até uma data tão avançada quanto 1971, as isenções ou reduções das tarifas aduaneiras e demais impostos (IP, ICM) incidissem apenas sobre a importação de máquinas e equipamentos de projetos aprovados no CDI, sem haver isenção, até então, igualmente para bens de K produzidos internamente³⁰. Essa reserva de mercado às avessas aponta não apenas para o truncado desenvolvimento tecnológico da indústria nacional de bens de K, mas igualmente para a frágil influência política dos empresários do setor sobre a condução da política econômica do autoritarismo, até a uma data tão próxima do II PND quanto 1971, pelos menos. No tocante à demanda por produção interna gerada por empresas estatais, a capacidade de que os investimentos do II

PND incentivassem a produção local, como se verá adiante, foi altamente prejudicada pela política de indução de tomada de empréstimos externos por empresas públicas, implementada a partir de 1976.

Se, pelo lado da demanda, os investimentos industriais não incentivavam fortemente a produção local, por serem, em grande medida, canalizados para importações, outros fatores igualmente não incentivavam a oferta interna de máquinas e equipamentos. A exportação da demanda interna é obviamente o mais forte deles, gerando a expectativa de restritos mercados internos. Não há grande atrativo para se ofertar bens de K internamente se sua demanda tende, em grande parte, a ser canalizada para o exterior. Do ponto de vista das filiais transnacionais, a divisão internacional do trabalho intra firma não aconselha a transferência da capacidade de produção de máquinas tecnologicamente complexas para os países periféricos, não apenas em função da debilidade da infraestrutura técnico-científica local ou da restrição relativa do mercado interno, mas porque a demanda interna poderia ser atendida lucrativamente a partir de exportações desde as matrizes; e isso ainda mais quando a política econômica fomentasse a importação de máquinas e equipamentos, através da isenção ou redução de impostos locais (IPI e ICM) e de tarifas aduaneiras. E o atrativo de aproveitar a mão-de-obra mais barata e desqualificada brasileira não contaria no caso de um processo de produção que exige mão-de-obra qualificada, onde a tecnologia do processo não é "objetificável" em máquinas que produzam outras máquinas através de operações simples e repetitivas. "O fato é que a divisão internacional do trabalho intra-firma não tem porque duplicar ou deslocar suas capacidades inovativas básicas, conforme observado desde os trabalhos de Stephen Hymer".³¹

Do ponto de vista dos incentivos para a oferta interna de máquinas e equipamentos pelos capitais nacionais, "este setor constituía uma entre várias oportunidades de inversão e (...) se tratava de uma opção que, desde o ponto de vista da rentabilidade, parecia menos atrativa e mais exposta à concorrência internacional, com compradores tecnicamente mais exigentes e estimulados (...) a canalizar sua demanda até o exterior. Estes fatores, e a aparente maior complexidade tecnológica do setor, induziam a orientar o capital nacional até outros setores, constituindo a produção de bens de capital um componente relativamente marginal de empresas cujas atividades principais estavam voltadas para outros mercados"³². Sendo assim, os capitais nacionais preferiam linhas de menor resistência para a valorização, e mesmo quando voltados para a produção de bens de K, concentravam-se — e ainda concentram-se — em processos produtivos de

menor necessidade de capacitação tecnológica, e com mercado interno mais garantido contra concorrência externa. Ainda hoje, a Villares prefere (ou é obrigada a) concentrar-se na produção de elevadores, ao invés de produzir robôs ou máquinas de comando numérico, por exemplo.³³

Dessa maneira, a proposta do II PND não podia, nem pretendia, contar com a "solução simultânea" das descontinuidades financeira e tecnológica do salto industrial, para o setor de bens de K, representada pelo investimento direto externo. Pelo contrário, a proposta do Planejamento buscava precisamente romper o padrão da solução representado pelo capitalismo associado.

Naturalmente que o abandono da solução de menor resistência tecnológica, financeira e politicamente representada pelo capitalismo associado, obrigaria a que o II PND articulasse uma outra solução para o salto proposto. Obviamente, seria necessária uma maior centralização financeira estatal, formas de acesso às tecnologias requeridas e maneiras de garantir a canalização da demanda interna de máquinas e equipamentos para a produção local.

No plano tecnológico, não se podia deixar de lado o capitalismo associado, mas se objetivava enquadrar melhor o investimento externo aos ditames da estratégia, sendo "importante induzir os investimentos estrangeiros a orientarem-se principalmente para setores em que possam assegurar aporte de tecnologia avançada"³⁴. Inclusive, pretendia-se orientar os investimentos estrangeiros para a manufatura de exportação (sic), desconsiderando a já referida estratégia global de divisão do trabalho intra-firma das empresas transnacionais³⁵. Igualmente seriam necessárias formas "de obter a efetiva transferência de tecnologia, para passar a ter condições de, progressivamente, elaborar tecnologia própria"³⁶, desconsiderando as já referidas dificuldades de transferência da capacidade tecnológica do processo de produção não em série, das máquinas e equipamento sob encomendas e de maior conteúdo tecnológico.

No tocante às descontinuidades financeiras e de mercado, enfatizavam-se políticas executadas por órgãos de Estado. Às empresas estatais (financiadas de alguma forma) caberia gerar a demanda por bens de K a ser atendida pela indústria nacional de bens de K. A indústria nacional de bens de K também seria favorecida pela centralização de recursos executada pelo Estado, como forma de mobilizar as poupanças requeridas para alavancar o salto industrial proposto. O BNDE deveria repassar fundos públicos subsidiados para financiar, através de linhas especiais das novas subagências criadas — IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC —, os investimentos requeridos pelos setores básicos, privilegiados pela estratégia.

Assim, como se sabe, a forma de solucionar as descontinuidades técnica-financeira-de mercado do novo bloco integrado de investimentos industriais, apontou para o reforço da atividade empresarial, financeira e regulatória do Estado. Era demanda e pressão dos empresários nacionais do setor de bens de K articulados politicamente, desde o Delfinato, com a então apagada burocracia estatal do Planejamento, ofuscada pelo brilho do pragmatismo delfiniano no interior da institucionalidade de Estado. Planejamento que criticava o caráter desequilibrado da expansão industrial então levado a cabo, e que com fôlego político renovado, no início do governo Geisel, apresentou como caminho da grandeza nacional um pacote de projetos afinados aos interesses mais particularistas de empresários que acreditavam que era chegada a hora de crescer sob as asas dos investimentos "públicos"³⁷. Naturalmente, a centralização financeira estatal proposta como "solução" da descontinuidade financeira da estratégia não poderia passar despercebida por outros interesses que igualmente sabiam das oportunidades de crescer e negociar sob as asas do "bem público".

A política econômica e a Campanha contra Estatização

O anúncio da política econômica do II PND detonou, pouco tempo depois, uma onda de agitações políticas iniciadas com um inflamado discurso de Eugênio Gudin, no final de 1974, investindo contra a ameaça de estatização que então pairaria sobre o capitalismo brasileiro. Exortava a iniciativa privada a reagir contra tal avanço injustificado das forças estatizantes³⁸.

E ela não faltou ao aviso do arauto do liberalismo brasileiro. Capitaneadas e em certa medida rebocadas por editoriais e reportagens da imprensa paulista, principalmente, diversas entidades empresariais criaram coragem e lançaram documentos, enquanto empresários isolados igualmente produziram uma avalanche de declarações e entrevistas mais públicas. O tema dominaria as conversas empresariais durante o ano de 75 até meados de 76, quando a campanha perdeu seu fôlego para as personagens que até então a empolgavam.

Apesar do conteúdo genérico de crítica "contra a estatização"(o avanço dos investimentos das empresas estatais proposto pela estratégia modernizante do II PND), e de exaltação do discurso liberal de elogio à iniciativa privada, a Campanha buscou influenciar sobre conteúdos específicos da política econômica do autoritarismo. Ela não constituiu propriamente uma afirmação genérica e abstrata da profissão de fé "liberal" de parcela do empresariado, e sim muito mais uma

estratégia política concreta. Ela acabava se voltando aqui e ali para temas específicos da conjuntura e para certos conteúdos relevantes da política industrializante. Essa natureza estratégica concreta da campanha, frente a intervenção do Estado, fica mais clara não tanto nos editoriais jornalísticos ou nas exortações de ideólogos como Gudin, mas sim naquilo que se pode ler (em múltiplos níveis) nos documentos dos setores empresariais que apoiaram mais enfaticamente a gritaria contra a "estatização": os documentos do setor financeiro (através de seu órgão mais representativo, a FEBRABAN), do setor comercial (através das Associações Comerciais do Rio de Janeiro e de São Paulo), e de parcelas não especificadas da indústria (através da FIESP e da FIERJ) — mas, certamente, não do setor de bens de K, que publicamente se colocou contra a campanha.

O setor comercial reclamou, em documento oficial da ACRJ (precedido, naturalmente, por declarações não tão formais à imprensa), da "arbitrariedade" do Estado na definição do segmento específico "do grande universo do empresariado nacional", a se beneficiar do acesso prioritário aos recursos de poupança compulsória centralizados e distribuídos pelos poderes políticos. Não reconhecendo legitimidade no benefício creditício conferido pela política industrial ao setor de bens de capital, a entidade representativa dos interesses do capital comercial do Rio de Janeiro — com óbvias articulações com entidades de outros estados — tornou pública, em junho de 1975, sua proposta específica aos condutores da política econômica do autoritarismo. Que se transferissem os fundos públicos financeiros, à disposição da estratégia modernizante, para a "rede privada nacional do sistema financeiro especializado, para estabelecer contato mais amplo com empresas de todas as dimensões e de todos os quadrantes"³⁹. Não havia motivos para restringir o acesso a fundos públicos tão preciosos a um setor restrito "do grande universo do empresariado nacional"... Como poderia a política econômica se dar ao luxo de arbitrariamente limitar as vias de acesso a financiamentos subsidiados, quando os negócios davam sinal de se escassear, a inflação explicitava eventuais debilidades financeiras e as condições de crédito se tornavam mais apertadas? Ainda em 1974, figuras expressivas e entidades patronais do setor comercial já haviam se manifestado contrariamente à transferência dos recursos do PIS/PASEP para o BNDE, de maneira a financiar a expansão dos setores "estratégicos": anteriormente na Caixa Econômica Federal, tais recursos serviam de capital de giro para o comércio.

Os documentos da FIESP e da FIRJAN se voltaram contra a expansão das estatais previstas pelo II PND - os projetos de inversão das empresas estatais poderiam avançar sobre as poupanças públicas, agravando a situação provocada pelo acesso privilegiado a essas poupanças conferido às empresas nacionais de bens de K. Como proposta específica endereçada ao Estado, aconselhavam "uma postura menos regulatória do governo" quanto ao acesso às poupanças públicas, "como medida de caráter geral, destinada a fortalecer a empresa privada nacional"⁴⁰. É significativa a similiaridade dessa proposta com a apreensão específica expressa pelo setor comercial: por que tamanha restrição de acesso aos fundos "públicos"?

Como diretamente articulado ao tema principal da campanha político-empresarial contra a "estatização do crédito", o setor financeiro aqui instalado não poderia deixar de se pronunciar formalmente a respeito das ameaças de estatização. Através da FEBRABAN, os banqueiros e financistas expressavam seus descontentamentos e suas propostas de mudança contra a tentativa (ameaçadora) do Estado de utilizar o BNDE como pivô do sistema financeiro nacional, o BNDE acabaria colocando sobre sua órbita o sistema financeiro privado, de maneira a centralizar poupanças que ultrapassassem a descontinuidade financeira do salto industrializante. Como já referido anteriormente, na ausência da "solução" representada pela associação com investimentos diretos estrangeiros, a tarefa de centralização financeira necessária para alavancar o salto industrializante deveria passar pela ativação dos poderes coercitivos de Estado (desde que houvessem condições políticas e econômicas para tal intervenção). Esse parece ter sido o sentido de algumas medidas levadas a cabo através da influência dos projetos do Planejamento, como a transferência dos fundos do PIS/FASEP para o BNDE, a criação das subsidiárias - IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC -, a instituição de tetos de correção monetária nos financiamentos do BNDE, a alteração na sistemática dos incentivos fiscais com normas mais rígidas para aprovação de projetos no Conselho de Desenvolvimento Industrial etc. Pelo menos aos olhos dos banqueiros "neo-liberais" essas medidas pareciam apontar para a ameaça de radicalização da centralização financeira estatal. Tal suposta "ameaça" não poderia passar despercebido, a interesses que se sentissem ameaçados com essa "estatização do crédito". Nem a interesses que talvez nem viessem a virtualidade dessa "ameaça", mas que, pelo menos, buscassem reforçar o significado político de uma "ameaça", supostamente inerente a essas medidas... Criado o significado de uma "ameaça", ao menos estariam mais legitimados alguns interesses

especulativos tão ciosos do destino, "arbitrário", que as poupanças públicas estavam tendo.

Não seria de estranhar que o documento da FEBRABAN rechaçasse veementemente qualquer ameaça de controle estatal sobre o sistema financeiro. O setor já havia se manifestado contrário à criação do CDE, instância que a partir de 1974 passou a dividir poderes decisórios sobre política econômica com o CMN, conselho no qual os interesses dos bancos estiveram muito bem representados durante o delphinato. Igualmente, o setor financeiro privado já manifestava oposição à liquidação judicial no famoso caso Halles, apenas um mês depois da posse da nova equipe econômica, e que tinha um certo caráter de exemplaridade quanto a possível postura de conflito e enquadramento do novo governo frente aos financistas.⁴¹

Em julho de 1975, a FEBRABAN tornou públicas suas invectivas contra o novo governo estatizante: "ainda quando se estabelecem normas para o encaminhamento de recursos (de poupança pública) à iniciativa privada, freqüentemente se reservam a entes públicos as decisões financeiras preliminares, o que pode viciar a alocação de recursos prejudicando a alocação flexível que o mercado faculta".⁴² Assim, a FEBRABAN uniu-se à voz dos interesses comerciais e industriais não contemplados diretamente pela estratégia modernizante, exigindo igualmente o repasse de fundos "públicos" para os bancos privados. Com esses recursos, os bancos seriam capazes de mobilizar frentes de valorização especulativa, através da "alocação flexível que o mercado faculta", ao invés de arriscar tais fundos em investimentos produtivos de longos prazos de maturação e de retorno financeiro longínquo e perigoso, ainda mais em conjuntura de incerteza quanto a aceleração inflacionária.

Uma brilhante observadora já havia verificado a presença de tais interesses do setor financeiro quase no calor da hora: "À margem do movimento de acumulação industrial, mas beneficiando-se dos excedentes não reinversíveis das grandes empresas, com capacidade ociosa e valendo-se da aceleração inflacionária, prosperou o setor financeiro nacional, a quem o endividamento interno e externo favoreceu e continua favorecendo sobremaneira. Ele tem sido a principal voz no coro contra a 'estatização', e seu adversário favorito são os bancos públicos, a que se responsabiliza pela 'estatização da poupança' (...). Esta posição não deixa de ser interessante, já que o setor financeiro nacional nunca demonstrou o menor interesse de cumprir o 'papel histórico do grande capital financeiro' - de centralizador do capital e promotor da indústria pesada nacional. Assim seu grito só

pode ser interpretado como uma aliança tácita com o capital bancário internacional especulativo, vindo no conjunto dos fundos públicos e nas grandes empresas estatais, fortes concorrentes por fundos financeiros que preferiam ter sob seu controle".⁴³

Como a análise da Campanha contra a Estatização, torna-se mais clara a natureza da oposição político-empresarial à proposta modernizante do II PND. Apesar de prometer a manutenção de altas taxas de crescimento da economia, a proposta afetou de maneira desigual distintas frações do capital privado. Ao propor uma mobilização direcionada de poupanças públicas, voltada a tarefa de modernização industrial, o II PND furtou alguns outros interesses capitalistas da possibilidade de especular com essas poupanças públicas. As poupanças públicas privativas aos projetos modernizantes não estariam à disposição dos interesses, os não-contemplados com as benesses do crédito público subsidiado, que perceberam as oportunidades de valorização que os fundos públicos podiam criar. Soita a fagulha da Campanha contra Estatização por Eugénio Gudin e por campanhas da imprensa paulista, principalmente, tais interesses capitalistas tiveram a oportunidade de soltar o verbo de seu ressentimento, contra o II PND. Assim, talvez, acabassem "metendo a boquinha" em uma parcela das poupanças públicas.

