

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



1290000750



**“Os Limites da Intervenção Estatal na Condução do
‘Desenvolvimentismo’ Brasileiro”
(1930-1985)**

*Monografia apresentada ao IE/UNICAMP,
com o caráter de
Trabalho de Conclusão do Curso
de Ciências Econômicas*

Valéria Cristina Scudeler

RA 911304

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Biasoto Jr.

Banca: Prof. Dr. Paulo R. Davidoff C. Cruz

Dezembro de 1995

TCC/UNICAMP
Scu24L
IE/750

CEDOC/IE

Agradecimentos

Ao meu orientador, Geraldo Biasoto Jr., que com serenidade apontou os diversos enfoques possíveis para este trabalho, permitindo, no entanto, uma importante liberdade em sua execução e um marcado respeito por minhas reflexões.

Ao Prof. Davidoff, pela paciência que demonstrou com minhas inquietações e pelo rigor analítico e metodológico que representou valiosa contribuição para o amadurecimento dos conceitos aqui trabalhados.

Ao Prof. Pedro Ramos, que não mediu esforços no sentido de discutir minhas dúvidas e de dar proveitosas sugestões.

Ao Prof. Fabrício de Oliveira, pela sabedoria e agradáveis conversas que sempre enriqueceram meu modo de pensar as relações econômicas e a vida acadêmica.

À minha orientadora no estágio, Teresa Sales, pelo seu jeito tão acolhedor e por ter me ajudado a reconhecer o meu caminho profissional.

A todos meus amigos, especialmente ao Guillermo, à Renata, à Silvana, à Luciana e à Cristina, que partilharam de muitas das minhas inseguranças e ansiedades e contribuem, cada um à sua maneira, para tornar minha vida especial.

Aos funcionários do S.P.D., ao pessoal do xerox e às bibliotecárias do CEDOC, sempre tão prestativos quando a gente precisa.

A meus pais e irmãos, que sempre confiaram em mim.

Índice

Apresentação	04
Capítulo 1 - Origem e Consolidação do Estado Desenvolvimentista	
Introdução	08
1.1) O 1º Governo Vargas e as Origens do Desenvolvimentismo: 1930-1945	10
1.2) O Surgimento da CEPAL e os Argumentos Antiliberais a favor da industrialização dos países periféricos	16
1.3) Amadurecimento e Hegemonia do Desenvolvimentismo(1945-1955): <i>O pacto político-econômico que deu as bases para a industrialização brasileira</i>	23
Conclusão	33
Capítulo 2 - A Consolidação da Indústria Nacional: Do Plano de Metas ao II PND	
Introdução	34
2.1) Plano de Metas: <i>O auge do desenvolvimentismo</i>	37
2.2) As Reformas de 1964-67 e o Ideário de Crescimento Econômico do Governo Militar	43
2.3) II PND: <i>A tentativa estatal de dar continuidade ao desenvolvimento com base em endividamento externo</i>	50
2.4) Os choques do Petróleo e dos Juros na Década de 70: <i>Suas consequências sobre a gestão de política econômica e das contas públicas de uma economia altamente endividada</i>	56
Conclusão	61
Capítulo 3 - Início dos Anos 80: Recessão e Crise da Capacidade de Intervenção Estatal na Condução do Desenvolvimento	
Introdução	62
3.1) A Restrição do Crédito Internacional, A Necessidade de Ajuste Imposta pelo FMI e o Ônus sobre a Atividade Econômica	64
3.2) A Gestão Pública das Dívidas Interna e Externa no Período 1983-85: <i>As relações entre o público e o privado na dinâmica do "ajuste"</i>	68
3.3) A Crise do Padrão de Financiamento da Economia: <i>O esgotamento do "nacional-desenvolvimentismo"</i>	73
Síntese e Considerações finais	78
Referências Bibliográficas	87

Apresentação

Este trabalho possui perfil histórico, propondo-se a analisar um período considerável da dinâmica capitalista brasileira (1930-1985), tendo como ponto de referência o processo de industrialização, e como objeto, a intervenção estatal.

É um exercício bastante complexo desenvolver uma análise que consiga abranger todo o sentido do que se possa considerar intervenção estatal, dada a grande produção acadêmica sobre o assunto e as diversas interpretações correntes. Tal fato, inclusive, só vem a confirmar a relevância que o Estado assumiu na formação de uma racionalidade econômica que integrasse os diversos espaços de acumulação dispersos numa economia preponderantemente agro-exportadora em prol da montagem de uma estrutura industrial e de um padrão de financiamento que viabilizasse sua implementação.

Não é pretensão deste ensaio dar conta de todos os aspectos envolvidos num tema tão amplo. Sequer ousa afirmar que esteja conseguindo abordá-lo de maneira satisfatória. Porém - e se existe um mérito no trabalho, é este - foi realizado um grande esforço de assimilação e compreensão dos principais fatos que nortearam a industrialização brasileira, enfatizando a participação do estado no processo, sua articulação com as esferas privadas e os determinantes sobre a dinâmica da acumulação capitalista nacional.

A argumentação central, e que se espera, fique clara ao longo da exposição, é que o Estado foi o agente decisivo na criação de um ambiente propício à acumulação capitalista no Brasil, baseado numa capacidade financeira de intervenção e na formação de uma "aliança" entre os capitais privados nacionais, internacionais e as empresas estatais. Isto lhe permitiu, por várias décadas, participar diretamente na montagem do parque industrial nacional e mobilizar os instrumentos de política econômica para estimular o desenvolvimento das forças capitalistas privadas, tanto as de origem nacional como as do capital internacional.

Porém, os próprios movimentos da intervenção estatal no Brasil acabam ocasionando, nos anos 80, a deterioração das contas públicas e do setor produtivo estatal, reflexo, em parte, da armadilha de interesses conflitantes (dentro e fora do domínio público) que o Estado conseguiu conciliar durante um longo período de crescimento econômico acelerado. No momento de crise, quando tais interesses contraditórios se tornaram evidentes, o setor público não teve alternativa - sob pena de assistir a um

colapso da economia - senão promover o ajuste de segmentos do capital industrial e financeiro privados, em prejuízo de suas contas e de seu próprio patrimônio. Isto representou, concomitantemente, um questionamento da eficiência do Estado em proporcionar a melhor alocação de recursos na economia, rompendo a base social de sustentação política do “desenvolvimentismo”.

No intuito de conduzir a análise de forma a explicitar o intrincado de relações sumariamente expostas acima, são três as hipóteses básicas que devem ser consideradas:

1. O rompimento da capacidade fiscal-financeira do Estado leva a um questionamento sobre o seu efetivo potencial de intervenção no sentido de continuar promovendo/articulando o desenvolvimento econômico.
2. O próprio movimento da intervenção estatal num contexto de grande complexidade de interesses que marca o desenvolvimento econômico brasileiro acaba ocasionando a deterioração da capacidade de financiamento do Estado.
3. A fragmentação do setor público em interesses de segmentos privados específicos, principalmente a partir das reformas de 64-67, não apenas ocasionou a própria deterioração do setor produtivo estatal, como levou o Estado a colocar suas contas a serviço do ajuste patrimonial de tais segmentos no decorrer da década de 80.

Em síntese, este trabalho tem como principal objetivo demonstrar que as várias facetas do intervencionismo estatal na economia brasileira acabam ocasionando, na primeira metade dos anos 80, o rompimento da capacidade financeira e fiscal do Estado. Em última análise, o colapso das contas públicas leva a supor a crise da gestão de um processo de desenvolvimento baseado na forte presença estatal, tanto na produção direta quanto na regulamentação da atividade produtiva.

Abaixo estão contemplados trechos das obras de alguns dos autores escolhidos, por sua abordagem, a fornecer o material fundamental para averiguação das hipóteses. O contato superficial com as leituras já demonstra indícios de sua veracidade:

Segundo Fiori (1993 : 6), o projeto de desenvolvimento partiu da afirmação da impossibilidade da industrialização espontânea na América Latina, propondo

“um programa de “indução à modernidade” que deveria ter na indústria a sua locomotiva e no Estado o seu planejador e impulsor. É bem verdade que o pensamento cepalino jamais aprofundou a discussão

conceitual a propósito das condições de eficácia deste “Estado ideal”, nem da natureza historicamente consolidada do Estado latino-americano”. (grifo nosso)

Em outro momento de sua explanação, Fiori aponta para uma interpretação interessante acerca da gestação de um “pacto desenvolvimentista” que se desagrega com a crise das contas públicas:

“(...) o Estado desenvolvimentista brasileiro foi predominantemente autoritário. Mas, não sendo suficientemente forte, acabou de fato prisioneiro dos interesses incorporados ao pacto sócio-político que tentou montar durante estas décadas. Razão pela qual não foi capaz de se desfazer de sua rigidez protecionista, ou de sua excludente organização social, não tendo tido força nem mesmo para impedir a falência de sua peça chave: o Setor Público. Este, por sua vez, produzido por uma estratégia passiva de financiamento com endividamento, e de compatibilização inflacionária de interesses”.(Fiori, 1993 : 8)

O Prof. Geraldo Biasoto Jr., no primeiro capítulo de sua Tese de Doutorado (1995), atenta para a natureza da ação estatal, a qual se encarregou de estruturar o próprio capitalismo e de colocar condições ainda mais complexas para as relações público-privadas:

“As reformas realizadas nos anos sessenta, ao estabelecer uma ótica privada à atuação das entidades descentralizadas e das empresas, reforçaram este caráter, que no entanto transformou-se no fracionamento do setor público em interesses de seguimentos específicos, na maior parte das vezes atuando apenas como caixa de ressonância dos interesses privados relacionados ao setor.”

Tavares e Assis (1986) reforçam o caráter excludente, em termos políticos e econômicos, que acompanhou a vigência do governo militar no Brasil, levando os instrumentos de políticas públicas ao benefício de uma minoria privilegiada:

“No regime autoritário que prevaleceu no Brasil nas duas últimas décadas, a intervenção centralizadora do Estado e o processo de excludência de participação política de qualquer segmento da sociedade que não a elite de poder, foram levados a um paroxismo sem precedentes na história republicana. As sucessivas políticas econômicas foram o

instrumento privilegiado dessa intervenção nos domínios da economia social, sem contrapeso significativo de forças atuantes no nível da sociedade e de forças concorrentes no nível do próprio Estado. A pretexto de materializar os propósitos gerais do Estado no plano econômico e social, o regime autoritário excluiu de suas cogitações práticas o grosso da população brasileira e terminou por beneficiar escandalosamente a minoria que privava da intimidade do poder palaciano.” (Tavares e Assis; 1986 : 7-8) (grifo nosso)

Para concluir esta apresentação, é frutífero apontar a constatação feita por Biasoto (1995) a respeito do início da década de 80: o processo de feudalização do Estado (Martins; 1985) acaba colocando limites muito restritos à capacidade de ajustamento das contas públicas e ao potencial estatal em articular e administrar os conflitos políticos e sociais. Paralelamente, o imperativo do ajuste supõe a esterilidade, do ponto de vista dinâmico, dos instrumentos nascidos no Estado do pacto desenvolvimentista. As diversas ferramentas que estruturaram, via Estado, a economia brasileira contemporânea esgotaram-se, indicando o estrangulamento de um potencial de intervenção outrora baseado na constituição de um setor produtivo estatal dinâmico, na adoção de medidas que favorecessem o investimento privado e no condicionamento da própria atividade produtiva.

Capítulo 1 - Origem e Consolidação do Estado Desenvolvimentista

Introdução

O primeiro capítulo da monografia tem por objetivo analisar a gênese do pensamento desenvolvimentista e sua aplicabilidade para o caso brasileiro.

O desenvolvimentismo, definido como ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria, pode ser datado como originário nos anos 30, com a crise do Estado oligárquico e início da era Vargas. No entanto, apenas nos anos 50 há o amadurecimento do debate em torno da necessidade da industrialização e do papel ativo que o Estado deveria desempenhar nas economias subdesenvolvidas.

No intuito de compreender o percurso histórico que levou ao ideário industrialista, é importante fazer referência aos argumentos empregados na teoria do subdesenvolvimento contra as teorias e políticas liberais, isto é, o debate das duas grandes correntes de pensamento que em maior ou menor grau vão condicionar o desenvolvimento econômico da América Latina e, especificamente, do Brasil.

Devido à grande repercussão de suas idéias sobre a necessidade de industrialização como alternativa de desenvolvimento para os países periféricos, o eixo condutor deste capítulo serão os estudos de Raúl Prebisch e da Cepal. Criada pela ONU em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina incorporou rigorosas análises sobre as condições do comércio internacional e sobre a situação vulnerável e dependente da periferia em sua relação política e econômica com os países desenvolvidos. Os trabalhos cepalinos contemplam, de modo geral, a crítica à teoria das vantagens comparativas e a argumentação a favor da industrialização dos países periféricos como meio de superar a pobreza - ou de reduzir a diferença entre centro e periferia - e de conquistar a independência política e econômica através de um crescimento econômico auto-sustentado.

Esta exposição, portanto, abrange o período 1930-55, sempre com o propósito de focar a gênese de um Estado interventor e condicionante da atividade econômica, tanto

no que concerne à condução das medidas de política econômica quanto ao planejamento e produção direta de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento.

1.1) O 1º Governo Vargas e as Origens do Desenvolvimentismo:

1930-1945

Os anos que compreendem o 1º Governo de Getúlio Vargas - e principalmente a partir de 1937, com o Estado Novo - não apenas foram subsequentes ao colapso da economia cafeeira e do poder hegemônico das oligarquias regionais como caracterizavam um período em que houve um salto qualitativo na ideologia industrialista pré-existente, adicionando-lhe elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante. (Bielschowsky; 1988:290)¹

Na literatura sobre história da industrialização brasileira anterior a 1930 já é possível identificar argumentos favoráveis à sua implementação e de crítica à política liberal sob hegemonia inglesa. Estes argumentos podem ser sintetizados como um ataque por várias frentes ao liberalismo: defesa do protecionismo (em oposição ao livre-cambismo), solicitação de intervenção do governo em apoio geral à indústria (em oposição à livre alocação de recursos no mercado) e a associação de cunho ideológico entre indústria e “progresso” do país. Não raras vezes essa discussão demonstrou um caráter nacionalista e antiimperialista.

Efetivamente, é no final da década de 20 que as críticas ao liberalismo ganham especial vigor, dada a crise de superprodução que abalou as economias engajadas no mercado internacional em 1929. Naquele momento, conquistaram espaço no pensamento econômico as idéias que comporiam uma nova visão sobre concorrência e dinâmica do sistema capitalista:

“Os precursores da Nova Economia Política foram Piero Sraffa, Joan Robinson e Edward Chamberlin, que se preocuparam em demonstrar que a concorrência capitalista não era tão perfeita quanto julgava a economia neoclássica, e elaboraram a Teoria da Concorrência Imperfeita; enquanto Joseph Scumpeter, Michael Kalecki e John M. Keynes, seus contemporâneos, se empenhavam em dar consistência a uma teoria do ciclo econômico que auxiliasse a neutralizar os períodos de contração das atividades. Coube, no entanto, a Lord Keynes o papel

¹ O trabalho de Ricardo Bielschowsky é de suma importância para a exposição que pretendo realizar, especialmente neste primeiro capítulo da monografia. Devido ao caráter sistemático de seu estudo, da grande abrangência em termos de bibliografia consultada e da pequena disponibilidade de outros trabalhos sobre esse tema, tal obra constituir-se-á no principal referencial adotado para o desenvolvimento das idéias aqui expostas.

de maior projeção na revolução teórica em curso, que passou a denominar-se "revolução keynesiana". (Mantega;1985:25)

A nova ótica keynesiana privilegiava a intervenção mais decidida do Estado na economia - planejando e articulando o desenvolvimento econômico e participando como agente direto na produção - a fim de minorar os problemas de capacidade ociosa e desemprego causados pelo livre ajuste dos mercados sob a influência das flutuações inerentes ao sistema capitalista.

Simultaneamente a esse debate sobre evolução das idéias econômicas no âmbito das nações desenvolvidas, o pensamento econômico brasileiro vivia um conflito entre elementos conservadores e progressistas nos anos que se seguiram à Revolução de 1930. A interpretação corrente de seu significado aponta para o fim da hegemonia política das oligarquias regionais, que abriu espaço para a inserção de novos atores no universo restrito das elites dirigentes do país. Não consta na literatura que a revolução tenha sido de cunho industrialista; no máximo "abria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês."²

A política econômica do período 30-45, da mesma forma que o debate de idéias característico dos momento de transição, continha elementos aparentemente contraditórios:

*"Uma compreensão dialética da realidade daquela fase de transição exige, evidentemente, que se compreenda o todo social como um conjunto de elementos tradicionais e inovadores igualmente marcantes. Afinal, isso é o que sempre configura a complexidade de uma sociedade em rápida transformação. Observe-se que um bom esforço de síntese poderia até mesmo compatibilizar a idéia de orientação ortodoxa do eixo central da política econômica da época com interpretações e sentido aparentemente oposto, como, por exemplo, a de que, no período, 'a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real como na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país'."*³

² IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971 (Citado em Bielschowsky; 1988:292)

³ DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses, um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*, Campinas, São Paulo, 1980, mimeo. Tese (D), Unicamp. (Citado em Bielschowsky;1988:292)

Analisando a atividade econômica brasileira do período 1932-39, é possível constatar uma importante mudança na base produtiva, derivada em parte de um vigoroso surto industrial. A conjugação da crise do setor exportador com a subversão dos preços relativos resultantes das desvalorizações cambiais e, além disso, a existência de capacidade ociosa acumulada nos anos 20 provocaram um “deslocamento do centro dinâmico” da economia, que passou a mover-se em resposta ao mercado interno. (Furtado; 1979)

Neste período, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, contra menos de 2% da produção agrícola, e em 1940 aquela já era responsável por mais de dois quintos do total da produção do conjunto da agricultura e indústria. Esses números são os maiores em relação a qualquer momento anterior:

“A solução estrutural para a crise do modelo primário-exportador estava, portanto, em pleno curso, independentemente da consciência que dela tinham as elites políticas, técnicas e empresariais do país, mas alimentando essa consciência.” (Bielschowsky; 1988:296)

No final da década de 30 e início dos anos 40 já era identificável todo um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país, derivadas tanto da crise do setor externo (com a II Guerra Mundial), como da falência do Estado Oligárquico. De formato corporativo, os novos órgãos reuniam autoridades do governo, empresários, militares e técnicos civis, com o mesmo objetivo - respeitando cada especificidade - de defender a economia nacional e estruturá-la de forma a minimizar a vulnerabilidade às crises internacionais.

Constam como exemplo desse novo arcabouço institucional a criação de seis órgãos de planejamento, com atribuições de alcance interno, cuja questão maior era encontrar vias alternativas (ao sistema agro-exportador) para o desenvolvimento:

- Dasp (1938) - Departamento Administrativo do Serviço Público;
- CFCE (1934) - Conselho Federal do Comércio Exterior;
- CTEF (1937) - Conselho Técnico de Economia e Finanças;
- CME (1942) - Coordenação de Mobilização Econômica;
- CNPIC (1944) - Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial;
- CPE (1944) - Comissão do Planejamento Econômico.

A conjunção dos elementos citados acima demonstra que

“Reuniam-se (...) excelentes condições objetivas para que surgisse naturalmente uma gradual conscientização a respeito da viabilidade de um processo auto-sustentado de criação de riqueza com base na industrialização.” (Bielschowsky; 1988:297)

Dando continuidade ao debate de diferentes posturas teóricas, é interessante fazer uma caracterização dos conflitos político-ideológicos que eram travados, na década de 40, no âmbito da vida político-econômica do país, na tentativa de encontrar um projeto de desenvolvimento.

“De um lado, estavam as oligarquias agro-exportadoras, comprometidas com a burguesia industrial importadora e exportadora, e com o imperialismo comercial e financeiro, que defendiam o livre trânsito de capitais e mercadorias, tanto estrangeiros quanto brasileiros, e discordavam de que se deslocasse recursos para outras atividades que não as atinentes à produção agro-exportadora e sua infra-estrutura. De outro lado, estavam as forças sociais que ganhavam projeção na esteira da expansão urbano-industrial, configurada pela emergência e consolidação da acumulação industrial em bases nacionais, carente de proteção da concorrência externa, de infra-estrutura, insumos, enfim, de uma maior intervenção estatal.” (Mantega; 1985:26)

A dicotomia expressa acima entre o capital para produção agrícola e o capital para a indústria não é confirmada por outros autores, os quais acreditavam estarem estes capitais em ambas as esferas, buscando sua melhor valorização. Não é possível cindir completamente as duas ideologias - desenvolvimentista e liberal - quando se trata da vida econômica do país; as divergências são mais acentuadas no campo teórico, não havendo um liberal que, na prática, não houvesse defendido em algum momento a industrialização, nem um desenvolvimentista que, em determinada situação, não tenha criticado o exagerado protecionismo da indústria nacional. É de suma importância ter a percepção dos interesses políticos que muitas vezes norteiam os discursos e camuflam as verdadeiras intenções.

Dois personagens de grande importância no cenário brasileiro, e que também eram expoentes no campo teórico, lideravam as diferentes posições: Roberto Simonsen, empresário, líder da Federação das Indústrias de São Paulo, defendendo o intervencionismo; e Eugênio Gudim, professor de economia, diretor de empresas estrangeiras de serviços, defendendo o liberalismo.

Coube a Roberto Simonsen, representando a ala mais modernizante da burguesia industrial brasileira, fornecer um esboço do novo projeto de desenvolvimento. Este reivindicava a industrialização e a criação de condições internas e externas para sua viabilidade, com o objetivo de, a partir da acumulação industrial, atingir um ritmo mais acelerado de desenvolvimento econômico. O papel de Estado neste projeto seria o de reorganizar a estrutura estatal para realocar os recursos econômicos e financeiros (financiamentos, subsídios, etc), preparar a infra-estrutura para o advento da indústria (energia, transportes e insumos básicos) e, finalmente, protegê-la da forte concorrência da indústria alienígena.⁴

Simonsen, apesar de propor modificações na esfera das atividades econômicas, deixou praticamente intocadas as instituições políticas do país. Neste sentido, não é possível considerar este projeto de desenvolvimento como de dominação ou hegemonia da burguesia industrial brasileira. O que se buscava era o caminho da conciliação consubstanciado no Estado de Compromisso:

“por meio da proteção tarifária e com base na infra-estrutura a ser proporcionada pelo Estado, mantida a importância do setor exportador enquanto fornecedor, tanto das divisas para as crescentes importações brasileiras quanto das matérias-primas e alimentos requeridos pela expansão urbano-industrial; tudo isso orientado e sincronizado pelo planejamento estatal.” (Mantega; 1985:27)

Como fecho das idéias que norteavam a formação da ideologia desenvolvimentista, é importante salientar que, no período 1930-1945, houve apenas uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar que se formava sob a égide do Estado Centralizador. A solução histórica da industrialização como base principal da ideologia industrializante foi mais presente e difundida nesta elite técnica do que propriamente no interior da classe industrial.

