UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

DEUS E O DIABO NA TERRA DO SOL

(Leitura Política de um Capitalismo Tardio)

Angelita Matos Souza

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: História Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. José Ricardo Barbosa Gonçalves.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Angelita Matos Souza** em **14/11/2003** e orientada pelo **Prof. Dr. José Ricardo Barbosa Gonçalves.***

CPG, 14/11/2003

Campinas, 2003

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE IE
Nº CHAMADA T/UNICAMP
So89d
V ____ EX ____
TOMBO BC/ 57128
PROC 16/1127/04
C ☐ D ☒
PREÇO 11,00
DATA 02/03/04
Nº CPD ____

CM00195082-5

BIB ID 310967

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Souza, Angelita Matos.
So89d Deus e o diabo na terra do sol : leitura politica de um capitalismo tardio / Angelita Matos Souza. -- Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Jose Ricardo Barbosa Gonçalves.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Capitalismo – Brasil. 2. Brasil – Politica e governo. 3. Brasil – Condições economicas. I. Gonçalves, Jose Ricardo Barbosa. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Que importa a paisagem, a Glória, a baía, a linha do horizonte?
- O que eu vejo é o beco.

Manuel Bandeira

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Aos meus irmãos e amigos

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Agradecimentos

Devo iniciar estes agradecimentos fazendo referência a duas pessoas de fundamental importância à minha formação acadêmica. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu 1° orientador, o Professor Dr. João Manuel Cardoso de Mello, a confiança e apoio depositado à minha pessoa nestes últimos anos. Em seguida, não posso deixar de mencionar a pessoa do meu orientador no Mestrado, o Professor Décio Azevedo Marques de Saes, pois foi por meio de suas aulas que o tema do Estado se transformou num objeto de estudo, para mim, o mais apaixonante e instigante dentro das Ciências Sociais.

Agradeço muito à co-orientação do Professor José Ricardo Barbosa Gonçalves (o 2° orientador, que assumiu formalmente a orientação com a aposentadoria do Professor João Manuel); bem como, o apoio durante minha passagem pelo IE e às sugestões feitas na etapa final do trabalho de dissertação. A minha gratidão também ao Professor e colega Pedro Paulo Zahluth Bastos, que foi de inestimável importância pela força dada na defesa e sugestões à conclusão deste estudo.

Aos meus irmãos, João e Beto e às minhas grandes amigas Abiael, Elaine e Lílian, agradeço o apoio incondicional às opções "existenciais" feitas ao longo da minha vida "adulta". Da mesma forma, à minha tia Maria e meus queridos primos – Cezar, Vera, Sérgio e filhos – não haveria palavras suficientes para expressar a gratidão por tudo que sempre fizeram por mim. Aos amigos "desde sempre" e aqueles que fui "acumulando" pelo caminho (a única acumulação que vale a pena*) - Adriane, Alcides, Ana Paula, Andres, Denise (além de amiga, cunhada), Enzo, Fabiana, Marina, Máximo, Norberto, Pedro, Sérgio Braga, Silvio Cunha, Verônica - agradeço, além da "força", os bons momentos de convivência, que amenizaram a solidão do isolamento que a realização deste trabalho impunha. Pela mesma razão, agradeço ao meu sobrinho por existir. Aos colegas da Facamp – especialmente Adriana, Bura, Débora, Drumonnd, Ernesto, Luís Fernando, Mariutti e Tatá - "aquele abraço" e muito obrigada pelos divertidos momentos passados juntos nestes últimos meses. A todos prometo não atormentar mais com a "minha cruz": a TESE.*

Aos funcionários do Instituto de Economia da Unicamp, especialmente a Cida e ao Alberto, minha gratidão pelo apoio e presteza com que sempre me atenderam.

Finalmente, devo observar que todos os mencionados acima não têm qualquer responsabilidade sobre o conteúdo deste trabalho, as posições aqui assumidas e os seus prováveis equívocos são de minha inteira e absoluta responsabilidade.

---

* E, por favor, não digam que estou sendo falsa.

* O que não significa, evidentemente, que não a substituirei por outra.

SUMÁRIO

Apresentação *1*

Capítulo1
Esse obscuro objeto de desejo 7
1. Estado e capital *11*
2. Financeirização global e Estados Nacionais *26*

Capítulo 2
Sem destino 35
1. Estado e dependência *40*
2. Um propósito e nenhum caminho *47*

Capítulo 3
Os melhores anos de nossas vidas 61
1. O "prussianismo desfigurado" 73
2. A última tentativa *81*
3. O fracasso da última tentativa *89*

Capítulo 4
Átame 99
1. Poucos, ricos e poderosos *104*
2. Dívida pública e acumulação financeira *108*
3. (Des) razões de Estado e outras razões *114*

Capítulo 5
A regra do jogo 123
1. Processo decisório e campanhas empresariais *127*
2. O fim da "paz delfiniana" *131*
3. A economia é política *142*

Capítulo 6
Os deuses vencidos 151
1. O ajuste externo *158*
2. O ajuste privado *171*