Além disso, existia uma certa ameaça de que o governo houvesse, realmente, resolvido enquadrar, de vez, o sistema financeiro privado. Lembre-se que a liquidação judicial, no caso Halles, deveria ter um caráter de exemplo à voracidade especulativa do sistema financeiro — mesmo que depois se tenha constituído em um péssimo exemplo de conduta pública. Luciano Martins mostrou como a expansão do setor público, pós-64, havia sido acompanhada da disseminação de um número significativo de empresas financeiras públicas (contabilizando 92 empresas em 1976!). Ora, pode-se conjecturar que os bancos privados eram efetivamente afetado com o avanço da "estatização", pois eram prejudicados pela concorrência representada pelos bancos públicos — lembre-se que na década de 70 os bancos públicos eram tidos como instituições sólidas, pois o próprio Estado é seu proprietário. Além disso, a dependência dos intermediários financeiros privados, diante das instituições financeiras oficiais, tendia a crescer. Como o repasse de poupanças públicas aos intermediários privados passava pelo "crivo permanente das instituições financeiras oficiais", não apenas o Estado aumentou consideravelmente seu papel na captação de poupanças, como tende a

reduzir a intermediação financeira extrabancária de um sistema público de financiamento".⁴⁴

Ora, havia outra importante questão aí relacionada, que foi claramente expressa no documento da FEBRABAN: "ainda quando se estabelecem normas para o encaminhamento de recursos (de poupança pública) à iniciativa privada, freqüentemente se reservam a entes públicos as decisões financeiras preliminares, o que pode viciar a alocação de recursos prejudicando a alocação flexível que o mercado faculta". A questão é que a expansão anterior da dívida pública havia acentuado o ethos especulativo do setor financeiro privado — fora-lhe facultado utilizar até 55% de suas reservas compulsórias na aquisição dos papéis da dívida pública.⁴⁵ Como as possibilidades de valorização especulativa aberta pelos títulos de dívida pública era imensa, é óbvio que os banqueiros lutariam por uma maior "liberdade" no direcionamento das poupanças públicas que lhes eram transferidas, visando o fim das "decisões financeiras preliminares" dos "entes públicos", garantindo, assim, "a alocação flexível que o mercado faculta." Leia-se: tornando possível o direcionamento das próprias poupanças transferidas, de volta, até aos títulos da dívida pública — que se tornariam tanto mais atraentes, quanto mais a política monetária, controlada por Simonsen, se tornasse "apertada".

Sendo conseqüente à necessidade de alavancar financeiramente o setor industrial, o novo governo já havia tomado medidas que apontavam para uma certa centralização financeira. O Estado precisaria encontrar meios de financiar as inversões dos capitalistas do setor de bens de K e das empresas estatais. Como o sistema financeiro nacional nunca houvera se articulado à promoção da indústria pesada nacional, preferindo sempre linhas de menor resistência, uma alternativa interna para o financiamento dos investimentos só poderia passar pelo Estado. Isso implicaria no veto do Estado ao acesso à parte significativa de fundos públicos, por interesses não-diretamente voltados aos investimentos modernizantes.

Mas existiria uma outra ameaça, ao menos conforme à Campanha contra Estatização: será que o governo Geisel tivera a presunção de arbitrar perdas, que eventualmente alienassem o apoio de alguns interesses empresariais dominantes? Ou, mais particularmente, será que o governo Geisel resolvera constituir uma hegemonia política industrializante — sustentada pelo "autoritarismo centralista" dos burocratas do Planejamento —, que, ainda por cima, implicasse na subordinação do sistema financeiro nacional ao BNDE, com vistas ao financiamento da modernização?

Se é que o governo Giesele tivera essa presunção "ameaçadora", essa aparente ameaça não foi cumprida. Diante da mudança relevante da cena política do regime, trazida pela Campanha contra Estatização, o governo buscou recosturar seus velhos pactos. Ele não seguiria a linha de maior resistência política representada pela reafirmação teimosa e sobranceira do projeto do II PND. O governo deu alguns passos atrás.

O governo esteve sempre na defensiva frente à Campanha contra Estatização⁴⁶, preocupado em preservar o apoio dos setores empresariais que tinham se articulado ao Estado e a suas agências específicas já de longa data. Entre as medidas utilizadas defensivamente como argumentos do governo de que não buscava arbitrariamente estatizar a economia ou sufocar a iniciativa privada, demonstrando o infundado das críticas, estão o decreto limitando em 20% a correção monetária concedida por qualquer das instituições oficiais — e assim lubrificando novamente as vias de acesso de capitais privados até às poupanças públicas; o decreto suspendendo a possibilidade de aumento do capital de empresas estatais mediante a subscrição de ações — com o objetivo alegado de deixar o mercado acionário livre às empresas privadas, e assim não estatizar fundos financeiros privados —; a aprovação, no CDE, da proposta subordinando a criação de novas empresas estatais à presidência (o que foi aclamado por Henry Maksoud como uma grande vitória da Campanha contra Estatização, uma "decisão histórica") etc. Como se ainda não bastasse, para as empresas estatais reservou-se a restrição do repasse de recursos do Tesouro, o impedimento da tomada de recursos no mercado interno de crédito e a limitação quantitativa dos reajustes de preços e tarifas. Essas medidas respondiam à decisão da política econômica de canalizar as estatais para a tomada de recursos de empréstimo externo, de maneira a fechar o Balanço de pagos, mas igualmente tinham uma visibilidade política clara. Apontavam para a "capitulação" do Estado da ameaça virtual de utilizar as poupanças públicas para financiar as inversões estatais no II PND. Tal "capitulação" aumentava o grau de liberdade financeiro-política do Estado, para cooptar interesses empresariais através do crédito público subsidiado.

Carlos Lessa interpretou como grande obstáculo político-financeiro, à implementação bem sucedida do II PND, o fato de que "a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos (...) (e que) nem o Estado, nem as empresas estatais têm a autonomia pensada pelo II PND ...".⁴⁷ Estes pactos político-empresariais soberanos articulados ao Estado — um grande pacto articulado em torno ao "bloco da grande engenharia nacional com amplas frações

de capital industrial nacional e internacional", e o segundo pacto soldando "frações do capital mercantil e financeiro via 'indústria' de construção civil"⁴⁸ - implicavam em "quão subordinadas são a composição e as prioridades do investimento público, quer no perímetro do orçamento central, quer no âmbito das empresas estatais"⁴⁹... Como o II PND buscou uma reorientação radical dos gastos públicos, ele deveria esbarrar politicamente com os grandes pactos articulados ao montante e composição dos gastos (e dos créditos) públicos.

No descenso cíclico, os grandes blocos econômicos cristalizados em torno à grande engenharia nacional e à construção civil exigiriam um aumento dos investimentos públicos ligados à malha de transporte (pontes, viadutos, aeroportos, estradas, portos, ferrovias), na geração e distribuição de energia e infra-estrutura urbana, de maneira a compensar a redução das rentabilidades provocada pelo descenso. Como os recursos financeiros à disposição do Estado eram escassos para fazer valer tanto aos investimentos públicos ligados aos dois pactos de interesses cristalizados de longa data, quanto aos novos investimentos ligados às novas prioridades do II PND - e, agregue-se, às exigências de repasses subsidiados de fundos públicos feitas pelo sistema financeiro privado e por demais interesses heterogêneos cujas debilidades financeiras podiam se explicitar com a aceleração inflacionária -, deviriam ocorrer limites à utilização dos recursos financeiros, disponíveis no Estado, para o atendimento prioritário da estratégia modernizante preconizada pelo Planejamento, no II PND. E esses limites político-financeiros se localizariam principalmente na questão do financiamento das estatais, responsáveis pelos grandes projetos de insumos básicos, os quais abririam mercado para o crescimento da grande indústria privada nacional de bens de K. Nos dizeres de Carlos Lessa, "os pactos delimitam e conformam o padrão de financiamento da expansão da empresa estatal".⁵⁰

Dessa maneira, ao centralizar-se politicamente no tema da expansão das empresas estatais e na ameaça de "estatização do crédito" articulada à proposta industrializante do II PND, a Campanha contra a Estatização (não analisada por Lessa) impôs resistências e definiu vetos políticos que restringiram os graus de liberdade político-financeiro do Estado. Os novos vetos políticos obrigaram à definição de esquemas de financiamento das inversões estatais intimamente articuladas à privatização política das poupanças públicas. O processo de abertura do endividamento externo das empresas estatais não foi apenas resultado da necessidade macroeconômica de fechar o Balanço de pagos, mas também respondeu à necessidade política de abrir os graus de liberdade financeira do

Estado, restringidos pela intensa politização das decisões de direcionamento de fundos públicos disponíveis para gasto e crédito, politização exacerbada pela gritaria político-empresarial contra a "estatização do crédito". Politização que obviamente afetaria o esquema de financiamento das empresas estatais.

Em primeiro lugar, o acesso ao auto-financiamento da expansão mediante política de administração de preços⁵¹, aproveitando poder de mercado sobre compradores, foi impedida pelo CDE desde começos de 1975 (repetindo-se nos demais anos) de superar o limite de 20% de reajuste de preços e tarifas anuais. Operava como medida de combate à inflação e fornecimento de subsídios implícitos às empresas privadas. Como as estatais operavam em setores de alta relação capital/produto, longo prazo de retorno dos investimentos iniciais e baixa rentabilidade, essa medida impossibilitou o financiamento da expansão, nos projetos estratégicos, mediante acumulação de lucros anteriores. Vedou-se o recurso ao auto-financiamento ao transferir lucros potenciais aos capitais privados compradores de seus produtos. Era forma sutil de transferir fundos públicos através de relações mercantis. Também se impediu o "procedimento clássico da grande empresa para aumentar a massa de lucros mediante integrações horizontais e verticais".⁵² Eventuais estatais superavitárias foram também obrigadas a aplicar recursos em ORTN, se tornando prisioneiras da política monetária. Da mesma política monetária que, como se verá adiante, transferiu depois os fundos públicos, mobilizados através da utilização das dívidas públicas e da Conta Movimento do BB, para frações politicamente privilegiadas de capital, privatizando, menos sutilmente, poupanças públicas.

No tocante ao acesso a fontes de terceiros, nacionais, o Tesouro Nacional priorizava repasses às estatais já soldadas aos pactos anteriores, como em eletricidade. O acesso às fontes do Tesouro seria possível se aumentassem as receitas fiscais disponíveis, mas os impostos públicos ou eram reduzidos (como quanto às alíquotas do ICM), ou os diversos incentivos fiscais diminuam o montante dos impostos devidos. Na verdade, o Tesouro "funciona como um central de mobilização de capitais e seu repasse para o setor privado"⁵³, com variados recursos orçamentários privatizados (através do BNDE, Banco Central, Banco do Brasil, financiamentos do PIN e PROTERRA, FAS, IOF, FINEX, Proagro, subsídios etc.). No tocante ao sistema financeiro oficial, o acesso é garantido ao setor privado, tornando exígua a participação das estatais no repasse de fundos de poupança compulsória, aproveitando a ação financiadora dos bancos oficiais.

É na medida em que os pactos político-econômicos estreitaram os raios de manobra financeira das estatais que eles responderam, em grande medida, pelo fracasso do II PND, provocando o atraso ou o abandono, integral ou parcial, dos projetos de insumos básicos das estatais. Às estatais só restou o recurso ao financiamento externo. A alternativa de constituição de joint-ventures é difícil, levando em vários casos específicos a negociações demoradas ou infrutíferas. O acesso ao endividamento externo é mais fácil, levando em conta a grande expansão da liquidez internacional, mas essa estratégia de financiamento é suicida em relação ao apoio político do setor nacional de bens de K, a menina dos olhos do II PND: os contratos de empréstimo não raro foram acompanhados de cláusulas de obrigatoriedade de fornecimento externo de máquinas e equipamentos, rompendo a solidariedade do gasto público com o setor de bens de K a incentivar internamente. Para esse setor, não bastava que se garantisse financiamento privilegiado, mas que se garantissem as encomendas esperadas dos projetos das estatais que levaram o setor a ampliar suas plantas, otimisticamente, a partir de 1974.

Dessa maneira, a dessolidarização política dos empresários da indústria nacional de bens de K junto ao regime autoritário esteve articulada ao fracasso do II PND, à ascensão de Mário Henrique Simonsen ao comando da política econômica - ascendendo sobre a burocracia estatal do Planejamento modernizante -, e à definição do esquema de financiamento das estatais - pressionadas pela mobilização político-ideológico articulada pela Campanha contra a Estatização, da qual os empresários do setor de bens de K obviamente não participaram. O acompanhamento cronológico de algumas declarações de um dos grandes expoentes empresariais da indústria nacional de máquinas e equipamentos, Claudio Bardella, é significativo do movimento de mudança da política econômica entre 74 e 76.⁵⁴ E da "capitulação" do Estado do eventual objetivo de utilizar suas próprias poupanças públicas para financiar as inversões estatais no II PND.

O otimismo é claro em 25/05/74: "O governo vem atender agora às aspirações de vinte anos da indústria de máquinas e equipamentos", declara Bardella a respeito da criação do EMBRAMEC. Quando da assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, as expectativas de um futuro resplandecente são reiterados por Bardella, em julho de 75: "A participação da indústria nacional no programa nuclear é o maior salto histórico da indústria brasileira". No final do ano, quando os sintomas da perda de dinamismo da economia brasileira já se agudizavam, Bardella mantém o otimismo. Provavelmente, acreditava que o objetivo da política modernizante de transformar o padrão de industrialização

brasileira, preservaria o setor de bens de K da retração interna de investimentos e de encomendas privadas de máquinas e equipamentos: "Vivemos em um estado de coisas conjunturalmente depressivo, mas não existem sinais de uma recessão inevitável (...) estaria chegando ao fim a era do consumismo, que atingiu o auge em 1973, com o início de uma política audaz de investimentos em siderúrgica, fertilizantes, petroquímica, ferrovias, habitação e agropecuária". Antes da virada do ano, outro importante porta-voz do setor de bens de K, David Sanson, o vice-presidente da ABDIB, fez uma proposta que, pela demanda de um amparo financeiro "público" tão amplo, só pode apontar para uma íntima relação do setor com os condutores da política industrial modernizante: "A correção monetária (nos financiamentos do BNDE) deveria se limitar a 12%, em vez dos 20% atualmente em vigor, e a dedução da diferença admitida no cálculo do imposto de renda do ano seguinte, deveria ser considerada débito futuro, pagável somente quando a empresa obtivesse lucro".

Mas, nos primeiros meses de 1976, o estado de espírito do empresariado do setor já deu mostras de mudanças, o otimismo cedendo lugar às ilusões perdidas. Em fevereiro, os líderes da indústria afirmavam que os incentivos fiscais e os subsídios creditícios não bastavam para garantir competitividade frente aos fornecedores transnacionais nas concorrências de fornecimento a projetos públicos. Exige-se que "o governo defina de uma vez por todas a posição das empresas brasileiras no fornecimento de bens de capital para os programas nuclear, siderúrgico e hidroelétrico, sem o que elas não poderão se preparar adequadamente para competir com fornecedores estrangeiros". Bardella tem a palavra: "Ninguém investe sem garantia de encomendas", em março de 76, já cético em relação à eficácia do CCNAI (Comissão de Coordenação dos Núcleos de Apoio à Indústria), e pessimista em relação às demandas derivadas do Acordo Nuclear. Em maio de 76, disse Bardella: "O II PND criou uma expectativa para o setor... que acabou não se confirmando. Além disso, a redução das encomendas do governo ao setor era previsível há dois anos. Com um agravante: o país continua importando. Num dia o governo defende a indústria nacional, no outro importa um terminal açucareiro da França." Em setembro de 76, já mais desiludido e malcriado: "A dificuldade de capitalização da empresa nacional continua intimamente ligada à rentabilidade e ao alto custo do dinheiro. Nenhum artifício, eu chamo estas medidas de artificiais, criado pelo governo, vai resolver a questão. Nosso problema é o lucro." (grifo de Lessa).

Os empresários do setor também reclamaram da ausência de uma política nacional de industrialização integrada (precisamente o que propunha o II PND), da concorrência de filiais estrangeiras já instaladas no país (inclusive com maior poder financeiro para concorrer em preço, e vencer concorrências de fornecimento a empresas estatais); e, como não poderia deixar de ser, do "arbitrio governamental" na definição dos esquemas de financiamento das estatais. Ora, esse "arbitrio governamental" na definição dos esquemas de financiamento das estatais é precisamente o seu contrário: o endividamento externo das estatais articuladas aos projetos do II PND é, do ponto de vista político, um resultado da incapacidade do mero arbitrio autoritário romper, solenemente, os pactos empresariais de poder já articulados com o gasto público de longa data, promovendo arbitrariamente um avanço das empresas estatais sobre as poupanças públicas. A simples ameaça de fazê-lo, desconsiderando os pactos de interesses já articulados a longa data, em troca de uma estratégia que apontava para um desempate político em favor dos interesses modernizantes, detonou a grande operação política conhecida como a Campanha contra Estatização, a partir do final de 1974. Não tendo tanto o objetivo nobre de lutar por uma ideologia quanto lutar por interesses particulares, a campanha ajudou que se resolvesse algo da dubiedade no comando econômico do governo Geisel em favor do reforço de poder do ministro Simonsen, em detrimento da burocracia planejadora da estratégia industrial. Ajudando a que se deslocassem forças no interior da cúpula de Estado, a campanha acelerou significativas mudanças na política econômica.