A importância do 1º Governo Vargas, no sentido de ser considerado o período “originário” do desenvolvimentismo, reside no fato de que surgem, mais ou menos simultaneamente, quatro elementos ideológicos fundamentais não constatados no ideário industrialista anterior. (Bielschowsky; 1988:297)

⁴ SIMONSEN, R. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA, 1978, p. 33 (citado em Mantega; 1985:28)

Primeiro, gera-se a consciência de que é necessário e viável implantar no país um setor industrial integrado, capaz de produzir internamente os insumos e bens de capital necessários à produção de bens finais.

Segundo, cria-se a consciência da necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida. Exemplo disso são as discussões relativas à viabilidade de investimento de grande porte na indústria pesada e as reivindicações e propostas de indústrias no sentido da criação de bancos para financiar sua expansão de capital fixo.

Terceiro, a idéia de intervenção governamental em apoio à iniciativa privada deixa de ser manifestação isolada de alguns industriais e ganha maior legitimação entre as elites empresariais e técnicas do país. Isso decorre em grande medida da idéia, vigente após o processo de centralização do poder de 1930, de que o Estado é o guardião dos interesses coletivos da nação e o promotor da unificação nacional. Também a noção de planejamento estatal começa a ser colocada, frente ao quadro de desordem ocasionado pela crise internacional e perante a debilidade da estrutura econômica do país e do próprio empresariado nacional.

Como quarto e último elemento, figura o novo nacionalismo econômico, caracterizado pela visão de que a industrialização só é viável através de um apoio estatal que vá além do planejamento e do controle sobre recursos naturais, isto é, que inclua também investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base.

Esta exposição inicial pretendeu fornecer os elementos principais para analisar o percurso da ideologia desenvolvimentista, tendo claro que o desenvolvimentismo, compreendido como a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria, só viria a tornar-se hegemônica na segunda metade da década de 50.

1.2) O Surgimento da CEPAL e os Argumentos Antiliberais a Favor da Industrialização dos Países Periféricos

O processo de transformação das economias latino-americanas durante os anos 50 e início da década de 60 foi fortemente influenciado pelos estudos da CEPAL, o que torna imprescindível a exposição dos principais argumentos antiortodoxos dessa escola de pensamento. Apesar de não constituir propriamente um sistema de análise do desenvolvimento econômico - já que o pensamento cepalino é conhecido principalmente pela tese de Raul Prebisch sobre os termos de intercâmbio e pela interpretação estruturalista do processo inflacionário - não se pode negar a importância dos trabalhos da CEPAL no sentido de promover um amplo modelo de análise dos problemas que acometiam as nações subdesenvolvidas em sua relação econômica e política com os países centrais.

Os primeiros trabalhos que tornaram conhecidos os argumentos cepalinos aos estudiosos latino-americanos foram *The economic development of Latin America and some of its principal problems*, de Raul Prebisch (1949) e *Estudio Económico de America Latina*, da Cepal (1951). O trabalho de 1949 foi traduzido por Celso Furtado e publicado na Revista Brasileira de Economia,

“razão pela qual foi na versão portuguesa que o famoso “manifesto” fundador da escola cepalina teve sua primeira ampla difusão.”
(Furtado;1985:63)

Em termos gerais, a CEPAL promoveu uma crítica consistente ao liberalismo, hegemônico no tratamento das relações econômicas internacionais pelo menos até a década de 30. Seus principais argumentos contra o pensamento ortodoxo foram o planejamento e o protecionismo, mas outras medidas, tais como o apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos, também estavam em pauta.

O que se pretende, portanto, neste item, é fazer uma caracterização do modelo cepalino, com suas asserções e diretrizes fundamentais, para posteriormente verificar até que ponto esse pensamento traduziu-se na política econômica governamental, ou em que medida chegou a inspirar os planos de desenvolvimento do Estado brasileiro.

O conceito fundamental na teoria cepalina é a relação “centro-periferia”, empregada para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia

mundial e para explicar a distribuição de seus frutos. A tese a ser defendida por Prebisch aponta para uma Divisão Internacional do Trabalho que provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, um crescente distanciamento em termos de estágio de desenvolvimento entre as economias do centro e os países periféricos. (Bielschowsky;1988:19)

Nos países centrais, o progresso técnico foi mais rápido, elevando simultaneamente a produtividade de todos os setores da economia, provendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda a extensão dos seus sistemas produtivos. Na periferia, que supria os mercados desenvolvidos com alimentos e matérias primas de baixo preço, o progresso técnico só foi introduzido nos setores de exportação, que constituíam ilhas de alta produtividade em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo.

A partir dessa constatação histórica, a CEPAL elaborou a tese da deterioração dos termos de troca (a favor das economias centrais), atacando o princípio das vantagens comparativas inspirado no pensamento ricardiano. Em suma, este princípio defende a especialização de cada país na produção daqueles bens que permitam uma vantagem comparativa (relacionada a custos, recursos naturais, disponibilidade e qualificação da mão-de-obra, acesso ao progresso técnico, etc.) em relação à sua produção em outros mercados mundiais. Esta seria uma forma de alocação ótima dos recursos produtivos - defendida pela concorrência perfeita - na qual não é relevante o fato de que o progresso técnico seja gerado e incorporado em maior grau pelos países centrais. A distribuição física desigual das técnicas modernas entre os países é compensada pela transferência dos ganhos de maior produtividade por meio de preços menores, via mecanismo de mercado. Ou seja, apesar de o progresso técnico estar concentrado nos países centrais, seus frutos se distribuiriam igualmente entre as nações envolvidas na Divisão Internacional do Trabalho, o que justifica a tese da especialização produtiva de cada país.

A tese da deterioração dos termos de troca constitui-se na verificação de que os frutos do progresso técnico não são distribuídos de forma homogênea entre os países, devido às características estruturais das nações periféricas (grande excedente de mão-de-obra, heterogeneidade estrutural, baixo nível de organização da força de trabalho, inelasticidade do coeficiente de produção, etc.) que tornam sua atividade econômica bastante vulnerável aos ciclos de auge e declínio da produção inerentes ao sistema capitalista. Isto ocasiona uma tendência à pressão crescente sobre as contas do Balanço de Pagamentos dos países periféricos, que, além de não se apropriarem dos frutos do progresso técnico gerado no centro, acabam transferindo seus ganhos de produtividade às

economias desenvolvidas.⁵ Outro fator agravante para a crescente disparidade de desenvolvimento entre o centro e a periferia reside na redução da taxa de expansão das importações de produtos primários à medida que prossegue o progresso técnico poupador de insumos primários, de modo que as taxas de crescimento na periferia tendem a ser menores do que as já modestas taxas do centro. (Bielschowsky;1988:19)

Em contraste ao crescimento “para fora”, característico das economias primário-exportadoras, a depressão dos anos 30 inaugura um novo padrão de desenvolvimento “para dentro”, constatado na industrialização espontânea dos países periféricos. Esta decorreu de algumas transformações na economia mundial: maior protecionismo no centro, menor elasticidade-renda da demanda por produtos primários, menor coeficiente de importação no novo centro cíclico (os EUA), etc.

“Prebisch está (...) examinando um contexto dinâmico, o de um movimento espontâneo de industrialização e entende que isto corresponde a uma transformação histórica fundamental, em que tanto as técnicas produtivas como os benefícios de sua maior produtividade podem ser absorvidos por regiões atrasadas. A perspectiva de um real desenvolvimento econômico - que, em sua visão, é sinônimo de produtividade elevada em todo o sistema produtivo - é, porém, muito incerta, devido às características dos sistemas produtivos em economias periféricas e à maneira com que elas interagem com a moderna economia internacional.” (Bielschowsky;1988:21)

As especificidades dos países periféricos que dificultam essa nova fase de industrialização residem numa base econômica especializada em umas poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação, com complementaridade inter-setorial e integração vertical extremamente reduzidas e com baixa produtividade de todos os setores que não os de exportação. A baixa produtividade média *per capita* reduz a possibilidade de elevar as taxas de poupança nessas economias, o que é agravado pelo padrão de consumo - em boa medida independente do sistema produtivo - já que as classes sociais

⁵ No centro há elementos monopolistas que não permitem que elevações de produtividade resultem em queda de preços, enquanto na periferia, pelo contrário, o excedente de mão-de-obra pressiona continuamente no sentido de declínio de salários e preços, resultando em transferência da elevação de produtividade ao centro. Prebisch ligou este mecanismo à operação do ciclo econômico. Durante a fase de crescimento, os preços dos produtos primários crescem mais do que os industriais (devido em grande parte ao perfil de inelasticidade da oferta de bens agrícolas) mas isto é amplamente compensado pelo que ocorre durante a recessão. Os sindicatos procuram então evitar reduções salariais no centro, mas os empresários estão em melhor posição para preservar seus lucros (a oferta de seus bens é muito mais elástica e adaptável à conjuntura), compensando a rigidez salarial através do corte da produção, e não dos preços. A consequência para a periferia é um declínio na demanda por seus produtos, que sofrem queda de preços. O centro tem, portanto, a habilidade, “em função do papel que desempenha na produção mundial, de deslocar a pressão cíclica para a periferia” - PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and some of its principal problems*. Cepal, 1949, p. 14 (citado em Bielschowsky; 1988: 15-16)

que detêm a renda da atividade exportadora possuem um perfil de consumo suntuoso, baseado na importação de bens modernos dos países centrais.

Todas estas características em conjunto contribuem para a continuidade do desemprego na periferia, devido ao “efeito-demonstração” que transfere para o sistema produtivo interno não só os padrões de consumo do centro como as técnicas capital-intensivas lá disponíveis. A inexistência dos setores de bens de capital nos países periféricos impede a endogeneização do processo de acumulação e coloca obstáculos em termos de absorver a grande oferta de trabalho excluída na escolha de técnicas produtivas pelos empresários. Estes não levam em conta as diferenças em relação ao centro, ou seja, não consideram a escassez de capital e a grande oferta de mão-de-obra da periferia, preocupando-se apenas em satisfazer o perfil do restrito mercado consumidor existente, reproduzindo as técnicas disponíveis nas economias desenvolvidas.

Neste contexto de desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea dos países periféricos, a CEPAL defende a urgência de programas de desenvolvimento, centrando a argumentação na necessidade de evitar desequilíbrios externos, de estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das várias atividades básicas e de selecionar cuidadosamente as atividades a serem estimuladas, *vis-à-vis* a escassez de poupança interna.

Nas palavras de Mantega (1985:39),

“A saída para essa situação reside, segundo a CEPAL, na implementação de uma política deliberada de desenvolvimento industrial, que promova uma reforma agrária, melhore a alocação dos recursos produtivos e impeça a evasão de produtividade (...) Nestes termos, a industrialização é vista como meio mais eficiente para se conseguir o aumento da renda nacional e da produtividade, para se evitar a deterioração dos termos de intercâmbio e, assim, reter-se os frutos do progresso técnico. Para capitanear essas transformações, que deveriam resultar em economias nacionais sólidas e autônomas, com maiores níveis de renda e de consumo para toda a população, a CEPAL sugere a decidida participação do Estado na economia, enquanto principal promotor do desenvolvimento e responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias.” (grifo nosso)

Além do planejamento, caberia ao Estado intervir também como agente econômico direto, provendo a necessária infra-estrutura para a expansão industrial e a canalização dos recursos nacionais para as novas atividades prioritárias.

Apesar da hostilidade em relação ao imperialismo comercial e financeiro, baseado na exploração agro-exportadora, a CEPAL defende um nacionalismo que não rejeita por completo o capital externo. Para atender às necessidades de industrialização via substituição de importações dos países periféricos - dados seu nível incipiente de poupança interna e escassez de divisas - a CEPAL propunha o recurso à “poupança externa” dos países centrais.

Dentre as formas possíveis de participação do capital estrangeiro na economia latino-americana, a CEPAL recomendava sobretudo os empréstimos de governo a governo e a captação de recursos via colocação de bônus do Tesouro brasileiro no mercado internacional, porque ambas incorriam em juros menores do que os encargos financeiros das inversões diretas de capital privado estrangeiro.⁶

Em suma, os trabalhos de Prebisch e da CEPAL ganharam destaque num período de “vazio teórico” no que se refere a teorias que pudessem ser adaptadas às realidades social e econômica da América Latina. Forneceram um instrumental analítico engenhoso para explicar uma série de importantes tendências típicas do crescimento em países subdesenvolvidos, propondo, a partir das constatações, um desenvolvimento baseado nas atividades industriais e na dinâmica interna da economia - ou seja, com menos dependência do mercado internacional de produtos primários. No intuito de atingir o “desenvolvimento para dentro”, a CEPAL compreendia a importância do capital estrangeiro nos países periféricos, em especial aquele investido na indústria de transformação. A crítica ao imperialismo dos países desenvolvidos dotava-a de um verniz nacionalista que encobria sua postura convidativa ao capital externo disposto à industrialização da periferia. (Mantega;1985:40)

Vários estudiosos muito respeitados no âmbito do pensamento econômico brasileiro comungaram das idéias cepalinas, entre eles Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Lessa, A. Barros de Castro e José Serra.

Estimulado pelo enfoque teórico cepalino e ansioso por compreender o atraso da economia brasileira - que persistia inclusive quando esta era comparada a suas vizinhas latino-americanas - Celso Furtado desenvolveu vários estudos nos quais buscou interrelacionar o atraso econômico (como um fenômeno global) aos acontecimentos históricos específicos ao caso brasileiro.

⁶ *América Latina: El Pensamiento de la CEPAL*, Chile, Editorial Universitária, 1969, p. 138 (citado em Mantega;1985:40)

“Não observei a economia primário-exportadora brasileira como “periférica” e sim como de “tipo colonial”, o que me permitia reinseri-la em seu quadro histórico. A degradação da relação de trocas podia ser vista como decorrência natural das relações de uma economia de tipo colonial com as metropolitanas, sendo um aspecto da tendência à concentração de poder econômico que caracteriza a evolução do capitalismo. A dinâmica desse processo de transferência de recursos para o exterior permitia explicar, no caso brasileiro, a tendência à concentração social de renda e o lento crescimento do mercado interno.”
(Furtado;1985:68)

Os ciclos de crescimento e de recessão da economia capitalista mundial, ao impactar a dinâmica da economia brasileira (altamente dependente do mercado externo), ocasionavam efeitos perversos. Nas fases de contração cíclica, tentava-se compensar a deterioração dos termos de troca através de aumento do volume físico das exportações e de depreciação cambial. Estas medidas de política econômica transferiam para a massa da população, particularmente para os segmentos urbanos, as perdas dos grupos exportadores, o que levou Furtado a defini-las como mecanismo de “socialização de perdas”. (Furtado;1985:68)

Por outro lado, no momento de prosperidade da economia mundial, a renda do setor exportador não contribuía para gerar um efeito-multiplicador interno, dado que os grupos de altas rendas têm uma forte propensão a importar. Os salários empregados na atividade primário-exportadora não sofriam reajustes como resposta ao aquecimento da demanda por trabalho, já que no Brasil cada ciclo de cultura de exportação, com exceção do primeiro, substituíra outro ou outros em decadência, os quais passavam a operar como reservatórios de mão-de-obra. Portanto, se na fase depressiva os prejuízos eram diluídos socialmente, na fase ascendente do ciclo o aumento da renda interna era filtrado para o exterior.

“Em síntese, no quadro da economia de tipo colonial que prevalecera até recentemente no Brasil, o crescimento independera de elevações de produtividade (baseava-se na absorção pelo setor exportador de recursos de terra e mão-de-obra disponíveis, em geral operando a mais baixo nível de produtividade em atividades de subsistência) e não conduzia à diversificação das estruturas produtivas.”
(Furtado;1985:69)

Apenas nos anos 30, com a crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque, o eixo de desenvolvimento da economia brasileira voltou-se forçosamente “para dentro”. Fez-se imperativa a utilização controlada das disponibilidades de divisas, o que levou à redução

do coeficiente de importações dos grupos de rendas mais elevadas e desviou os capitais do setor agro-exportador para as atividades ligadas ao mercado interno.

Furtado faz uma interpretação interessante das modificações estruturais que estavam ocorrendo, naquele período, na economia brasileira. O fato de que cada ciclo do produto tenha se localizado em área distinta, mantendo ligações próprias com o exterior, fez com que faltasse ao Brasil um vínculo econômico interno que ligasse solidamente as diversas partes. Portanto, a nova fase do seu desenvolvimento econômico não só encerrava o ciclo colonial como fundia todos os “ciclos” anteriores em uma unidade econômica integrada, e concluía o processo histórico de sua formação nacional.

Acreditando que nenhuma fatalidade respondia pelo atraso econômico do país, Furtado defendia que

“a industrialização não era apenas um meio de utilizar mão de obra redundante, mas essencialmente o instrumento que estava cimentando a nacionalidade. Já não se tratava de discutir sua oportunidade e conveniência, e sim de partir dela para liberar o país dos resquícios do passado colonial.” (Furtado;1985:70).

1.3) Amadurecimento e Hegemonia do Desenvolvimentismo (1945-1955): *O pacto político-econômico que deu as bases para a industrialização brasileira*

No período 1945-47, não foi alterada a evolução básica que caracterizou a história econômica brasileira desde o início dos anos 30. O processo de diversificação do aparelho produtivo continuava em franco progresso e as atividades urbano-industriais lideravam amplamente a expansão da economia.

Em 1945, foi festejado o início das atividades da usina siderúrgica de Volta Redonda, grande símbolo da industrialização brasileira. Outros acontecimentos importantes deste ano, na área de política econômica, foram a contenção da expansão de crédito - que se intensificou no governo Dutra (1946-50) - e a criação, em fevereiro, da SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito - que passou a centralizar funções típicas de Banco Central até então dispersas em diferentes órgãos do governo.

Prosseguiram, no período, as transformações no próprio setor industrial, com segmentos da indústria pesada apresentando taxas de expansão superiores à média do setor. Em 1947, pela primeira vez na história do país, o valor da produção industrial ultrapassou o da produção agrícola. Essas modificações estruturais tornaram-se temas de debates frequentes entre economistas, políticos e intelectuais da época, levando à conscientização da importância histórica do avanço industrial.

Tais analistas compunham as cinco correntes de pensamento econômico identificadas no período 1945-1964. Quatro eram desenvolvimentistas. A exceção foi a corrente neoliberal, formada por economistas que defendiam a prioridade da livre movimentação das forças de mercado como meio de atingir a eficiência econômica. Aceitavam a intervenção estatal para sanear desajustes nos mercados monetário e financeiro, mas mantinham-se omissos quanto a propostas desenvolvimentistas. Não necessariamente eram radicais na oposição à industrialização e muitas vezes diziam-se favoráveis a alguma diversificação industrial.⁷

O pensamento desenvolvimentista ramificou-se em três correntes com algumas especificidades: no setor privado, encontrava-se uma corrente de economistas que assumiam uma posição antiliberal, sendo partidários do apoio estatal à acumulação

⁷ Esta classificação do pensamento econômico em cinco correntes é contemplada no trabalho de Bielschowsky, 1988:39-41.

privada, porém sem chegar a um consenso sobre o grau de participação do Estado que convinha ao processo; a corrente dos economistas “não-nacionalistas”, oriunda do setor público, era favorável ao apoio do Estado à industrialização, preferindo a iniciativa privada nos casos de disputas sobre inversões estatais. Defendiam políticas de estabilização monetária desde que não viessem a prejudicar a realização de investimentos fundamentais; ainda no setor público, encontrava-se uma corrente de desenvolvimentistas “nacionalistas”. Estes economistas eram favoráveis a soluções estatais para inversões em setores considerados estratégicos para a continuidade do processo de industrialização, como mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas. Os “nacionalistas” eram opositores às políticas de estabilização, devido ao seu perfil recessivo, e receberam esta denominação por defenderem a intervenção estatal como alternativa à entrada de investimentos estrangeiros nos setores básicos, já que a frágil estrutura do capital nacional não permitia ao mesmo assumir estes setores.

A última das correntes é a socialista, composta por intelectuais e economistas de algum modo vinculados ao Partido Comunista Brasileiro. Eram considerados “desenvolvimentistas” porque defendiam a industrialização e a intervenção estatal. No entanto, buscavam algo além da industrialização: a transição para o socialismo, depois que o necessário desenvolvimento das forças produtivas já estivesse consolidado. Essa característica os classificava como os mais radicais entre os nacionalistas.

Os economistas expoentes de cada corrente, cujas obras receberam maior destaque no período estudado, foram o neoliberal Eugênio Gudín, os desenvolvimentistas Roberto Simonsen (do setor privado), Roberto Campos (“não-nacionalista”) e Celso Furtado (“nacionalista”), e o independente Ignácio Rangel.

Aos homens comprometidos com o empresariado industrial - como Simonsen, Euvaldo Lodi, Aldo Sampaio e Humberto Bastos - cabia a defesa de seus interesses. Portanto, lutavam contra a tributação dos “lucros excessivos” e a favor da manutenção do nível das tarifas alfandegárias, quando até alguns industrialistas concordavam com os argumentos liberais de que a indústria doméstica era ineficiente e excessivamente lucrativa. O protecionismo era outro elemento que indignava principalmente os liberais, mas também alguns desenvolvimentistas, que chamavam a atenção para o elevado custo de vida embutido nos bens agrícolas e industriais. Um exemplo da “guerra” de interesses travada entre o empresariado e os liberais está presente na citação abaixo, que constitui a resposta de Eugênio Gudín à acusação feita por Roberto Simonsen de que o liberal era contrário à industrialização e acreditava ser preciso aumentar a produtividade agrícola

“em vez de menosprezar a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para exportar”⁸:

“Eu não faço nem nunca fiz guerra à indústria nacional. Num país montanhoso, com terras pobres de húmus e ricas de erosão, seria um contra-senso não nos procurarmos industrializar...O caso é muito outro. O que eu tenho combatido são os abusos do protecionismo desastrado e propalado como “científico” da “licença prévia”, da supressão de iniciativas correntes e dos lucros astronômicos. É muito diferente, mas para as federações é muito mais conveniente criar confusão, chamando-me de adversário das indústrias”⁹

Outro exemplo de crítica à condução da política econômica da época é dado pelo desenvolvimentista nacionalista Rômulo de Almeida, que consta num texto elaborado para o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 1944¹⁰:

“A última the last but not the least das condições propriamente nacionais, que exigem planificação, é o desatino de nossa experiência protecionista. Das tarifas fiscais elevadas, passamos às tarifas de deliberada proteção, e, durante longos decênios, a ilusão industrial empobreceu a grande maioria agrária, ou seja, o brasileiro médio. Não só é o produto de consumo mais caro e inferior, mas o consequente aumento do custo dos produtos primários.”