Capítulo 7
A Comilança 179
1. O que esperar do porvir *187*

Resumo

O objetivo deste estudo é a reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento capitalista no Brasil. A partir da análise do caso brasileiro, procuramos analisar o papel do Estado num processo de industrialização retardatária, procurando identificar os limites políticos ao processo de monopolização da economia idealizado pelos governos militares, fundamentalmente pelo governo Geisel, tendo em vista o conjunto das relações estabelecidas entre Estado e empresariado nacional, bem como as relações estabelecidas com o capital estrangeiro e o sistema financeiro internacional. O período privilegiado se justifica por entendermos que, durante o governo Geisel, não apenas fracassou a tentativa de re-equilibrar o tripé da economia brasileira – em favor do capital nacional-, como o País tomaria um caminho sem volta rumo à implosão do Estado "desenvolvimentista", com a eclosão da "crise da dívida" do início dos anos 80. Isto porque, a partir deste governo, a liberação e mesmo incentivo, pela política estatal, às órbitas especulativas da atividade financeira tornar-se-iam o meio por excelência de equalização e harmonização dos diversos interesses dominantes, servindo à amortização dos conflitos entre as frações do grande capital, nacional e estrangeiro. Por sua vez, dissensões importantes no interior do bloco no poder, relativas à política desenvolvimentista do II PND – à forma como se buscou implementá-la e ao não cumprimento dos objetivos projetados -, enfraqueceriam decisivamente as bases de sustentação do regime autoritário, proporcionando maior espaço à atuação dos movimentos populares e partido de oposição na luta pela redemocratização do País.

O título "deus e o diabo na terra do sol" foi inspirado pelas imagens de onipotência (nas visões sobre o Estado, presentes no pensamento social latino-americano) e tibieza (no enfrentamento dos interesses dominantes estabelecidos) que caracterizam os estudos sobre o papel do Estado no processo de industrialização brasileiro. A tese está dividida em sete capítulos e todos levam como título nomes de filmes. No capítulo 1, "Esse obscuro objeto de desejo", apresentamos uma breve reflexão sobre o objeto de estudo: o Estado capitalista; encerrando com breves considerações sobre o tema da globalização e o futuro dos Estados Nacionais. O capítulo 2, "Sem destino", é sobre o papel do Estado nos processos de industrialização latino-americanos, no qual apresentamos a problemática mais geral da nossa reflexão sobre o caso brasileiro. No capítulo 3, "Os melhores anos de nossas vidas", fazemos uma exposição sobre o papel do Estado na transição capitalista no Brasil, resgatando os limites e avanços em três momentos privilegiados do processo de industrialização brasileiro: a Era Vargas, o governo Juscelino Kubitschek e o governo Geisel. O capítulo 4, "Átame", discorre sobre a política econômica dos governos militares entre 1964-1980, buscando apontar a correlação existente entre o processo de acumulação no setor bancário local e a política de endividamento externo. O capítulo 5, "A regra do jogo", analisa as campanhas empresariais que marcaram o governo Geisel (examinando os limites políticos à transformação do padrão de industrialização brasileiro pretendido com o II PND). O capítulo 6, "Os deuses vencidos", trata das causas da falência financeira do Estado desenvolvimentista no Brasil. No capítulo 7, "A comilança", concluímos nosso estudo refletindo sobre as perspectivas atuais, no quadro da dependência e vulnerabilidade externa que delimitam a autonomia do Estado brasileiro.

Apresentação

O objetivo deste estudo é a reflexão sobre o Estado na periferia do capitalismo. A partir da análise do caso brasileiro, iremos discorrer sobre o papel do Estado no processo de industrialização, com ênfase sobre o período do regime militar (1964-1984), o governo Geisel em especial. Nossa intenção é identificar os limites políticos ao processo de monopolização da economia idealizado pelos governos militares, fundamentalmente pelo governo Geisel, tendo em vista o conjunto das relações estabelecidas entre Estado e classes sociais dominantes, bem como as relações estabelecidas com o sistema financeiro internacional.

O período escolhido se justifica por entendermos que (concordarmos com estudos a respeito), durante o governo Geisel, não apenas fracassou a tentativa de re-equilibrar o tripé da economia brasileira – em favor do capital nacional-, como o País tomaria um caminho sem volta rumo à implosão do Estado "desenvolvimentista" no início dos anos 80, quando a "crise da dívida" determinaria a falência financeira do Estado brasileiro. Foi a "ciranda financeira", consolidada a partir deste governo, que abriu caminho à transformação do padrão de acumulação vigente desde meados dos anos 50 – o tripé empresa estatal, capital estrangeiro e capital nacional – para o padrão que se consolidará nos anos 90, com o desmantelamento das empresas estatais.

Desta perspectiva, a partir do governo Geisel, a liberação e mesmo incentivo, pela política estatal, às órbitas especulativas da atividade financeira tornar-se-iam o meio por excelência de equalização e harmonização dos diversos interesses dominantes, o que serviria à amortização dos conflitos entre as frações do grande capital, nacional e estrangeiro (se

estendendo aos anos 90, no que tange à compreensão do processo de desestatização/desnacionalização da economia). Mesmo assim, assistimos ao surgimento de dissensões importantes no interior do bloco no poder, relativas à política desenvolvimentista do governo Geisel – à forma como se buscou implementá-la e ao não cumprimento de metas projetadas -, enfraquecendo as bases de sustentação do regime autoritário e proporcionando maior espaço à atuação dos movimentos populares e partido de oposição na luta pela redemocratização do País.