Os pactos político-empresarias e a estratégia simonseniana de ajuste interno/externo: a "capitulação" financeira do Estado

O projeto de reforma estrutural do II PND levou a significativas mudanças no interior da institucionalidade de Estado, com a criação de novos órgãos voltados para a implementação da estratégia. São significativos desse reforço de poder da burocracia estatal do Planejamento, articulada em torno de Reis Velloso, a criação da SEPLAN e CDE, a criação das subsidiárias do BNDE, - IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC -, novas e fartas legislações limitando a autonomia de estados e municípios, a instituição de tetos de correção monetária nos financiamentos do BNDE, a alteração na sistemática dos incentivos fiscais, com formulação de normas estritas para a aprovação de projetos a privilegiar no CDI etc. Essas

reformas institucionais cristalizaram institucionalmente a renovada influência política do Planejamento da estratégia modernizante.

No entanto, também foi cristalizada institucionalmente uma dubiedade de poderes no comando da política econômica. Sob a justificativa de cuidado e controle do plano tático da estratégia da política industrial, Mário Henrique Simonsen reteve as importantes responsabilidades de cuidar para que os desequilíbrios da inflação e do balanço de pagamentos nem "aleijassem" nem "matassem" a economia brasileira, que deveria eventualmente retrair o ritmo de sua expansão em troca da estabilidade interna e externa da sua moeda.

Mas Simonsen não era simplesmente o condutor do plano tático de uma estratégia com a qual estivesse de pleno acordo. Pelo contrário, sua própria proposta de estratégia de resposta da economia brasileira, frente ao choque do Petróleo e à crise internacional, apontava para uma alternativa diferente e até excludente em relação à estratégia modernizante. Sua proposta enfatizava um verdadeiro "ajuste" da economia brasileira às novas condições internacionais. Ao invés de prometer que o Brasil se tornaria um ilha de prosperidade e grandeza nacional em meio ao oceano de dificuldades que a circundaria, ao contrário do II PND propunha uma adaptação da economia brasileira às menores taxas de crescimento vigentes na economia internacional.

A proposta de reforma estrutural do II PND exigia que fossem aumentados os graus de liberdade cambial da economia brasileira através do recurso a capitais externos de risco e empréstimo. "Esperava-se como resultado final um 'deficit aceitável' no balanço de comércio 'compatível com um pequeno superávit global no balanço de pagamentos', o que significa que o aprofundamento do endividamento externo estava na própria lógica do processo."⁵⁵ A administração das reservas cambiais à disposição da economia, assim como a administração monetária interna, seria levada a cabo pelo Ministério da Fazenda, de maneira que Simonsen teria seu poder naturalmente reforçado caso a conjuntura externa/interna tomasse mais urgente a necessidade de contornar desequilíbrios cambiais e inflacionários.

O ponto importante a enfatizar aqui é que era possível uma contradição entre a Fazenda e o Planejamento não somente porque os objetivos táticos de ajuste cambial e inflacionário poderiam obrigar a que a estratégia fosse postergada temporariamente. Para que a única contradição possível entre a Fazenda e o Planejamento fosse o do timing de implementação da estratégia, seria necessário que houvesse um sólido consenso entre os condutores da tática monetarista e da estratégia desenvolvimentista em torno à estratégia do II PND. Esse consenso, no

entanto, não estava garantido, já que em 1974 Simonsen discordava da alternativa modernizante. Propusera sua própria estratégia, mais conservadora e menos intervencionista ao sugerir a validação política das linhas de menor resistência escolhidas "pelo mercado". Sua proposta estratégica apontava para a importância das vantagens competitivas já reveladas da economia brasileira, através da exportação de comodities minerais e agro-pecuárias. Ao invés de estimular a modernização industrial, o Estado deveria cancelar as menores resistências do mercado para a alocação de recursos, inclusive sem qualquer ameaça de controle das poupanças privadas ou de "estatização do crédito".

Tanto as agitações políticas voltadas contra o avanço da estatização supostamente explícita na estratégia modernizante, quanto a mudança dos indicadores externos da economia brasileira, aceleraram o deslocamento do poder político do Planejamento até a Fazenda. O II PND havia fracassado em duas frentes cruciais para o sucesso de sua estratégia. O fracasso de sua estratégia externa⁵⁵ e o fracasso de sua articulação política foram tornando o II PND "letra morta" ao longo de 76, de maneira que "a Estratégia foi submersa, 'envolvida' pelos crescentes problemas do nível tático."⁵⁷

Em 74, os indicadores externos da economia brasileira acusaram uma piora, em virtude da assimetria entre as taxas de crescimento interna e internacional, da retração da tomada de empréstimo por captadores privados e da diminuição do ritmo de investimentos diretos externos, mesmo para joint-ventures com projetos estatais. O balanço comercial acusou um déficit de 4,5 bilhões de dólares, enquanto a balança de pagamentos apresentou um déficit global de 1,1 bilhão de dólares, provocando uma queda nas reservas internacionais de 6,4 para 5,3 bilhões de dólares. Simonsen não tardou a se manifestar, aconselhando mais cuidado ao II PND: "O ponto a observar é que um déficit em conta corrente de 6,9 bilhões de dólares pode ser aceito num ano de transição, mas não por vários anos a fio, sob pena de o país se endividar em bola de neve. Nesse sentido, é importante que cuidemos de reduzi-lo significativamente já em 1975, para que não sejamos obrigados a adotar um tratamento de choque em 1976 e 1977. Devemos, também, estar preparados para captar menos empréstimos externos em 1975 do que em 1974, não porque nossa credibilidade tenha diminuído, mas porque muitos bancos estrangeiros se encontram com seus limites operacionais esgotados ou próximo a se esgotarem."⁵⁸

Em 75, os indicadores voltaram a ser desastrosos, apontando para o fracasso da estratégia externa do II PND. O déficit comercial foi de 3,5 bilhões de

dólares, agravado pelo impacto que a elevação internacional das taxas de juros teve sobre a remessa de juros a transferir. O balanço de pagamentos apresentou um déficit global de 1 bilhão de dólares, e a queima de reservas levou a que o estoque de divisas caísse de 5,3 para 4,0 bilhões de dólares. De maneira que, para 1976 o objetivo da tática simonseniana para ajustar os desequilíbrios externos era eliminar a necessidade de financiar o "hiato de recursos" com queima de recursos cambiais, através da contenção efetiva de importações, com "inevitáveis impactos desajustadores sobre a desejada aceleração do desenvolvimento econômico".⁵⁹ Simonsen avisava que "certamente, o ajuste do balanço de pagamentos em 1976 está sendo programado à custa de contenções monetária e fiscal que não se conciliam com a maximização da taxa de crescimento a curto prazo".⁶⁰

Os economistas costumam analisar o período pós-76, abstraído de determinantes políticos, como de prevalência do "enfoque monetário de ajuste do balanço de pagamentos". A divisão do trabalho acadêmico em disciplinas estanques os leva a abstrair de importantes e cruciais determinantes políticos para a mudança na política econômica pós-76, como se a política econômica fosse constituída pela implementação de um pacote teórico pronto, e como se os condutores da política econômica pudessem desconsiderar as articulações políticas capazes de sustentar suas propostas. Por mais tecnocrático que seja um condutor de política econômica, e por mais autoritário que seja o regime político em que se inscreve, é difícil a existência de uma estratégia técnica que não faça uma certa previsão integrada de sua articulação política. No caso específico do Brasil de 76, isso ainda é mais forte porque a política econômica fôra intensamente bombardeada politicamente, precisamente em razão de descolar-se tanto "de suas bases de sustentação, na economia e na sociedade, (...) (e de) algumas das específicas articulações político-econômicas que têm presidido o desenvolvimento recente da economia brasileira".⁶¹ Assim, a tentativa de estabilização executada por Simonsen, ao contrário do II PND e apesar de seu caráter contencionista, não teve um desprezo olímpico por pactos políticos, e pagou o devido tributo a interesses que haviam sido desconsiderados pela estratégia modernizante em 1974.

Obviamente que a administração política de uma crise restringe a capacidade orgânica do Estado em articular e compor interesses amplos.⁶² Uma política econômica voltada para a administração de restrições cambiais tem seus raios de manobra política limitados, pela própria natureza das restrições que precisa enfrentar. No entanto, aqui se considera que o fracasso das estratégias

externa e de articulação política do II PND levou a sua substituição por uma estratégia de administração da crise cambial, lúcida quanto à necessidade de compor interesses capitalistas no movimento mesmo de contenção. Por assim dizer, a estratégia de estabilização simonseniana buscou seguir, dentro dos limites colocados pela crise — e que ela acabou por agravar em razão de suas próprias contradições internas —, linhas de menor resistência política, a despeito dos constrangimentos colocados pela crise e, depois, pela própria concepção monetarista da estabilização. Mesmo tendo que restringir a cooptação possível de interesses - vendo como necessária a contenção pro-cíclica da economia, e assim abandonando, pelo menos temporariamente, algo como uma capacidade de cooptação ampla e horizontalizada de interesses que é articulada pragmaticamente pelo crescimento econômico —, a estratégia simonseniana de estabilização buscou articular a resposta à restrição cambial com certos pactos de interesses que a conferissem sustentação política.

O dilema enfrentado pela estratégia simonseniana de estabilização era representado pelo conflito entre a administração da política monetária e o financiamento dos gastos que, politicamente, não podiam ser contidos. É esse dilema que perpassou toda a passagem de Simonsen pelo comando da política econômica, e quando as contradições postas por esse dilema vão se agravando com a acentuação das dívidas públicas externas e internas, é sua proposta radicalizada de contenção esboçada em 78 e explicitada em 79 que vai selar sua substituição por um administrador mais pragmático, Delfim Neto. O dilema político colocado pelo conflito entre a administração da política monetária e o financiamento necessariamente monetário dos gastos públicos e privados pode ser resumido em uma pergunta: onde negociar as contenções financeiras vistas como tecnicamente necessárias por sua estratégia?

VETOS NEO-LIBERAIS E PRIVATIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA AO FINAL DO CICLO BRASILEIRO DE INDUSTRIALIZAÇÃO: CRISE DO ESTADO COMO INGOVERNABILIDADE POLÍTICO-FINANCEIRA

O modo de expansão do Estado pós-64: desenvolvimentista ou predatório?

Em um plano geral, o Estado intervencionista moderno, no capitalismo avançado do pós-guerra, parecia ter uma função econômica essencial. Grosso modo, tal essência estaria relacionada à capacidade de solucionar as disfunções ("desequilíbrios") da economia capitalista. Na situação teorizada por Keynes, em um exemplo breve e genérico, a economia monetária capitalista estaria sujeita a "insuficiências de demanda efetiva". Tenderia a operar a um nível de desemprego de seus fatores produtivos, desde que as expectativas empresariais não fossem tão otimistas, ao ponto de que os empresários corressem o risco de decidir investir. Ao Estado, então, caberia a função econômica reguladora de estimular suficientemente o animal spirits empresarial, através da redução da taxa de juros e da sustentação da demanda efetiva a níveis elevados, mediante a ativação dos gastos públicos "anti-cíclicos". Assim, a intervenção econômica do Estado compensaria as tendências disfuncionais do mecanismo da economia monetária nacional.

Jürgen Habermas teorizou magistralmente esse estado de coisas,⁶³ com uma sugestiva visão a respeito da função do Estado intervencionista moderno, no que chamou de tardo-capitalismo. Habermas fez da intervenção econômica do Estado a própria condição da legitimação "técnica" da ordem capitalista avançada,

e da desmobilização política das massas. No tardo-capitalismo, a política de Estado passaria a ter uma função meramente terapêutica (seja preventiva, seja reativa), e não propositiva; a política deveria limitar-se a meramente tratar um sistema econômico sujeito a doenças. A política torna-se-ia mera "administração das coisas", e os administradores legitimar-se-iam apelando a suas próprias "competências técnicas".

O Estado deveria apresentar-se como um mero solucionador de problemas técnicos, surgidos como entrave ao crescimento econômico. A política não poderia propor-se a romper os limites da ordem capitalista existente, porque o Estado moderno legitimar-se-ia precisamente por sua capacidade de solucionar as disfunções meramente técnicas surgidas na acumulação econômica. O poder dos tecno-burocratas legitimar-se-ia pela reivindicação exitosa do monopólio do saber necessário ao desentrelaç técnico-político das disfunções da economia.

Nesse processo, a dominação capitalista torna-se-ia difusa, pois seriam os "administradores" que trabalhariam para mantê-la, "tecnicamente". A intervenção econômica do Estado apareceria como um mero feixe de medidas "neutras" e "científicas", destinadas a adequar meios técnicos aos problemas econômicos, como forma de preveni-los e solucioná-los "para o bem de todos". De todos integrados, como coisas econômicas ("fatores"), a um sistema de racionalização "técnica" do trabalho social.

Apesar do importante papel social da burocracia de Estado na história brasileira recente, tal elegante modelo teórico de Habermas não poderia ser aplicado analogamente ao capitalismo tardio brasileiro, sem importantes ressalvas. A aplicação analógica descuidada de modelos teóricos importados pode conduzir a um erro: pode levar à desconsideração ao que é particular a uma experiência histórica-específica — abstraindo justamente as características peculiares a um certo modo de desenvolvimento do capitalismo.

A principal ressalva seria a de que, em nosso país, a intervenção econômica de Estado, ainda mais importante, não teve um caráter meramente "terapêutico". Ela não se restringiu apenas ao papel negativo de evitar riscos, eliminar meras disfunções e solucionar "problemas" verificados na economia. Mais que isso, a intervenção econômica do Estado brasileiro foi de uma natureza mais profunda, essencial à própria constituição do capitalismo industrial tardio. Não foi uma intervenção meramente Keynesiana. Foi muito mais "cepalina", foi chamada "nacional-desenvolvimentista".

Em um certo sentido, a intervenção do Estado "desenvolvimentista" foi também "reativa" — ela, igualmente, foi resposta a um entrave colocado à acumulação econômica capitalista. Esse "entrave" foi a crise cambial pela qual passou a economia exportadora brasileira, no bojo da crise internacional de 1929. Entretanto, a resposta de Estado a essa crise pôde ter sido de início "terapêutica", mas acabou inaugurando a atuação de um governo, o varguista, que tinha um projeto intervencionista: o de "desenvolver" o país, industrializá-lo e integrá-lo como uma economia nacional⁶⁴.

A crise econômica brasileira dos anos 80 pôde mostrar, retrospectivamente, que o crescimento industrializante brasileiro tinha, grosso modo, algumas "tensões estruturais" latentes, derivadas do modo particular como se desenvolveu⁶⁵. Certamente, uma dessas tensões, que aparecia recorrentemente como entrave à sustentação do crescimento, foi uma certa fragilidade externa latente, derivada, essencialmente, da própria articulação externa subordinada da economia brasileira. Enquanto economia subordinada na divisão internacional do trabalho, seu crescimento via-se recorrentemente truncado por debilidades cambiais. Fora já assim em 1929, e a própria "substituição de importações" não seria capaz de diminuir, absolutamente, a necessidade de divisas internacionais para o financiamento das importações da industrialização. Pelo contrário, os próprios processos "cíclicos" de substituição concentrada de importações exigiriam um reforço da liberdade cambial da economia, de maneira que o crescimento não fosse estrangulado pela incapacidade de importar bens e serviços.⁶⁶

Como bem mostrou Antônio Barros de Castro, uma política econômica de Estado pode reagir de três maneiras, diante de restrições cambiais.⁶⁷ A primeira, seria o ajuste contencionista da taxa interna de crescimento econômico, praticando políticas monetárias ativas e políticas fiscais contencionistas. A segunda, seria o recurso a endividamento externo, para postergar temporariamente o ajuste recessivo, a chamada política de crescimento com endividamento. A terceira seria a captação de recursos externos para financiar processos estruturais de reinserção internacional, a chamada reforma estrutural com endividamento.

Segundo Barros de Castro, teria sido essa terceira alternativa a opção estratégica do II PND, com o que este trabalho concorda. O governo Geisel, ancorado nas pressões empresariais pela manutenção das taxas de crescimento do "Milagre econômico", reagiu otimistamente frente à virtualidade da crise cambial brasileira, diante do "choque do Petróleo". Mas a intervenção estatal proposta pelo II PND não seria apenas "terapêutica" — por exemplo, maquiando a crise cambial

latente com a captação de empréstimos externos, e driblando a possibilidade de recessão com qualquer espécie de gasto público "anti-cíclico". O projeto intervencionista de Geisel não seria apenas Keynesiano; seria tipicamente "nacional-desenvolvimentista", seguindo a herança varguista. Isto é, seria um projeto de reforma estrutural da economia brasileira.