No entanto, as divergências entre liberais e desenvolvimentistas não chegaram a comprovar a tese da vocação agrária *versus* vocação industrial. O desenvolvimento por meio da industrialização já havia conquistado espaço no pensamento econômico vigente, e nem mesmo os liberais faziam críticas diretas à intervenção estatal e ao planejamento, reservando os comentários para a questão agrícola, o protecionismo e a estabilidade monetária.

O avanço do projeto desenvolvimentista pôde ser constatado nas várias instituições ligadas ao governo, como a Cedpen - Campanha Nacional de Defesa do Petróleo, e o

⁸ Simonsen, R., O planejamento da economia brasileira. In: A CONTROVÉRSIA do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. RJ, IPEA/INPES, 1977b, p. 202 (Série Pensamento Econômico Brasileiro, 3) - (citado em Bielschowsky;1988:314)

⁹ Gudin, E., Carta à Comissão de Planejamento. In: A CONTROVÉRSIA do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. RJ, IPEA/INPES, 1977b, p. 229(Série Pensamento Econômico Brasileiro, 3) - (citado em Bielschowsky;1988:314-315)

¹⁰ Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC. *A planificação da economia nacional*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1945. (citado em Bielschowsky;1988:317-18)

Clube Militar. Tornava-se imperante a ideologia da “emancipação econômica” do país, e a Revista do Clube Militar passou a ser referência obrigatória para qualquer militar ou civil interessado na estratégia de desenvolvimento econômico nacional.

Passado o período de maior turbulência do pós-guerra e da ressurgência liberal do início do Governo Dutra, os anos de 1948-52 foram de maior estabilidade. A economia brasileira cresceu ininterruptamente a uma taxa média de cerca de 7% a.a.. Entre 1949 e 1950 ocorreu uma acentuada melhoria nas relações de troca do país, o que concorreu para que a taxa média de crescimento da renda nacional desses dois anos chegasse aos 10% (contra cerca de 6,5% de crescimento do produto real). O setor líder nesse crescimento, mais uma vez, foi o industrial, com uma taxa média de cerca de 11% no período 1948-50 e de cerca de 6% nos anos 1951-52. A agricultura ficou para trás, com uma taxa média de crescimento de 4,5% a.a., e um desempenho bastante irregular (taxa de crescimento de, respectivamente, 7,1, 4,5, 1,5, 0,6 e 9,1% nos anos de 1948-52). (Bielschowsky;1988:370)

Além do maior crescimento do produto industrial, também se acelerou a sua diversificação: as maiores taxas anuais ficaram com a indústria de base (metalurgia, mecânica, material elétrico, material de transporte e minerais não-metálicos)¹¹. É de suma importância considerar que o período 1948-52 representou um avanço decisivo na progressiva elaboração do projeto desenvolvimentista, seja no nível concreto da identificação de setores e projetos prioritários, seja na escolha de instrumentos e mecanismos de execução e viabilização administrativa e financeira das propostas formuladas.

Antes de centrar a análise no 2º Governo Vargas (1950-54), é interessante fazer referência à insatisfação demonstrada pelo Brasil e seus parceiros latinos no tocante à ausência de recursos americanos a seus aliados terceiro-mundistas.

“A acumulação de moedas inconvertíveis através de superávits comerciais com a Europa nos anos de guerra e pós-guerra deveria ser compensada, segundo se pensava, pelos EUA, ainda que fosse como um simples reconhecimento de apoio às posições norte-americanas no novo e conflituoso quadro internacional.” (Bielschowsky;1988:381)

Acreditava-se que o Plano Marshall e a inconvertibilidade das moedas européias (que transfeririam 6 bilhões de dólares da América Latina para a Europa) não somente

¹¹ Dados extraídos de Malan, P. et alii, *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1932-52)*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977 (Coleção Relatórios de Pesquisa, 36) (citado em Bielschowsky;1988:370)

estariam desconsiderando o problema do desenvolvimento de seus aliados latino-americanos como confirmavam a injustiça de um financiamento compulsório à Europa, que os países pobres do continente americano não esperavam, não tinham condições nem disposição de conceder.

Como resposta à insatisfação proferida em fins de 1947, no discurso de Simonsen na reunião de Quitandinha, os EUA enviaram ao Brasil a Missão Abbink. Ao contrário de dólares e projetos de reaparelhamento e expansão dos serviços básicos e da indústria, a Missão ofereceu como resultado concreto apenas um relatório contendo uma avaliação geral sobre a economia brasileira.

A grande importância do Relatório Abbink está circunscrita ao âmbito do estudo das tendências do pensamento econômico da época, devido a este documento contar com aspectos claramente desenvolvimentistas - seus traços básicos identificavam-se com a corrente de pensamento “desenvolvimentista não-nacionalista”- e, ao mesmo tempo, incluir certas ênfases no tocante à estabilização monetária como forma de promover eficiência na captação e alocação de recursos, que o tornaram assimilável por alguns economistas neo-liberais moderados, como o Prof. Otávio de Gouveia Bulhões, chefe da seção brasileira da Missão.

Os traços básicos do Relatório foram, sinteticamente:

- 1) Reconhecimento da importância da industrialização como fator de desenvolvimento econômico.
- 2) Apoio a uma participação mais ativa do Estado na ordenação dos investimentos em setores básicos e, eventualmente, até mesmo a participação direta em atividades produtivas, através de um programa de despesas governamentais que permita à iniciativa privada se desenvolver equilibradamente.
- 3) Recomendação de aumento da receita tributária e reorganização e desenvolvimento do mercado de títulos públicos.
- 4) Radical apoio à abertura integral da economia brasileira ao capital estrangeiro.
- 5) Importância de compatibilizar crescimento econômico e estabilidade monetária.

O Relatório Abbink foi escrito em 1949 e traduzido para o português em 1950, um ano antes de Getúlio Vargas assumir a Presidência da República com a legitimidade representada por 48% dos votos.

Em contraste ao liberalismo do Governo Dutra (1946-50), “Vargas assumiu a presidência com um claro compromisso de aprofundar a industrialização brasileira” (Bielschowsky;1988:372). No entanto, houve um importante elo de ligação entre os dois governos: a ideologia desenvolvimentista, originada ainda nos anos 30, fora amadurecendo no decorrer do tempo e nutria-se, durante o Governo Dutra, das críticas à passividade e ao liberalismo dessa gestão. Deste modo, o 2º Governo Vargas passou a contar com um desenvolvimentismo consciente, resultado direto das frustrações a que o Governo Dutra submeteu aqueles que defendiam uma política de industrialização para o país.

Vargas abriu a sessão legislativa em 1951 divulgando ao Congresso o mais amplo documento de afirmação da industrialização integral até então escrito no Brasil, conhecido como “Mensagem Programática”. Tal documento sintetizava as diretrizes fundamentais que desejava seguir em seu governo, baseando-se em três argumentos:

- 1) Necessidade de estímulo à produção nacional, amplamente difundido nos discursos daquele período no Brasil.
- 2) Necessidade de preparar a economia contra as incertezas da importação de equipamentos e matérias primas, refletindo a ameaça de eclosão de uma terceira guerra mundial.
- 3) O mais importante de todos, reflete a visão da transformação estrutural por que estava passando a economia brasileira. Nas palavras de Vargas:¹²

“Efetivamente, o desenvolvimento econômico requer crescentes importações de bens de produção e, de vez que os rendimentos se elevam, também maiores volumes de importação de bens de consumo. Mas a ampliação das importações supõe um incremento da procura internacional para nossos produtos de exportação, ao lado da entrada de capitais estrangeiros. Nossas exportações, entretanto, não se têm expandido numa taxa equivalente à demanda de importações, e, de outro, não têm sido ponderáveis, nem estáveis, os influxos de capitais. Em

¹² Vargas, G., Mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951. In: Vargas, G. - *O governo trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1952, V.I, p. p. 153-4 (citado em Bielschowsky;1988:394)

consequência, tende a balança de contas do país a ser cronicamente desequilibrada, coartando o processo econômico interno. As nossas necessidades rígidas de importação, em contraste com a demanda instável de nossas exportações, forçam, salvo interrupções episódicas, a deterioração dos termos de intercâmbio, o que constitui um fator adicional na relativa diminuição de nosso poder de compra no exterior e, assim, do próprio equilíbrio do balanço de pagamentos.

Nessas condições, a economia nacional, através de lento e descontínuo processo de adaptação, vem sofrendo uma transformação estrutural, que consiste essencialmente na substituição de importações pela produção doméstica e na diversificação das exportações. Esse processo, que se iniciou pela substituição de importações de manufaturas destinadas ao consumo, se prolonga na fase mais recente pelo crescimento da produção interna de bens de capital, antes importados. No setor das exportações foram avultando numerosos produtos, muitos deles certamente de procura eventual, outros, porém, que se tornaram substanciais fontes de divisas, como o algodão, madeiras, sementes e óleos vegetais e outros produtos primários. Um dos objetivos fundamentais da política econômica do governo deve residir na criação de condições que facilitem o referido processo de adaptação, em conformidade com as tendências manifestadas, como a solução naturalmente indicada para assegurar não só o desenvolvimento econômico como o equilíbrio das relações internacionais.”

No início de 1952, a recém-criada Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) elaborou e divulgou uma hierarquia de prioridades de desenvolvimento industrial. A CDI foi o órgão incumbido de prover uma orientação técnica geral às decisões de investimento, listando as condições básicas de expansão - desenvolvimento dos setores de energia, transporte e comunicações, intensificação da corrente de capitais, expansão do sistema de crédito, formação de técnicos e aperfeiçoamento dos processos de trabalho - e classificando as atividades industriais em três grandes segmentos : de infra-estrutura, básicas e de transformação.

O primeiro deles foi considerado prioritário pela CDI - produção de combustíveis e energia, prestação de serviços de transporte e comunicações, prospecção e localização de recursos minerais. Nos outros dois segmentos, a atribuição de prioridades seria dada pela contribuição da indústria para a integração e equilíbrio da estrutura econômica do país, pela absorção de mão-de-obra , pela existência de recursos e de mercado interno, pela economia ou geração de divisas e pela redução de desequilíbrios regionais. Os “grupos preferenciais” de indústrias sugeridos, a partir dos critérios citados acima, foram: a) de

combustíveis (fabricação de motores primários e material elétrico pesado); b) metalurgia; c) química (ácidos minerais, bases, sais, óleos e materiais gerais, cloro e derivados, adubos, produtos farmacêuticos, celulose e papel, etc.); d) têxtil; e) de alimentos; f) de borracha e similares; g) de peles e couros; h) mecânica (máquinas operatrizes, material de transporte, máquinas agrícolas, etc.); i) de materiais de construção; e j) de material ótico. Entre esses setores, recomendou apoio prioritário aos de energia, metalurgia, química, mecânica, de alimentos e de borracha. (Bielschowsky;1988:395)

O Ministro Lafer ficou incumbido de estruturar a base financeira e administrativa interna e externa (em cruzeiros e em dólares) para os investidores em infra-estrutura. Para tal, foram aprovadas no Congresso a criação de um Plano de Reparcelamento Econômico (designando a necessidade de ampla reposição de bens de produção na economia brasileira) vinculado a um Fundo de Reparcelamento Econômico e a criação do BNDE (1952), que administraria estes fundos e os recursos que vinham sendo negociados com o Eximbank e o Bird. A Comissão Mista Brasil-EUA, instalada em 1951 no Rio de Janeiro, era o órgão que formulava os projetos para mediar as negociações, e a Cexim - responsável pelo licenciamento das importações, sob o comando de Simão Lopes - privilegiou e intensificou as importações de matérias-primas e equipamentos industriais. Além da criação da CDI, cujas atribuições já foram citadas anteriormente, Vargas formou a sua famosa Assessoria Econômica, que trabalhou ao seu lado no Palácio do Catete com o objetivo de formular os projetos técnica e politicamente mais complicados de seu governo - como o da Petrobrás, o do Banco do Nordeste e o da Eletrobrás.

Quanto à situação do Balanço de Pagamentos brasileiro, entre 1948 e 1950 houve um equilíbrio relativo viabilizado pela sensível melhoria nos termos de troca, o que permitiu que a taxa de câmbio se mantivesse inalterada. Isso representou uma progressiva valorização do cruzeiro, em função da inflação que atingiu a taxa média de 10,5% nesses três anos. No entanto, se instaurou uma crise cambial com o forte déficit externo em 1951 (US\$ 291 milhões) e outro ainda maior em 1952 (US\$ 615 milhões), acelerando a aprovação de um projeto do executivo que desde 1951 tramitava no Congresso: efetivamente, a partir de fevereiro de 1953, foi extinta a política de câmbio fixo único em virtude da introdução de um mercado cambial livre, simultâneo ao mercado oficial, além da introdução do sistema de taxas múltiplas de câmbio e da extinção, a partir de outubro de 1953, do regime de licença prévia para importações.

Para finalizar a análise proposta pelo primeiro capítulo desta monografia, resta discorrer sobre o triênio 1953-55, em que ocorre uma ressurgência liberal e uma reafirmação desenvolvimentista. Nesse período, a discussão maior centra-se não mais na

validade de uma política econômica de suporte à industrialização, e sim no ritmo que o governo potencialmente teria para impulsionar o desenvolvimento urbano-industrial. Colocavam-se em pauta o grau de tolerância admissível quanto aos desequilíbrios monetários e cambiais gerados no processo em curso e a relação entre intervenção estatal, superação dos desequilíbrios e continuidade do desenvolvimento.

Eram discutidos no país duas grandes propostas de planejamento: os desenvolvimentistas da CMBEU, liderados por Roberto Campos, defendiam a idéia de planejamento setorial ou “seccional”; e os desenvolvimentistas nacionalistas, liderados por Furtado, defendiam a proposta cepalina, que visava a uma programação mais global.

“O rationale da proposta (da CMBEU), conforme as conferências de Campos, era transformar os estrangulamentos setoriais em “pontos de germinação” ou de “crescimento”, através de investimentos que tivessem o poder de irradiar expansão para o restante do sistema. O Plano de Metas, elaborado por Campos com o apoio de Lucas Lopes, estaria embuído dessa filisofia, precursora do pensamento hirschmaniano.” (Bielschowsky;1988:448)

A segunda concepção de planejamento - a cepalina - conservava como diferença básica da primeira a tentativa de orientar os investimentos a partir da totalidade da estrutura econômica do país, com base em estudos e projeções das tendências de oferta e procura da economia. Tal proposta gerou uma polêmica entre Bulhões e Furtado, com a afirmação do primeiro a respeito do desconhecimento da Cepal sobre a verdadeira dinâmica do crescimento brasileiro, dada pelo setor privado. Afirmava Bulhões que *“fixar a soma e a distribuição dos investimentos necessários à obtenção de determinado ritmo de crescimento da renda nacional”* correspondia ao equívoco de imaginar um *“processo exógeno de crescimento”*¹³

A resposta de Furtado salientou que não basta acreditar no progresso espontâneo, mas sim *“conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo”*. Observou que a técnica cepalina exprime um modelo dinâmico de crescimento equilibrado, que tenciona servir de base a uma orientação para os investimentos privados e para sua suplementação pelo Estado. A programação não tinha

¹³ Bulhões, O. G. de, Estudo sobre a programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, 2 (19/20), nov./dez. 1953a (citado em Bielschowsky;1988:450)

por objetivo “*criar um mecanismo a mais dentro da economia, e sim lograr uma melhor utilização dos recursos para acelerar o desenvolvimento.*”¹⁴

A primeira proposta de planejamento não foi contestada pelos neoliberais, possivelmente porque seus técnicos (Campos, Glycon de Paiva, Lucas Lopes, etc.) eram majoritariamente favoráveis ao capital estrangeiro. Além disso, havia o ponto de referência concreto da CMBEU - investimento em áreas de energia e transporte - que vários liberais admitiam necessitar de grande apoio estatal.

Pari passu às discussões sobre planejamento, que era menos criticado pelos liberais do que a intervenção estatal direta na produção, o setor em disputa no triênio 1953-55 era o de energia elétrica. E retorna toda a polêmica sobre quem deve assumir esse investimento: o Estado ou o setor privado. Os neoliberais, apoiados por desenvolvimentistas não-nacionalistas como Roberto Campos e Glycon de Paiva, lutavam para que o desfecho do setor de energia elétrica não repetisse o que ocorreu com a campanha do petróleo no quinquênio anterior, com a vitória dos nacionalistas. Roberto Campos defendia que o Estado deveria poupar seus escassos recursos para investimentos mais lucrativos, deixando os investimentos em infra-estrutura - de longo prazo de maturação e baixa rentabilidade - para a iniciativa privada. A explicação para o aparente desinteresse dos investidores estrangeiros - que justificava, para os nacionalistas como Américo Barbosa de Oliveira e Jesus Soares Pereira, a intervenção estatal - constituía-se, segundo Campos, nas tarifas insuficientemente remunerativas, estabelecidas através do método do “custo histórico”.

Depois dessa breve exposição sobre as controvérsias entre as correntes de pensamento que vigoraram no período 1953-55, resta citar um grande incentivo ao investimento estrangeiro: a Instrução 113 da Sumoc. Baixada durante o ministério Gudín, em princípios de 1955, a medida autorizava a importação de bens de capital sem cobertura cambial por empresa estrangeira e estipulava a concessão de uma taxa cambial favorável às importações financiadas externamente. Já se tornava mais claro o cenário político-econômico que iria direcionar a consolidação da indústria brasileira nos anos seguintes: intervenção estatal (tanto direta quanto em nível de planejamento), incentivos para a entrada de capital estrangeiro e alavancagem do capital privado nacional, compondo o famoso “tripé” que deu sustentação ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

¹⁴ Furtado, C. - A programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, 2(19/20): 11-5, nov./dez. 1953 (citado em Bielschowsky;1988:451)

Conclusão

Este capítulo teve por objetivo demarcar o surgimento do desenvolvimentismo no Brasil e sua abrangência tanto em termos do pensamento econômico como da tentativa de encontrar uma alternativa de desenvolvimento. Tornou-se clara a opção pela intervenção estatal e pelo planejamento, ainda que os protestos neoliberais tentassem reverter o quadro do intervencionismo para a livre alocação de recursos no mercado.

Todos os momentos de confronto entre a ideologia predominante até 1930 e a consubstanciada no desenvolvimentismo foram importantes para questionar as formas viáveis de desenvolvimento do país. O caminho da acumulação de capital na indústria, embora contando com diferentes formas de efetivação defendidas por cada corrente desenvolvimentista, foi a escolha hegemônica, dando origem ao que ficou conhecido como “Pacto Desenvolvimentista”.

Os próximos capítulos utilizarão largamente a conceituação deste “pacto” para caracterizar a consolidação da indústria nacional, o intervencionismo estatal como forma de alavancar o crescimento/desenvolvimento econômico e o rompimento da capacidade de financiamento do Estado nos moldes deste padrão de intervenção nos anos 80, levando o país a uma crise política e econômica que é um dos reflexos da deterioração das contas públicas e da ausência de coalizões em prol do desenvolvimento.

Capítulo 2 - A Consolidação da Indústria Nacional : do Plano de Metas ao II PND

Introdução

O segundo capítulo desta monografia promoverá um esforço de síntese para delinear a consolidação da indústria nacional, sempre com o enfoque direcionado para a atuação estatal no processo, a fim de que seja possível, no terceiro capítulo do trabalho, fazer uma análise do conjunto do período tratado e encontrar a relação entre as formas e abrangência da intervenção estatal no Brasil e o rompimento da capacidade de financiamento do setor público na década de 80.

Entre 1930-64, o projeto desenvolvimentista foi se tornando hegemônico tanto em nível do pensamento econômico como da definição e articulação de interesses entre os agentes privados e o Estado, conformando um pacto político-econômico que, segundo alguns autores, resistiu até os anos 80 - isto é, até o momento em que o setor público possuiu uma capacidade financeira de intervenção.

A opção pelo intervencionismo estatal para viabilizar a industrialização marcou indubitavelmente a acumulação capitalista no Brasil, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento industrial integrou os diversos espaços econômicos regionais que predominavam numa economia agro-exportadora. No entanto, não é objetivo deste trabalho assumir que o perfil da intervenção estatal presente no “nacional-desenvolvimentismo” das décadas de 30 a 50 se manteve no estado “puro” até os anos 80, quando são impostos os limites de sua expansão: o intuito é caracterizar, ainda que longe de dar conta da complexidade do problema, as diversas formas de intervenção, tendo como parâmetros a conjuntura econômica dos vários momentos e a forma de articulação entre os agentes públicos e privados. A tese principal é que o Estado alavancou o processo de industrialização brasileiro baseado, entre outros fatores de natureza histórica e política, numa capacidade financeira de intervenção. Não que sua atuação tenha adotado uma única direção claramente identificável em todo o período, tendo-se em vista o emaranhado de interesses que permeiam o âmbito político e econômico. O que se manteve presente no discurso político e na agenda econômica do governo militar, contudo, foi o ideal de “crescimento a qualquer custo”, ou de “fuga para a frente”-

referindo-se à necessidade de manter altas taxas de crescimento - e é este aspecto da questão que, segundo as hipóteses deste trabalho, vai encontrar seus limitantes na crise em que se inserem as contas públicas no início da década de 80.

Na tentativa de dar um tratamento adequado a esta problemática, faz-se necessário, em primeiro lugar, fechar o ciclo da ideologia desenvolvimentista na sua acepção mais rigorosa, que se dá com a consolidação da indústria de base no governo Juscelino Kubitschek. Num segundo momento, serão revistas as reformas de 1964-67 que, de forma sucinta, são compreendidas como fundamentais para a modernização de instrumentos e a continuidade do desenvolvimento/crescimento econômico. O II PND também será contemplado na exposição, tanto pelo caráter de seus investimentos - oriundos da esfera estatal - como pelas interpretações contraditórias, presentes na literatura, quanto ao seu potencial de se constituir numa estratégia de redefinição estrutural adequada para lograr uma dinâmica de crescimento em nível do conjunto da economia.

Ainda estarão presentes neste capítulo avaliações sobre as mudanças no cenário internacional, como os choques do petróleo e dos juros na década de 70, que trazem efeitos perversos tanto no que concerne à tentativa de dar continuidade ao crescimento do produto quanto à necessidade de ajuste macroeconômico de uma economia altamente endividada.