A visão do Estado que orienta este estudo, parte do pressuposto de que o Estado capitalista é sempre um "Estado de compromisso". Isto é, no processo de elaboração e implementação da política estatal - sobretudo de sua política econômica -, os governos tendem a buscar uma "política de compromisso" com relação aos interesses das frações de classe dominantes. Tal política consiste na tentativa de equalização dos diversos interesses em jogo, por meio do atendimento, além dos interesses econômicos de frações do grande capital, de interesses econômicos de frações subordinadas do bloco no poder, amortecendo e harmonizando, na medida do possível, as disputas de interesses. Trata-se, evidentemente, sempre de um processo conflituoso, no qual os rumos da política estatal vão sendo definidos ao sabor da luta política. No caso dos países periféricos e dependentes, a formulação de tal política envolve a equalização entre os interesses do capital estrangeiro e as frações de capital local (dilema enfrentado, como indicaremos, cada vez mais, também pelos Estados Nacionais dos países centrais num mundo "globalizado").

Algumas idéias-chave conduzirão os capítulos:

1. Uma "visão de Estado" perpassa o pensamento social latino-americano, estando presente na atuação da própria burocracia (sua cúpula) do Estado no processo de

elaboração das políticas estatais. Visão do Estado, marcada pela ilusão de autonomia do Estado diante das demais dimensões da estrutura social - a esfera econômica e a dimensão das práticas de classes – visão que, no governo Geisel, será derrotada pela Política, enquanto a esfera dos conflitos políticos, identificada à luta para influir sobre os rumos do processo decisório estatal.

2. A política econômica dos governos militares entre 1964-1980, promoveu o fortalecimento do capital bancário face os demais setores da economia local. E foi, sobretudo, a política de endividamento externo que favoreceu a reprodução dos interesses do capital bancário local (e internacional). Endividamento que, como procuraremos indicar, encontra na dinâmica da acumulação capitalista mundial sua principal causa. Todo problema é que o fortalecimento do setor bancário no Brasil não resultou na conformação de um capital financeiro – a partir da articulação entre indústrias e bancos nacionais.

3. As reformas financeiras do pós-64 promoveram a articulação do processo de acumulação brasileiro ao mercado financeiro internacional, gerando uma articulação de interesses ("sobredeterminante") entre o capital bancário local e o capital financeiro internacional - em princípio, conciliável com os interesses do conjunto das frações do grande capital, bem como com os ideais de "Brasil-Potência" dos militares -, que serviria à consolidação da hegemonia do capital bancário no interior do bloco no poder nacional.

4. Ao alçar, com o II PND, o setor de bens de produção (insumos básicos e bens de capital) à condição de prioritário, o governo Geisel buscou viabilizar uma acomodação de interesses, de forma a não atingir interesses fundamentais do bloco

no poder, na qual a atividade financeira especulativa acabaria por se transformar no seu principal elemento. Desta perspectiva, o governo Geisel marca o ponto de "viragem", em que o capitalismo brasileiro se transformou em capitalismo financeiro, não no sentido da fusão entre capital bancário e capital produtivo e, sim, no da consolidação hegemônica dos interesses financeiros no interior do bloco no poder. Hegemonia que, desvinculada da atividade produtiva, indubitavelmente implica no predomínio da atividade financeira meramente especulativa.

5. O que foi determinante no fato da política econômica dos dois últimos governos militares, além de não levar à concretização do sonho de Brasil-Potência, culminar na "década perdida" dos 80, em que o peso da dívida implicaria no completo estrangulamento financeiro do Estado, garroteado pelo FMI e credores internacionais. Processo de estrangulamento financeiro do Estado intensificado pela política de endividamento público interno, que asseguraria a realização do lucro pelo grande capital privado nacional, impedindo que o acirramento dos conflitos políticos internos inviabilizassem a implementação da política de ajuste imposta pelo capital financeiro internacional.

Em resumo, apresentamos acima a temática mais geral envolvida na reflexão sobre as relações estabelecidas entre Estado e frações de classe dominantes no Brasil que nortearão este estudo. No capítulo 1, apresentaremos uma breve reflexão sobre o Estado capitalista, indicando o caminho que julgamos mais frutífero à abordagem do tema, encerrando o capítulo com breves considerações sobre o tema do Estado Nacional e a globalização. No capítulo 2, escreveremos sobre o Estado na periferia do capitalismo, apresentando a problemática mais geral da nossa reflexão sobre o caso brasileiro. No capítulo 3, faremos

uma exposição sobre o papel do Estado na transição capitalista no Brasil, resgatando alguns limites e avanços em três momentos privilegiados do processo de industrialização brasileiro: a Era Vargas, o governo Juscelino Kubitschek e o governo Geisel. No capítulo 4, realizaremos uma exposição sobre a política econômica dos governos militares entre 1964-1980, buscando apontar a correlação existente entre o processo de acumulação no setor bancário local e a política de endividamento externo. Nos capítulos 5, trataremos das campanhas empresariais que marcaram o governo Geisel (examinando os limites políticos à transformação do padrão de industrialização brasileiro pretendido com o II PND). No capítulo 6, discorreremos sobre os efeitos da "crise da dívida" durante o último governo militar. No capítulo 7, concluiremos nosso estudo, refletindo sobre as perspectivas atuais, no quadro da dependência e vulnerabilidade externa que delimitam a autonomia do Estado brasileiro.