No entanto, o Estado que Geisel buscava governar, direcionar, controlar e coordenar se expandira muito desde as primeiras experiências desenvolvimentistas. A economia também se tornara muito mais complexa, com uma imensa e multifacetada gama de interesses específicos, de difícil articulação coordenada. Em particular, o modo de expansão do Estado no período pós-64, analisado por Luciano Martins⁶⁸, tinha caracterizado-se por um duplo processo, virtualmente contraditório. De um lado, concentrara-se no governo federal uma poderosa força financeira e normativa — com as diversas reformas do período 64 - 67. Mas enquanto se processara uma concentração de recursos financeiros e poderes normativo-regulatórios a nível do governo central, por outro lado proliferava a criação, em profusão, de agências "públicas" relativamente independentes entre si, e/ou donas de uma relativa autonomia, seja na alocação desses recursos financeiros, seja na execução dessas decisões normativas gerais.

Luciano Martins não analisou, ao contrário de Lessa, Dain ou Fiori, a heterogeneidade de interesses capitalistas que pressionavam contraditoriamente o sentido das intervenções econômico-políticas de Estado — e isso é uma deficiência de sua análise. No entanto, ele aprofundou o estudo dos mecanismos institucionais através dos quais esses interesses encontravam reverberação no interior do Estado. Suas análises permitem que avancemos do nível abstrato em que Lessa e Dain colocaram a questão das decisões de Estado — a das "cláusulas" de um "pacto" metafísico a que o "Estado" tinha que se reportar a cada definição de estratégias, políticas e medidas econômicas, que fossem afetar os interesses dominantes e os destinos econômico-sociais do país. Não basta simplesmente sintetizar os resultados de um jogo econômico-político complexo em uma categoria interpretativa elegante, a de Pacto do desenvolvimento associado; cabe igualmente analisar os meios institucionais através dos quais o jogo se exercia, resultando nas contraditórias intervenções de Estado.

Martins também permite que avancemos do plano essencialmente genérico em que Fiori colocou a questão política do "Estado Desenvolvimentista". A despeito de suas sugestivas proposições, Fiori às vezes trata o Estado como um conjunto de relações políticas (o que o Estado efetivamente é), mas sem uma aproximação das

mudanças históricas que foram constituindo, concretamente, os meios materiais institucionais, através dos quais as relações políticas entre os interesses tinham expressão nas instituições decisórias de Estado. É só através dessa abstração que Fiori pôde tratar o processo histórico-cumulativo de constituição/mudança dos meios institucionais de Estado como uma única regularidade estrutural — o "Estado Desenvolvimentista" — de 1930 até sua crise nos anos 80. No entanto, a questão é que a existência de um tal padrão estrutural de intervenção não elimina a importância de considerar os meios institucionais, através dos quais as decisões foram tomadas e os interesses foram representados. É por isso que, em Fiori, às vezes é a própria "categoria" Estado desenvolvimentista que, enquanto interessante idéia interpretativa, acaba executando suas próprias peripécias ambulantes, substituindo as ações do Estado real. Sem a análise histórico-concreta dos modos institucionais, através dos quais os interesses heterogêneos expressaram, concretamente, sua influência política, corre-se o risco de que o conceito assuma o papel do agente concreto, e adeque livremente as "ações" do Estado real à elegância interpretativa da categoria, "estrutural", Pacto do desenvolvimento associado, ou Estado Desenvolvimentista. A um nível mais concreto de análise, não basta analisar apenas as regularidades da intervenção, desconsiderando as mudanças institucionais que canalizavam diferentemente as decisões e os interesses.

O que Luciano Martins mostrou é que as próprias estruturas institucionais do Estado foram expandindo-se e transformando-se durante o processo histórico-cumulativo de intervenções do chamado "Estado desenvolvimentista". E, portanto, as próprias condições material-institucionais de articulação política dos interesses dominantes mudaram significativamente, com efeitos conseqüentes à nível do processo decisório de Estado. As mudanças do regime político, de 1930 à década de 80, também implicavam em novas formas de articulação de interesses. O "Estado Desenvolvimentista" não pode ser tratado como um continuum imutável. Frise-se: aqui não se trata de questionar a existência, a um plano genérico, de um Estado desenvolvimentista/predatório, isto é, um Estado que manteve intervenções que alavancavam o desenvolvimento industrial capitalista — no mesmo processo em que atendia demandas e pressões dos latifundiários, da burguesia comercial, do sistema financeiro especulativo, dos especuladores de patrimônios urbanos e rurais etc. O Estado desenvolvimentista/predatório brasileiro é uma categoria inteligente de aproximação do concreto histórico; com ela, compreende-se melhor o sentido das intervenções do Estado na história brasileira recente.

Entretanto, para os objetivos interpretativos desse trabalho, a operacionalidade heurística dessa categoria, para o entendimento de processos concretos de decisão, influência e reação política — enfim, para a análise do jogo político — depende de que se desça das alturas do "Estado Desenvolvimentista" para conceitos mais "concretos", como o tipo de regime político (e, em particular, o autoritarismo), o tipo de lobby empresarial (e, em particular, os "anéis burocráticos"), os limites da atuação partidária, enfim, as mutáveis formas institucionais de representação dos interesses. Não é propriamente o "Estado Desenvolvimentista" que toma as decisões — o nível de abstração dessa categoria não alcança a dinâmica das decisões. A um plano menos genérico, as decisões de Estado são tomadas a partir do jogo de relações de força entre as vontades políticas governamentais, as próprias vontades da burocracia — muito mais autonomizadas diante do governo, pós-64 — e os interesses políticos concretos dos atores sociais. Assim, a análise das formas particulares de representação desses interesses, a nível dos processos decisórios de Estado, é crucial para o entendimento da cena do jogo político.

Na visão de Luciano Martins, a dimensão política teve uma significativa autonomia, face às demais instâncias da estrutura social, no processo de industrialização brasileira. Diante da crise econômica gerada por vicissitudes internacionais, em 29, foi a intervenção governamental que preparou o terreno para a adaptação modernizante da economia, à desorganização dos termos da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, é possível falar de um Estado que foi "progressivamente se transformando em principal agente do processo de mudança social", antes do próprio processo de sedimentação moderna das estruturas de classe, e de sólidos mecanismos partidários de representação de seus interesses. Como a mudança social trazida pelo desenvolvimento da acumulação industrializante foi, em certo sentido, "provocada" por políticas altamente intervencionistas de Estado, ocorria um processo de "desarticulação social". "Desarticulação social" gerada, em essência, pela aceleração moderna da "permanente adaptação (do sistema produtivo) à evolução e conjunturas do centro capitalista"⁶⁹

As pressões externas e as políticas governamentais de resposta desenvolvimentista a elas — aqui também o Estado acaba "jogando para frente" a economia e, com ela, os conflitos sociais —, implicam em processos acelerados de desorganização/reorganização de parte das estruturas econômicas e sociais. De pronto, "isto já torna, por si só, extremamente difícil o processo de sedimentação

das classes dominantes em 'burguesias', com todas as consequências que tal circunstância acarreta para o desenvolvimento por tais classes de um projeto histórico de dominação. Traços esses que, num primeiro tempo criam as condições e, depois, dada sua persistência, reforçam essas mesmas condições, para que o Estado e sua burocracia passem a desenvolver, na gestão da economia e no processo de acumulação, um papel sui generis"⁷⁰ (grifo meu)

Em função da "desarticulação social", os projetos históricos de "construção da nação" não partiam de burguesias hegemônicas e projetos partidários conseqüentes. O Estado e sua burocracia tinham uma significativa autonomia para a definição dos projetos de desenvolvimento nacional. Essa mesma "desarticulação social" tornou pouco nítida a separação entre "sociedade civil" e Estado. O Estado foi se constituindo em principal agente do processo de modernização social, antes, portanto, da moderna sedimentação das classes e de seus sólidos mecanismos de representação partidária. Os conflitos de interesse não se dariam, então, fora do Estado, em um certo sentido. Como o Estado foi o locus dos projetos de desenvolvimento nacional, também foi um locus de conflitos sociais trazidos pelas transformações. A própria "sociedade civil" seria trazida para o interior do Estado: "e no âmbito de seu aparelho que os interesses conflitantes correspondentes (à dinâmica dos conflitos de classe e à dinâmica da mudança social) encontraram a principal arena política para se expressarem e competirem".⁷¹

É nesse sentido que o Estado que surgiu no Brasil em 1930, e prevaleceu até 1964, foi "populista": "um Estado que se 'interpõe' nos conflitos de classe, tutelando as organizações tanto patronais quanto operárias, para melhor realizar a mediação populista clássica de compatibilizar acumulação capitalista e tensões sociais". Sendo o próprio aparelho do Estado a arena de expressão e competição política de interesses, "o acesso a essa arena e as regras que nela prevalecem, para a representação de interesses, são muito mais função da natureza (mais autoritária ou menos autoritária) do regime político existente e do tipo da estrutura 'corporativa' por este igualmente constituída". Luciano Martins coloca na equação política do Estado desenvolvimentista a questão do regime político e do tipo de estrutura estatal de representação de interesses — algo mais ou menos desconsiderado nas análises de Lessa, Dain ou Fiori. Sua análise do modo de expansão do Estado pos-64, e das contradições latentes a esse modo, será, adiante, importante para a definição da hipótese desse trabalho.

Entretanto, o modelo teórico de Martins traz deficiências — precisamente naquilo que Lessa, Dain ou Fiori são mais sugestivos. Martins fala da

"desarticulação social", trazida pela modernização, como a principal dificuldade a que as classes dominantes se sedimentassem "em burguesias", e tivessem elas próprias projetos históricos de dominação — não é à toa que os projetos de "nation building" ficavam a cabo das burocracias de Estado.

Ora, tal conceito de "desarticulação social" é muito abstrato, e mais ilude que esclarece. Não é qualquer "desarticulação social" que acontece. Sua realidade brasileira é a "heterogeneidade social" — como tanto querem Lessa, Dain ou Fiori. A frágil solidez de projetos partidários, vindos de dentro da "sociedade civil", articulados organicamente a classes sociais, não repousava apenas no papel crucial da burocracia de Estado para a definição autônoma dos projetos de "construção da nação". As classes dominantes não puderam constituir-se como "burguesias", com projeto histórico-nacional de dominação, em função da heterogeneidade dos capitalistas nacionais — e pela presença de atores internacionais que, como frisou o próprio Martins, não podiam "reinvindicar droit de cité enquanto atores políticos 'nacionais'"⁷². Os capitalistas nacionais não podem ser tratados como burguesia coesa — sua heterogeneidade torna extremamente difícil a definição de projetos de nation building que articulem, organicamente, os heterogêneos interesses setoriais, regionais, intra-setoriais, etc.

Se a heterogênea segmentação capitalista tornou difícil a gestação de "projetos históricos de dominação" por parte das classes dominantes, ao Estado coube uma autonomia significativa na definição desses projetos nacional-desenvolvimentistas, "modernizantes", industrializantes. O Estado foi "demiurgo" da nação. Entretanto, também era no seio de seu aparelho burocrático que funcionavam as arenas políticas de expressão e competição dos diversos interesses sociais. Se Martins demonstrou essa ausência de nítida separação entre "sociedade civil" e Estado, ele deixou de falar o óbvio — talvez por excesso de prudência científica. O modelo de Martins traz outra deficiência, correlata à anterior desconsideração da "heterogeneidade social". Os órgãos de Estado não tiveram ligações políticas e econômicas com a "desarticulação social"; eles mantiveram relações com os interesses heterogêneos.

A questão é que Martins desconsidera que parece ser a própria heterogeneidade de interesses capitalistas que não é representada por projetos partidários de nation building — mas por "ligações diretas" com o interior dos diversos aparelhos burocráticos de Estado. A disseminação de órgãos estatais diversificados, tão bem analisada por Martins, parece ser correlata à heterogeneidade dos interesses sociais que se expressam e competem junto às

agências "públicas". Pós-64, parece haver sempre uma agência a que os interesses heterogêneos podem recorrer, protegidos pela ausência de controles públicos sobre o Estado autoritário. E se projetos partidários dificilmente articulariam, organicamente, a diversidade complexa desses interesses heterogêneos, o mesmo não pode ser dito quanto à disseminação de agências "públicas". A disseminação de agências relativamente independentes entre si, com relativa autonomia financeira e decisória, era, para dizer o mínimo, "funcional" à articulação política de interesses heterogêneos — articulação que é difícil a nível da definição de "projetos nacionais" do governo central. Como o II PND.

Luciano Martins não relacionou sua própria idéia de que o Estado trazia, para o seio dos aparelhos burocráticos, as arenas de competição e negociação de interesses (idéia contida no "quadro de referências" apresentado antes da análise empírica), com sua própria análise histórico-empírica do modo de expansão do Estado, pós-64. Ele demonstrou como a difusão de agências "públicas", crescentemente autonomizadas do governo, com suas próprias lógicas privadas, era disfuncional à "capacidade institucional dos órgãos centrais para se imporem sobre o conjunto do sistema"⁷³. Mas, paradoxalmente, ele não considerou que "a multiplicidade dos loci de decisão" era funcional à articulação política, no seio dos diversos aparelhos burocráticos, dos heterogêneos interesses a ser representados.

O modo de expansão do Estado pós-64 parecia ter duas lógicas. Primeiro, enquanto a centralização de poderes financeiros e normativos, nas instâncias centrais, aumentou a capacidade do governo em estimular a acumulação de capital, a disseminação de agências relativamente autônomas na aplicação dos recursos financeiros e na execução das normas gerais, trouxe o germe da ingovernabilidade ao conjunto do sistema estatal. O "sistema" tendia a não funcionar como sistema coordenado, sujeito que ia sendo a uma multiplicidade de lógicas particulares. Em segundo lugar, questão não analisada por Martins, enquanto a concentração de recursos fiscais, financeiros e decisórios a nível federal tenderia a facilitar o papel de regulação econômica, a descentralização das agências "públicas" tendia a facilitar o papel da articulação política dos interesses heterogêneos, mas às custas da própria "capacidade institucional dos órgãos centrais para se imporem sobre o conjunto do sistema".

Com base nisso, podemos conjecturar o seguinte. A forma de articulação política dos interesses heterogêneos, orquestrada com a "privatização" das agências estatais, não apenas tendia a produzir uma ingovernabilidade do "sistema estatal" — ela tendia a fazer com que a definição de "projetos nacionais" do

governo central, se este buscasse coordenar o próprio sistema estatal fragmentado e "feudalizado" (para coordenar melhor os investimentos do projeto nacional), fosse contraditória à necessidade de articular politicamente os interesses heterogêneos que dessem novo apoio à intervenção estatal.

Essa é a lógica perversa do modo de expansão do Estado, pós-64. A articulação política indiferenciada dos heterogêneos interesses empresariais, orquestrada pela difusão ingovernada de novas agências "públicas", implicava em que movimentos orquestrados pelo poder central, no sentido de recuperar a governabilidade do conjunto do sistema estatal, com o objetivo de definir novos projetos nacionais de desenvolvimento, tivessem que enfrentar grandes resistências políticas no seio do próprio sistema estatal, e junto aos interesses heterogêneos que indiferenciadamente se articulavam aos órgãos "públicos". Em função da funcionalidade política da ingovernabilidade do conjunto do sistema estatal, novos projetos de desenvolvimento deveriam buscar recuperar a "capacidade institucional dos órgão centrais de se imporem sobre o conjunto do sistema", visando à execução dos desígnios do planejamento, mas às custas de sua própria capacidade de articulação de apoios políticos. Como a legitimação do regime autoritário se fizera não só com milagres econômicos, mas também com a permissividade da predação privada de recursos públicos, a própria política econômica seria afetada por esse padrão sui generis de legitimação.

Na ausência de instituições representativas de interesses a nível social global, a cooptação política das classes dominantes ao regime se fizera diretamente no interior do aparelho de Estado. As agências "públicas" substituíram instituições mais globais de representação de interesses, mas às custas da cristalização de resistências particularistas no interior mesmo do sistema estatal. As diversas agências autonomizadas tendiam a deixar de funcionar como meras "correias de transmissão" das decisões das instâncias governamentais superiores, dificultando tentativas de planejamento. As agências descentralizadas tendiam a funcionar como locus dos poderes independentes de seus burocratas, que as transformavam em seus feudos privativos. Os burocratas tendiam a buscar preservar a autonomia financeira de suas agências, a "base material" de seu descolamento decisório do governo central. Obviamente, também buscavam se articular a interesses capitalistas, de maneira tanto a justificar a "necessidade" de seus serviços, como a articular apoios empresariais aos seus próprios poderes burocráticos. É claro que um tal modelo de privatização de Estado não pode ser generalizável a todas as agências públicas. Mas o estudo de caso do BNDE, do CDI e da CACEX, feito por

Luciano Martins⁷⁴, mostra que tal modelo de feudalização da "coroa pública" não é nada irreal.

Tendencialmente, essa privatização feudalizante do Estado levaria a que as agências "públicas" lutassem entre si pela barganha financeira dos recursos públicos, a um ritmo similar ao que os próprios empresários buscavam pregar o que pudessem dos recursos "públicos". Com a feudalização do Estado, os recursos financeiros e de poder do Estado tendiam a deixar de ser controlados pelo governo, passando progressiva e conflitivamente a agências "públicas" avessas a controles centralizantes. Os recursos financeiros e de poder do Estado passavam a ser distribuídos, durante o delfinato, menos em função de considerações de priorização estratégica, e mais em função da mobilização política e do embate de forças privadas no interior do Estado.