Antes de concluir esta introdução, é oportuno fazer algumas ressalvas. Primeiro, e como já foi mostrado à exaustão no primeiro capítulo do trabalho, as correntes de pensamento que vigoraram no Brasil no momento de definição dos agentes econômicos da industrialização (1930-64) continuaram influenciando o pensamento econômico posterior, inclusive tendo alguns de seus principais nomes assumindo cargos políticos no governo militar (Roberto Campos, Otávio Bulhões, etc). Entre início dos anos 60 até os dias atuais, a principal discussão que mobilizou os neoliberais e os "desenvolvimentistas" (compreendidos aqui como aquele grupo social que acreditava na necessidade da presença estatal para continuar dando sustentação ao desenvolvimento, tanto no que se refere à produção direta de suas empresas como na condução de uma política-econômica cujos instrumentos estimulassem a inversão privada) foi a dificuldade em compatibilizar crescimento econômico e estabilidade. A tentativa, no decorrer da exposição, será de demonstrar que a estratégia de crescimento econômico a partir da acumulação industrial predominou nas diversas esferas do governo, independentemente de seus representantes políticos, em todo o período tratado, ainda que sujeita a retrocessos quando a pauta neoliberal trazia à tona discussões sobre a necessidade de estabilizar a moeda, de controlar o déficit público e de equilibrar o balanço de pagamentos.

A segunda ressalva encontra sua justificativa na grande dificuldade de se promover um esforço de análise da intervenção estatal num país repleto de contradições. Exemplos destas foram as reformas da dupla Campos-Bulhões - ao mesmo tempo em que a esfera federal buscava maior centralização política, de recursos e modernização de instrumentos, permitiu que seus órgãos agissem com certa autonomia, a ponto de não viabilizarem um conjunto articulado de interesses entre os vários grupos sociais - e a própria inversão da relação "sujeito-objeto" definida pelo processo de desenvolvimento brasileiro: se nos anos 50 a política de investimentos subordinava as políticas monetária e cambial a seus objetivos, o que se vê no final dos anos 70 e anos 80 é a atividade produtiva sucumbir perante às necessidades de saneamento a curto prazo de uma economia com grave desajuste macroeconômico.

Enfim, esses fatos podem sugerir, conforme pretende demonstrar este trabalho, que a inserção do Estado na economia brasileira sofreu a influência de um complexo arranjo de interesses tanto públicos como privados, que por algumas décadas serviram para dar sustentação política à ação estatal. No entanto, tais interesses se constituíram no principal limitante à continuidade da capacidade de investimento/gasto do Estado na década de 80, dado que o mesmo se viu coagido a colocar suas contas a serviço do ajuste de vários segmentos privados em prejuízo de seu próprio patrimônio e posição financeira.

2.1) Plano de Metas: *O auge do desenvolvimentismo*

Foi somente com o Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960), que se promoveu um esforço concentrado de industrialização, o qual provocou transformações estruturais decisivas na economia brasileira. Desenvolveram-se, neste período, os setores de infra-estrutura básica e insumos, com grandes blocos de investimentos estatais, além de regulamentações a respeito de alíquotas diferenciadas para importações, do interesse em atrair a curto prazo os investimentos externos diretos e da criação dos grupos executivos que coodenaram a implementação das diferentes metas setoriais, entre outras medidas. No decorrer do Plano de Metas, instalaram-se no Brasil as indústrias automobilística, de construção naval, material elétrico pesado e de máquinas e equipamentos, permitindo uma significativa ampliação do setor de bens de capital. Os investimentos ocorreram em grandes blocos, apontando a importância de uma intervenção estatal no sentido de definir, articular e sustentar financeiramente as modificações estruturais que estavam se dando na economia:

“Os grandes projetos industriais têm uma forte relação de interdependência, o que obrigava a que sua implementação fosse feita de forma até certo ponto conjunta, em razão do risco de torná-los inviáveis devido aos problemas de capacidade ociosa e de balanço de pagamentos. A esta exigência acrescentaram-se ainda as necessidades de infra-estrutura e de fornecimento de matéria-primas básicas.” (Serra; 1982 : 69)

A taxa média anual de crescimento do PIB no período 1956/61 foi de 7,4%, e a de expansão industrial situou-se em 10,1%. Segundo a abordagem cepalina, estes resultados refletem a fase de aprofundamento do processo de substituição de importações como motor de crescimento do país. Na análise alternativa, e que pretende substituir a formulação da CEPAL, esta teria sido a fase inicial do primeiro ciclo de crescimento gerado endogenamente, acionado pela dinâmica global de acumulação engendrada pela interação entre os setores de bens de produção e de bens de consumo.¹⁵

Em que pese o alcance analítico das diferentes interpretações, havia o consenso de que se chegava ao final da constituição básica da nova estrutura econômica do país, em

¹⁵ Tavares, M. C. - *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro, 1975, mimeo. Tese (Livre-Docência), UFRJ/FEA. (citado em Bielschowsky; 1988:466)

que o planejamento assumia, pela primeira vez, papel decisivo. A política de investimento constituiu-se no eixo central da política econômica do governo Kubitschek, subordinando as políticas monetária e cambial, mesmo tendo-se em vista uma inflação crescente e sérias dificuldades no balanço de pagamentos.

Outro papel-chave desempenhado pelo Estado na condução do processo de industrialização foi a articulação promovida entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e as empresas públicas. Formou-se o tripé, cuja perna mais frágil era o capital privado nacional. Este recebeu proteção para seu mercado interno e abundantes incentivos para sua expansão na indústria de bens de capital e nos setores fornecedores das empresas transnacionais, como foi o caso da indústria automobilística. Destaca-se, no Plano de Metas, o elevado grau de complementaridade dos investimentos nos grandes projetos.

Quanto à questão do financiamento para o salto industrial, constatou-se que:

“o gasto público crescente foi financiado em grande medida na base de déficits também crescentes, mediante créditos do Banco do Brasil. O crescimento do crédito privado baseava-se fundamentalmente na expansão primária dos meios de pagamento, por intermédio do referido déficit e do aumento dos depósitos bancários à vista.” (Serra, 1982 : 79)

A política cambial sofreu uma alteração em 1957, com a Lei 3.244, cujo resultado foi a simplificação do sistema cambial implementado em 1953 pela Instrução 70 da SUMOC. Também foi instituído, por esta lei, um novo sistema tarifário, que consolidava o protecionismo alfandegário através da adoção de tarifas *ad valorem*, que evita a corrosão inflacionária. Estas reformas atendiam aos objetivos desenvolvimentistas, por vários motivos: pela recusa em aceitar a "sugestão" de Roberto Campos e do FMI de unificação da taxas de câmbio, e mesmo assim não sofrer a oposição dos liberais, nem no tocante ao declarado protecionismo tarifário; pela ampliação das receitas federais; pelo fim do incentivo generalizado à importação de bens de capital - protegendo a implantação desse setor internamente - sem, contudo, perder a capacidade de seleção das importações.

O debate sobre inflação foi reauecido com o surto inflacionário iniciado em 1958 e com a adoção do Programa de Estabilização Monetária. Para os neoliberais, as elevações salariais e os déficits do setor público não se relacionavam apenas à inflação, mas igualmente ao excesso de intervenção estatal na economia. Os desenvolvimentistas do setor privado também apontavam os aumentos de salário e o déficit público como as causas da inflação, mas se opunham à elevação de impostos e à restrição de crédito

presentes na pauta do Programa de Estabilização. Segundo trabalho divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 1958¹⁶ :

"A finalidade do programa que ora se apresenta ao Congresso e à Nação é permitir, através do esforço de estabilização monetária, que o desenvolvimento do país se possa realizar em condições de equilíbrio econômico e estabilidade social... O esforço de estabilização é perfeitamente compatível com a execução do Programa de Metas do Governo." (citado em Bielschowsky;1988:471)

O programa foi abandonado em 1959, em nome da continuidade do crescimento. A conclusão sobre o pensamento econômico do período apontava para o objetivo de aprofundar a industrialização através do planejamento, da ampliação da infra-estrutura de bens e serviços básicos, da garantia de acesso às importações necessárias e da tentativa de evitar a interrupção do processo de desenvolvimento devido a políticas contracionistas.

O desenvolvimentismo manteve seu "fôlego" até 1961, perecendo depois graças à forte instabilidade política, à mobilização por reformas sociais, a grandes dificuldades monetárias, financeiras e cambiais e, a partir de 1962, ao acentuado declínio das taxas de crescimento. O planejamento das inversões industriais e o crescimento da economia como um todo deixaram de compor o núcleo ideológico básico das propostas e análises econômicas: abriu-se uma fenda através da qual era possível vislumbrar as preocupações de curto prazo com os problemas monetários e do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que *"o desenvolvimento econômico estava requerendo profundas transformações institucionais ou reformas de base, para que se pudesse alcançar o estágio de progresso econômico e social almejado pelos defensores da industrialização."* (Bieslchowsky;1988:475)

Não se tratou de um abandono ao desenvolvimentismo, mas de uma alteração de seu estado *puro*, incorporando uma nova dimensão política e um novo conteúdo social ao pensamento não-conservador. O otimismo do desenvolvimentismo original foi absorvido pelas campanhas "reformistas", que assinalavam a necessidade de uma equação financeira que permitisse o crescimento sem profundos desequilíbrios monetários, além do reconhecimento de que, salvo por uma reforma na estrutura de propriedade rural e de uma alteração no padrão de distribuição de renda, o desenvolvimento industrial não conseguiria lograr solução para os problemas do desemprego e da pobreza de vastas regiões do país e da maioria da população.

¹⁶Ministério da Fazenda - Programa de estabilização monetária para o período de setembro de 1956 a dezembro de 1959. Rio de Janeiro, 1958

Os indicadores mostram que o período 1962-67 é marcado por uma desaceleração do crescimento econômico brasileiro, notavelmente do produto manufaturado. Se em 1961, o PIB cresceu 10,3%, nos três anos seguintes elevou-se, respectivamente, 5,2, 1,6 e 2,9%. Para o setor industrial, as taxas foram de 7,8, 0,2 e 5,2% nestes três anos, contra uma taxa média de 12% a.a. entre 1958/61.

Há pelo menos três explicações para as causas da retração: a primeira delas encontra resposta em fatores meramente conjunturais de ordem monetária e cambial, representados pelas políticas de estabilização de 1963 a 1965-67 (1º trimestre), as quais tinham o objetivo de conter a inflação; outra - de inspiração kaleckiana - é atribuída a uma avaliação dos fatores de natureza cíclica relacionados ao grande bloco de investimentos dos anos 50, que teria levado a uma situação de superacumulação e de capacidade ociosa na indústria brasileira; e a terceira, advinda da escola cepalina, entende que ocorria um declínio do processo de substituição de importações, que já não podia mais funcionar como carro-chefe do processo de crescimento, além da existência de obstáculos estruturais que agravavam essa tendência. Mesmo neste período de retração da demanda e de queda do investimento global, as inversões públicas não apresentaram uma redução significativa entre 1962 e 1966.

A taxa de inflação, vista como reflexo do déficit público e do descontrole da expansão dos meios de pagamento, ultrapassou o patamar dos 30% em 1959 e 1960, cresceu a inéditos níveis de 41,7 e 51,3% em 1961 e 1962 e passou para 81,3 e 91,3% nos dois anos seguintes.

Diante da desaceleração do crescimento e da inflação ascendente, os mecanismos de financiamento vigentes na economia foram perdendo sua funcionalidade. Eram necessárias reformas de peso nos âmbitos tributário, administrativo e financeiro, para que o Estado pudesse continuar viabilizando a atividade econômica no novo contexto de um país que já contava com um setor de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

A problemática da inflação e do déficit público estiveram ligadas a duas das "reformas de base" almejadas para o período: a bancária e a fiscal. Segundo a visão estruturalista, o declínio do ciclo expansivo dos anos 50 e suas consequências em termos de ajuste dos preços de uma economia protegida da concorrência externa e na qual ainda persistiam "gargalos" estruturais haviam ocasionado uma aceleração inflacionária. A alternativa do governo central para preservar os ganhos reais na economia, na ausência de outros instrumentos de política monetária, foi aumentar as emissões de dinheiro, de forma a compensar a corrosão do poder de compra reclamada pelos agentes econômicos

(especialmente pelos bancos) - o que também contribuiu para gerar novas expectativas inflacionárias. Pela ótica monetarista, a lógica da inflação era inversa: as emissões monetárias do governo não só teriam gerado a inflação como também financiado boa parcela das inversões públicas.

Em suma, a aceleração inflacionária e a importância que foi dada à questão do déficit público enquanto sua principal causa (segundo uma constatação de cunho ortodoxo) levou ao reconhecimento, por parte dos *policy makers*, de que a compatibilização de investimentos produtivos com alguma estabilidade monetária não seria possível sem uma reforma financeira. Deste modo, o debate sobre a reforma bancária contemplava a necessidade de: a) instaurar mecanismos de controle da emissão monetária, subtraindo do Banco do Brasil o poder emissor que possuía, na prática, ao desempenhar funções de banco central e banco comercial; b) criar novas instituições financeiras e novos instrumentos de financiamento para consumo, capital de giro e investimento fixo (que subentendia o fim do estabelecimento de um teto de 12% a. a. para as taxas de juros), além de fortalecer o mercado acionário.

Os pontos relevantes em termos de debate da reforma fiscal foram, essencialmente: a) fortalecimento da capacidade financeira do governo, de modo a eliminar os déficits correntes; b) aumento da taxa global de poupança e mudança na composição dos investimentos; e c) alteração na distribuição de renda nacional. Com exceção deste último ponto, o debate sobre a reforma fiscal-financeira não esteve orientado pela perspectiva de reorientação profunda do padrão de desenvolvimento, limitando-se à órbita do debate desenvolvimentista tradicional. (Bielschowsky; 1988:489-90)

O fim do ciclo ideológico do desenvolvimentismo "puro" é constatado no início dos anos 60, quando o ponto central em debate não era mais defender ou atacar o processo de constituição de uma economia industrial moderna - visto que a industrialização já era fato consumado - e sim definir para onde conduzir o capitalismo industrial brasileiro, que continha graves distorções, sobretudo sociais. Eram três as posições ideológicas pleiteadas pelos economistas às vésperas do golpe de Estado:

- **Conservadora:** situava-se à "direita" do espectro político e era formada por neoliberais, desenvolvimentistas "não-nacionalistas" e alguns desenvolvimentistas do setor privado. A ênfase desse novo conjunto de economistas recaía sobre as idéias de controlar a expansão das atividades produtivas do Estado, de atrair capital estrangeiro e de dar prioridade ao controle da inflação e do déficit público. Apoiavam, de modo geral, a realização de reformas financeiras, mas eram comedidos no tocante à reforma

agrária e totalmente omissos quanto à redistribuição de renda. Destaca-se, neste grupo, a dupla Campos-Bulhões.

- **Reformista:** situava-se entre "centro" e "centro-esquerda" e era composta, essencialmente, por desenvolvimentistas nacionalistas. Estes buscavam reformular a proposta de desenvolvimento original através da incorporação da população que permaneceu à margem do desenvolvimento. Para tal, defendiam uma reforma fiscal distributivista e a reforma agrária, além de continuar defendendo o controle do capital estrangeiro e apoiando a ampla intervenção estatal na economia.
- **Revolucionária:** situava-se à "esquerda" e era representada pelo Partido Comunista Brasileiro, que debatia as questões econômicas e sociais a partir da preocupação fundamental com a etapa revolucionária de transição para o socialismo.¹⁸

¹⁸ Esta classificação se encontra no trabalho de Bielschowsky (1988). Alguns autores não consideram os economistas do Partido Comunista Brasileiro tão inovadores e ativos, em termos do pensamento econômico da época, a ponto de categorizá-los como revolucionários. Os integrantes do PCB se assemelhavam, quanto ao posicionamento ideológico sobre as variáveis sociais e econômicas, à corrente reformista. Somente no âmbito do debate político se tornou mais enfática a posição revolucionária de defesa da superação do sistema capitalista em favor do socialismo.

2.2) As Reformas de 1964-67 e o Ideário de Crescimento Econômico do Governo Militar

As reformas efetivamente ocorreram entre 1964-67, sob a tutela do PAEG, na vigência do governo militar, permitindo a criação de um sistema de financiamento estatal que, embora ainda incipiente, foi capaz de centralizar recursos para a continuidade do desenvolvimento. Apesar de a intervenção militar estar apoiada na ideologia liberal-conservadora das classes dominantes, o caminho encontrado não passou pelas vias democráticas e de "enxugamento" do Estado que se poderiam supor. Ao contrário, buscou modernizar e tornar mais abrangente o papel do Estado na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, com o apoio da classe média. O objetivo maior da intervenção dos militares era promover mudanças institucionais que garantissem condições favoráveis à retomada do desenvolvimento econômico brasileiro. (Tavares e Assis; 1986)

A reestruturação do aparelho de intervenção do Estado começou pelas reformas fiscal e financeira da parceria Campos-Bulhões, teve continuidade com a reforma administrativa interna do setor público e complementou-se com o novo sistema de inteligência militar, o SNI.

Para atingir estes objetivos, foi muito importante a criação da cláusula de correção monetária, a ORTN, que deu maior estabilidade aos contratos durante um período razoável no qual o governo gozava da confiabilidade dos diversos agentes econômicos no tocante à manutenção dos valores reais de suas transações. Como os gastos públicos anteriores vinham sendo financiados basicamente através de expansão monetária não coberta por receita fiscal ou crédito do setor privado, a visão ortodoxa encontrava neste fato a principal causa da inflação. De acordo com o diagnóstico, o ministro Bulhões buscou impor maior disciplina ao conjunto dos gastos do governo, aumentar a receita fiscal e parafiscal e financiar as despesas estatais através da emissão de títulos públicos indexados - a conhecida dívida pública.

A reforma administrativa limitou-se aos aparelhos descentralizados de gestão do Estado, como as empresas públicas, mistas e autarquias, emprestando às empresas estatais uma racionalidade mais próxima a de uma empresa privada, ao passo que o serviço público direto ficou à margem do processo modernizador. Formaram-se, na administração indireta, modernas burocracias bem-remuneradas, constituindo a base social para a

construção dos famosos "anéis burocrático-militares" que assumiram a gestão do segmento modernizado do Estado. (Tavares e Assis;1986:12) Foi organizado, também com as reformas, um subsistema especializado de crédito ao consumidor e de financiamento à construção habitacional e outro de financiamento ao investimento (não-residencial) mediante a criação de bancos de investimento e do desenvolvimento do mercado de ações.

A reforma tributária centralizou as decisões sobre o gasto público na União e permitiu reordenar as finanças do governo em todos os níveis - central, estadual e municipal. A "terapia" de crescimento econômico implantada pós-67 compensou a maior disciplina das aplicações de recursos imposta centralmente, já que a partir da recuperação econômica, as diversas esferas de governo passam a arrecadar na proporção direta de seus gastos - ocasionando superávit fiscal apesar dos sucessivos incrementos no gasto corrente e de investimento direto do setor público.

Uma avaliação comparativa da diversificação estatal nos países de capitalismo avançado e tardio demonstra que, nos primeiros, a constituição da agenda diversificada ocupou um período histórico bem mais longo, permitindo, na maioria dos casos, o desenvolvimento de uma estrutura de controle e gestão adequada. A rapidez que os países de capitalismo tardio tentam imprimir ao seu desenvolvimento e modernização limita a possibilidade de que os necessários e adequados mecanismos de regulação interna criem raízes. (Prado;1994, Martins;1985)

No caso brasileiro, o que se constata é que a concentração de poder político e econômico no Estado ocorre concomitantemente à descentralização de seu Aparelho na execução das atividades que são concretamente exigidas nesse processo. Desde os anos 30, o Aparelho de Estado brasileiro avança através da "*constituição progressiva de uma órbita de entidades descentralizadas - empresas, autarquias, fundações e outros - que passam a responder pelas atividades novas e dinâmicas exigidas pela função de suporte à acumulação.*" Encontram-se, portanto, "*no próprio processo de gestação de um poderoso Estado Nacional burguês,*" os determinantes "*da progressiva dicotomização do Aparelho de Estado*", que apresenta uma "*órbita central burocratizada e clientelística em contraposição a um universo crescente de entidades autonomizadas, dotadas de maior dinamismo técnico, administrativo e financeiro*". (Prado;1994:187)

Estão presentes, portanto, especialmente a partir das importantes mudanças político-econômicas do governo militar, os elementos essenciais da dinâmica federativa ao longo dos anos 70 e 80. Estas apresentam traços de ruptura e continuidade em relação ao

período anterior: a redefinição radical do Sistema Tributário e a decisão alocativa autoritária das receitas sob encargo do Governo Federal, como forma de viabilizar a coesão política do regime pela subordinação dos governos estaduais e locais, foi um traço de ruptura com o momento imediatamente anterior e de complementação de um processo iniciado com o Plano de Metas. O traço de continuidade com o período anterior é a preservação, mesmo diante da modernização dos recursos de financiamento público, do modelo básico fundo + receita vinculada + entidade descentralizada. A política do realismo tarifário adotada a partir de meados dos 60 também aumentou a autonomia de operação dos grandes blocos estatais: uma vez livres da restrição básica que os submetia ao controle central, passaram a atuar segundo estratégias empresariais autônomas. (Prado;1994,Martins;1985)

Outra modificação importante deste período se refere à política cambial, que passou a impactar o espaço fiscal com a criação do BACEN. O monopólio cambial foi mantido: as transações entre a moeda nacional e as moedas estrangeiras continuavam passando obrigatoriamente pelas Autoridades Monetárias (Biasoto;1995). Apesar da criação de um Banco Central autônomo, foi mantido um peculiar arranjo com a preservação do Banco do Brasil como principal agente financeiro e monetário, através da conta-movimento. O Congresso teve aniquilados seus mecanismos de gestão fiscal (do orçamento), e a lei complementar nº 12, de 1971, concedeu ao Banco Central toda a autonomia para gerir a dívida pública.

Em termos gerais, no período 1962-67, a dívida estatal teve um rápido crescimento, dentro do contexto de uma política de corte ortodoxo na qual o déficit fiscal precisava ser eliminado ou ao menos financiado de forma não-inflacionária. Houve ainda uma restrição ao volume de créditos concedidos e uma forte compressão salarial.