Neste início de século, são repostos, em certa medida, os mesmos desafios que o governo Geisel se propôs enfrentar: o fortalecimento do capital nacional; a superação dos problemas infra-estruturais (energéticos em especial); o incentivo às exportações; a inclusão social e o desenvolvimento regional. Dessa forma, acreditamos que a compreensão dos limites políticos enfrentados pelo governo Geisel contribuirá à reflexão sobre as possibilidades e limites atuais.

A questão dos limites estruturais (fruto da articulação entre fatores internos e externos) ao desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos/dependentes e a constante reprodução das relações de dominação-subordinação imperialistas e seus efeitos no interior dos países periféricos atravessará este estudo. Da perspectiva analítica, esse será o grande problema na abordagem da história contemporânea (político-econômica) do Brasil,

recorrendo à análise "dinâmica" sem escaparmos à análise "estática", buscaremos conciliar o que pode ser inconciliável.

Cabe observar que não abordaremos a questão da forma do Estado e do regime político no pós-64; a referência aos processos de militarização do Estado brasileiro só se fará quando necessária ao andamento da análise que pretendemos desenvolver. Mas retomaremos aqui, análises sobre a Era Vargas e o governo JK, bem como sobre os governos militares de uma maneira geral, a fim de alcançarmos um melhor enquadramento dos limites à conclusão do processo de industrialização, sob a égide do Estado, pretendido pelo governo Geisel. Todavia, a identificação dos conflitos políticos, que vão delimitando o campo da ação estatal, se fará por meio da análise (*a posteriori*) da política econômica do Estado brasileiro. Ou seja, não focaremos a análise sobre a luta política travada por meio de instituições representativas dos diversos interesses das forças sociais presentes na sociedade (partidos políticos, sindicatos, associações de classe, meios de comunicação de massa), ao contrário, estes aparecerão indiretamente, por meio da análise sobre a política econômica estatal.

Em síntese, o que se pretende aqui é refletir sobre o papel do Estado no processo de acumulação capitalista no Brasil, retomando o debate sobre o Estado na periferia do capitalismo, nos quadros da constante reprodução das formas de dominação e subordinação imperialistas.

1

Esse obscuro objeto de desejo

Se Deus é dúvida, mais verdadeira o é tal afirmação quando referida ao "deus mortal". Não há, nas Ciências Sociais, objeto mais enigmático que o Estado capitalista. Por isso, tudo o que aqui for dito acerca do tema tem o escopo apenas de enquadrar "teoricamente" este obscuro objeto.

O que é o Estado? Existe uma teoria do Estado capitalista e, especialmente, existe uma teoria do Estado para a periferia do capitalismo?

Comecemos pelo final: não existe uma teoria do Estado para a periferia do capitalismo (distinta de uma possível teoria do Estado capitalista em geral). O Estado capitalista na periferia apresenta, como características constantes, àquelas que definem também o Estado capitalista nos países centrais: da perspectiva jurídica, o direito capitalista consagra formalmente a igualdade jurídica, ao mesmo tempo em que individualiza os agentes da produção; da perspectiva da organização do aparelho de Estado, o que temos são as características da burocracia moderna, identificadas por Max Weber: abolição do critério de classe no recrutamento dos funcionários estatais; hierarquização das funções estatais segundo o critério da competência técnica; não-identidade entre os recursos materiais do Estado e os recursos materiais dos proprietários dos meios de produção (separação formal entre o "público" e o "privado"); definição das tarefas estatais como funções impessoais; a autoridade como emanação do cargo e não como atributo pessoal do funcionário, etc.

Finalmente, não podemos deixar de fora a clássica definição weberiana de que pertence ao Estado o monopólio do uso legítimo da força (na manutenção da ordem social)[1].

Eis o mínimo denominador comum que deve nortear qualquer tentativa de definição do Estado capitalista (seja na fase concorrencial, seja na fase monopolista do capitalismo): direito burguês, quadro administrativo burocraticamente organizado (burocratismo) e monopólio legítimo do uso da violência. É claro que, na periferia, esses elementos assumem muitas vezes um caráter eminentemente formal, mas formalmente existem e atuam acirrando as contradições que atravessam o Estado periférico.

Interessa-nos salientar que à construção do tipo de dominação racional-legal (do Estado Moderno) corresponde o processo (ideológico) de neutralização e despolitização de um

---

1. **O autor que mais avançou no campo das tentativas de elaboração de uma teoria (marxista) do Estado capitalista, a partir da obra de Max Weber e dos estudos políticos de Marx, bem como de outros autores marxistas, foi Nicos Poulantzas. E, conforme Décio Saes, para Poulantzas: "(...) o direito burguês não se reduz à lei (escrita ou não, organizada segundo o critério de uma maior ou menor compartimentação em seções: Constituição, códigos especiais, etc.); ela engloba também o processo de aplicação da lei (= concretização do seu caráter impositivo). Nessa medida, faz parte da estrutura jurídica burguesa, toda organização material e humana coletiva que desempenha essa função: juízes e tribunais, processo entre as partes. Ou, em outras palavras: o poder judiciário"(1985: 38). Por sua vez, "(...) o burocratismo se distingue, analiticamente, da burocracia. Esta é a categoria social dos funcionários, civis ou militares; aquele é o sistema de organização que enquadra as práticas dos funcionários e determina a formação de uma tendência ideológica própria a essa categoria"(Ibid., p. 43). Sendo que, por burocratismo, não devemos entender simplesmente um conjunto de normas técnicas (neutras), mas antes a essência do "despotismo burocrático": a hierarquização das tarefas do Estado enquanto estrutura de dominação interna ao Estado, assentada na compartimentação vertical descendente das funções e na ocultação do saber entre funcionários (oposição à igualização das competências). Mas, a despeito da definição poulantziana dos elementos acima (direito burguês e burocratismo) como sendo o núcleo da estrutura do Estado capitalista não podemos inferir, a partir daí, a existência acabada de uma "teoria do Estado capitalista" em geral. E, haveria muito no que avançar, no sentido da sua elaboração. Conforme Décio Saes, "... a teoria do 'político em geral', apresentada em *Poder político e classes sociais*, tem uma função sobretudo preparatória: a função de pôr de pé os instrumentos teóricos minimamente necessários à construção da 'teoria regional do político' no modo de produção capitalista em particular" (Ibid, 1998: 47).**