Frise-se: para que o sistema estatal recuperasse a coesão interna, a organização verticalmente integrada e coerente de suas esferas de decisão, "horizontalizadas" durante o delfinato, não bastaria uma mudança subjetiva no estilo político do presidente e da administração econômica. Não bastaria que um administrador pragmático como Delfim, que estimulava a articulação de interesses heterogêneos através da lógica de privatização e autonomização burocrática, e que cooptava interesses ele próprio, inescrupulosamente, através da generalização indiferenciada de incentivos fiscais, fosse substituído por uma administração mais "pública". Para reverter as tendências de ingovernabilidade do sistema estatal, não bastariam administradores mais dispostos a coordenar centralizadamente as agências do Estado. Não bastaria uma administração da política econômica mais "séria", portadora de projetos doutrinários e práticos de desenvolvimento nacionalista e que buscasse, de acordo com seus projetos de crescimento econômico planejado (não mais pragmático, flexível e indiferenciado), uma recentralização decisória sobre o sistema estatal privatizado. Estes planejadores sonhavam com um outro Estado, um Estado imaginário, e não o Estado real que se expandira tão aleatoriamente, pós-64. Para recuperar a coesão interna e a governabilidade do sistema estatal, seriam necessários transformações e embates políticos muito mais profundos: quiçá uma "reforma administrativa", uma completa reorganização pública do Estado, nos quadros de uma multiplicidade de instâncias públicas controladoras e fiscalizadoras, de modo a garantir uma "nova transparência" do Leviathan, contrarrestando as tendências de autonomização burocrática. Isso, entretanto, era inviável nos quadros de um regime autoritário, seria negar a própria essência autoritária do regime e do Estado.

Se no 2º capítulo abordamos a "hipótese genérica" do trabalho, depois de tudo é passado o momento de apresentação da hipótese mais "concreta" do trabalho, a um nível mais avançado de aproximação do processo histórico-concreto (pois o concreto deve ser reconstruído em etapas aproximativas). E-ja! o processo de feudalização do Estado acabou afetando a própria política econômica, tornando-a incapaz de coordenar seja os recursos de poder internos ao Estado (pois eles haviam sido intensamente privatizados), seja o complexo heterogêneo de interesses empresariais, presentes na sociedade que o "governo" Geisel, através da política econômica, tentava coordenar. Pois o próprio Estado não tinha mais uma relação de externalidade e separação diante desses interesses heterogêneos — como supõe qualquer tentativa do governo, assim como o II PND: os interesses empresariais, de intensa complexidade, correlatamente à autonomização burocrática, haviam penetrado e feudalizado o interior mesmo desse Estado, tornando-o em certo sentido indiferenciado deles. Propriamente protegidos, aliás, seja pelos próprios interesses dos burocratas feudais desse Estado autoritário, seja pela ausência de controles externos, público-políticos, desse Estado, seja pela ausência de mecanismos autênticos de representação e concertação de interesses pela via do sistema público-partidário — também uma ausência típica do autoritarismo. Daí, a privatização final da política econômica. Os vetos neo-liberais não permitem outra coisa.

Os vetos neo-liberais e a privatização final da política econômica (ou, a "solução de Simonsen")

O paradoxo político do governo Geisel, diante da necessidade de responder de alguma forma à possibilidade de crise cambial trazida pela crise internacional, estava no seguinte. Se respondesse à crise com uma retração do ritmo interno de crescimento, confirmaria as apreensões empresarias quanto ao fim do Milagre, e desconsideraria suas pressões a favor da manutenção do crescimento: seria uma alternativa politicamente difícil. Se respondesse à crise com uma tentativa de manutenção do crescimento, através de qualquer gasto público anti-cíclico, apenas postergaria a crise cambial através de endividamento externo, que não poderia ser levado adiante indefinidamente: seria uma alternativa política e economicamente imprudente. No entanto, se respondesse à crise como fez, levando a cabo um projeto de reforma estrutural da economia, alcançando-a a uma posição menos subordinada na divisão internacional do trabalho através de financiamento externo,

corria um risco. O projeto de reforma estrutural podia ser abortado — ou severamente dificultado — se as condições de inserção externa da economia se tornassem conjunturalmente mais adversas. Daí toda a retórica a respeito do bom exercício da "política de administração da dívida" — um plano tático coordenado por Simonsen.

Mas o paradoxo político do II PND estava na forma de articulação política dos interesses heterogêneos beneficiários/sustentáculos de legitimação do autoritarismo, orquestrada durante o delfinato. Com pretensão meramente teórico-analítica, podemos identificar, grosso modo, dois tipo-ideais de intervenção, através dos quais um governo burguês pode se soldar politicamente a solidariedades empresariais, à nível de sua intervenção econômica (que se desculpe o caráter "didático"-abstrato desses "tipos").

1) No primeiro tipo-ideal, o governo orquestraria a articulação dos diversos interesses capitalistas particulares a uma única estratégia conjunta bem definida. Nesse caso, o governo organizaria uma estratégia e uma direção ao crescimento econômico suficientemente amplas a ponto de soldar e solidarizar dinamicamente os diversos mercados (preservada, obviamente, certa concorrência no interior dos mercados, entre os capitais individuais). A condição principal de uma tal articulação política é que os diversos interesses particulares possam ser englobados em uma única estratégia econômica. Que existam amplos vínculos mercantis e/ou coordenação política entre os capitais (que a economia seja suficientemente integrada, e até conglomerada), e que não existam interesses politicamente influentes fora dos circuitos econômicos dinamizados pelas prioridades da estratégia-diretriz. Que haja condições político-institucionais de coordenação negociada entre os interesses particulares, para que possam ser relativamente solidários (que existam espaços públicos de discussão e negociação de interesses, e que existam organizações políticas, entidades patronais, partidos, etc, que representem organizadamente amplos interesses setoriais e intra-setoriais). Que a máquina do Estado tenha coesão decisória para a implementação da estratégia planejada, a ponto de que não haja agências lutando por políticas contraditórias e/ou agências soltas e avessas a qualquer controle decisório central. E que a economia cresça a um ritmo firme, ou que nas desacelerações temporárias não tenda a grandes pressões inflacionárias, a ponto de fazer do conflito distributivo, via aumentos defensivos de preços, a própria condição de sobrevivência dos capitais individuais. Só nesse caso, as tendências capitalistas ao particularismo exarcebado poderiam se transmutar em uma solidariedade interessada. "É apenas sob esta

condição que os comportamentos dos átomos são coordenáveis; é apenas sob esta condição que o antagonismo e a concorrência podem metamorfosear-se em solidariedade"...⁷⁵ Como se pode perceber, esse tipo-ideal reúne, analiticamente, as condições de sucesso político para uma estratégia única de política econômica, como pretendido pelo II PND.

Ou, 2) O governo abandonaria qualquer pretensão de unificação estratégica, seja em razão da fragilidade heterogeneidade regional, setorial, intra-setorial etc. dos interesses capitalistas, seja pela clara inexistência das demais condições econômico-políticas, acima arroladas, de coordenação solidarizante desses heterogêneos interesses capitalistas particulares. Então, o governo buscaria se soldar politicamente a solidariedades empresariais isoladas (ou blocos de interesses isolados), seja garantindo condições gerais de crescimento econômico, aproveitando as tendências virtuosas "do mercado", seja cooptando pragmaticamente interesses capitalistas em dificuldades, isoladamente. Em caso de desaceleração do crescimento, a tendência seria a de que aumentasse o número de capitais ansiosos por uma "ajuda pública" a suas dificuldades de valorização, tanto mais se debilidades financeiras se tornassem manifestas com acelerações da inflação, acentuando as tendências capitalistas ao particularismo exarcebado, agora por instinto de sobrevivência. Esse segundo tipo-ideal define, grosso modo, o recuo politicamente pragmático que uma tentativa estrategicamente unívoca de política econômica — como o II PND — precisaria percorrer, se não fosse capaz de garantir, por si mesma, as condições de sua sustentação política.

Ora, como se sabe, Lessa, Dain ou Fiori fizeram, da preservação política da "heterogeneidade estrutural" da economia, a própria essência estrutural do Estado desenvolvimentista brasileiro. Esse Estado organizava estratégias intervencionistas de desenvolvimento industrial — no mesmo movimento em que era permissivo com a predação particularista dos recursos financeiros e de poder do Estado, como forma de articular politicamente um heterogêneo mosaico de interesses diversificados.

Luciano Martins analisou a caótica expansão de um sem-número de agências "públicas", pós-64, identificando nesse processo uma contradição do sistema estatal brasileiro: ele tendia a se tornar ingovernável, pois diminuía "a capacidade institucional dos órgãos centrais de se imporem sobre o conjunto do

sistema". O "sistema" estatal tendia a não funcionar como sistema coordenado, sujeito que ia sendo a uma multiplicidade de lógicas particulares.

Com base nisso, conjecturei atrás que se a disseminação de agências "públicas" era disfuncional à capacidade de coordenação do governo central, trazendo o germe de ingovernabilidade, ela seria, entretanto, funcional à capacidade de articulação política de interesses que, de tão heterogêneos, dificilmente poderiam ser soldados politicamente ao regime com a definição de prioridades estratégicas, "projetos de nação", por parte do governo central.

Ora, o modo de expansão caótico do Estado, pós-64, trazia consigo uma lógica perversa aos designios da política econômica. Acontece que, dada a intensa heterogeneidade capitalista, o baixo índice de conglomeração financeira e decisória da estrutura produtiva brasileira, a força política continuada de interesses regionais ligados à agricultura e ao comércio, a dependência dos bancos privados dos aportes de recursos públicos, a imensa transnacionalização da estrutura industrial etc., era extremamente difícil que projetos estratégicos de desenvolvimento industrializante nacional pudessem, por si mesmos, soldar politicamente amplos apoios políticos.

Mas, se a funcionalidade política da disseminação de agências públicas relativamente autônomas, financeira e decisoramente, estava em possibilitar a articulação direta de heterogêneos e diversificados interesses ao Estado autoritário, esse mesmo modo de expansão privatizante do Estado cristalizava rígidas resistências políticas a uma política econômica "intervencionista", que intentasse regovernar centralizadamente o sistema estatal, de modo a efetivar novos "projetos nacionais". Isto é, a centralização federal de recursos fiscais, financeiros e decisórios — orquestrada com as diversas reformas de 1964-67 — tenderia a facilitar o papel de regulação econômica, desde que essa própria capacidade de regulação do governo central não fosse solapada de dentro, pelo intenso processo de privatização do Estado associado à disseminação ingovernada de novas agências "públicas", pós-64.

Como a difusão de lógicas privadas no interior do Estado era funcional à articulação de interesses através da predação privada de recursos financeiros e de poder do Estado, mas era disfuncional à "capacidade institucional dos órgãos centrais para se imporem ao conjunto do sistema", movimentos do governo central no sentido de recuperar o controle sobre o conjunto do sistema estatal, com vistas à implementação de novos "projetos nacionais", tenderiam a ter solapados seus próprios apoios políticos. Uma nova intervenção modernizante do "Estado

desenvolvimentista". como o II PND, seria — como foi — so apada politicamente de dentro, pela própria articulaçao politica de heterogêneos e diversificados interesses capitalistas às agências "públicas" que se intentaria regovernar, "arbitraria e autoritariamente". "Arbitraria e autoritariamente", como eram, aos olhos dos "neoliberais", os estilos do presidente Geisel, os burocratas do planejamento e seus planos de intervençao "arbitraria", sintetizados no II PND.

Como a ingovernabilidade do sistema estatal, e a frouxidão interna das "correias de transmissao" das decisoes do governo central às agências "públicas", era funcional à sólida articulaçao politica do regime, orquestrada durante o delfinato, a politica de não-decisoes era única politica econômica adequada a sustentacao politica do regime. "Liberalismo" significava, do ponto de vista do trato com recursos "públicos", a liberalidade e a falta de critérios na concessao de incentivos fiscais, por exemplo, concedendo-os indiferenciadamente a empresários e setores influentes — não com base em critérios programáticos, mas com base em critérios politicamente pragmáticos. Um estudioso preciso do sistema fiscal brasileiro chamou de "mutilaçao"⁷⁶ da capacidade fiscal do Estado, e da própria capacidade da politica econômica em utilizar o fisco como instrumento sinalizador de investimentos — regulando a acumulacao de capital —, o processo através do qual Delfim patrocinou politicamente a generalizacao de incentivos fiscais, para um espectro amplo de interesses empresariais. Critérios claros e programáticos de politica econômica, ao invés do pragmatismo politicamente habilidoso, pareciam ser inadequados à capacidade de articulaçao politica de heterogêneos interesses capitalistas.

O governo Geisel fracassou na articulaçao politica do II PND porque visou justamente definir critérios claros e programáticos de politica econômica, se diferenciando nitidamente do estilo de politica econômica liberal, de não-decisoes. O estilo de não-decisoes implica em deixar opçoes em aberto, deixando flexível a capacidade de mobilizacao politica dos administradores econômicos. Havia sido esse o tipo pragmático de Delfin Neto, que os burocratas do planejamento criticaram como tendente a aprofundar os "desequilíbrios" e "desbalanceamentos" da estrutura produtiva brasileira, vis à vis a divisao internacional do trabalho, que a subordinava. Os burocratas do planejamento buscaram definir claramente uma direçao estratégica à economia brasileira, desconsiderando as linhas de valorizacao mais fáceis escolhidas "pelo mercado" — o qual poderia escolher, liberalmente, inclusive a da predaçao privada dos recursos financeiros e de poder do Estado, como aliás escolheu.

Os vetos neo-liberais não deixaram, entretanto, espaço político para que o II PND fosse levado adiante, sem passos atrás. A Campanha contra Estatização ergueu poderosos vetos às pretensões do planejamento central de orientar os destinos da economia brasileira — impôs vetos até às pretensões do governo central de orientar os destinos dos recursos financeiros e de poder internos ao próprio Estado. Politicamente, parecia não haver outra saída à política econômica senão a de deixar-se levar pelos intuítos politicamente fortes do "mercado" — laissez faire, laissez passer, le monde va pour lui même. Politicamente, parecia não haver outra saída à política econômica senão a de acompanhar a lógica da privatização do Estado, e privatizar-se a si mesma, seguindo também o espírito das não-decisões. Se o governo buscava definir setores prioritários de inversão estatal, os pactos cristalizados em torno às grandes empreiteiras e à construção civil (Lessa) definiam outros — acabe a "arbitrariedade" na definição dos gastos públicos prioritários, generalize, liberalize. Se o governo buscava definir setores priorizados pelo aporte de finanças públicas, o "mercado" (os banqueiros, os comerciantes, os especuladores urbanos e rurais, os burocratas feudais, os latifundiários, etc.) definia outros — acabe com a "arbitrariedade" no direcionamento de preciosos fundos públicos a "um setor tão restrito do grande universo do empresariado nacional". Parecia não restar outra saída à política econômica senão deixar de ser "pública", ceder seus poderes aos próprios empresários privados, privatizar-se, liberalizar-se. Simonsen cuidou para que isso se fizesse, aliás acompanhado de todo o doutrinário liberal-monetarista. A política econômica não poderia resistir à lógica da privatização do Estado inerente ao próprio modo de expansão do Estado, pós-64. Ela também se tornaria privatizada, adequada à necessidade de não decidir nada com excessiva "arbitrariedade".

Como se sabe, o II PND decidiu por uma estratégia clara de desenvolvimento industrializante. Como a legitimação política do regime se fizera não apenas com milagres econômicos, mas igualmente através da liberalidade com a predação privada dos recursos financeiros e de poder da "coisa pública", o II PND parecia ir contra esse padrão sui generis de legitimação, ao decidir prioridades. Ao priorizar uma certa linha de ação bem definida, direcionada e setorialmente delimitada, o II PND parecia desconsiderar interesses não diretamente relacionados à sua estratégia industrial de intervenção, desde que fosse efetivamente implementado. Desse modo, a faceta desenvolvimentista do Estado parecia buscar absorver sua faceta privatizada, liberalmente aberta à flexível articulação política. Os planejadores pareciam sonhar com um Estado autonomizado, quando o Estado

já estava inclusive privatizado, de dentro, pelos interesse empresarias e burocráticos que o II PND buscava governar, de fora.