É preciso atentar para a estrutura que aos poucos ia assumindo o sistema financeiro nacional mediante as políticas monetária e creditícia altamente restritivas da dupla Campos-Bulhões. A reforma no mercado de capitais brasileiro ocorria num momento em que a alta das taxas de juros consequente daquelas políticas provocavam a drenagem de recursos financeiros do mercado de risco para o mercado de empréstimos, levando à formação de um sistema financeiro interno que “casava” com as condições internacionais de desenvolvimento do euromercado de moedas, promovendo uma perfeita articulação da economia brasileira ao ao sistema financeiro internacional privado. (Tavares e Assis;1986)

A intenção declarada de atrair aplicadores estrangeiros por parte do governo militar teve como resultado uma nova configuração para a composição dos ingressos externos, os quais eram predominantemente formados por capitais de empréstimos e financiamentos. Os números mostram que o investimento externo direto, que em 1964 totalizou a ínfima cifra de US\$ 28 milhões, não obteve grande recuperação nem com a estabilidade imposta pelo novo regime, mantendo o nível dos US\$ 70 milhões anuais até 1968. Já os empréstimos e financiamentos externos passaram de US\$ 221 milhões em 1964 para US\$ 363 milhões em 1965, US\$ 508 milhões em 1966, US\$ 530 milhões em 1967 e US\$ 583 milhões em 1968, aumentando ainda mais a partir do ano seguinte. (Tavares e Assis;1986:23-4) É importante notar, no entanto, que a entrada maciça de empréstimos externos só ocorreu a partir dos anos 70. A maioria dos valores citados acima referiam-se ao financiamento externo das atividades das filiais de empresas multinacionais por suas matrizes.

Em relação ao comportamento da indústria, no triênio 1965-67 esta refletia grande insegurança diante dos rumos da política econômica. Houve uma queda de 4,7% do produto industrial em 1965, crescimento de 11,7% em 1966 e de 3% em 1967. Para a agricultura, os números respectivos ao crescimento/queda do produto são, respectivamente aos anos em questão, aumento de 13,8%, queda de 3,1% e novo aumento posterior. O PIB, no mesmo período, teve expansão modesta se comparado ao crescimento dos anos 50 e àquele que estava por vir com o "milagre": evoluiu de 2,7% para 5,1% e 4,8%, respectivamente.

No segundo semestre de 1967, inaugura-se uma nova fase de grande crescimento da economia, que perdura até 1973. Foi o "milagre brasileiro", sob o comando do então Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto. Os principais pilares deste crescimento foram: o aumento expressivo das exportações de manufaturados, dentro do novo contexto de abertura estrutural da economia; o grande dinamismo do setor de bens de consumo duráveis, que se explica pelo maior acesso ao sistema de crédito por parte das famílias e pela crescente concentração de renda pessoal que garantiu e aumentou o poder de compra das classes médias e altas; o desenvolvimento do Sistema Financeiro da Habitação e o consequente estímulo à construção civil. A regra das minidesvalorizações cambiais - baseada no diferencial da inflação do Brasil contra a dos EUA - vigorou ao longo da década de 70 e foi importante para imprimir ao sistema uma nova coerência nas relações com o exterior. O conhecimento da regra cambial e da situação do balanço de pagamentos tornava a atividade econômica menos instável, dada a confiabilidade dos agentes quanto

aos rumos da política cambial do governo enquanto o nível de reservas não levasse a cogitar uma desvalorização do câmbio.

Se por um lado, o controle monetário rígido da era Bulhões começou a ser "afrouxado" pós-67, como também a política de crédito, por outro a enorme capacidade ociosa acumulada no período recessivo permitia uma recuperação do crescimento econômico ao menor estímulo, especialmente do setor industrial.

"Este (o estímulo) veio tanto pelo lado da oferta, pela maior disponibilidade de linhas de financiamento externo e interno para o aumento da produção, quanto pelo lado da demanda, não obstante o efeito deprimente sobre o mercado interno da política de arrocho salarial. O sistema de intermediação financeira recém-montado começava a render seus primeiros frutos, dentre os quais a rápida expansão do financiamento ao consumo de bens duráveis". (Tavares e Assis;1986:27)

Uma análise do período entre 1969 e 1974 mostra que a combinação heterodoxa de regras gerais e incentivos específicos permitiu, sob um mesmo registro institucional, o aumento da entrada de crédito externo, das exportações, importações e reservas cambiais, e uma queda da inflação. Nos seis anos do ministério de Delfim Netto, o PIB cresceu a uma média anual de 10%, enquanto a taxa média de inflação anual declinava para o patamar dos 19%. Nos anos do PAEG, a inflação permaneceu resistente numa taxa média anual de 51%, e o crescimento econômico não atingiu uma taxa média superior a 4% a. a. Tais resultados, tendo-se em vista o objetivo do governo militar de conciliar crescimento econômico e estabilidade monetária, conferem posição de destaque para a "solução heterodoxa".(Tavares e Assis;1986)

Antes de encerrar esta exposição, é interessante incorporar uma análise da montagem do conhecido "tripé" capitalista no Brasil. Dois aspectos devem ser considerados para atender a este objetivo. Primeiro, o predomínio dos capitais estatal e estrangeiro perante a fragilidade do capital nacional - que ocupa predominantemente os setores tradicionais ou se articula de forma subordinada à grande empresa internacional. Segundo, a inserção da indústria de bens de capital nesse arranjo de economia mista fica restrita pela forma específica que se dá a dinâmica de produção e incorporação de tecnologia pela empresa multinacional, sendo forçada a depender estruturalmente do investimento estatal.

A aparente solidariedade entre as "patas" do tripé viabilizou certa harmonia no seu período de constituição, pois eram preservados os espaços de acumulação dinâmica para

as frações do capital nacional liderados pelos capitais estatal e estrangeiro. Porém, a "solidariedade" não decorreu de tendência à associação direta entre as três formas de capital, sob a forma de *joint-ventures*, parcerias ou conglomerados que subordinassem as frações mais frágeis do capital ao controle das esferas de capital financeiro. (Prado;1994)

"É, portanto, um traço dominante do PEIM (Padrão de Economia Industrial Mista) constituído o caráter fragmentário da estrutura industrial, no sentido da ausência de uma órbita capitalista financeira e/ou de um processo de conglomeração capazes de gerar formas mais avançadas de organização do capital, flexibilizar sua alocação dinâmica e principalmente (...) viabilizar um grau mais elevado de integração e comprometimento recíproco entre as três formas básicas de capital".
(Prado;1994:227)

Quanto à gestão e ao controle do Estado sobre a atividade empresarial, um traço estrutural da face produtiva da intervenção estatal no Brasil é um tipo específico de autonomia, na qual a esfera pública preserva o controle sobre uma variável básica da operação dos setores, mas não logra estabelecer controles globais sobre o conjunto da gestão empresarial. Ao contrário, é o setor produtivo estatal que define os planos e estratégias para o poder Central, seja a partir de suas *holdings*, seja pela penetração de sua burocracia no poder executivo, pelo menos até meados dos anos 80. O financiamento do SPE no pós-64 encontrou opção no aprofundamento do modelo de grupos autônomos desarticulados, e nos anos 70 foi beneficiado pela abundância dos empréstimos internacionais. (Prado;1994)

Uma conclusão acerca dos determinantes do "milagre econômico", por Tavares e Assis (1986:38-9), atribui a retomada do crescimento em parte à política expansionista de crédito que permitiu o endividamento e a diferenciação de consumo das classes médias, como também à diversificação das importações e exportações - apoiadas pelo *boom* do comércio mundial e por incentivos fiscais. Expandiram-se, ainda, os setores de construção, elétrico e de materiais de transporte, por ocasião da arrancada do investimento público e privado internacional. No entanto, tais autores atentam para o fato de que a "pata" forte do capital nacional não era o industrial, e sim o mercantil, agrário e bancário, alavancados pela conglomeração bancária defendida por Delfim. Esta ocasionou "a concentração de capital financeiro nacional, enquanto a expansão desenfreada do crédito e da especulação fez brotar como fungos inúmeros agentes financeiros".

Um dos problemas mais marcantes ocorridos no ciclo expansivo de 1967-73 foi o considerável atraso do crescimento da produção de bens de produção com relação ao setor

de bens de consumo duráveis, não-duráveis e de construção civil. Este fato caracterizou desproporções inter e intra-setoriais de crescimento, que levaram a um aumento das importações de bens intermediários e de capital. A partir de 71-72, surgiu uma tendência deficitária na Balança Comercial brasileira, ocasionada por esse desajuste. (Serra; 1982)

Um segundo problema de extrema relevância foi a progressiva concentração de renda que se seguiu à necessidade de criar mercado para os bens dos setores industriais mais dinâmicos da economia no período - os de bens de consumo duráveis. Na tentativa de rapidamente superar sua condição de economia periférica, de industrialização tardia, o Brasil importou um modelo de indústria que, além da relativa sofisticação para os níveis médios de renda prevalecentes no país, passou a conviver com os setores de reduzida produtividade - acentuando a heterogeneidade da estrutura produtiva. A sobrevivência dos setores menos produtivos se deu pela geração e preservação de uma superpopulação relativa que permite baixas remunerações, inclusive pressionando os salários nos setores de ponta, os quais dominam a tecnologia moderna e imprimem a direção do processo de acumulação industrial. Deste modo, os setores oligopolizados, em grande parte formados pelas subsidiárias de multinacionais, *"tenderiam a satisfazer, além de necessitar, a demanda diversificada de uma pequena parte da população que detém em suas mãos uma substancial proporção da renda"*. (Serra;1975: 86)

A sobreposição da estratégia de acumulação das grandes empresas e conglomerados multinacionais na determinação de uma racionalidade capitalista para o mercado interno impede eventuais políticas distributivas de renda. Um aumento do poder aquisitivo para a massa dos assalariados se refletiria apenas no aumento dos custos de produção destes setores, não sendo suficiente para aumentar o seu mercado consumidor.

2.3) II PND:

A tentativa estatal de dar continuidade ao desenvolvimento com base em endividamento externo

A desaceleração do crescimento econômico mundial no fim da década de 60, a crise do padrão ouro-dólar em 1971 e o 1º choque do petróleo em 73 caracterizaram um processo de modificações estruturais no cenário mundial, que culminou, nos países desenvolvidos, com o início da crise do *welfare state* keynesiano.

Nos países em desenvolvimento, tais transformações colocam “*de forma crucial o dilema entre ajustamento (ao novo contexto de instabilidade e desordem) e preservação do pilar básico de sustentação da ordem social - o crescimento econômico.*” (Prado;1994:247). No caso brasileiro, o aumento dos preços internacionais de matérias-primas, especialmente do petróleo, ocasionou déficits crescentes no balanço de pagamentos e trouxe de volta a pressão inflacionária. Surgiu internamente uma tendência à sobreacumulação, decorrente do hiato dinâmico entre a capacidade produtiva instalada e a demanda efetiva da indústria.¹⁸

A terapia do governo militar para reverter a desaceleração do crescimento foi o II PND, um plano audacioso de complementação da indústria nacional. Tencionava romper com alguns pontos de estrangulamento estruturais da economia, a partir da conclusão do ciclo de instalação da indústria pesada - internalização da indústria de bens de capital e maior desenvolvimento dos setores de insumos básicos e bens intermediários - além da expansão dos serviços de infra-estrutura econômica e da tentativa de mudar a matriz energética do país, que era altamente dependente do petróleo. Os investimentos do II PND seriam estatais e fortemente financiados pelo endividamento externo.

Para atingir tais objetivos, o Estado “*deveria vigiar para garantir um perfeito e equilibrado balanceamento entre suas três partes - a estatal, a do capital privado nacional e a do capital internacional.*” (Tavares e Assis;1986:44) Reservou-se algum espaço nos setores mais dinâmicos para o capital industrial nacional, como a indústria de bens de capital e parte da petroquímica. A primeira delas seria beneficiada pelo crédito subsidiado do BNDE (ao empresariado nacional) e pelas encomendas dos grandes

¹⁸ Tavares, M. C. - *Ciclo e crise - O movimento recente da industrialização brasileira*. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro, 1978, mimeo.

programas de inversões públicas. Também as filiais de empresas estrangeiras aumentaram sua produção a partir das encomendas, especialmente nos setores de equipamentos rodoviários e hidrelétricos. Não se apresentou de início um conflito entre o capital privado nacional e a concorrência estrangeira, nem oposição destes ao aumento da participação direta do Estado na atividade produtiva. Com financiamento externo abundante e grande demanda estimada, supunha-se que haveria condições de crescimento favoráveis para todos.

A necessidade de reciclar os petrodólares advindos do choque do petróleo foi o principal motivador do grande comprometimento das agências financeiras internacionais - consideradas "liberais" e privatistas - com os vultosos programas de inversões do Estado. Acreditando que o Brasil era um dos poucos mercados com potencial de expansão interna, *"também os credores internacionais se iludiram com as promessas de uma ilha de prosperidade cercada por crises de todos os lados e com o discurso oficial de que a dívida externa estava sob controle e era bem administrada"*. (Tavares e Assis;1986:45)

Com relação ao financiamento interno, o II PND representou a plena exploração do arranjo que se definira no período imediatamente anterior, tendo a empresa estatal, o BNDE e a realocação dos recursos do PIS/PASEP como instrumentos estratégicos essenciais para viabilizar um financiamento não conflitivo para os setores público e privado. (Prado;1994)

Baseando-se no texto clássico de Lessa¹⁹, Prado (1994) analisa a resposta do Estado brasileiro à reversão cíclica interna e no referido contexto mundial. A temática central do II PND é um aprofundamento da instrumentalização das empresas estatais pela política econômica, no intuito de inaugurar um novo ciclo de crescimento que garantisse a legitimação do Regime. Tratava-se do uso ordenado do poder de compra do setor produtivo estatal e de sua capacidade de alavancar expansão, a partir da permanência dos aspectos positivos do arranjo político-institucional montado no período anterior: o realismo tarifário e a tentativa de definir uma nova dinâmica para a industrialização, além do objetivo de recompor uma nova base de alianças capaz de legitimar o governo.

Há interpretações basicamente opostas sobre a adequação estratégica do II PND às novas condições internas e em nível da economia mundial. Uma delas, defendida por Castro²⁰, atribui aos grandes blocos de investimentos estatais maturados entre 1975 e

¹⁹ Lessa, C. - *A estratégia de desenvolvimento de 1974-1976 - sonho e fracasso*. Tese para Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.

²⁰ Castro, A. B.; Souza, F. E. P. - *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

1983 os elevados superávits comerciais obtidos pelo Brasil a partir de 1984. A estratégia militar, em que pese ter desconsiderado a instabilidade do contexto internacional, logrou atingir resultados concretos nas metas setoriais que dinamizaram a estrutura industrial.

Segundo outra interpretação, o II PND fracassou devido a erro de estratégia por parte do governo em sua formulação e implementação. Atenta para a instabilidade cíclica ocasionada na economia brasileira quando o objetivo é tentar manter altas taxas de crescimento e investimento perante um cenário de retração econômica mundial, principalmente devido à crise do petróleo de 1973. Esta instabilidade é refletida pela sobreacumulação na qual se inseriu uma economia que *“não realizou ajustes estruturais significativos mas, pelo contrário, apenas confirmou tendências inscritas no seu padrão de expansão anterior”* (Lessa; 1977 : 55-56) tornando-se, necessariamente, mais vulnerável às oscilações cíclicas inerentes ao sistema capitalista de acumulação.

Mesmo perante diferentes interpretações de seu significado, é quase consenso atribuir ao II PND o fracasso de não ter logrado uma estratégia de redifinição estrutural da economia. O que houve foi a continuidade e aprofundamento das características da economia mista decorrente do modelo brasileiro de desenvolvimento. As inversões do período certamente imprimiram maior dinamismo ao processo de acumulação interno, mas isso não é suficiente para afirmar que o Plano teria persistido até os anos 80 e *“triunfado com algum atraso”*. (Prado;1994:251)

Para o governo militar atingir os objetivos de promover e coordenar mudanças estruturais na economia a partir de um plano de desenvolvimento, precisaria contar basicamente com: a) um arranjo institucional mínimo que lhe garantisse acesso às decisões alocativas dos investimentos e b) um padrão de financiamento compatível à sustentação dos gastos pretendidos.

No entanto, o processo de descentralização/ autonomização das diversas esferas estatais promovido com as reformas de 1964-67 tornou muito limitada a capacidade do poder central em manter um controle global sobre a tomada de decisões relativas ao investimento. Quanto a questão do financiamento, a abundância de crédito internacional reduzia o poder de barganha do governo em condicionar e coordenar os planos de inversão, apesar do controle exercido sobre as tarifas das estatais (que ainda se matinham num nível satisfatório). Em suma, o que se verificou com o PND foi *“a agregação de planos setoriais de expansão definidos com grande autonomia pela burocracia dos grupos”*. (Prado; 1994: 250)

Em sua tese de doutoramento, Lúcia Goldenstein (1994) atenta para a frequente confusão entre os conceitos de padrão de financiamento e sistema financeiro. Defende que as reformas de 1964-67 serviram para institucionalizar a criação de um mercado financeiro doméstico, mas o padrão de financiamento da economia - compreendido de forma mais abrangente pelo tipo de vínculo da burguesia nacional com o Estado, sua ligação com o exterior e as condições do cenário internacional no que concerne à mobilização de recursos - não foi substancialmente alterado, prevalecendo o mesmo no momento da execução do II PND. Sequer este plano pode ser considerado como de redefinição de um padrão industrial, pois os investimentos estatais estiveram inseridos na mesma base tecnológica vigente e tiveram o papel de complementar o parque industrial nacional, não de reestruturá-lo.

O endividamento externo como fonte de financiamento para o II PND é alvo de longas avaliações quando se pretende compreender a crise das contas públicas no Brasil e os limites impostos ao “desenvolvimentismo” nos anos 80. Para esclarecer este ponto, é frutífero compreender a condução da política econômica no pós-74:

Seu objetivo era conciliar a implementação de um novo padrão de expansão e, simultaneamente, conter a aceleração inflacionária e os déficits crescentes no balanço de pagamentos. O resultado foi uma contraposição entre a política de gasto e investimento público, notadamente expansionista, e a política de crédito, de natureza contracionista, o que tornou a economia brasileira mais instável. Desaceleraram-se o crescimento do PIB e o investimento privado, ao passo que a inflação foi acentuada e os problemas do balanço de pagamentos foram agravados.

No intuito de minimizar estes problemas, a política econômica estimulou a criação do mecanismo da “ciranda financeira”, cuja lógica era tornar a taxa de juros interna mais alta do que a arbitrada internacionalmente - a partir de remunerações crescentes para as LTNs. Desta forma, o governo incentivava os agentes públicos e privados a captar empréstimos externos em moeda, aproveitando-se da situação de grande liquidez e baixas taxas de juros do euromercado. Estes recursos destinavam-se a cobrir os déficits do balanço de pagamentos e ampliar o volume de reservas - imprescindível para viabilizar as importações necessárias à expansão dos investimentos públicos. No entanto, uma maior liquidez interna, tendo-se em vista o problema da inflação ascendente, impelia o governo a lançar mais LTNs no mercado, o que fazia aumentar ainda mais a taxa de juros doméstica, realimentando o mecanismo. (Teixeira;1992)

“Enquanto a política econômica global fazia expandir a dívida externa, num movimento cumulativo que se acelerava com os custos crescentes da demanda passada, a política monetária e financeira produziu uma dívida interna também crescente, reflexo da primeira. Como a dívida financeira externa, que crescia apenas para embonecar a posição de reservas e não para financiar o déficit de transações correntes, também a dívida financeira interna não financiava investimentos reais, mas apenas se retroalimentava com objetivos de política monetária. Era a chamada ‘esquizofrenia financeira’, acoplada à ‘ciranda’, conforme expressões cunhadas na época.” (Tavares e Assis;1986:58)

Desta forma, a consequência imediata da política de empréstimos externos era aumentar o custo do crédito interno para financiamento da produção corrente, o que não somente traz resistência à queda da inflação como age no sentido de pressioná-la.

Se no período 1968-73 o recurso da dívida externa foi fundamental na estratégia de crescimento, entre 1974-78, segundo a visão conservadora, serviu como tentativa de *“retardar no tempo os custos do ajustamento estrutural”*(imposto pelas novas condições internacionais) *“requerido, preservando taxas de crescimento do consumo e do investimento (público e privado)”*. (Malan e Bonelli;1990) O “ajustamento”, aqui subentendido, significava deixar o mercado agir no sentido de promover uma alocação adequada para os recursos frente ao aumento dos preços internacionais do petróleo, tendo-se em vista as consequências de uma modificação dos preços relativos da economia. No entanto, a estratégia do governo foi articular uma nova “fuga para frente”, baseando-se na sua capacidade de investimento para segurar as taxas de crescimento do conjunto da economia e protegê-la da crise que se anunciava.

Um dos resultados do conjunto de gastos públicos do II PND foi o crescimento da dívida interna líquida de US\$ 6 bilhões em fins de 1973 para US\$ 32 bilhões no final de 1978. Sob as égide do compromisso entre ortodoxia e “desenvolvimentismo”, a política econômica na segunda metade dos anos 70 pode ser considerada expansionista. A taxa de formação bruta de capital fixo manteve-se elevada ao longo do quinquênio 1974-78, com estímulos à indústria de construção e, em menor escala, à produção doméstica de bens de capital. (Malan e Bonelli; 1990)

Depois de 1977, os grandes projetos estatais foram mantidos a um ritmo consideravelmente menor, e devem-se a eles a substituição de importações nos setores de bens de capital e de suprimentos de matérias-primas básicas, impedindo o total estrangulamento da economia no pós-79, quando a situação do balanço de pagamentos se

agrava dramaticamente. No entanto, tal desaceleração das inversões públicas frustrou a expectativa de crescimento do mercado para os produtores domésticos de equipamentos, que passaram a fazer oposição ideológica à “estatização” e à concorrência do maquinário importado que acompanhava os acordos de financiamento:

“Nesse protesto, confundiram-se os argumentos contrários ao Estado autoritário e à sua crescente intervenção no domínio econômico, como poder político autônomo, com uma apreciação equivocada de seu papel de motor de sustentação do nível de investimento da economia e de promotor da formação de capital privado. Assim, muitos empresários não reconhecem o óbvio: que o investimento estatal e os subsídios é que sustentam sua atividade e mantêm suas margens de lucro. Em suma, não percebem que, sem o programa de II PND, a economia teria mergulhado numa recessão profunda muito antes do ‘ajuste’ de 1981.” (Tavares e Assis;1986:61-2)

Em termos políticos, o projeto do Estado Nacional Autoritário de 1974 contou com o apoio de um setor restrito da empresa multinacional, de uma parcela da indústria mecânica nacional e das grandes firmas de engenharia e construção - ficando excluídos as outras frações do capital industrial e o grosso da sociedade. Portanto, a tentativa de constituir uma base técnico-produtiva autônoma pelo crescimento auto-sustentado do setor de bens de produção encontrou limitantes nas restritas bases de apoio produtiva, financeira e social.