mundo cada vez mais politizado[2], processo de neutralização e despolitização que se move em torno deste núcleo estatal: direito, burocratismo e a prerrogativa do monopólio da força.

Este "mínimo denominador comum", por sua vez, indica-nos o caminho para uma definição nuclear do Estado: o Estado constitui a unidade política organizada e suprema de uma formação social (é o núcleo da dominação nas formações sociais capitalistas), pois detém o monopólio da decisão sobre a vida dos homens, conferido, em última instância, pelo monopólio da força (das armas e do direito). Ou seja, o Estado não pode ser concebido como mais uma instituição, ao lado de tantas outras, pois está acima delas. Da mesma forma, as demais instituições sociais (escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, associações empresariais) não podem ser concebidas como instituições estatais, pois não têm poder político (independente do Estado) para decidir sobre a vida dos homens, numa situação limite, de guerra, ou, em situações de "normalidade", pela permanente ameaça de sujeição (da vida, do corpo, da liberdade), daquele que for considerado (legalmente/ politicamente) "inimigo público".

Em termos *schmittianos*:

> O Estado, como unidade política decisiva, concentrou um enorme poder (*Befugnis*): a possibilidade de fazer guerra e de com isso dispor abertamente sobre a vida dos homens. Pois o *jus belli* inclui uma tal disposição; ele significa a possibilidade dupla: de exigir dos que pertencem ao próprio povo prontidão para morrer e para

---

2. **Ver Carl Schmitt. *O conceito do Político*, Petrópolis: Vozes, 1992, p. 96-120. Para o autor, o domínio do econômico (= ao da "técnica"), inaugurado pela era moderna, não pode ser considerado politicamente neutro, ao contrário, significa apenas que "(...) as oposições econômicas se tornaram políticas e [o fato de que] pode surgir o conceito de 'posição de poder econômica' apenas mostra que o ponto (*der Punkt*) do político pode ser atingido a partir da economia como a partir de qualquer domínio objetivo. (...) hoje como antes, a política permanece o destino, e apenas o que sobreveio é que a economia se tornou algo de político (*ein Politikum*) e com isso se tornou o 'destino'(p. 104)". E numa afirmação que nos transporta, deste texto de 1936 à década de 90, escreve o autor: "(...) Este Estado [teoricamente neutro] pode todavia tornar-se ainda político, porque ele ao menos teoricamente ainda conhece um inimigo, ou seja, todo aquele que não crê nesta espécie de neutralidade."(p.124)**

> matar, e de matar homens que estejam do lado do inimigo. A função bem desempenhada de um Estado normal consiste porém sobretudo em produzir no interior do Estado e de seu território uma satisfação completa, estabelecer "tranqüilidade, segurança e ordem", e assim criar a situação normal que é pressuposição para que as normas jurídicas possam valer, porque cada norma pressupõe uma situação normal e nenhuma norma pode ter validade para uma situação que frente a ela é totalmente anormal.
> Essa necessidade de satisfação dentro do Estado leva, em situações críticas, a que o Estado, enquanto unidade política, enquanto se mantém, determine por si mesmo também o 'inimigo interno'. Em todos os Estados existe por isso em alguma forma (...) de desterro, de banimento, de proscrição, desamparo legal (*Friedloslenung*), colocação como *hors-la-loi*, numa palavra, formas da declaração de hostilidade dentro do Estado. (...) Isto vale para um Estado de direito civil e constitucional, apesar de todos os compromissos de legislação constitucional, vale não menos, mas ainda mais obviamente do que para qualquer outro Estado. Pois no 'Estado constitucional', como diz Lorenz von Stein, a Constituição é a "expressão da ordem social, a existência mesma da sociedade política. Onde ela é agredida, a luta precisa por isso mesmo decidir fora da constituição e do direito, portanto com a força das armas". (Schmitt, 1992: 71-72)

Conforme Carl Schmitt, "(...) por este poder sobre a vida física dos homens eleva-se a comunidade política sobre toda outra espécie de comunidade ou sociedade" (Ibid, p.74).[3] É claro que essa delimitação do poder de Estado está relacionada ao seu papel no estabelecimento e manutenção da "ordem" dentro de uma formação social e o papel do Estado nas sociedades capitalistas tem ido muito além da mera manutenção da ordem estabelecida (pela força das armas ou da lei). Mas o debate sobre as funções econômicas do Estado, tidas como necessárias à reprodução do capitalismo, não será retomado aqui, pois não saberíamos como enfrentar a questão apontando, a partir da leitura de textos a respeito, como e porque efetivamente a intervenção econômica do Estado é importante à