Ao propor um tipo especial de capitalismo produtivo e industrial, "o modelo brasileiro de capitalismo industrial", os burocratas do II PND pareciam acreditar que poderiam plasmar, por decreto, uma nova relação de forças entre o Estado e a "iniciativa privada", que lhe seria externa. O Estado definiria as metas, e os capitais privilegiados pelo Estado seriam só aqueles que podessem ou estivessem dispostos a seguir as linhas de valorização novas e difíceis, determinadas pelo Estado supostamente todo-poderoso. É como diria o presidente Geisel à "sociedade civil": "O que lhes não poderemos nem devemos outorgar, no resguardo da própria dignidade do Poder Federal, será a intromissão, sempre indevida, em áreas de responsabilidade privativa do Governo, a crítica quando desabusada ou mentiras, as pressões insistentes e descabidas que partam de quem não tem o mínimo compromisso inerente ao múnus público"⁷⁷. Isto é, ao Estado cabia decidir autonomamente qual o interesse público nacional (não seria permitida a "intromissão" nessa área de "responsabilidade privativa do Governo"), cabendo aos capitais aqui instalados a tentativa de se articular às "prioridades nacionais" caso estivessem dispostos a partilhar das ajudas públicas, ou então deveriam se virar sozinhos, em suas próprias pernas, sem ajudas "públicas".

Obviamente, os empresários não poderiam deixar de impor vetos a essa ameaça de autonomização dos poderes financeiros e decisórios de Estado, nas mãos de burocratas "planejadores". O estardalhaço político da Campanha contra a Estatização mudou a cena política do regime — logo depois que o regime saíra abalado com a derrota parcial nas eleições de 1974. Tendo em vista a necessidade do governo Geisel de controlar, de cima, a transição política conservadora, "lenta gradual e segura", parecia não haver, politicamente, outra saída à política econômica, senão a de dar passos atrás diante dos intuitos "intervencionistas" do II PND, e liberalizar-se, virar não-decisão. Simonsen cuidou para que isso se fizesse, con amore.

Lembremo-nos que a alternativa de Simonsen, em 1974, era excludente à do II PND, justamente ao propor uma intervenção muito mais branda do Estado. Enquanto o II PND definia claramente uma linha estratégica clara, articulando diretamente apenas os interesses voltados aos setores priorizados por sua estratégia, a intervenção proposta por Simonsen em 1974 era muito diferente. Como se sabe, propunha que o Estado chancelasse e ratificasse as linhas de valorização escolhidas "pelo mercado", abrindo espaço, assim, a uma articulação

direta do Estado a diversos interesses privados, através da generalização — e não a delimitação estratégica e setorial do II PND — de ajudas "públicas" a capitais em dificuldades diante da crise. Enquanto o II PND respondia à Crise do Petróleo "para frente", com proposta de transformações estruturais (renovada alocação de "fatores", vale dizer), Simonsen propunha "ajustamento" e intervenção estatal menos "estruturante", adaptada e subordinada aos designios "do mercado".

Diante das condições politicamente adversas ao regime, trazidas pela Campanha contra Estatização, a política econômica se liberalizou, tornou-se mais flexível à articulação política, mesmo que às custas de sua capacidade de governar. Diante do fracasso externo e político da estratégia de Reis Velloso, o governo Geisel se colocava em situação altamente adversa. Precisaria compatibilizar a ultrapassagem da crise cambial iminente, com a soldagem política dos interesses heterogêneos que se voltaram contra o II PND — e que podiam minar as bases política de sustentação da transição conservadora imaginada. Era necessária uma "solução de compromisso" entre as exigências de preservação dos pactos políticos privados e a de adiamento dos constrangimentos impostos pelos adversos desenvolvimentos da economia, principalmente no plano cambial. Em certo sentido, Simonsen perpetrou essa "solução de compromisso", como se verá, mesmo que às custas da montagem de armadilhas financeiras, "de efeito retardado", a explodir contra o Estado, e mesmo que às custas da irritação da "menina dos olhos" do II PND — a indústria nacional de bens de K.

É fundamental a distinção de estilos e planos de ação entre o II PND e a estratégia proposta por Simonsen em 1974. No II PND, o Estado era quem definia as linhas claras da direção a ser tomada pela economia — e os capitais é que cuidassem de se articular de alguma forma a essas linhas, caso estivessem dispostos a ter acesso aos privilégios da ajuda de Estado. Não é a toa que os empresários não integrados à estratégia do II PND passassem a reclamar da "informalidade" dos centros de decisão econômica do Estado autoritário, o que, supostamente, os impedia de ter acesso decisório, às rotas tomadas por um poder público momentaneamente autonomizado de seus pactos político-empresariais de sustentação.

Ora, durante o delfinato, a "informalidade" também era característica dos sistemas de decisão da política econômica, inexistindo formas claras e públicas de representação de interesses empresariais no tocante à política econômica.⁷⁸ Mas nem por isso essa "informalidade" fora motivo de reclamações empresariais. Ora, os interesses empresariais heterogêneos eram pragmaticamente articulados pelo

arauto maior da privatização dos centros de decisão pública, Delfim Neto — através da generalização de incentivos fiscais, por exemplo. Além disso, a ausência de controles públicos sobre o Estado, tornando opacos os seus negócios, sem transparência pública, era funcional à própria articulação empresarial aos burocratas feudais, na predação dos recursos financeiros e de poder do Estado.⁷⁹

A "informalidade" só passou a ser motivo de apreensão empresarial quando o regime utilizou a inexistência de mecanismos públicos e globais de representação de interesses, contra os interesses de certos poderosos segmentos empresariais. Através do II PND, definiu, autonomamente, e sem consulta pública, uma rota de política econômica intervencionista e estruturante que, primeiro, definia "os objetivos estratégicos da Nação" — e depois se perguntava se os interesses empresariais hegemônicos eram neles articulados e integrados. Se a "informalidade" de Delfim, isto é, a intransparência na gestão da coisa "pública", era funcional à expressão secreta de lobbies, a "informalidade" do II PND, ao apelar aos objetivos "estratégico-nacionais", não o era.

Frente ao estilo supostamente todo-poderoso do II PND, o estilo liberal de Simonsen era mais apropriado às novas condições de gestão dos pactos políticos hegemônicos, gestadas pelas tensões empresariais a partir de 74. Seu liberalismo anti-intervencionista não podia concordar com o estilo de intervenção "estruturante" característico do II PND. Mudadas as condições gerais da economia e mudadas as condições de gestão dos conflitos e pactos políticos-empresariais, a postura de Simonsen se adequava melhor à resolução imediata dos constrangimentos da crise externa e das tensões políticas, porque ele propunha, como propõem os liberais, que o Estado referendasse as linhas de valorização escolhidas e buscadas "pelo mercado" — ao invés de buscar estruturar novas linhas "estratégicas" de valorização.

Nesse sentido, os instrumentos de incentivo estatal à "iniciativa privada" não estariam, como no II PND, relacionados estreitamente com as rotas de política econômica definidas pelos Estado, mas se voltariam diretamente à ajuda pública mais horizontalizada e abrangente em torno às linhas de valorização escolhidas como de menor resistência pelos capitais. As benesses "públicas" não seriam setorialmente delimitadas — e, em tese, estariam mais sujeitas a lobbies. Não estariam presas pela rigidez política de considerações de natureza "estratégico-nacional". Exatamente como proposto por um dos documentos empresariais críticos da "estatização", não se podia limitar as ajudas públicas a um "setor tão restrito do universo amplo do empresariado nacional". O governo cedia seus próprios poderes

de decisão de política econômica aos interesses mais imediatos do empresariado excluído do II PND; a política econômica tornar-se-ia privatizada, liberalizada, viraria não-decisão, priorização generalizável, isto é, não-priorização.

Ora, o estilo de política econômica pretendido por Simonsen, adequando o Estado às linhas de menor resistência para valorização escolhidas previamente pelo mercado, era mais adequado à costura política de interesses empresariais, em virtude da própria heterogeneidade e segmentação "do universo amplo do empresariado nacional". O estilo de resposta estratégico-nacional da economia brasileira pretendido pelo II PND requereria uma estrutura empresarial mais conglomerada, ou permeada por alianças estratégicas e coordenadas de interesses setoriais.

Como se sabe, a estrutura industrial brasileira não era conglomerada, do ponto de vista financeiro ou decisório. Não possuíamos o assim chamado K financeiro. Como dissera Tavares, o Estado fizera o papel de K financeiro — mas fizera apenas o papel passivo de centralizar finanças, sem o papel ativo de coordenar, através do controle financeiro, alianças estratégicas de lógicas setoriais.⁸⁰ Como disseram Lessa e Dain, talvez esse mesmo Estado impedira a constituição do K financeiro por parte dos capitais transnacionais — se é que esses capitais buscariam se diversificar amplamente para fora de seus espaços de valorização historicamente originários, na periferia: pois "um espaço de acumulação ordenado e dinâmico é a ecologia predileta das filiais". Lessa, Dain ou Fiori fizeram, da preservação política da "heterogeneidade estrutural" da economia, a própria faceta privatizada do Estado desenvolvimentista brasileiro. Se o Estado fizera somente o papel passivo de "centralizar finanças para distribuir", era porque protegera capitais nacionais frágeis das dificuldades de valorização — ao invés de incentivar a absorção dos pequenos pelos grandes, a conglomeração financeiro-decisória, a ampla diversificação setorial e a formação de alianças estratégicas e coordenadas de interesses setoriais. "Cada um por si e o Estado por todos, isoladamente" foi o lema da barbárie particularista tipicamente brasileira.

A dificuldade de coordenação política de interesses empresariais também deitava suas raízes na própria acentuação do processo de privatização das agências públicas tão característico do regime militar. Na forma *sui generis* de representação de interesses constituída pelos "anéis burocráticos", os heterogêneos interesses econômicos buscavam o acesso privilegiado ao Estado para defender interesses imediatos e particulares, não para coordenar interesses particulares a estratégias conjuntas coordenadas, que certamente não

representariam, strictu sensu, somas-zero de poder (o que inviabilizaria de pronto a coordenação ao tornar os interesses particulares conflitantes e contraditórios), mas que certamente poderiam representar uma satisfação não imediata dos interesses, postergados para o momento em que a estratégia coordenada começasse a dar seus frutos. Nessas condições de representação de interesses dos "anéis burocráticos", os interesses altamente segmentados exigiam satisfação imediata, o que dificultava enormemente a coordenação dos interesses já profundamente heterogêneos.

Assim, se tornava complexa e difícil a articulação de interesses empresariais para uma resposta estratégico-nacional ao choque do Petróleo, como queria o II PND. Era muito difícil a costura política II PND — não havia mecanismos institucional-representativos, públicos e globais, de coordenação estratégica de interesses, ao invés da representação direta do interesse segmentado a uma agência pública específica, na surdina. A não-conglomeramento da estrutura produtivo-comercial-financeira brasileira; a presença de interesses transnacionais na estrutura industrial (que, em tese, não podiam ter aberta e clara expressão e representação política por não possuírem cidadania); a segmentação dos órgãos de representação empresarial, que por sua vez tinham uma escassa representatividade dentro de seu próprio setor internamente heterogêneo e segmentado; a constituição de "anéis burocráticos" que atendiam, na surdina, imediata e diretamente a interesses particulares, heterogêneos e contraditórios, tudo isso dizia contra a capacidade de articulação política da proposta estratégico-nacional do II PND. E falava a favor da necessidade de que o demiurgo Estado encampasse arbitrariamente a proposta, falando em nome dos interesses nacionais últimos, avisando que não seria permitida "a intromissão indevida" em áreas "de responsabilidade privativa do governo", e que seriam rechaçados os particularismos das "pressões insistentes e descabidas que partam de quem não tem o mínimo compromisso inerente ao múnus público". Quase impossível a coordenação de particularismos altamente exigentes, quase inegociáveis ou postergáveis para uma satisfação não-imediata, restou ao governante do Estado demiurgo proclamar sua superioridade moral e buscar, aparentemente decidido e sobranceiro, a implementação da proposta estratégico-nacional. Já que qualquer vacilo dos demiurgos planejadores acabaria fazendo com que a nação perdesse o último trem para Paris...

Forçado, o governo Geisel, a voltar atrás em virtude das inesperadas agitações públicas empresariais, da derrota nas eleições de 1974, do fracasso da

estratégia externa do II PND e das dificuldades econômicas internas, o recurso a Simonsen seria quase espontâneo, tanto mais porque os constrangimentos de balanço de pagamentos e da inflação que a ele cabia cuidar dentro da divisão de tarefas, no seio da administração econômica do Estado, tornavam mais prementes as tarefas do Ministério da Fazenda. E Simonsen já era alternativa ao II PND desde 1974, não representando apenas o plano "tático" de uma estratégia-nacional, mas constituindo uma proposta politicamente mais adequada à cooptação dos interesses altamente heterogêneos e segmentados "do universo amplo de empresariado nacional".

Enfatize-se: frente à dificuldade de coordenação política de uma proposta estratégico-nacional, aliás expressa na própria agitação empresarial contra o II PND, o "liberalismo" e o "não-intervencionismo" simonseniano não requeriam qualquer coordenação estratégica de interesses, mas somente a representação direta do interesse segmentado, sem qualquer referência à estratégia nacional, mas apenas à própria necessidade de valorização privada na linha escolhida "pelo mercado". Tal enfoque "liberal" dos incentivos públicos "ao mercado" é, obviamente, mais aberto à atuação dos lobbies privados junto aos "aneis burocráticos". E também, junto à própria condução da política econômica mais geral.

Forçado a voltar atrás da proposta do II PND, o governo Geisel buscou se adaptar às novas e adversas condições de sua legitimação política. Ao fazer isso, o governo passou a legitimar sua própria reivindicação de ter poderes às custas da substância propositiva de suas políticas. Sua "política" passou a ser a de não-decisão — ao contrário das pretensões de decisão toda-poderosa, correlata ao II PND. Com isso, a própria política econômica se adequou ao padrão de privatização da "coisa pública", inerente ao modo de expansão do Estado, pós-64. Ela precisou cancelar a permissibilidade da predação privada de recursos públicos, patrocinando a ingovernabilidade.

Como vimos, a segmentação feudalizada das agências "públicas" fizera com que elas tendessem a deixar de funcionar como "correias de transmissão" das vontades do governo central. O modo de expansão caótico e privatizante do Estado, pós-64, trazia consigo o germe da ingovernabilidade: a disseminação de agências "públicas" relativamente autônomas era disfuncional à "capacidade institucional dos órgãos centrais para se imporem sobre o conjunto do sistema (estatal)". Entretanto, essa mesma disseminação caótica e feudalizante era funcional à articulação política generalizada de heterogêneos interesses

capitalistas. Paradoxalmente, a própria ingovernabilidade do sistema estatal era funcional à legitimação política do autoritarismo. Pois o que acabou fazendo, a política econômica simonseniana, diante da acentuação do déficit político do regime, foi adequar a própria "coordenação" central a esse padrão privatizante de legitimação política. O que ela fez foi patrocinar a ingovernabilidade, a "política" de não-decisão, chancelada, de vez, pelo próprio "governo" central.

Chancelara a ingovernabilidade diante de condições altamente adversas, já que o "governo" se vira questionado em seu poder crucial, em sua própria essência de governo (segundo Weber): a reivindicação exitosa do monopólio da decisão política a se exercer a despeito de quaisquer resistências políticas, pois o Estado deve reivindicar até a legitimidade da violência que venha a aplicar no intuito de garantir suas vontades políticas expressas. Deve até ser que as decisões tomadas venham a representar, a priori, a influência política de grupos de pressão exitosos na definição das políticas de Estado: é óbvio que o Estado não é um poder "transcendental-metafísico" absolutamente separado, indiferenciado, das classes sociais ou suas frações mais influentes, ou seus empresários e sindicatos mais influentes. Mas definida a vontade política de Estado, ela não pode, se quiser reivindicar sua autoridade legítima, voltar atrás em função de pressões políticas mais fortes que a própria vontade manifestada de Estado. Se isto ocorrer, o Estado perdeu, ou está em vias de perder, o direito e/ou a capacidade de governar. Instala-se uma situação de ingovernabilidade potencial, de crise de legitimação, em que as decisões de "governo" tendem a não mais continuar reunindo as condições políticas de exercerem-se.

É nesse caso de questionamento aberto das decisões de governo que as políticas de Estado podem se adequar às suas adversas condições políticas de legitimação, através precisamente da alienação "voluntária" de suas substâncias propositivas. Instalando-se um divórcio entre as vontades de governo e as condições de sua sustentação política, o governo pode vir a ceder a substância decisória de suas "políticas", em troca de mera extensão de sua reivindicação de poder. Poder que, no entanto, perde sua capacidade de definir, de modo relativamente autônomo, políticas. Cede essa capacidade a outrem, privatiza-se expressamente.

Ora, o que fez a Campanha contra Estatização foi definir vetos políticos às decisões e às pretensões de governo planejado do II PND. Os vetos neo-liberais mudaram a cena política do regime, obrigando a que a própria política econômica se adequasse a suas adversas condições de governabilidade e legitimação. Com a

política econômica de Simonsen, a posição de poder dos ocupantes dos cargos decisórios passou a "legitimar" sua própria pretensão de preservar insubstancialmente poderes, da forma mais enfraquecida possível: sendo incapaz de dizer não a interesses predadores que, primeiro, se revoltaram contra a pretensão estatal de definir prioridades políticas e, depois, utilizaram o abandono governamental da pretensão de definir estratégias de ação prioritárias, como forma de abrir as próprias vias de acesso de seus apetites predatórios a uma utilização particular-privada dos recursos políticos e financeiros à disposição do Estado. Como não poderia deixar de ser, em condições de queda e privatização da arrecadação tributária, tal irracionalidade caótica, na utilização privada dos recursos políticos e financeiros à disposição do Estado, só poderia acabar levando a "coisa pública" aonde levou: à crise fiscal e política, acentuada no final da década, e completa com a ruptura dos mercados internacionais de crédito aos países subdesenvolvidos, no setembro negro de 1982.