Para esclarecer este ponto, é importante salientar a insatisfação dos setores não beneficiados pela demanda da indústria pesada e o desinteresse do sistema financeiro doméstico em cumprir o papel de garantir as bases da acumulação industrial. Nessa configuração de fatos, o setor financeiro nacional se desenvolveu à margem do setor produtivo, aproveitando-se dos recursos não reinvestidos das grandes empresas e da aceleração inflacionária para aumentar seu poder. Segundo sugere Tavares²¹, o sistema financeiro nacional beneficiou-se largamente do endividamento interno e externo e, se foi o responsável pelas críticas mais ferrenhas ao amplo espectro da atuação estatal no Brasil - especialmente no tocante aos bancos públicos - o fez porque sempre concorreu com as empresas e bancos públicos pelos vultosos recursos financeiros que preferiria ter sob seu controle.

²¹ Tavares, M. C., 1978, *op. cit.*.

2.4) Os Choques do Petróleo e dos Juros na Década de 70:

Suas consequências sobre a gestão de política econômica e das contas públicas de uma economia altamente endividada

O endividamento externo brasileiro foi um processo que teve início no final da década de 60, mas a maior parte dos empréstimos foram contratados no decorrer da década de 70. Segundo Davidoff (1993), a análise do endividamento externo no caso do Brasil deve levar em conta duas óticas: a micro e a macroeconômica. No âmbito microeconômico, houve várias disposições no que se refere às políticas cambial, monetária e fiscal do governo para tornar atrativos os recursos externos ao setor privado. Pela ótica macroeconômica, o endividamento era justificado pela tese do hiato de recursos reais:

"(...) o endividamento externo teria a função de financiar o déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos que necessariamente acompanharia a trajetória de crescimento acelerado de uma economia atrasada." (Davidoff, 1993 : 4)

A atitude do governo militar, portanto, foi deliberadamente no sentido de estimular e/ou induzir as decisões empresariais a favor da captação massiva de capitais de empréstimo externos que se tornavam abundantes no euromercado, contratados a uma taxa de juros inferior à do mercado interno e com prazos muito superiores aos que o sistema financeiro privado doméstico poderia oferecer.

Até meados da década de 70, o setor privado brasileiro - principalmente o setor industrial - foi o que mais contratou empréstimos no exterior, motivado pelo esgotamento das margens de capacidade ociosa e aceleração da taxa de investimento do período 70-73. As principais formas de endividamento ocorriam através da Lei nº 4131 e da Resolução 63, que permitiam respectivamente às empresas e bancos públicos e privados a captação direta de empréstimos junto aos bancos estrangeiros. No entanto, a crise do petróleo de 1973 ocasionou uma retração do nível de investimentos tanto em termos mundiais quanto nacional, levando as empresas privadas a adotar uma atitude defensiva em relação a novos empréstimos.

Neste momento, o Estado passou a utilizar largamente as empresas estatais para dar continuidade à tomada de recursos externos, devido a vários motivos: compensar os

desequilíbrios da balança comercial ocasionados pelo aumento do valor das importações, principalmente de petróleo; viabilizar a continuidade dos investimentos privados nacionais através de crédito interno subsidiado - devido à maior disponibilidade de recursos externos atribuída ao BNDE (PIS/PASEP) - para a agricultura, para a indústria exportadora, para as pequenas e médias empresas, etc; permitir a implementação do II PND.

A situação descrita acima pode ser referida como a primeira fase do processo de estatização da dívida externa, que ocorre basicamente no período 1973-79, marcada pelo peso crescente do setor público, especialmente das empresas estatais, nas contratações de novos empréstimos externos (Davidoff; 1993). Foram importantes neste período as novas medidas de estímulo à continuidade do endividamento privado via mecanismo de *hedge* (Circular 230 e Instrução 432). No entanto, as estatais continuaram sendo as maiores captadoras, já que o cenário de instabilidade da economia nacional e a desaceleração da taxa de crescimento das inversões privadas contrariavam, pela ótica microeconômica, a tomada de novos empréstimos por parte deste setor.

A segunda fase do processo de estatização da dívida externa data do início de 1979 e se prolonga até meados da década de 80. É importante ressaltar que neste período o cenário internacional tornou-se extremamente adverso para os países periféricos com passivos dolarizados. A mudança na política monetária norte-americana - com elevação da taxa de juros e valorização do dólar - aliada ao segundo choque do petróleo, sinalizaram a recessão generalizada e a virtual paralisação do mercados financeiros que estavam por vir. Em se tratando do Brasil, que tinha uma economia altamente internacionalizada tanto nas órbitas produtiva, monetária e financeira, como na própria lógica de seu ciclo de crescimento recente, as consequências da mudança do cenário internacional foram nefastas.

Em contrapartida, a política econômica no início de 1979 foi delineada no sentido de promover um ajuste ortodoxo, no qual estiveram contemplados a desaceleração do fluxo de endividamento externo (como forma de contrair a base monetária pela queima de reservas), a acentuação das minidesvalorizações cambiais (para compensar a retirada gradual dos incentivos às exportações, os cortes nos gastos públicos, nos investimentos estatais e nas operações de financiamento do BNDE. No entanto, a aceleração inflacionária corroeu as bases de sustentação política da equipe econômica, trazendo de volta à Fazenda a heterodoxia delphiniana. (Teixeira;1992)

O eixo da nova política foi a prefixação dos índices de correção monetária e cambial, nos níveis de 45% e 40% a.a., respectivamente, além de um maior esforço no sentido de controlar os preços dos bens nos setores oligopolizados e nas estatais. Como o déficit do Tesouro era considerado o principal determinante da inflação, tornou-se imperativo seu controle. Para tal, foi aplicado um redutor de 10% sobre as taxas de juros e promovidos “expurgos” na correção monetária. As medidas foram encaradas com alguma simpatia pelo empresariado nacional, visto que, desde meados dos anos 70, o setor produtivo vinha sucumbindo perante as altas taxas de juros domésticas e a especulação financeira.

De fato, a economia ganhou um novo estímulo, que se refletiu num crescimento de 8% do PIB até outubro de 1980. Os preços, que haviam fugido ao controle planejado pelo governo, tornaram negativas as taxas de juros embutidas nas correções monetária e cambial pré-fixadas. A especulação se deslocou dos ativos financeiros para os estoques de matérias-primas e as importações dispararam, mas a captação privada de recursos extenos não aumentou. Desta forma, o nível de reservas caiu significativamente e houve uma abrupta fuga de “poupanças” do sistema financeiro doméstico. A inflação dobrou, atingindo os 100%, em que pese já estar embutindo os efeitos da maxidesvalorização cambial de 30%, ocorrida em dezembro de 1979. Segundo Tavares e Assis (1986:73):

“Na fase do primeiro ‘milagre’, Delfim pôde comparar-se ao mestre de navegação que orientou as velas para colher a melhor força dos ventos internacionais, assim deixando impelir o barco da economia com força máxima. Em 1980, ele pretendeu criar o próprio vento. Foi um sucesso em termos de geração de renda e de emprego a curto prazo. Mas um fracasso completo no que se referia à situação externa do país e à inflação.”

A insustentabilidade da situação econômica brasileira, agravada ainda pelas medidas adotadas por Delfim até o segundo semestre de 1980, levou a um novo “pacote”, anunciado em outubro do mesmo ano. Como pelo menos desde 1979 já se reconhecia que a limitação básica ao crescimento da economia brasileira era dada pela situação do balanço de pagamentos, e não pelo processo inflacionário (Malan e Bonelli:1990), a situação externa assumiu o primeiro plano nas preocupações oficiais. Conforme alertou M. H. Simonsen, *“a inflação fere, mas o BP mata”*.

O novo conjunto de medidas possuía um perfil claramente ortodoxo: restrições monetárias de crédito, correção realista do câmbio e da moeda (alta dos juros), liberalização dos preços, reforço da capacidade fiscal do governo, cortes dos gastos fiscais

e retomada dos incentivos às exportações. Não muito diferente do que tinha proposto Simonsen tinha proposto um ano antes, mas que fora vetado por resistências dentro e fora do governo, sobretudo do atual formulador das políticas, Delfim Netto. (Tavares e Assis;1986)

Com o retorno das altas taxas de juros no mercado doméstico, acima das já exorbitantes taxas internacionais do pós-79, continuou vigorando o incentivo ao endividamento externo com retroalimentação interna do circuito via expansão da dívida pública - artimanha conhecida como "ciranda financeira". Porém, a continuidade da captação de empréstimos externos entre 1979-82, no Brasil, esteve basicamente condicionada à iniciativa das empresas públicas: cerca de 90% das tomadas diretas realizadas nos termos da Lei nº 4131 foi de origem estatal (Davidoff; 1993). O Governo Central via-se constantemente impelido a compensar os desequilíbrios nas contas de transações correntes via conta capital, ou seja, fechar o balanço de pagamentos através da continuidade de empréstimos que o setor privado se recusava a assumir.

Por outro lado, a crescente expectativa quanto à maxidesvalorização do cruzeiro frente ao dólar - principalmente depois de 1979 - vinha levando os agentes endividados a transferirem maciçamente suas dívidas passadas (ainda por vencer) ao BACEN, através dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME). Este mecanismo de estatização da dívida externa consistiu no depósito, em cruzeiros, do valor das dívidas do setor privado com o exterior no BACEN, o qual passava a ser responsável perante os bancos credores tanto pelo valor principal da dívida como pelos juros que compõem o serviço de "rolagem" das mesmas.

Os depósitos de projetos foram o último recurso do governo para justificar o pedido de novos empréstimos externos, principalmente a partir de 1982. Nesta modalidade de endividamento, o BACEN se transformou em tomador final.

O resultado da ortodoxia assumida no "pacote" do último trimestre de 1980 foi a queda notória da atividade econômica. A inflação, por sua vez, permaneceu alta - reflexo inegável do mecanismo de indexação generalizado na economia e da abertura dos *mark ups* das empresas oligopólicas - não se deixando abalar, e sendo ainda agravada, pelas restrições ao crédito, cortes dos gastos públicos e redução do nível real de liquidez interna implementados pela política econômica.

Em 1981, depois de décadas de crescimento, o PIB sofre uma queda expressiva de 3,5%. O produto industrial caiu 10% e, mesmo sob alteração do índice que mede

desempenho industrial, providenciado às pressas pelo IBGE, a queda permaneceu alta: 6,5%. (Tavares e Assis;1986)

Após delineadas as principais características da política econômica do período 1979-81, resta avaliar as implicações destas para o setor público. As empresas estatais, além de se encontrarem em posição bastante delicada com o aumento das taxas de juros internacionais sobre o grande volume de passivos contratados, ainda tiveram os preços reais de seus bens defasados durante a segunda metade da década de 70 e primeira metade dos anos 80. Utilizando largamente o financiamento externo e

“desobrigada de assegurar fundos para os investimentos, (a política de preços e tarifas das estatais) foi operada precipuamente como instrumento de combate à inflação e como mecanismo de concessão de subsídios ao setor privado via mudança de preços relativos. É notória, no período, a contenção de preços e tarifas dos setores de infra-estrutura e daqueles produtores de insumos de uso generalizado que, curiosamente, estavam no núcleo mesmo do II PND e demandavam vultosos recursos para as suas inversões” (Davidoff; 1993 : 9)

Além das maciças transferências patrimoniais da esfera estatal para o setor privado via subsídios na atividade produtiva, as máximas desvalorizações do cruzeiro ocorridas a partir de 79 também ocasionaram um forte deterioramento das contas do governo. O mecanismo de DRME, largamente utilizado para quitar as dívidas das empresas e bancos privados com o exterior, jogou sobre o setor público todo o ônus da instabilidade das taxas de câmbio e de juros que vigoraram sobre os contratos externos na primeira metade da década de 80.

Decorre desta exposição que o Estado brasileiro ingressa nos anos 80 com o pesado ônus de carregar em seus passivos uma parte substantiva da dívida externa, sendo constrangido - segundo o conceito de “socialização das perdas” - a promover o ajuste do setor privado frente a perdas patrimoniais crescentes das empresas estatais e a uma progressiva dificuldade em operar as finanças públicas.

Conclusão

O objetivo deste capítulo foi delinear o movimento de consolidação da indústria nacional, demonstrando a forte presença estatal nos dois maiores planos de implementação, desenvolvimento e integração do parque industrial nacional - o Plano de Metas e o II PND.

Numa constatação de caráter mais genérico, conforme o ponto de vista adotado por esta monografia, o Estado, consideradas suas diversas instâncias, foi o agente principal na articulação, formulação e implementação dos projetos industriais que visavam ao desenvolvimento econômico. Foi ainda o maior responsável pela criação de uma instrumentalização favorável à acumulação “não conflituosa” dos segmentos de capital privado nacional e internacional, no período que se estende de 1930 até o final da década de 70. No entanto, o Estado também permitiu que se desenvolvesse conjuntamente um agregado de interesses que viriam a ser contrariados quando o setor público perde a capacidade de administrar tanto suas contas como suas empresas, autarquias e instituições, nos anos 80.

Nesse sentido, o colapso das contas públicas irá representar um questionamento sobre o efetivo potencial estatal em continuar articulando o desenvolvimento, principalmente tendo-se em vista que os interesses contraditórios conformados no pacto de sustentação política do governo começam a despontar no momento em que se instaura a crise econômica. Se o crescimento constituía o pilar de sustentação do regime militar e ao mesmo tempo uma possibilidade de satisfazer uma variada gama de interesses, no momento da recessão fica claro o descontentamento dos setores que não conseguem manter sua posição, o que faz desagregar a base de sustentação política do governo e, ao mesmo tempo, impõe limites à continuidade do potencial de intervenção do Estado. Estes pontos serão melhor tratados no terceiro e último capítulo da monografia.

Capítulo 3 - Início dos Anos 80: Recessão e Crise da Capacidade de Intervenção Estatal na Condução do Desenvolvimento

Introdução

O intuito deste capítulo é demonstrar a situação em que se insere a economia brasileira no novo contexto de restrição do crédito internacional e questionamento da capacidade do Estado em promover o desenvolvimento nos moldes do intervencionismo iniciado nos anos 30 e cristalizado nas décadas seguintes.

A forte internacionalização da economia brasileira - especialmente na década de 70, conforme visto no capítulo anterior - é o principal determinante de sua vulnerabilidade à situação externa de aumento das taxas de juros reais e exigência de transferências líquidas aos bancos e instituições credoras, a partir de 1983.

Será enfatizado o esforço da política econômica em promover os superávits comerciais necessários e o ônus sobre a atividade produtiva nacional, que parece diante da crescente especulação financeira. Está, por sua vez, figura como causa e consequência de um longo processo de estímulo ao financiamento da economia com capital internacional - que obrigou o Estado a usar frequentemente o recurso da "ciranda financeira" como forma de tornar as taxas de juros externas mais atrativas para o captador de recursos e, ao mesmo tempo, esterilizar o acúmulo de reservas.

Somando-se à recessão e à especulação financeira a aceleração inflacionária, tem-se um quadro extremamente desfavorável para as contas públicas, as quais sofrem uma deterioração que impede a continuidade do crescimento econômico - especialmente numa economia onde o Estado sempre foi o responsável por criar um ambiente propício para a acumulação capitalista, seja através de suas empresas, seja pelo seu poder de alavancar e distribuir recursos.

Neste momento torna-se evidente o esgotamento do que ficou conhecido como "desenvolvimentismo", ou "pacto desenvolvimentista": a aparente "solidariedade" que se firmou durante décadas entre as patas do tripé capitalista no Brasil desmorona diante da crise econômica e da tentativa de cada setor em minimizar suas perdas. O Estado não tem mais condições de promover o desenvolvimento baseado na coexistência de uma gama de

interesses contraditórios que por longo tempo lhe garantiu sustentação política. Aliás, o Estado não consegue nem mais controlar os dois preços básicos da economia - o câmbio e os juros - sendo coagido a colocar tanto suas contas como seu patrimônio a serviço do ajuste de determinados segmentos privados.

Para compreender melhor estes pontos, como também o questionamento recente sobre a necessidade de redefinir o papel do Estado na condução do desenvolvimento brasileiro, este capítulo terá como enfoque a primeira metade da década de 80, e será complementado por um item de considerações finais. Neste, será promovido um esforço de síntese de todo o período analisado por este trabalho, e constarão as principais conclusões sobre a gestação e o colapso do poder de intervenção do Estado no que concerne ao estímulo à atividade produtiva e ao espectro mais amplo da acumulação capitalista.

3.1) Restrição do Crédito Internacional:

A necessidade de ajuste imposta pelo FMI e o ônus sobre a atividade econômica

Com a mudança dos destinos da política econômica interna no final de 1980, esta voltou a priorizar medidas de cunho ortodoxo, como a restrição ao crédito, o corte nos gastos públicos e a redução do nível de liquidez real da economia, devido à necessidade de ajustar o balanço de pagamentos. O resultado foi a forte recessão de 1981, que ocasionou, pela primeira vez em décadas de crescimento, uma queda do PIB de 3,5%.

A resposta do governo militar, na intenção de conter os desequilíbrios nas contas com o exterior, foi a tentativa de captar mais empréstimos junto às instituições credoras e a insistência na redução dos gastos públicos - sob o diagnóstico de que a principal causa da inflação era o déficit público. Desta forma, a recessão se tornou ainda mais profunda: a diminuição da receita tributária gerava mais déficit potencial e maiores necessidades de cortes para equilibrar o orçamento, ao passo que a inflação persistia no patamar dos 3 dígitos. O resultado dessa “política keynesiana ao reverso” (Tavares e Assis;1986), além da recessão, foi a aceleração da inflação, tendo-se em vista a sua componente inercial - a generalizada indexação da economia - e seu fator de aceleração, baseado na flexibilização dos *mark ups* e de expectativas inflacionárias futuras.

Quanto ao balanço de pagamentos, se o governo brasileiro buscava cobrir seus déficits na conta corrente via entrada de mais capital de empréstimos, não pôde contar com uma situação internacional favorável a este objetivo. Desde outubro de 1979, a política monetária dos EUA assumira uma postura claramente contracionista que, combinada a uma política fiscal expansionista (especialmente nos gastos militares), contribuíram “*de forma decisiva para a extrema instabilidade e o nível sem precedentes das taxas de juros (...) e para a forte valorização do dólar em relação às moedas dos demais países industrializados*”. (Batista Jr; 1983)

Em tal circunstância, já representava um grande risco para os países endividados assumir novos empréstimos. Por outro lado, a situação do mercado bancário norte americano vinha se tornando delicada desde 1980, com o aumento progressivo do número

de renegociações fofais por parte de países da América Latina, Europa Ocidental, Europa Oriental e América do Norte.²¹

A evolução do contexto econômico internacional, no início da década de 80, reflete a dimensão financeira da crise econômica mundial, com as tensões e rupturas decorrentes de um período prolongado de relativa estagnação econômica e taxas de juros reais bastante elevadas. Para a maior parte dos países subdesenvolvidos, o aumento dos juros sobre as dívidas contratadas a taxas flutuantes significaram um encargo extraordinário em termos de transferências reais ao exterior, agravado pela redução tanto da demanda por suas exportações como dos preços médios dos bens primários no mercado internacional.

A situação se torna ainda mais delicada a partir de setembro de 1982, com o pedido de moratória mexicano, produzindo um verdadeiro choque no mercado financeiro internacional, o qual só pôde ser arbitrado com a interferência do FMI. Os grandes bancos - que frequentemente se viam constrangidos a continuar emprestando, mesmo a curto prazo, para "rolar" as dívidas de alguns países devido ao grande comprometimento de seus ativos com estes e a possibilidade de uma quebra geral - passaram a depender cada vez mais dos bancos menores para diminuir seu grau de exposição ao risco e alavancar recursos. No entanto, ocorre nos pequenos bancos uma tendência a tomar como geral a crise constatada em algum dos países devedores, pois dispõem de uma limitada capacidade própria de análise dos riscos envolvidos numa operação de empréstimo e agem isoladamente e de maneira defensiva a cada crise econômica que se manifesta. Deste modo, ao mesmo tempo em que o Brasil encontrou crescente dificuldade, entre 1980-82, no sentido de contrair novos empréstimos externos e equilibrar o balanço de pagamentos, *"a crise mexicana expôs perante os governos, os investidores, e a opinião pública, a fragilidade dos bancos como analistas de riscos específicos associados ao cross-border lending."* (Batista Jr,1983:65)

Dada a eminência de uma crise generalizada no mercado financeiro internacional, o FMI é chamado à cena para impor às economias endividadas um regime austero de transferências líquidas ao exterior como pagamento dos serviços da dívida externa. Os

²¹ Até setembro de 1982, pelo menos 22 países atrasaram os pagamentos, tiveram dívidas renegociadas ou encontravam-se em processo de renegociação: México, Argentina, Costa Rica, Bolívia, Honduras, Guiana, Equador, Cuba, Vietnã, Romênia, Polônia, Sudão, Zaire, Paquistão, Togo, Senegal, Madagascar, Malawi, Sierra Leone, Uganda, Libéria e República Centro-Africana. Mas os problemas do mercado bancário americano em 1981-82 também se deveram ao colapso financeiro de uma série de empresas industriais e instituições financeiras, tanto na Europa Ocidental (AEG-Telefunken, Banco Ambrosiano, Wienerwald, etc.) como na América do Norte (Braniff, International Harvester, Dome Petroleum, Penn Square Oklahoma, Drysdale Corporation, etc.); em alguns casos, a dívida destas empresas e instituições superava em valor as obrigações externas de vários países no mercado bancário internacional. (Batista Jr,1983:56-7)

credores já não tinham condições de endossar a continuidade dos empréstimos requeridos nem estavam dispostos a assumir sozinhos o risco representado pelos prováveis “calotes” que estavam por vir.

Ainda em 1980, alguns bancos e instituições credoras haviam defendido publicamente o recurso do Brasil ao FMI, como forma de garantir o retorno a uma política econômica ortodoxa, visto que desde o segundo semestre de 1979 até outubro de 1980 as medidas adotadas pelo ministro Delfim Netto possuíam um corte notadamente heterodoxo e inspiravam desconfiança nos agentes internacionais quanto à sua eficácia. No entanto, apenas no início de 1983 o Brasil vai se submeter ao acordo com os banqueiros internacionais, sob intermédio do FMI - única instância de negociação reconhecida como capaz de coordenar e dar racionalidade aos interesses dispersos da comunidade credora, e ao mesmo tempo exercer uma pressão direta sobre a autoridade pública brasileira para adequar sua política à expectativa dos banqueiros - e iniciar um ajuste recessivo e com graves consequências para a sociedade e para o setor público.