---

3. **Pode parecer estranho começarmos com um autor como Carl Schmitt (o leitor saberá porque, na medida em que na leitura for identificando o arcabouço teórico que orienta este estudo). Todavia, gostamos da definição do autor para reafirmar que o Estado não pode ser identificado como uma entre outras instituições; bem como, em certa medida, do "decisionismo" que caracteriza seu pensamento político e a localização do "Político" (a partir da idéia de inimigo-amigo) como o centro da definição de Estado.**

reprodução do capitalismo; quais as funções econômicas que cabem exclusivamente ao Estado, o êxito ou fracasso na execução destas (e porquê), etc. O maior intervencionismo estatal na esfera econômica, ao longo do século XX e nos casos de capitalismo tardio, será dado como conhecido, sem a devida exploração das suas causas.

Estado & capital

No campo do pensamento político crítico (de inspiração marxista), entender porque o Estado tende sempre servir aos interesses dos detentores do capital, sem cair no reducionismo da complexidade que envolve qualquer tentativa de resposta, não tem sido um empreendimento fácil. Iremos resumir abaixo três tentativas conhecidas de respostas, com todos os conseqüentes riscos de empobrecimento do debate implicados em qualquer síntese de idéias: a) a teoria da "elite no poder"; b) aqueles que apostam na convergência de interesses entre Estado (a teoria da dependência estrutural) e detentores do capital; c) aqueles que operam com a idéia de autonomia relativa. A seleção se justifica na medida em que, como dissemos, não pretendemos retomar o tortuoso debate sobre o papel "econômico" do Estado na reprodução do capitalismo, mas apenas análises sobre a relação o Estado e os detentores do capital (a classe capitalista) que nos ajudem mais adiante a refletir sobre o Brasil. Vale observar que não pretendemos, com a exposição a seguir, descartar a possibilidade de utilização de qualquer uma das três perpectivas acima (ou de aspectos delas) nos estudos sobre o Estado, mas apenas apontar suas limitações e a impossibilidade de tomá-las como "teorias gerais" do Estado capitalista.[4]

4. **Até porque quando falamos em dependência do Estado periférico diante do capital financeiro internacional, não deixamos de nos influenciar pela "escola" da dependência estrutural.**

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

A perspectiva da "elite no poder", retomada por Ralph Miliband (1979) em *O Estado nas sociedades capitalistas* (e que inaugurou o debate sobre o Estado capitalista da década de 70[5]), defende que nas desiguais sociedades capitalistas tanto a elite econômica (que detém os meios de produção) quanto à elite política dirigente (que dirige o Estado) têm uma mesma origem burguesa. Conforme Miliband, os homens que comandam o aparelho estatal, em termos de origem social, educação e posição de classe vieram, em sua grande maioria, do mundo dos negócios e da propriedade ou da camada de profissionais da classe média alta.

Mesmo em sociedades capitalistas nas quais a educação gratuita e de qualidade é relativamente assegurada a todos, a cúpula burocrática tende a ser recrutada entre os mais abastados e a competição eleitoral consiste numa farsa (para "iludir o povo"), na qual os detentores do capital têm muito mais chances de elegerem representantes do que as forças populares. Essa origem social comum constituiria, por si só, um poderoso mecanismo à conversão dos interesses da classe capitalista nos interesses a serem perseguidos pelo Estado.

O autor apresenta vasto material empírico na sustentação deste pressuposto e, dificilmente, alguém discordaria da existência, em geral, de uma origem social comum entre elite dirigente e elite econômica nas sociedades capitalistas. Todavia, ainda que a origem social (burguesa) da elite dirigente, e as afinidades ideológicas daí decorrentes, favoreçam o atendimento dos interesses dos detentores do capital, esta é uma condição secundária, pois não é possível sustentar que o quadro seria outro se a origem social da elite dirigente fosse

5. **Ver a respeito o debate entre Miliband e Poulantzas. *Debate sobre o Estado capitalista*. Porto/PT: Ed Afrontamento, 1985.**

exclusivamente popular (ou de representantes dos interesses populares). O que não é ignorado por Miliband, porém, para o autor, na impossibilidade de abolição do capitalismo, "governos populares" não têm alternativa senão sucumbir ao poder do capital (como ocorreu, segundo ele, nas experiências de governos socialistas em sociedades capitalistas).

O problema desta linha de análise, menos que a sua tese em torno da origem social comum entre elite política dirigente e elite econômica e seus efeitos, é a redução da complexidade da relação Estado-capital, ao não levar em devida consideração o fato de que os capitalistas não são um todo único e homogêneo e lutam uns com os outros pela realização dos seus interesses. Se o fizesse, teria que responder quais são os interesses capitalistas perseguidos pela elite dirigente e porque são alguns interesses atendidos em detrimento de outros? Por que os capitalistas dispensam tanto tempo e recursos na formação de distintos grupos de pressão e eleições de candidatos (numa democracia-liberal), se os governos, de elite ou populares, são sempre favoráveis ao conjunto dos seus interesses? E mais, por que a bandeira da democracia, em várias experiências ditatoriais (como no caso do regime militar no Brasil) foi apoiada por setores da burguesia?