Pois Simonsen acabou montando armadilhas financeiras (a acentuação das dívidas interna e externa), que abriam, de imediate, maiores graus de liberdade financeira para que os poderes "públicos" cooptassem interesses receptores de benesses creditícias — mas que simultaneamente eram "bombas de efeito retardado" a explodir, de vez, contra o Estado. Essas armadilhas financeiras passaram a ser, paradoxalmente — em condições políticas altamente adversas — , a própria condição de soldagem política, imediata, de interesses que "consentiam" o Estado. Cabia "apagar novos incêndios todos os dias", mas através do empilhamento financeiro de combustível explosivo a ser queimado contra o Estado.

Em certo sentido, Simonsen ofereceu uma "solução de compromisso" ao governo Geisel, diante de condições cambiais e políticas altamente adversas. Se, de 1964 a 1974, foi a "mutilação" do sistema fiscal brasileiro, o reflexo na política econômica da intensa privatização que se operava no interior mesmo do aparelho de Estado, a partir de 76 foi o endividamento público (interno e externo), a condição "material-financeira" de privatização dos recursos públicos. Como a legitimação do regime, acompanhando o "milagre", se fizera também com a intensa mobilização política do sistema fiscal, "mutilando-o" com a generalização de incentivos, Simonsen levou adiante a privatização da política econômica, só que agora através da generalização dos subsídios creditícios, financiados pelo próprio endividamento público.

Diantes dos novos constrangimento cambiais e políticos do regime, Simonsen em certo sentido, ofereceu uma "solução de compromisso" imediate

entre duas exigências: a de preservação dos mini-pactos do regime — através da ampliação dos créditos subsidiados disponíveis —, e a de adiamento dos constrangimentos impostos pela iminência da crise cambial, em 1976.

Simonsen incentivou a que as estatais tomassem empréstimos externos, liberando o Tesouro de suas pressões financeiras. Através da retração de repasses do Tesouro, do fim da política de preços públicos via "realismo tarifário", e vetos a que as estatais tomassem emprestados recursos internamente, elas só podiam financiar projetos de expansão através do endividamento externo — sendo difícil e demorada a constituição de joint ventures com o capital externo. Desse modo, o constrangimento cambial seria postergado temporariamente — às custas de sabe-se bem o quê. Esse mesmo esquema de financiamento das estatais liberaria o Tesouro de pressões financeiras derivadas dos investimentos estatais — e, nos casos em que as estatais apenas captassem externamente os recursos, sem que os utilizassem diretamente, até traria um efeito financeiro positivo sobre o Tesouro. Com isso, amplificava-se a liberdade financeira estatal, permitindo novo fôlego ao processo de privatização dos recursos financeiros e de poder da "coisa pública". Os empresários do setor de bens de K perderam seus sonhos de grandeza, mas continuaram tributários de baratas transferências de poupanças públicas, em um momento em que a elevação da taxa de juros dos títulos de dívida pública possibilitava que, pelo menos, parte dos créditos subsidiados fossem canalizados, de volta, ao mercado financeiro — de maneira altamente lucrativa, e quase sem riscos.

Mas o orçamento do Tesouro passou a ser um mero coadjuvante financeiro do processo de privatização da política econômica. Acontece que Simonsen patrocinou uma orgia financeira através do Orçamento Monetário. Se levou a uma alta dos juros, ele generalizou, "liberalizou", o acesso dos mais heterogêneos interesses às benesses do crédito subsidiado. Através da conta movimento do BB, o Banco Central financiava, liberalmente, os gastos privados da agricultura, das exportações, pequenas e médias empresas, parcelas da indústria, do Proálcool, da Conta-trigo, café, açúcar e petróleo, além dos créditos destinados ao setor público descentralizado, para pagamento de seus empréstimos externos. Assim sendo, o governo passava a financiar seus gastos e repasses subsidiados, com a captação de recursos a taxas crescentemente mais caras — pois os títulos de dívida pública pagavam juros em alta, mas igualmente eram instrumentos financeiros dos gastos e repasses subsidiados. De um lado, o Estado captava recursos caros, enquanto na

outra ponta do fluxo, heterogêneos interesses empresariais recebiam repasses de transferências públicas subsidiadas.

O paradoxo tragicômico desse esquema de captações e repasses públicos, estava em que o Orçamento do Tesouro apresentava-se como um "orçamento equilibrado" — mesmo que às custas do endividamento externo das empresas estatais, que liberava-o de virtuais pressões financeiras advindas do projeto do II PND. As contas públicas tinham um mecanismo espúrio de "equilíbrio". Eram "equilibradas", por Simonsen, através da acentuação do endividamento externo e interno. O governo tomava recursos de forma cara e cumulativa através da dívida interna — à medida que a política monetária simonseniana se tornava mais "apertada" —, para financiar seus gaps de gasto expressos no Orçamento Monetário. O paradoxo é que o "deficit" do Orçamento Monetário, a ser coberto pelo aprofundamento da dívida interna — que patrocinou assim chamada Ciranda Financeira —, era gerado majoritariamente pelas rubricas de gasto associadas, de maneira mais ou menos direta, ao repasse subsidiado de poupanças públicas aos diversos e heterogêneos interesses receptores de benesses creditícias.

Desse modo, a política econômica simonseniana patrocinava a privatização de poupanças públicas da forma mais perversa possível. As transferências financeiras associadas ao sistema fiscal já representavam um mecanismo esgotado — Delfim já "mutilara" o sistema fiscal brasileiro, através da generalização de incentivos fiscais. Por outro lado, como o novo vigor dado pela política econômica à privatização de recursos financeiros "públicos" não podia se assentar, contraditoriamente, no aumento de tributação fiscal contra os interesses atendidos pela política de subsídios, a nova privatização da política econômica só poderia se assentar onde se assentou: na montagem de armadilhas financeiras contra o Estado.

Paradoxalmente, o governo financiava através do Orçamento Monetário as rubricas de gasto ligadas aos subsídios creditícios. Mas não através de emissões não-lastreadas de moeda — preferia-se financiá-las de maneira "não inflacionária". Como Simonsen tinha a neurose, "técnico-monetarista", contra emissões não-lastreadas de moeda, prezando por "rígidos" orçamentos equilibrados, o financiamento dos repasses baratos de poupanças "públicas" ao setor privado era feito através da captação, cara, de poupanças "privadas" pelo "setor público" — pela via da dívida pública. Sinistramente, ou nem tanto, o governo passava a precisar captar, através de títulos públicos que pagavam altos juros, o "excedente" monetário da economia (diante das metas "rígidas" de controle dos agregados

monetários). Como o "excedente" monetário do período era gerado principalmente pela dívida externa, pelo repasse de recursos públicos subsidiados aos empresários beneficiados, e pelos próprios juros pagos aos portadores privados de títulos de dívida pública, acontecia que a política monetária era self-defeating — como tantas vezes observado. No entanto ela era, também, politicamente funcional — pelo menos junto aos interesses predadores que não haviam sido considerados pelo II PND, mas que agora recebiam lucrativos créditos públicos subsidiados. Do ponto de vista dos interesses receptores de créditos subsidiados, Simonsen patrocinava, com seus intuítos "técnicos", uma verdadeira orgia financeira. Se voltava-se, teoricamente, a viabilizar sua proposta de ajuste externo de 1974, através do financiamento à agro-indústria exportadora, à mineração, à expansão intensiva de fronteiras agrícolas, etc, a generalização de créditos subsidiados solidarizava financeiramente interesses desconsiderados em 1974. Como a fiscalização da aplicação efetiva dos subsídios transferidos era tênue — como devia ser de conhecimento generalizado, à época, nos "altos meios" — pelo menos parte dos recursos transferidos podiam ser canalizados, de volta, ao mercado financeiro, aproveitando os juros altos pagos pelos títulos da dívida pública. Assim, o Estado patrocinava, nos dois elos da cadeia financeira, a valorização fácil, especulativa, sem riscos, dos capitais politicamente beneficiados. Mesmo que às custas da acentuação da dívida pública interna, e da autofagia da política monetária.

Já foram estudadas, a fio, as contradições internas da política monetária do período, batizando seu mecanismo autofágico de Ciranda Financeira. Já se argumentou que a mesma, intimamente associada ao endividamento externo, criara as raízes do encilhamento financeiro do "setor público". Inclusive já se demonstrou que ela tendia a solapar as bases políticas populares de sustentação do regime, pois levava a um aumento firme das taxas de juros, reforçando as tendências cíclicas de queda do nível de emprego e restringindo as bases de legitimação do regime junto à classe média e os trabalhadores — ora, em momento de abertura política e eleições plebiscitárias, isso seria politicamente desastroso para o autoritarismo. Mas o que pouco se enfatizou é que poderosos interesses capitalistas eram adequadamente preservados de seus efeitos nocivos — o Brasil virara o "paraíso dos agiotas".

Já foi lembrado anteriormente que os bancos privados reclamavam, durante a Campanha a Estatização, da excessiva "fiscalização pública" dos caminhos a serem seguidos pelas poupanças públicas que lhes eram transferidas, pelas

instituições financeiras públicas. Conjecturou-se, então, que o ethos especulativo dos bancos clamava por "liberdade", isto é, pela possibilidade de canalizar as poupanças públicas subsidiadas para a compra de dívida pública altamente remuneradora — não havia negócio mais lucrativo, líquido, e menos arriscado do que esse. Utilizar as próprias transferências públicas subsidiadas na compra de títulos públicos, financiando ao próprio Estado os seus repasses creditícios aos seus futuros financiadores...

Coincidência ou não, os bancos, "ameaçados" com o II PND, foram os maiores beneficiários com a mudança nas rotas da política econômica. Até mesmo o aumento dos "encaixes" bancários, correlatamente ao "aperto" da política monetária, lhes era lucrativo: grande parte dos encaixes poderiam ser "esterilizados" na compra, "compulsória", de títulos de dívida pública. Não lhes poderia haver política econômica mas favorável, depois das ameaças do II PND. Quase vinte anos depois do II PND, até o Banco Bozano-Simonsen, aproveitando as conseqüências financeiras da privatização final da política econômica, vem ensaiando, em pleno 1993, a constituição do ausente capital financeiro, agora tipicamente brasileiro: foi o grande beneficiário da privatização do setor siderúrgico estatal...⁸¹

Seja como for, o governo Geisel ultrapassou uma primeira resistência político-empresarial ao autoritarismo, através da montagem de novas armadilhas políticas ao regime. Como se sabe, a tática de Simonsen acabou se mostrando macro-economicamente desastrosa. Não apenas acentuou as tendências à desaceleração do ritmo de crescimento econômico interno (adequando o país às menores taxas de crescimento internacional), como piorou, estruturalmente, as condições de inserção externa da economia brasileira, com a estatização acelerada da dívida externa.

Mas, rigorosamente, o que fez Simonsen foi, talvez, simplesmente adequar a política econômica à realidade de um Estado privatizado — acabando por destruir as ilusões de autonomia do II PND. Foi uma "solução de compromisso" encontrada pelo governo Geisel, diante de condições altamente adversas — a acentuação do déficit político do regime, representada pela Campanha contra Estatização, e a iminência de crise cambial. Possibilitava a preservação financeira dos mini-pactos político-empresariais ameaçados pelo II PND e o adiamento concomitante dos constrangimentos cambiais. Entretanto tal estratégia imediatista, ao adequar a política econômica à realidade de um capitalismo desorganizado, talvez só pudesse levar o Estado aonde o levou: à sua crise.

Nas condições adversas em que se colocou o regime em 1974-76 (do ponto de vista cambial e político), a política econômica talvez só tivesse, como caminho de menor resistência político-empresarial, a "solução" de privatizar-se. Frente aos poderosos interesses capitalistas que se colocaram contra o regime, na Campanha contra Estatização, a única alternativa política do governo talvez fosse a de privatizar a própria política econômica: preservar-se, politicamente, cedendo a própria substância propositiva da política, agora voltada, do ponto de vista político, à mera articulação de interesses capitalistas isolados. Se o regime conseguisse encontrar uma linha política de menor resistência, que alcançasse a preservação de seus mini-pactos político-empresariais, e ainda por cima "solucionasse", emergencialmente, o constrangimento colocado pela iminência da crise cambial — tanto melhor. Simonsen apresentou tal "solução". O esquema de financiamento que orquestrou para os gastos do Estado, tanto adiava os constrangimentos cambiais — através do endividamento externo das estatais —, como articulava financeiramente interesses desconsiderados em 1974 — através da generalização dos repasses subsidiados de fundos públicos, patrocinada pelo "equilíbrio" do Orçamento Monetário.

Obviamente que tal solução imediatista traria pérfidas conseqüências políticas futuras para o regime (cavando futuras derrotas eleitorais), mas um Estado privatizado talvez não pudesse se virar de outra forma. A preservação de influentes apoios empresariais privados ao Estado falou mais alto que a preservação da autonomia pública da política econômica: voltada à preservação de solidariedades empresariais, às custas de sua capacidade de governar algo, a política econômica se privatizou. Como bem sabia um líder influente da classe verdadeiramente perdedora com toda essa história — e que aliás se tornou publicamente conhecido, precisamente nesse período política e economicamente decisivo —, "não é possível fazer política econômica assim" :

"...Você imagina o dinheiro que se investiu em infraestrutura neste país exatamente para beneficiar o capital, e isso teve pouco retorno para o Estado, imagina a quantidade de dinheiro que foi emprestado para grandes grupos econômicos, para grandes cadeias de supermercados, para grandes empreiteiras que cresceram às custas do Estado e que não deram retorno para o Estado. Portanto, é preciso reverter o papel do Estado: ele pode ser o coordenador, mas não pode ser apenas o Estado

o injetor de recursos, ou seja, o capitalista brasileiro precisa aprender que investimento tem risco, ele não pode apenas querer investir na certeza de que vai ter o retorno garantido e que, se não tiver, o Estado vai arcar com isso. Não é possível fazer política econômica assim. O papel do Estado é de tentar coordenar as mais diferentes atividades...⁸²

Sim. É mesmo. Não foi possível fazer política econômica assim.

Se os vetos neo-liberais ao Estado surgiram depois de um momento de grande euforia econômica capitalista, e apesar da confiabilidade íntima mantida pelo autoritarismo junto aos grandes proprietários, o que dizer da década de 80, marcada por uma verdadeira avalanche contra o Estado, na transição democrática?

Ora, se os vetos neo-liberais surgiram para garantir a predação de um Estado que ameaçava autonomizar-se, na década de 80 a história foi parecida — mas agora os vetos neo-liberais têm outra função. Escaldados pela experiência, os vetos buscaram cristalizar rotas e definir limites à política econômica, de maneira a garantir que ela não saísse dos trilhos nela colocados por Delfim Neto desde 1980 — impedindo que ela deixasse de preservar consigo os interesses articulados a um certo padrão, "neo-liberal", de intensa intervenção estatal, patrocinada pelo "Consenso de Washington".

"Não é possível fazer política econômica assim". Mas essas são apenas as cenas de um próximo capítulo.