Segundo a interpretação de Tavares e Assis (1986), o apelo do Brasil ao Fundo, se por um lado contrariou o discurso político difundido pelo governo militar de garantir a soberania da política econômica nacional, por outro não foi mais do que o *“coroamento formal de um processo cujas origens remotas se encontram no golpe de 64 e no regime por ele instaurado, que ao longo do tempo foi deslocando o eixo de dependência econômica do campo tecnológico e industrial para o campo financeiro”*.

O programa de “ajuste” proposto pelo Fundo constava em seis “cartas-compromisso” firmadas com o Brasil e incluía uma liberação de crédito, administrado diretamente por ele, no valor de US\$ 5,5 bilhões - o que por si só não resolveria o problema da insolvência brasileira, dado que a conta de juros de 1983 superava a casa dos US\$ 12 bilhões. O resto deveria ser financiado através de ampla mobilização da capacidade exportadora e simultânea redução das importações.

Para aumentar o volume das exportações, foi decretada uma nova “maxi” no início de 1983 e reiterados uma série de incentivos e subsídios aos exportadores, inclusive a defasagem das tarifas públicas. Quanto às importações, foram reduzidas em decorrência da forte recessão interna, que veio acompanhada da especulação financeira, do corte nos investimentos públicos e da compressão dos salários - os quais passaram a ser reajustados abaixo da correção monetária.

A meta do superávit comercial não só foi atingida como superada: em 1983, o saldo comercial foi de US\$ 6,5 bilhões, e em 1984, de US\$ 12 bilhões. No entanto, a inflação passou de 100 para 200% a.a., deixando claro seus efeitos perversos sobre as contas públicas e a distorção dos preços relativos na economia.

Resta analisar a situação do setor público perante a necessidade de gerar divisas e equilibrar as contas externas.

Com todo o processo de endividamento e estatização da dívida externa, já tratadas no capítulo anterior, o Estado brasileiro assumiu em suas carteiras a quase totalidade dos empréstimos externos e o ônus recorrente de sua contratação. Isto implica afirmar que a responsabilidade pela geração de divisas também ficou a seu encargo. No entanto, as empresas estatais, por ter sua produção baseada em insumos básicos e bens intermediários para integrar o parque industrial doméstico, não gozam de grande participação no mercado de bens exportáveis. Deste modo, restou ao Estado financiar o saldo exportador do setor privado, gerando um *trade off* entre a aquisição de divisas e a degeneração de suas contas e patrimônio.

A deterioração de seu patrimônio ocorreu, por um lado, pela contenção dos preços e tarifas públicos - como forma de diminuir os custos de produção dos bens exportáveis para o setor privado - e, por outro, pelo grande passivo dolarizado das empresas públicas, que debilitou a sua capacidade de autofinanciamento. Tendo os preços de seus bens defasados e precisando dispor de uma colossal quantia para saldar os juros da dívida externa, as estatais tiveram esgotada a médio prazo sua função de estruturar e alavancar a produção industrial privada.

A deterioração de suas contas decorreu basicamente da necessidade de “comprar” as divisas do setor privado, que levou à necessidade de estimular ainda mais o aumento da taxa de juros e da dívida interna, pelo mecanismo já discutido da “ciranda financeira”. A esfera estatal entra em colapso juntamente à atividade produtiva. Os mesmos setores que vinham se beneficiando dos incentivos estatais como forma de criar mercado a suas exportações tornaram-se dos poucos agentes líquidos do sistema, girando a dívida pública no curto prazo. Somem-se a eles os setores oligopolizados e mais dinâmicos, que conseguiram ajustar suas rendas via *mark up* e corroboraram para a aceleração inflacionária.

3.2) A Gestão Pública das Dívidas Interna e Externa no Período 1983-85:

As relações entre o público e o privado na dinâmica do “ajuste”

Numa economia como a brasileira, onde o Estado teve uma presença ativa na criação de um ambiente propício para a acumulação capitalista, a distinção entre o que se considera espaço fiscal e economia regulamentada pelo mercado se torna bastante complexa. A recorrente invasão da lógica de mercado pela intervenção pública, no sentido de dar sustentação ao crescimento econômico e à acumulação privada, impede que o Estado seja considerado um agente exógeno ao sistema, especialmente nos períodos de crise, e demanda deste uma posição ativa quanto a garantir o ajuste patrimonial dos setores que sempre puderam contar com suas benesses. O próprio risco de colapso da atividade produtiva e de desestruturação do sistema financeiro exige do Estado um esforço para proteger os segmentos fragilizados e garantir uma retomada da expansão.

De fato, a atuação do setor público brasileiro correspondeu, de forma ainda mais profunda, ao movimento compensatório exercido pelos governos nas crises das economias capitalistas contemporâneas. O sentido deste movimento é tratado por Hyman Minsky²², e é interessante reproduzir aqui as suas principais considerações.

Especialmente nas crises de 1975 e 1982, que o autor considera serem dotadas de todos os elementos para configurar uma crise de escala global, a atuação estatal - com a abertura de grandes déficits em suas contas - exerceu papel fundamental no controle dos níveis de demanda, na limitação dos graus de endividamento das famílias e empresas, na contenção da exposição do sistema bancário aos riscos de insolvências e mesmo no oferecimento de formas alternativas de operação lucrativa.

O Estado atua de forma compensatória a partir de três medidas básicas que se interrelacionam na dinâmica público-privada, em vista de tais crises no sistema capitalista. A primeira delas é constituída por diversas formas de proteção social, destacando-se o seguro desemprego, que impede, pela expansão dos gastos públicos, reduções tão dramáticas da atividade produtiva corrente quanto as experimentadas nos processos depressivos clássicos.

²² Minsky, H. - *Stabilizing an Unstable Economy* - New Haven, Yale University Press, 1986, cap. 7 (citado em Biasoto, 1995)

A segunda medida consiste na proteção das empresas e bancos contra falências, através da sustentação dos níveis de renda e consumo. Com o endividamento crescente das unidades microeconômicas, natural em seu processo de expansão, o momento de crise representa uma grande dificuldade em compatibilizar o fluxo corrente de receitas às necessidades de saldar os compromissos financeiros. Por sua vez, a perspectiva de inadimplência das empresas torna o retorno dos ativos bancários crescentemente duvidoso, aumentando o risco sistêmico de suas operações. A deterioração das relações inter-empresariais, portanto, aumenta a possibilidade de um amplo processo de falências em cadeia, que só foi impedido pela atuação efetiva do Estado no sentido de garantir, através de seus esforços em estabelecer um piso ao fluxo de renda e consumo das famílias, um patamar mínimo de atividades.

O terceiro elemento presente na condução das crises contemporâneas é a forma alternativa à obtenção de lucro por parte do sistema bancário, através do aumento da participação, entre seus ativos, dos títulos da dívida pública. A recessão transfere parte da renda das famílias para a obtenção destes títulos (visto que seu grau de endividamento diminui, mas o piso de renda é garantido pelo gasto estatal), em detrimento do financiamento às empresas, cujas necessidades globais de crédito para investimento e capital de giro também se reduzem com a recessão. Por outro lado, a necessidade de renegociar as dívidas das unidades deficitárias sem aumentar os riscos para as instituições financeiras encontra no crescimento da participação dos títulos públicos, derivado da expansão do déficit, um elemento estabilizador, dada a confiança dos agentes econômicos na chancela estatal.

A partir das proposições de Minsky, o Prof. Geraldo Biasoto Jr. (1995:14) ressalta o tipo de relação que se estabelece entre os setores público e privado na administração das crises:

“Tomando-se o conjunto dos mecanismos de ajuste público-privado colocados em marcha pela crise, a expansão do déficit e da dívida pública complementam-se como elementos de controle dos riscos do sistema. Ao contrário da propalada oposição entre o Estado e as leis de mercado, parece ser mais cabível assentar a análise da dinâmica das relações público-privadas na complementaridade.”

Usando tais considerações para pensar o caso brasileiro no contexto de gestão da crise dos anos 80, são constatadas três particularidades que agudizam o papel do Estado no processo. (Biasoto;1995)

A primeira delas é a própria abrangência da intervenção estatal consubstanciada no “desenvolvimentismo”, que centrou em sua órbita a responsabilidade por sustentar e dinamizar o desenvolvimento capitalista.

Um segundo ponto é a incipiência das políticas sociais, marcada pela ausência, pelo menos até meados da década de 80, do seguro-desemprego. Os saques do FGTS e a dívida previdenciária cumpriram, ainda que de forma limitada, esse papel, e a redução real das prestações do sistema financeiro de habitação permitiram um aumento significativo do poder de compra das famílias.

O terceiro agravante para a situação estatal brasileira foi a necessidade de promover transferências reais ao exterior como pagamento dos serviços de “rolagem” da dívida. A entrada de divisas só poderia ser conseguida via superávits comerciais, o que levou o Estado a mobilizar um amplo leque de instrumentos e incentivos em favor dos segmentos privados exportadores.

O período recessivo de 1981-83 foi especialmente importante no que concerne à redefinição de instrumentos para enfrentar a crise, que vão perdurar por quase toda a década. É interessante notar que as medidas estatais foram meramente defensivas, sem que fosse possível articular uma nova fase de crescimento.

Com o objetivo de promover os mega-superávits comerciais exigidos e efetivamente alcançados entre 1983-85, o Estado utilizou amplamente os preços que tinha condições de arbitrar: o câmbio, os salários e as tarifas públicas.

Quanto ao regime cambial, substituiu a lógica das minidesvalorizações prevalecentes nos anos 70 pelas maxidesvalorizações, geralmente acima da inflação interna. Os salários foram “achatados”, com o objetivo de diminuir a demanda agregada doméstica, e com ela o nível de importações, além de reduzir os custos para os setores privados responsáveis pela geração dos saldos comerciais.

A compressão dos salários foi um expediente largamente utilizado na condução do desenvolvimentismo nacional, visto que era uma das condições para a concentração de renda nos setores que teriam o papel de impulsionar a acumulação capitalista. Na atual conjuntura, as compressões salariais representaram a necessidade de diminuir custos para os setores exportadores, reduzir as pressões sobre o *mark up* dos segmentos oligopolizados - de maneira a impedir uma explosão inflacionária - e diminuir a demanda agregada interna.

Conforme já exposto anteriormente (item 3.1) o Estado também utiliza largamente um arcabouço de incentivos e subsídios para estimular a geração de divisas pelo setor privado, tais como: a correção dos preços e tarifas públicas abaixo da inflação e, inclusive, dos próprios custos de produção; a articulação de vultosas linhas de crédito subsidiado por parte das autoridades monetárias; os créditos-prêmio do IPI e do ICMS; a isenção do imposto de renda sobre o lucro obtido nas exportações e um subsídio para a importação dos bens que fossem utilizados na produção dos exportáveis.

Quanto à administração da atividade produtiva interna, a recessão foi absorvida pelos setores oligopolizados através da flexibilização de seus *mark-ups* - como já vinha ocorrendo em situações de crise anteriores - o que acentuou em vários momentos o problema inflacionário. Diante deste fato, a sub-correção dos preços estatais serviu para reduzir os custos de produção destes setores - através da mudança dos preços relativos entre as esferas pública e privada - de maneira a impedir que a inflação atingisse patamares inadmissíveis.

Outro ponto a ser considerado como fundamental para viabilizar o “ajuste” do período 1983-85, e que se contrapõe ao padrão de financiamento baseado em endividamento externo prevalecente ao longo da década de 70, foi a recorrência a fontes internas de recursos, viabilizadas pela instrumentalização estatal. Isto representou um aumento da dívida mobiliária e das taxas de juros, em parte para atender aos objetivos de comprimir a demanda agregada interna, em parte como resultado da “rolagem” da dívida pública, principalmente se considerada a necessidade de obter financiamento em moeda local para “comprar” as divisas geradas pelo setor privado.

No âmbito das empresas privadas, a possibilidade de ampliar suas margens de lucro para compensar a queda de demanda, aliada aos saldos conseguidos com as exportações, transferiram suas rendas para as aplicações financeiras. A existência de recursos ociosos que, em consequência da recessão, não seriam utilizados para financiar capital de giro, serviu para aumentar a especulação financeira e girar a dívida pública no curto prazo - tendo-se em vista que os setores exportadores e os oligopólios se constituíam nos únicos agentes líquidos do sistema.

A conclusão sobre as relações público-privadas para enfrentamento da crise dos anos 80 demonstra que o esforço exportador foi muito mais do que um ajuste do setor privado. O que ocorreu foi uma reconversão econômica, capitaneada pelo Estado. Nas palavras de Biasoto (1995: 20), cujo trabalho foi o eixo condutor básico deste item da exposição, “o processo de indexação e a oferta de títulos públicos a taxas de juros mais

altas que as internacionais garantiram, pelo menos de 1982 a 1988, uma forma de manutenção de riquezas acumuladas em aplicações internas.” Diante da necessidade de gerar superávit exportador e financiar o déficit público, “o Estado viabilizou, mesmo a dano de sua própria posição patrimonial, a preservação de um espaço de valorização de riquezas em moeda nacional.”

3.3) A Crise do Padrão de Financiamento da Economia :

O esgotamento do “nacional-desenvolvimentismo”

No final da década de 70, a economia brasileira mergulha numa progressiva destruição dos elementos constitutivos de um padrão de financiamento que durante décadas viabilizou o crescimento econômico e o desenvolvimento das forças capitalistas locais. Este padrão contou com a presença ativa do Estado, responsável pela implantação da indústria de base, pela integração do parque industrial nacional, pela constituição de um sistema financeiro, pela regulamentação da atividade produtiva e pelo estímulo à acumulação capitalista privada.

Note-se que um padrão de financiamento é definido pela forma como os recursos são mobilizados na economia ou, ainda, pelo tipo de articulação que se dá entre os diversos agentes responsáveis pela mobilização dos fundos - O Estado, a burguesia nacional e o resto do mundo. É esta articulação que determina o conjunto das relações público-privadas, tanto internas quanto externas, e dimensiona a capacidade e a qualidade da acumulação e investimento de capital numa economia. (Goldenstein;1994)

No caso brasileiro, o Estado assumiu as tarefas de implantar os pré-requisitos industriais básicos e de financiar o setor privado, mas em nenhum momento tocou nas relações de propriedade e poder existentes, preservando interesses conflitantes e perpetuando a ausência de uma articulação virtuosa (em termos de garantir um desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo) entre os setores agrário, industrial e bancário.

Por outro lado, como defende Fiori (1993), o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, oriundo dos anos 30, atrelou o conceito de nação a progresso econômico, montando uma estrutura industrial fortemente internacionalizada e excluindo a “economia nacional” das principais decisões sobre investimento e financiamento.

Neste sentido, a crise do padrão de financiamento da economia, na década de 80, não deixa de ser uma consequência do processo histórico de conformação das relações de poder entre os agentes internos e sua articulação com o capital internacional, que não encontraram obstáculos maiores à sua reprodução enquanto o Estado empenhou ativamente a tarefa de promover o crescimento econômico. Abaixo serão definidos os

elementos que configuram a colapso desse padrão, à luz dos trabalhos desenvolvidos por Fiori (1993).

As manifestações mais contundentes da fragilidade do Estado desenvolvimentista ocorreram nos níveis fiscal e financeiro, especialmente na deterioração das contas públicas e do patrimônio estatal. No entanto, este próprio esgotamento da capacidade fiscal-financeira estatal em continuar liderando o desenvolvimento decorre em parte dos limites conferidos à autonomia decisória do próprio Estado. Ao mesmo tempo em a intervenção estatal no Brasil foi eminentemente autoritária, agregando na órbita central as principais decisões sobre investimento e alocação de recursos, permitiu que as empresas, autarquias e instituições públicas guardassem uma relação muito estreita com os interesses dos segmentos privados aos quais foram criadas para atender. Conforme o Prof. Sérgio Prado (1994) defende em sua tese de doutoramento, o Estado, supostamente forte, ocasionou, através das Reformas do PAEG, a progressiva criação de esferas descentralizadas, guardando sobre elas reduzido poder de arbitragem quanto a uma estratégia global de implementação dos investimentos.

Foi por sua fragilidade política que o Estado foi impulsionado à fuga pelo crescimento, utilizando um arranjo institucional e direcionando a política econômica pelas vias de menor resistência, obtendo resultados que no prazo de algumas décadas consistiram num limitante ao seu próprio potencial de intervenção. O Estado permitiu a montagem uma estrutura industrial altamente desenvolvida, porém sem auto-sustentação financeira e tecnológica, o que veio a aprofundar os laços de dependência com o financiamento e a geração de progresso técnico internacionais.

Quanto ao déficit público, foi utilizado largamente nos movimentos da intervenção, mas não com objetivos de atingir o pleno emprego, como sugere a cartilha keynesiana: foi mais um reflexo da falta de poder real da esfera pública frente a coexistência e sustentação do crescimento do setor moderno da economia *vis-a-vis* os segmentos mais atrasados dos quais não conseguiu se desvencilhar. Um exemplo da dificuldade em compatibilizar essa estrutura heterogênea é dado pelas crises cíclicas, nas quais o Estado não contou com uma necessária margem de manobra para imprimir políticas corretivas ao sistema, sendo “atropelado” pela inflação ascendente e frequentemente forçado a buscar novas frentes de expansão financiadas através de renovadas formas de financiamento.

O padrão de financiamento montado na economia brasileira levou periodicamente a crises fiscais e monetárias do Estado, demandando reformas emergenciais, mas de alcance limitado, no que refere à solução permanente do problema de fundos ligado às

limitações tributárias, à ausência de um mercado de capitais ativo e de um sistema bancário solidário com o processo de industrialização. Durante essas crises, a saída estatal foi impor uma nova “credibilidade” à moeda, geralmente através da centralização do poder político e da continuidade do crescimento, grande parte das vezes apoiada em recursos externos. Nos momentos históricos em que o problema fiscal interno coincidiu com problemas financeiros internacionais, como ocorreu nos anos 80, a consequência foi uma agudização da crise, reflexo da impossibilidade de engendrar uma retomada do crescimento.

Paradoxalmente, os processos de “socialização das perdas” que sucederam as crises econômicas no Brasil sempre foram acompanhados de um ataque empresarial ao intervencionismo do Estado na esfera econômica. Ao contrário, nos momentos de euforia e crescimento, o fortalecimento da posição estatal e sua associação com o capital estrangeiro eram encarados de forma positiva por este mesmo empresariado. Isto demonstra o caráter meramente ideológico da resistência ao intervencionismo, já que o setor privado nacional, na prática, cedeu invariavelmente às benesses da proteção de mercado.

No tocante ao processo recente de desestruturação do padrão de financiamento da economia, conjugado ao questionamento do papel do Estado e à “transição democrática”, Fiori (1993) aponta quatro características que situam a crise do nacional-desenvolvimentismo no final da década de 70.

A primeira delas foi a “indisciplina eleitoral” das classes médias-urbanas, a partir das eleições para o Congresso Nacional em 1974, que infringiram várias derrotas ao governo militar e impuseram um processo de “abertura controlada” rumo a democracia. Durante grande parte do regime autoritário, o grosso da sociedade permaneceu à margem do crescimento econômico mas manteve-se silenciada pelos instrumentos coercitivos da ditadura e não ofereceu grande resistência (se não foi o contrário) ao desenvolvimentismo. Porém, só o fato de demonstrarem politicamente sua insatisfação nas primeiras oportunidades de escolherem seus representantes passa a significar um entrave para a manutenção político-econômica do regime.

A segunda foi a “indisciplina sindical” - deflagrada com o sucesso das greves de 1978 e 1979 na indústria automobilística de São Paulo - que paulatinamente foi criando um sindicalismo independente do Estado e pouco disposto a continuar se submentendo a sua tutela sindical e salarial.

A terceira foi a “indisciplina do capital”, com a retirada de apoio das classes empresariais nacionais ao plano de desenvolvimento do Governo Geisel, que compreenderam como sendo uma opção decidida de salvar o “desenvolvimentismo” através da implementação de um “capitalismo de Estado”. Naquele momento, iniciou-se o veto do empresariado ao próprio *desideratum* desenvolvimentista, quando o mesmo se converte à “causa democrática”.

A quarta e última característica foi o fim da solidariedade norte-americana com o regime militar brasileiro e sua estratégia econômica. A política do “dólar forte” do fim do governo Carter, seguida pelo liberalismo ideológico do governo Reagan, corresponderam a um constrangimento geopolítico para o Brasil, a um afastamento do sistema financeiro internacional e ao veto do governo norte-americano a todo tipo de intervencionismo, protecionismo ou nacionalismo.

Os elementos acima configuram, em última análise, o quadro político-econômico que impõe limites à continuidade do intervencionismo estatal fundamentado num determinado padrão de financiamento da economia ou, em outras palavras, baseado num “modelo” de desenvolvimento que foi genericamente denominado de “nacional-desenvolvimentismo”. A impossibilidade do recurso ao endividamento externo como forma de alavancar o crescimento econômico nacional, aliada ao questionamento das regras básicas que normatizaram as relações políticas e econômicas dos empresários e trabalhadores com o Estado ocasionaram, a partir de 1983, manifestações críticas crescentes.” *A perda de poder do Estado começou a refletir-se de forma mais manifesta na sinuosidade e impotência de sua política-econômica frente ao avanço acelerado do processo inflacionário e a permanência da estagnação econômica.*” (Fiori;1993:43)

Numa análise sobre a experiência desenvolvimentista brasileira, Luciano Martins consegue sintetizar, em um artigo publicado na Folha de São Paulo, os principais resultados que hoje se mostram presentes na conformação econômica e social do país. A fim de não perder a riqueza da argumentação, é interessante reproduzi-la com suas próprias palavras:

“Economicamente, se adotados os indicadores convencionais, a experiência brasileira foi um êxito. Criou-se um sistema produtivo diversificado e razoavelmente integrado, que cresceu a taxas históricas de 7% ao ano, gerando um PIB que se situa entre os dez primeiros do mundo e que mudou em poucas décadas a face econômica do país.

Socialmente, os resultados são dramaticamente contrastantes. De um lado, é inegável que diversificou-se e ampliou-se a pirâmide de estratificação social, que criaram-se novas possibilidades de emprego e

que gerou-se um processo de rápida mobilidade social. De outro lado, criaram-se perversos sistemas de concentração de renda, de desequilíbrios regionais, de metropolização da pobreza, de desassistência social e educativa, com os resultados que se conhece em termos de taxas insuportáveis de marginalidade social e de pobreza absoluta. Esses contrastes não se explicam apenas pelo esforço de acumulação, ou pela incúria dos governos. Eles decorrem em grande parte da própria concepção que presidiu o nacional-desenvolvimentismo: a idéia de construção da nação dissociada da de formação da cidadania.”.