Enquanto a perspectiva acima supõe a convergência de objetivos entre governantes e capitalistas tendo em vista a origem social (burguesa) comum de ambos e afinidades ideológicas decorrentes; a segunda perspectiva aposta numa "convergência material" de objetivos. Isto é, mesmo que a produção de bens e serviços pelo setor público seja relevante, os recursos materiais (fiscais) do Estado dependem, em grande parte, da riqueza gerada pelo setor privado, sendo que qualquer queda no nível de investimento e de empregos se traduz em menor arrecadação tributária e em dificuldades de financiamento do déficit público. E, na verdade, como a sociedade inteira depende do processo de

acumulação no setor privado - do emprego, renda e possibilidades de consumo gerado neste setor – a atuação dos governantes acaba circunscrita àquelas decisões que, teoricamente, sejam capazes de garantir o lucro e, por conseguinte, o investimento privado dos capitalistas. Podemos concluir, assim, que a atuação do Estado em favor dos capitalistas não deixa de se pautar por "razões de Estado", no sentido da realização dos seus interesses institucionais e/ou financeiros e, no limite, dos interesses da sociedade como um todo.

Embora da perspectiva analítica seja pertinente, concretamente, este tipo de abordagem se restringe cada vez mais ao âmbito da "racionalização discursiva", pois a atuação do Estado em favor do setor privado vem se dando, via de regra, às custas de uma menor arrecadação fiscal e/ou do aumento do déficit público e do desemprego - como tem sido, por exemplo, o caso das políticas de privatização de empresas públicas lucrativas e como foi a política de estatização da dívida durante o regime militar no Brasil[6]. E não é que aqueles que dirigem a máquina estatal ajam sempre de má fé, corrompidos pelo poder do capital; não, em geral, eles acreditam nas justificativas "racionalizadas" das políticas estatais que apresentam à

---

6. **Ver a respeito Belluzzo e Almeida (2002). Em *Depois da queda*, os autores demonstram como a ação do Estado brasileiro no início dos anos 80 (a política de ajustamento) buscou preservar a estrutura empresarial privada na conjuntura recessiva às custas da falência do Estado (mantendo isenções e incentivos fiscais, subsídios e absorvendo dívidas e compromissos financeiros do setor privado). E mesmo assim o empresariado adotou uma postura defensiva – alimentada pela desconfiança quanto aos rumos da política econômica –, de ajuste do *mark-up*, que determinou um salto inflacionário no período, apesar da política de ajuste recessivo. Dessa forma, a instigante análise de Belluzzo e Almeida sobre o Brasil, nos fornece subsídios não só à relativização da idéia de convergência material de interesses entre Estado e capital como à idéia de instrumentalização direta do Estado (da sua política econômica) pelos detentores do capital . Ou seja, a política recessiva de ajustamento e a instabilidade monetária decorrente era contrária aos interesses dos detentores da riqueza privada em geral, que responderam a ela com medidas defensivas - de desendividamento e ajuste de preços, por exemplo - e, embora, o governo pudesse "impor" tal política de ajuste (escudado pela necessidade de responder à crise – e pressão - internacional), respondeu à pressão política do setor privado amparando-o com políticas de isenções e incentivos fiscais; subsídios e absorção de dívidas e compromissos financeiros. Claro que o amparo foi justificado sob o argumento de que a preservação da estrutura privada e a restauração do equilíbrio corrente das contas externas a ser promovido pelo ajuste criariam as condições para que a economia voltasse a crescer. Mas entre a justificativa racionalizada e os fatos há um longo abismo.**

nação, acreditam que tais políticas vão levar aos objetivos perseguidos – crescimento econômico, desenvolvimento, modernização da estrutura produtiva. O problema é que, se alguma espécie de convergência material de objetivos entre governantes e capitalistas orienta a política econômica estatal, na maioria das vezes o mesmo não se pode dizer dos objetivos e expectativas que orientam as ações dos agentes econômicos privados[7].

A decorrência lógica da dependência estrutural do Estado com relação ao processo de acumulação privada, segundo Offe (1975), é que os governantes não têm poder de impor políticas, mas apenas de fazer ofertas aos agentes econômicos privados (no sentido de incentivar determinados comportamentos pelos agentes privados) que, se não aceitas, não terão chances de implementação e, se aceitas, a capacidade de direção estatal se restringirá diante da interferência destes agentes na sua gestão/implementação. Além disso, o Estado é institucionalmente organizado de modo que certas ofertas sejam, de antemão, excluídas no interior do Estado (por um processo de "filtragem institucional"), não chegando sequer a ser matéria de discussão nas sociedades capitalistas. Trata-se da "teoria da seletividade institucional", bastante recorrente em estudos brasileiros na abordagem do Estado, mas que enfrenta várias dificuldades empíricas – por exemplo: como funciona essa "filtragem