- 1 Aqui José Luís Fiori apóia-se, explicitamente, nos trabalhos sobre corporativismo e "aneis burocráticos" realizados por F. H. Cardoso, L. Martins, S. Abraanches, C. E. Martins, G. O'Donnell, A. Stepan, P. Schmitter, entre outros.
- 2 A hipótese de surtos de centralização que resolvem a paralisia decisional e a ingovernabilidade provocada pelos conflitos judiciais entre as agências públicas é tributária de Abraanches, S., (1978), The Divided Leviathan State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil, tese de doutoramento apresentada à Cornell University.
- 3 Essa análise é feita no capítulo IV de sua tese de professor titular, citada na primeira página desse relatório, e reorganizada ligeiramente no texto para discussão nº 232 do IEI - UFRJ (abril/ 90), Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia.
- 4 Ver Velasco e Cruz, S. (1986), A Indústria de Bens de capital e o Governo Geisel, Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Estudos, nº 48, junho, 1986.
- 5 Ver Velasco e Cruz, S., (1980), "Estado e Planejamento no Brasil - 1974-1976 (Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)", in Estudos CEBRAP, 27.
- 6 Ver Velasco e Cruz, S., (1984), Empresários e o Regime no Brasil: A Campanha Contra a Estatização, tese de doutoramento, USP, São Paulo (mimeo).
- 7 Sobre a "ascensão social" e o "bem estar" como ideologias de integração material-ideológica das massas ao consumo, entre uma grande literatura, ver Costa, J. F., "Sobre a Geração AI - 5: Violência e Narcisismo" in Violência e Psicanálise (1984), Graal, Rio de Janeiro; Pasolini, P. P., Os Jovens Infelizes (1990), Brasiliense, São Paulo; Lasch, C., (1979), The Culture of Narcissism, Norton, N. Y.; Baudrillard, J., A Sociedade do Consumo (1976/1990), Ed. Presença, Lisboa; e Przeworski, A. (1985/1989), "Bases Materiais do Consentimento" in Capitalismo e Social Democracia, Companhia das Letras, São Paulo.
- 8 Ver Velasco e Cruz, S. (1984), cap. I.
- 9 Davidoff Cruz, P. (1992), Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os Setores Público e Privado na Crise dos Anos Oitenta, UNICAMP, Campinas (mimeo), pp. 11-12.
- 10 Ver Lessa, C., (1978), A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976, Sonho e Fracasso tese de Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro (mimeo).
- 11 Ver Velasco e Cruz (1984), cap. 1
- 12 Ver Mensagem nº 430, de 10 de setembro de 1974, ao Congresso Nacional, in II PND: 1975 - 1979, Serviço Gráfico do IBGE, Guanabara, 1974, p.12.
- 13 Ver Pronunciamento do Presidente Geisel na Reunião Ministerial de 10 de setembro de 1974 in II PND: 1975 - 1979, pp 6 - 7.
- 14 Estudando o II PND, foi Antônio Barros de Castro quem advertiu para a existência de três alternativas de resposta de política econômica frente a restrições cambiais. A primeira seria o ajuste contencionista da taxa interna de crescimento, praticando políticas monetárias ativas e

políticas fiscais contencionistas. A segunda seria o recurso a endividamento externo para postergar temporariamente o ajuste recessivo, a chamada política de crescimento com endividamento. A terceira seria a captação de recursos externos para financiar processos estruturais de reinserção internacional, a chamada reforma estrutural com endividamento. Segundo ele, teria sido essa última a opção estratégica do II PND, com o que este trabalho concorda. Ver Barros de Castro, "Ajustamento x Transformação - A economia Brasileira de 1974 a 1984", in Castro, A.B. e Souza, F.E. (1985), A Economia Brasileira em Marcha Forçada, 2ª ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

- 15 Sobre a proposta simonseniana de 1974, ver Pinto, M.A. (1985), Governo Geisel: a Crise de uma Política Econômica - o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os Pacotes Econômicos e os Pactos Sociais, dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas (mimeo), pp. 116 - 119.
- 16 Lessa, C. (1978), p. 62
- 17 Para uma discussão das razões do otimismo do planejamento em 1974, ver Lessa, C., (1978), pp. 53-70, sobre o "diagnóstico implícito" do II PND. Para a ideia de uma dominação que busca se legitimar apelando para o domínio monopólico de um saber, ver Habermas, J. (1968) "Técnica e Ciência como Ideologia", in, Col. "Os Pensadores", vol. 48, Abril Cultural, São Paulo, 1975. ver Chauí, M. (1980), Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas, 4ª ed., Cortez, São Paulo, 1989.
- 18 Para uma discussão do caráter do II PND como um projeto desenvolvimentista articulado ao processo histórico de substituição de importações e internalização final do padrão industrial fordista no Brasil, ver Castro, A.B. e Souza, F.E. (1985), A Economia Brasileira em Marcha Forçada, 2ª ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- 19 Sobre o conceito de capitalismo tardio, ver Cardoso de Melo (1975), Tavares (1975), Barbosa de Oliveira (1985) e Santos Fº (1991).
- 20 Para uma discussão do modelo nacional-prussiano de industrialização, ver Barbosa de Oliveira (1985) e para seus efeitos e determinantes políticos comparados ao modelo brasileiro, ver Fiori (1988), (1990) e (1991).
- 21 Ver comentários anteriores sobre Lessa e Dain (1982).
- 22 Ver nota 19.
- 23 Sobre a reprodução truncada latino-americana do padrão industrial fordista, ver Fajnzylber, F. (1983), La Industrialización Trunca de América Latina, México, Centro de Economía Transnacional (CET) - BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS del Centro Editor de América Latina, esp. cap. III.
- 24 Ver Fiori (1988) e (1990)
- 25 Ver Fajnzylber, F. (1983), Mazzuchelli (1977) e Suzigan (1990)
- 26 Para uma discussão a respeito da dificuldade de transferir a capacidade de produção de bens de K, ver Santos Fº, O.C. (1991), Processos de Industrialização Tardia: O "Paradigma" da Coreia do Sul, tese de doutoramento, UNICAMP, Campinas (mimeo), esp. pp. 130-161.
- 27 Santos Fº (1991), p.151.

- 28 Essa citação é uma anotação de aula conferida sobre o tema por Margarida Baptista, em 25/05/93.
- 29 Fajnzylber, F. (1983), p. 149.
- 30 Ver Suzigan, W. (1990), pp. 4-5.
- 31 Santos F. (1991), p. 157.
- 32 Fajnzylber, F. (1983), p. 150.
- 33 Ver Gazeta Mercantil, 13 de maio de 1992.
- 34 II PND: 1975 - 1979 (1974), p. 53.
- 35 Ver notas 28 e 30.
- 36 II PND: 1975 - 1979 (1974), p. 136.
- 37 Para uma interessante discussão a respeito do caráter público-privado da expansão das empresas estatais na década de 70, ver Martins, L. (1977) e (1985).
- 38 Ver Velasco e Cruz (1984), cap. 1. O acompanhamento dos motivos, das personagens e do desenrolar da Campanha contra Estatização apóia-se muito nessa tese de doutoramento.
- 39 Ver Velasco e Cruz (1984), p. 174.
- 40 Ver Velasco e Cruz (1984), p. 166.
- 41 Para uma discussão a respeito do caso Halles ver Assis (1983) e Tavares e Assis (1985).
- 42 Ver Velasco e Cruz (1984), p. 170.
- 43 Tavares, M.C., (1978), Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira, tese de Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro (mimeo), pp. 120 - 1.
- 44 Ver Martins (1985), p. 56.
- 45 Ver Martins (1985), p. 49.
- 46 Ver Velasco e Cruz (1984), cap. 4. Este capítulo da tese de doutoramento faz uma análise detalhada da reação governamental frente à Campanha contra Estatização.
- 47 Lessa, C. (1978), p. 148.
- 48 Lessa, C. (1978), pp. 144-147.
- 49 Lessa, C. (1978), p. 147.
- 50 Lessa, C. (1978), p. 150.
- 51 Lessa, C. (1978), p. 152.

- 52 Lessa, C. (1978), p. 153.
- 53 Lessa, C. (1978), p. 155.
- 54 Lessa, C. (1978), pp. 130-142, sobre a "ingratidão" da indústria de bens de capital; e Velasco e Cruz (1980).
- 55 Velloso, J.P. dos R., "Transição e Importações", artigo publicado em *O Globo*, de 30/06/74 cit. in Davidoff Cruz (1984), p. 39.
- 56 Para uma discussão da estratégia externa do II PND e do fracasso dessa estratégia, ver Davidoff Cruz, P. (1984), Divida Externa e Política Econômica - A experiência brasileira nos anos 70, São Paulo, Ed. Brasiliense, pp. 37-46.
- 57 Sobre "o nível tático e as vicissitudes da estratégia", Lessa, C. (1978), pp 159-172.
- 58 Simonsen, M.H., "Economia Brasileira: Retrospecto de 1974 e Perspectivas para 1975", conferência pronunciada na Confederação Nacional das Indústrias em fevereiro de 1975, cit. in Davidoff Cruz (1984), p. 42.
- 59 Davidoff Cruz (1984), p. 47.
- 60 Simonsen, M.H., "Brasil e suas Perspectivas Econômicas", pronunciamento no Simposio Sobre Aspectos Atuais da Economia Brasileira, promovido pelo *Financial Times*, em março de 1976, cit. in Davidoff Cruz (1984), p. 52.
- 61 Lessa, C. (1978), apresentação da tese, p. II.
- 62 A maneira como uma crise econômica dificulta a articulação do "equilíbrio instável de compromisso" (Gramsci) é trabalhada por Poulantzas (1974) e (1977). Para uma aplicação da perspectiva poulantziana no tratamento da crise da política econômica do Governo Geisel, ver Pinto, M.A. (1985), Governo Geisel a Crise de uma Política Econômica - o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os Pacotes Econômicos e os Pactos Sociais, dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- 63 Ver Habermas (1968) e (1973). E, também, Offe (1976).
- 64 Ver Furtado (1959), Cardoso de Melo (1975), e Dutra Fonseca (1987).
- 65 Ver Teixeira (1993), p. 236. O autor fala das "assimetrias estruturais", mas, paradoxalmente, não da cambial.
- 66 Ver Tavares (1963).
- 67 Ver Nota 14.
- 68 Ver Martins (1985).
- 69 Ver Martins (1985), p. 23.
- 70 Idem, ibidem.
- 71 Ver Martins (1985), p. 34.

-
- 72 Ver Martins (1985), p. 25.
- 73 Ver Martins (1985), p. 238.
- 74 Ver Martins (1985), cap. III.
- 75 Ver Lebrun (1981), p. 56.
- 76 Ver Oliveira (1985) e (1990).
- 77 Ver Nota 12.
- 78 Sebastião Velasco e Cruz argumenta em sentido parecido como crítica a um trabalho de Charles Pessenha sobre a Campanha contra a Estatização e às análises de Eli Diniz e Renato Boschi sobre o período: "de 1974 a 1976, não se verifica qualquer mudança de fundo na composição ou no modo de funcionamento dos conselhos econômicos, e a informalidade era uma das características básicas do estilo Delfim Neto, que nem por isso deixou de gozar de ampla e generalizada aprovação. Assim como explicar o repentino inconformismo dos meios empresariais?": Cruz (1984), pp. 239-240, grifos meus.
- 79 Ver Cardoso, F. H., (1970).
- 80 Ver Tavares (1978).
- 81 Ver Isto é, exemplares de setembro/outubro de 1993, matérias sobre privatização.
- 82 Lula da Silva, (1993), p. 67.

- Davidoff Cruz, P. (1992), Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os Setores Público e Privado na Crise dos Anos Oitenta, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Dutra Fonseca, P. C. (1987), O Capitalismo em Construção 1906-1954, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1989.
- Fajnzylber, F. (1983), La Industrialización Trunca de América Latina, México, Centro de Economía Transnacional (CET) - BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS del Centro Editor de América Latina.
- Fiori, J.L. (1984), Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico, tese de doutoramento, USP, São Paulo (mimeo).
- Fiori, J. L. (1988), Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira, tese apresentada à UFRJ para concurso de professor titular da cadeira Estado e Industrialização, Rio de Janeiro, (mimeo).
- Fiori, J. L. (1989), "Sobre a Crise do Estado brasileiro" in REP, volume 9, nº 3, jul-set/1989, São Paulo (constitui versão modificada do cap. IV. de sua tese de doutoramento à USP, Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico).
- Fiori, J.L. (1990), Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia, Texto para discussão nº 232, IEI-UFJR, Rio de Janeiro (mimeo).
- Fiori, J.L. (1991), "Reforma ou Sucata - O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro" in Textos para Discussão, FUNDAP/IESP, São Paulo.
- Furtado, C. (1959) Formação Econômica do Brasil, Cia. Editorial Nacional, São Paulo, 1979.
- Goldenstein, L. (1985), Da Heterodoxia ao FMI - A Política Econômica de 1979 a 1982, tese de mestrado apresentada à UNICAMP.

- Habermas, J. (1968) "Técnica e Ciência como Ideologia' ". In. Col. "Os Pensadores", vol. 48, Abril Cultural, São Paulo, 1975.
- Habermas, J. (1973), A crise da legitimação no capitalismo tardio, Edições Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1980.
- Lasch, C., (1979), The Culture of Narcissism, Norton, N. Y.;
- Lebrun, G. (1981) O que é Poder, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1992.
- Lessa, C. (1978), A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976, Sonho e Fracasso, tese de Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro (mimeo).
- Lessa, C. e Dain, S., (1982) "Capitalismo associado : Algumas referências para o Tema Estado e Desenvolvimento", in Belluzzo, L. e Coutinho, R. (Orgs.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise, vol. I, Ed. Brasiliense, São Paulo (escrito originalmente em dezembro - 80)
- Lula da Silva, L. I. (1993) "Negociar é preciso", entrevista a Novos Estudos - CEBRAP, nº 36, São Paulo, Julho, 1993.
- Martins, L. (1977), " 'Estatização' da Economia ou 'Privatização' do Estado?", in Ensaio de Opinião, v. 9, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.
- Martins, L. (1985), Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós - 64, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Mazzuchelli, F. (1977), A Expansão Inconclusa (Considerações sobre o Setor de Bens de Capital no Brasil), dissertação de Mestrado, DEPE/UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Offe, C. (1976) "Teses sobre a fundamentação do Conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista". In, Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

- Oliveira, F. A. (1985). A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro, tese de doutoramento, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Oliveira, F. A. (1990). Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil, Belo Horizonte-MG, (mimeo).
- Pasolini, P. P. (1990). Os Jovens Infelizes, Brasiliense, São Paulo:
- Pinto, M.A. (1985), Governo Geisel: a Crise de uma Política Económica - o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os Pacotes Económicos e os Pactos Sociais, dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975 - 1979, Serviço Gráfico do IBGE, Guanabara, 1974.
- Poulantzas, N. (1968), Pouvoir Politique et Classes Sociales, François Maspero, Paris; trad. port. (1986), Poder Político e Classes Sociais, Martins Fontes, São Paulo.
- Poulantzas, N. (1974), Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd'hui, Editions du Seuil, Paris; trad. port. (1985), As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje, Zahar, Rio de Janeiro.
- Poulantzas, N. (org.) (1977), O Estado em Crise, trad.port., Graal, Rio de Janeiro.
- Przeworski, A. (1985;1989), "Bases Materiais do Consentimento" in Capitalismo e Social Democracia, Companhia das Letras, São Paulo.
- Santos Fº, O.C. (1991), Processos de Industrialização Tardia: O "Paradigma" da Coréia do Sul, tese de doutoramento, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Suzigan, W. (1988), Estado e Industrialização no Brasil, Texto para discussão nº 5, Centro de Estudos de Conjuntura, UNICAMP, Campinas (mimeo).

- Tavares, M.C., (1963), "O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina", in, De substituição de importação ao Capitalismo financeiro, Ed. Zahar, 11ª edição, Rio de Janeiro, 1983.
- Tavares, M.C., (1975), Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, Editora da UNICAMP, Campinas, 1985.
- Tavares, M.C., (1978), Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira, tese de Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro (mimeo).
- Tavares, M.C. e Assis, J.C. (1985), O Grande Salto para o Caos, 2ª ed., Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1986.
- Teixeira, A. (1993), O Ajuste Impossível, Tese de Doutorado, Campinas, UNICAMP (mimeo).
- Velasco e Cruz, S. (1979), Elementos Teóricos para a Análise da Burguesia, IUPERJ, Rio de Janeiro (mimeo).
- Velasco e Cruz, S., (1980), "Estado e Planejamento no Brasil - 1974-1976 (Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)", in Estudos CEBRAP, 27.
- Velasco e Cruz, S., (1984), Empresários e o Regime no Brasil: A Campanha Contra a Estatização, tese de doutorado, USP, São Paulo (mimeo).
- Velasco e Cruz, S. (1986), A Indústria de Bens de capital e o Governo Geisel, Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Estudos, nº 48, junho, 1986.

Bibliografia

- Assis, J.C. (1983), A Chave do Tesouro - Anatomia dos escândalos financeiros no Brasil, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Barbosa de Oliveira, C.A. (1985), O Processo de Industrialização - Do Capitalismo Originário ao Atrasado, tese de doutoramento, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Baudrillard, J. (1976;1990), A Sociedade do Consumo, Ed. Presença, Lisboa;
- Belluzzo, L. e Gomes de Almeida, J. C. (1992), "A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira", in Belluzzo, L. e Batista Jr., P. N. (orgs.), A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Cardoso, F. H. (1970), "Planejamento e política: os anéis burocráticos", in, A Construção da Democracia, Ed. Siciliano, 1993.
- Cardoso de Mello, J.M. (1975), O Capitalismo Tardio - Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira, tese de doutoramento, UNICAMP, Campinas (mimeo).
- Castro, A.B. e Souza, F.E. (1985), A Economia Brasileira em Marcha Forçada, 2ª ed. , Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- Chauí, M. (1980), Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas, 4ª ed., Cortez, São Paulo, 1989.
- Costa, J. F.. (1984) "Sobre a Geração AI - 5: Violência e Narcisismo "in Violência e Psicanálise, Graal, Rio de Janeiro;
- Davidoff Cruz, P. (1984), Divida Externa e Política Econômica - A experiência brasileira nos anos 70, São Paulo, Ed. Brasiliense.