O retorno ao crescimento econômico, tão reclamado pela sociedade, não encontrará bases de sustentação prolongada se não for redefinido um novo padrão de desenvolvimento, tendo-se em vista o esgotamento do “desenvolvimentismo” e a necessidade de mapear o que sejam hoje os interesses nacionais face às mudanças que ocorrem no mundo e à maneira como se está reorganizando o sistema capitalista internacional. As perspectivas futuras para o Brasil passam necessariamente por uma reestruturação em que devem ser considerados o papel do Estado e a mudança na própria concepção de desenvolvimento e padrão de financiamento da economia.

Síntese e Considerações Finais

Devido principalmente ao longo período tratado, a conclusão deste trabalho não pode prescindir de uma síntese que integre os três capítulos e torne mais claros seus objetivos e resultados.

No primeiro capítulo, a intenção foi delinear a gênese do Estado Desenvolvimentista. A análise iniciou-se nos anos 30, justamente porque foi nesta década que surgiram as primeiras manifestações a favor da industrialização brasileira e de uma ação decisiva do Estado no sentido de implementá-la e coordená-la. O surto industrial constatado nos anos 20, decorrido em grande parte das novas condições impostas pelo cenário internacional (recessão, dificuldades no comércio exterior), e a grande crise especulativa de 1929 colocaram em xeque o Liberalismo, que até então dominava as concepções sobre o desenvolvimento das nações e o comércio internacional.

Em termos de capitalismo mundial, iniciou-se um movimento de recuperação das economias capitalistas afetadas pela crise, colocando a intervenção estatal, o planejamento e o protecionismo de mercado como elementos fundamentais para diminuir a instabilidade dos ciclos capitalistas e direcionar a economia para o pleno emprego. Despontavam, neste momento, os trabalhos de Keynes e uma nova leitura das relações de concorrência nos mercados. A concorrência perfeita e o livre ajuste da economia perdiam poder explicativo perante a crise e o surgimento da grande empresa capitalista, levando à crença, em analogia aos estudos de Darwin, de que apenas os mais aptos sobreviveriam à “seleção natural” do mercado e apresentariam uma tendência crescente à concentração do capital.

No caso brasileiro, os anos 30 representaram o início do populismo Vargasista e das primeiras instrumentalizações que permitiriam ao Estado assumir a responsabilidade de direcionar o desenvolvimento capitalista do país nas décadas seguintes. Foram criadas burocracias especializadas, capazes de centralizar e normatizar as principais áreas da atividade econômica, ao passo que no debate teórico desenvolviam-se estudos sobre a necessidade de planejamento econômico e desenvolvimento industrial como forma de superar as condições desfavoráveis impostas pela deterioração dos termos de troca para as economias agro-exportadoras.

Neste ponto, os trabalhos de Prebisch e da Cepal ofereceram um referencial analítico muito importante para derrubar a teoria vigente das Vantagens Comparativas, reafirmar a importância da industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento

das economias periféricas e enfatizar a presença ativa do Estado enquanto agente estruturador de uma base industrial e econômica. Tendo-se como fato a necessidade de respeitar as escalas mínimas das plantas industriais do centro, suas exigências tecnológicas e o nível de complementaridade dos investimentos, o Estado representou a opção viável para realizar a tarefa que sozinhos os capitais privados internos, escassos e desarticulados, não teriam condições de desempenhar: industrializar o país.

A aceitação da idéia de planejamento e intervencionismo estatal para montar uma estrutura industrial nacional só foi aceita depois de longos e exaustivos debates entre as correntes de pensamento econômico e de várias ressurgências liberais, especialmente no governo Dutra (1946-50). O principal confronto ocorria entre a corrente neoliberal e as três correntes desenvolvimentistas, sendo que entre estas últimas as discordâncias ficavam restritas ao grau de intervenção estatal adequado ao processo e à prioridade ou não de se compatibilizar crescimento econômico e estabilidade monetária. As críticas mais acirradas dos conservadores se direcionavam ao excessivo protecionismo do mercado e ao fato da política econômica relegar a segundo plano a produção agrícola, que consideravam ser a única atividade em que o Brasil tinha condições de competir no mercado internacional.

O crescente aumento da participação do produto industrial no PIB nos anos 40, o colapso da economia cafeeira e as primeiras investidas estatais no sentido da produção direta e regulação econômica ocasionaram um ambiente extremamente favorável para a implementação da indústria nacional nos anos 50. Às vésperas do Plano de Metas, que viria a consolidar a industrialização nacional, o Brasil já havia festejado a inauguração da usina siderúrgica de Volta Redonda (1945), a criação do BNDE (1952) e da SUMOC (1945), que passou a centralizar funções típicas de Banco Central até então dispersas em diferentes órgãos do governo.

No segundo capítulo deste trabalho, a ênfase fica por conta da consolidação da indústria nacional e dos consequentes desajustes macroeconômicos que acompanharam o processo.

Juscelino Kubitschek assumiu o governo em 1956, com o propósito declarado de promover o equivalente a 50 anos de desenvolvimento econômico em apenas 5. De fato, conseguiu implantar a indústria de base, promoveu importantes estímulos à construção civil, especialmente com a construção de Brasília, e montou o famoso tripé entre o capital privado nacional, as empresas estatais e o investimento externo. Esta articulação foi bastante virtuosa em termos de estimular o crescimento econômico industrial, pois os

diferentes capitais se integraram de maneira “simbiótica”: o Estado e suas empresas forneciam a infra-estrutura básica e os insumos, a empresa transnacional respondia pelos setores mais dinâmicos, como a indústria automobilística, e o capital nacional tinha sua demanda garantida pelas grandes encomendas de bens intermediários por esses setores. O desenvolvimentismo chegava ao seu auge, com ampla base de sustentação política e social - o “pacto desenvolvimentista” - e reconhecimento da importância do Estado enquanto agente decisivo na condução do desenvolvimento econômico.

A década de 60 é marcada por uma crescente preocupação com os desequilíbrios monetários e do balanço de pagamentos. Entre os vários problemas do período, destacam-se a inflação - que chegou, no início da década, à casa dos 20% a. a. -, a desaceleração do crescimento do PIB e uma crise de cunho político - com a renúncia de Jânio Quadros e a deposição de João Goulart, a qual antecedeu a tomada do governo pelos militares.

A crise político-econômica marcou o fim do ciclo ideológico do desenvolvimentismo e abriu espaço para propostas reformistas. O debate não se centrava mais na defesa ou ataque à industrialização, dado que a mesma já era um fato consumado, e sim na tentativa de criar uma estrutura fiscal, bancária e administrativa mais coerente com as novas condições de uma nação industrializada e que encontrava problemas de financiamento.

Deste modo, a partir de 64 foi implementado o PAEG, com objetivos de estabilizar a moeda e promover reformas de peso nos âmbitos tributário e financeiro. O “desenvolvimentismo”, ainda que tendo seu estado “puro” alterado pelo novo cenário econômico interno, continuou norteando os discursos políticos e a estratégia de crescimento do governo militar. A participação da produção estatal direta no produto do país só fez aumentar, como também a internacionalização da economia. O governo central trouxe para sua órbita as decisões sobre o direcionamento dos recursos e do investimento, e as reformas permitiram um aumento da receita fiscal, uma mudança na lógica administrativa das empresas, autarquias e instituições públicas e o mecanismo da correção monetária e do financiamento antiinflacionário da economia (via expansão da dívida pública) viabilizaram o desenvolvimento do sistema financeiro doméstico. Note-se que o padrão de financiamento da economia - compreendido de forma mais ampla pelas interações entre o Estado, a burguesia nacional e o capital estrangeiro - não foi substancialmente alterado. O dado novo foi a disseminação das instituições financeiras, que passaram a representar mais uma esfera de acumulação, porém sem corresponder ao papel de grande capital financeiro “casado” com os interesses industriais.

Se os principais entraves para um desenvolvimento econômico sustentado, no caso brasileiro, foram colocados ainda nos anos 50, com a implementação da indústria de base e a conformação interna das três "patas" do capital (que garantiu ao capital de risco multinacional os setores mais dinâmicos da economia), na década de 60 as tendências inscritas em tal "modelo" de acumulação foram confirmadas. O regime autoritário, no seu ímpeto de imprimir à economia um crescimento acelerado para legitimar os caminhos antidemocráticos, excluiu da vida política e econômica do país o grosso da população brasileira e não tocou na estrutura de propriedade e poder vigentes. Aliás, o Estado sempre buscou atingir o desenvolvimento nacional pelas vias de menor resistência, compatibilizando interesses contraditórios que estariam no cerne da desestruturação do padrão de financiamento da economia nos anos 80.

Outro elemento fundamental das reformas de 1964-67 foi a segmentação do setor público em várias instâncias de poder ligadas a interesses privados específicos, de acordo com o objetivo de conferir uma lógica privada à atuação das empresas estatais com a reforma administrativa. Tal fato ocasionou uma crescente autonomia para as entidades descentralizadas, que inviabilizou uma política global de planejamento dos investimentos por parte do poder central e ao mesmo tempo tornou mais tênue a separação entre o público e o privado. Isto porque no Brasil a acumulação privada dependeu, em grande parte das vezes, do esforço do setor público em articular o crescimento, utilizando o expediente da concentração de renda para estimular a demanda dos segmentos mais "promissores", ou partindo para a "socialização das perdas" sempre que se insinuava um movimento recessivo.

O ano de 1967 inaugura um novo ciclo de crescimento econômico no país, em parte como reflexo dos resultados das reformas do PAEG, com suas financeiras voltadas para a expansão do crédito das famílias para o consumo de bens duráveis. Criaram-se, neste período conhecido como "milagre econômico" graças às taxas históricas de crescimento da ordem de 10% a. a., vários gargalos na estrutura industrial, caracterizados por desproporções intra e inter setoriais. O setor de bens de consumo duráveis assume a dianteira do crescimento, o que num futuro próximo deixaria clara a necessidade de promover novas inversões no setor de bens de produção. Outros fatores cruciais a serem denotados no período foram a progressiva concentração de renda suposta por este "modelo" de desenvolvimento e o início do processo de endividamento externo, que sempre acompanhou a escassa poupança interna e a incipiência do sistema financeiro doméstico no sentido de garantir um financiamento a longo prazo para a atividade produtiva.

A partir de 1971, com a crise do padrão dólar e o excesso de liquidez que invade a economia mundial, pela primeira vez a América Latina pôde contar com a entrada de crédito externo dos países desenvolvidos. No Brasil, até meados da década de 70, as contratações de empréstimos foram efetivadas principalmente pelo setor privado, como forma de financiar as inversões requeridas no ciclo expansivo com recursos baratos e longos prazos de amortização. A política econômica durante quase toda a década atuou no sentido de tornar as taxas de juros internas mais altas que a internacional, estimulando pelas lei N° 4131 e pela Resolução 63 a entrada dos agentes públicos e privados no mercado de crédito externo.

O primeiro choque do petróleo, em 1973, colocou o mundo em crise e demonstrou a instabilidade a que a economia brasileira estava sujeita por depender do mercado externo em setores estratégicos de sua operação. O ciclo de crescimento interno também se reverteu simultaneamente ao ciclo mundial, levando o Estado a redirecionar os caminhos da intervenção para um novo plano de desenvolvimento, o II PND.

Seu objetivo era complementar o parque industrial nacional e apresentar uma estratégia de crescimento através do incremento das inversões estatais em insumos e bens intermediários. O Estado tentou apresentar uma estratégia de redefinição estrutural da economia, utilizando os investimentos estatais para evitar a reversão do ciclo de crescimento do período anterior. Até o final da década de 70, a economia brasileira continuou crescendo, ou seja, o Estado conseguiu estender por mais alguns períodos o crescimento econômico nacional. Mas, à diferença dos gastos públicos que não sejam inversões (os quais são efetuados para atenuar as flutuações inerentes ao sistema capitalista) num segundo momento estas criam mais capacidade produtiva e servem para acentuar os efeitos depressivos que a economia passa a experimentar na década de 80, dada a conjuntura de aceleração inflacionária, recessão e graves desequilíbrios financeiros que se refletem em altos níveis de capacidade ociosa instalada.

Se com a crise do petróleo o setor privado havia se retraído em termos de investimentos - o que fez diminuir a sua parcela na de contratação de empréstimos externos - o Estado, ao contrário, continuou estimulando suas diversas instâncias a se endividar, norteado pelo objetivo de contornar a crise engendrando uma nova "fuga para frente". Até certo ponto o intuito estatal foi atingido, mas não sem graves consequências financeiras para a operação de suas contas e patrimônio quando explodem as taxas de juros internacionais (em 1979) e se rompe o "vetor" de créditos externos (a partir de 1983).

Apesar das diversas visões sobre o significado do II PND, o ponto de vista adotado por este trabalho é de que o plano não logrou promover uma redefinição estrutural da economia e apenas complementou o parque industrial nacional. Isto porque os investimentos estatais estavam inseridos no mesmo padrão industrial vigente e só vinham a confirmar o padrão de financiamento das décadas anteriores, além do fato de que o poder central dificilmente conseguia promover uma política global de implementação das inversões, dada a autonomia de suas empresas tanto na captação como no direcionamento dos recursos.

Os investimentos do II PND foram abandonados antes do final de sua implementação, mas existe um certo consenso em torno dos resultados das metas setoriais quanto à complementação da indústria nacional e geração de um superávit exportador.

Resumidamente, a política econômica da década de 70 impulsionou uma forte internacionalização financeira da economia brasileira, cujas empresas e bancos passaram a carregar um grande passivo dolarizado que traria consequências perversas a partir do 2º choque do petróleo e da explosão das taxas de juros internacionais, no pós-79. A política das minidesvalorizações cambiais, prevalente em quase todo o período, serviu para tornar vantajosa a captação de recursos externos pelos agentes econômicos, ao passo que a entrada de divisas exigia do governo o recurso da “ciranda financeira”. As taxas internas de juros eram forçadas para cima com o aumento das taxas de desconto dos títulos públicos, levando os agentes a se endividar em moeda estrangeira. No entanto, a entrada de divisas precisava ser esterilizada com a emissão de mais títulos, a taxas cada vez maiores, o que levou o sistema financeiro interno a responder pela acumulação especulativa, sem comprometimento com o lado real da economia. A dívida interna expandiu- “colada” ao endividamento internacional, situação que se tornou mais crítica à medida em que o Estado assumia a dívida do setor privado, através da estatização da dívida externa, como forma de poupá-lo da crescente insegurança sobre os rumos da política cambial.

De fato, a insustentabilidade do câmbio foi constatada em fins de 79, quando explodem as taxas de juros internacionais e se pronuncia o 2º choque do petróleo. O Estado, que já tinha parte substancial da dívida a seu encargo, encontra crescentes dificuldades para equilibrar o balanço de pagamentos e controlar o processo inflacionário interno. À exceção de 1980, em que a economia brasileira experimentou um crescimento considerável devido a uma combinação de medidas ortodoxas e heterodoxas de Delfim, ainda no final do ano não foi mais possível deixar de lado o problema representado pelos encargos financeiros. Em 1981 a economia tem, pela primeira vez em décadas, um

“crescimento” negativo, reflexo de medidas contracionistas internas e da relutância dos credores internacionais em continuar comprometendo seus ativos com economias fortemente propensas a dar um “calote”.

No terceiro e último capítulo do trabalho foram constatados os limites da intervenção do Estado na economia brasileira, devido à deterioração de suas contas e patrimônio.

A moratória do México, em 1982, somada à inadimplência de outros devedores, levou os bancos e instituições credoras a recorrer ao FMI para impor às economias endividadas um ajuste recessivo, necessário para gerar saldos exportadores e promover transferências líquidas de recursos ao exterior.

O setor público brasileiro, neste novo contexto, se viu constrangido a utilizar instrumentos para viabilizar um *drive* exportador no setor privado. O esforço da política econômica entre 1981 e 1983, e que permitiu mega-superávits comerciais em 1984 e 1985, foi no sentido de comprimir os salários, subsidiar a produção dos segmentos exportadores (através de créditos-prêmio e subcorreção dos preços e tarifas públicas) e alterar o câmbio em favor dos bens exportáveis, além da redução drástica das importações. Esta, como reflexo da queda da demanda agregada interna e do esforço em diminuir os desequilíbrios sobre o balanço de pagamentos.

Os resultados destas políticas foram o aumento das taxas de juros internas, ainda mais altas que as já punitivas taxas internacionais, a consequente expansão da dívida pública que acompanhou o superávit privado, a aceleração inflacionária, a estagnação da atividade produtiva para o mercado interno e a especulação financeira. O setor público colocou suas contas e patrimônio a serviço do ajuste dos segmentos privados, provocando um esgotamento do padrão de financiamento de uma economia que sempre dependeu da iniciativa estatal para estimular o crescimento e o desenvolvimento. A “saída” para a crise da dívida externa foi meramente defensiva e reafirmou o compromisso político-econômico do Estado em garantir a acumulação das diversas esferas de capital privado, mesmo que a dano de sua própria estrutura.

O cenário brasileiro nos anos 80 aponta para um crescente esgotamento da capacidade fiscal-financeira do Estado, uma desestruturação do sistema produtivo doméstico e a progressiva dificuldade em operar os desequilíbrios monetários e do balanço de pagamentos. O papel do Estado enquanto agente decisivo na condução do desenvolvimento econômico começa a ser questionado, tendo-se em vista que a recessão

trouxe à tona os interesses contraditórios que tentou conciliar durante décadas e que por longo período lhe garantiram sustentação política. No momento de crescimento, as diferentes esferas de capital apresentaram aparente “solidariedade” em suas interrelações, pois julgava-se haver espaço para todos crescerem. No entanto, já no final da década de 70 percebia-se a desagregação do pacto político de sustentação do Regime, decorrente em parte de um desenvolvimento desarticulado entre o capital industrial e o financeiro, que passou a colocar entraves decisivos para a reprodução do mesmo padrão de financiamento da economia.

Na ausência do capital internacional e de coalizões internas, a crise econômica só veio a tornar evidente a necessidade de reformular as bases do desenvolvimento brasileiro. A redemocratização política trouxe à tona as demandas sociais sufocadas durante décadas e a concentração de renda representa atualmente um dos principais problemas que inviabilizam um crescimento econômico com equidade e expansão dos mercados pela inclusão da população que vive à margem do consumo.

Em suma, este é o legado deixado pelo financiamento baseado no endividamento externo, e mais propriamente pela invasão sofrida no patrimônio público. A crise financeira do Estado brasileiro decorre em grande medida da fragmentação de suas instituições em interesses específicos (o que Luciano Martins chama de feudalização do Estado), em prejuízo do atendimento às demandas essenciais do conjunto da sociedade. Esta, nos últimos 15 anos, experimentou altos níveis de desemprego, recessão, compressão salarial, instabilidade política e econômica, inflação galopante e abusiva concentração de renda. Sem falar nos níveis de miséria alarmantes, colocando 30 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza. Não é à toa que a partir de 1986 foram formulados cerca de seis planos de estabilização econômica, de corte ortodoxo e heterodoxo (ou uma mistura dos dois), sem que algum deles tenha dado conta de todos os desajustes macroeconômicos ocasionados pela inflação e pelas políticas monetária e cambial adotadas na década de 70 e início dos anos 80.

Quando se incorpora à análise a questão da abertura comercial e das privatizações, defendidas com vigor no início da década de 90, novas alternativas são colocadas à gestão de política econômica e à estratégia de inserção da economia brasileira no contexto internacional. O papel do Estado está sendo reavaliado, e o esgotamento do “nacional-desenvolvimentismo” reforça a necessidade de redefinir um novo padrão de financiamento para a economia e ocasiona a retomada do pensamento neoliberal, ao menos no que tange ao âmbito das discussões teóricas. Em termos práticos, o setor privado ainda busca desfrutar das vantagens de um Estado protecionista e interventor, principalmente quando

suas atitudes são no sentido de reafirmar a miscigenação e a interdependência históricas entre os interesses públicos e privados no caso brasileiro.

Referências Bibliográficas

- BATISTA JR., P. N. - “O Brasil e a Situação Financeira Internacional” in Mito e Realidade na Dívida Externa - Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1983.

- BIASOTO JR., G. - A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista, Tese defendida no Instituto de Economia da Unicamp para obtenção do título de doutor. Campinas, junho de 1995.

- BIELSCHOWSKY, R., - Pensamento Econômico Brasileiro : O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.

- DAVIDOFF CRUZ, P. - Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: Os Setores Público e Privado na Crise dos Anos 80 , Texto para Discussão do IE/UNICAMP, n° 24, Campinas, julho de 1993.

- FIORI, JOSÉ L. - Para uma Economia Política do Estado Brasileiro , Texto para Discussão IEI/UFRJ, n° 298, Rio de Janeiro, 1993.

- _____ “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, in TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. - Desajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

- FURTADO, C., Formação Econômica do Brasil, São Paulo, Cia Editora Nacional, 1979.

- _____ A Fantasia Organizada, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 5ª edição, 1985.

- GOLDENSTEIN, Lídia - Repensando a Dependência. Tese defendida no Instituto de Economia da Unicamp para obtenção do título de doutor. Campinas, maio de 1994.
- LESSA, C. - “Visão Crítica do II PND”, in Revista Tiberiçá, nº 6, jan/mar de 1977
- MALAN, P.; BONELLI - Tree decades of growth-oriented economic policies. Texto para discussão interna IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1990.
- MANTEGA, G., A Economia Política Brasileira, São Paulo, Polis/Vozes, 3ª edição, 1985.
- MARTINS, L. - “A crise do nacional-desenvolvimentismo” - Artigo publicado na Folha de São Paulo. S.P., 1992.
- _____ - Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64, Coleção Estudos Brasileiros, vol. 82, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1985.
- _____ - “Expansão e Crise do Estado (Reflexões sobre o caso brasileiro)”, in Pensamiento Iberoamericano, nº 5, Enero-Junio de 1984.
- PRADO, Sérgio R. R. - Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial, Tese de Doutorado IE/Unicamp. Campinas, dezembro de 1994.
- SERRA, José - “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após-Guerra”, in BELUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (Orgs.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil, vol. 1, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.

- _____ “O Desenvolvimento da América Latina”, in Ensaio de Opinião, São Paulo, Inúbia, 1975 .
- TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. - O Grande Salto para o Caos, Coleção BRASIL os anos de Autoritarismo, Jorge Zahar Editor, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1986.
- TEIXEIRA, A. - “Vinte Anos de Política Econômica”, in Coleção São Paulo no Limiar do Sec. XXI, S.P., Fundação Seade, 1992.