---

7. **Na verdade, acreditamos que a convergência de interesses entre os representantes do Estado e os detentores do capital existe sempre, mas não é necessariamente ideológica (tendo em vista a origem social comum) ou econômica (tendo em vista a dependência estatal dos recursos gerados no setor privado) e, sim, "político-existencial": a manutenção da ordem estabelecida da qual depende a existência de ambos. E não é que os agentes estatais (ou os capitalistas) tenham uniformemente a consciência de que sua existência depende da ordem capitalista estabelecida e ajam, portanto, coerentemente em prol deste objetivo. Na verdade, os homens em geral desejam a estabilidade, tranqüilidade e manutenção da ordem social e depositam no Estado suas expectativas neste sentido. Desejo (de estabilidade) e medo (de que seu mundo desabe), como afirmava Hobbes, são as razões últimas das sociedades políticas (o que, num sentido antropológico, tem a ver com o instinto de preservação/sobrevivência que define todo animal). Explorar as conseqüências políticas práticas deste princípio "existencial", articulado à capacidade auto-reprodutiva do capitalismo, provavelmente seria um caminho bastante frutífero à elucidação das "obscuras" (e em geral obscenas) relações entre Estado e capital nas sociedades capitalistas.**

institucional", quais as questões proibitivas (que não passam pelos filtros), existe um padrão único para todo e qualquer arranjo institucional do sistema estatal ou os "filtros" variam de Estado para Estado, de conjuntura para conjuntura, de país para país. Enfim, não há dúvidas que os detentores do capital têm poder político para impedir e/ou boicotar a implementação de políticas estatais (e que isto está contemplado no processo de elaboração e proposição de políticas estatais), porém a "teoria da seletividade" consiste num exercício teórico muito pouco produtivo.

Mesmo a idéia de que os Estados não possam impor políticas, mas apenas ofertá-las aos agentes privados (que as aceitam ou não), é pertinente apenas se por imposição entendermos uma autonomia absoluta à atuação estatal para elaborar e implementar políticas. Pois, muitas vezes, políticas são efetivamente impostas e implementadas, caso contrário nenhuma política tributária taxando o grande capital seria "ofertada", já que dificilmente seria aceita[8]. Se, no processo de implementação, as políticas adquirem novos conteúdos (e sempre o adquirem) ou são abandonadas (e não necessariamente devido ao boicote dos agentes econômicos, ainda que isto seja o mais comum), isto não significa que o Estado não possa impor políticas, apenas fazer "ofertas" que, de antemão, teriam maiores chances de serem aceitas. O melhor é reconhecer ao Estado a capacidade também de impor políticas, cujo êxito na implementação está condicionado ao poder das forças sociais que

8. **O que não se restringe a política tributária. O II PND, por exemplo, conforme Carlos Lessa (1988), quando anunciado à nação, já estava em execução, com várias medidas implementadas, se não foi implantado na íntegra (ou se foi abandonado dois anos depois) isto se deve, não apenas à "luta política" que envolve qualquer processo de implantação de políticas econômicas (ainda mais num plano daquela magnitude), como às condições externas adversas. A recente imposição do *curralito*, na Argentina, é outro exemplo; é verdade que se trata de uma medida destinada a salvar o sistema financeiro local e que, portanto, atende aos interesses deste setor. Sim, não estamos dizendo que, políticas "impostas" possam ser politicamente neutras (a política nunca é neutra e a capacidade do Estado de impor políticas**

apóiam tais políticas e a decorrente capacidade do Estado de responder - ou não responder - às reações contrárias (em geral, com compensações aos setores contrariados, quando é insuficiente a inação estatal diante de privilégios já estabelecidos).

Por tudo que foi dito até aqui, a abordagem que se pretende desenvolver neste estudo está muito mais alinhada à terceira perspectiva – à idéia de autonomia relativa. Afinal não podemos, após afirmar que o Estado constitui a unidade política suprema de uma formação social desprovê-lo totalmente de autonomia decisória; nem podemos analisar as reações dos agentes econômicos a partir das suas expectativas futuras se reduzimos o Estado à condição de mero instrumento nas mãos dos representantes do grande capital.

Cumpre esclarecer que a idéia de autonomia relativa do Estado que será aqui adotada é tributária da obra de Nicos Poulantzas - e suas re-interpretações e avanços por Décio Saes-, pois apesar de reconhecermos as contribuições dos estudos "neo-institucionalistas" sobre o tema - cuja ênfase recai sobre as instituições estatais e os arranjos institucionais que podem proporcionar "maior" ou "menor" autonomia ao Estado[9]-, novamente nos preocupamos com a delimitação de um referencial mínimo, a partir do qual a idéia de autonomia relativa possa ser esclarecedora independentemente do "arranjo institucional" do Estado. E vale ressaltar, conforme Décio Saes, que: "(...) Para o Poulantzas de *Poder político e classes sociais*, a autonomia relativa do Estado não é um conceito; é sim, um tema geral, a ser explorado em múltiplos registros ao longo de todo trabalho teórico." (Saes, 1998: 52)

---

está relacionada às forças sociais que o apóiam), apenas salientando que a idéia de "ofertas" pode ser contestada nestes casos, justamente porque o "capital" não é um todo único e homogêneo.

9. Ver a respeito Theda Skocpol et alli (1985).

Mas a despeito da idéia de autonomia relativa (que deve resgatar a dimensão dos conflitos políticos), adiantamos o grande problema da análise de Poulantzas (1977): a defesa da identificação objetiva (e permanente) entre a função geral do Estado - enquanto fator de coesão nas formações sociais capitalistas - e os interesses gerais da classe dominante, em especial os interesses da fração hegemônica.

Conforme observou Perissinotto:

> (...) ao estabelecer uma "relação necessária" entre as ações daquele [o Estado] e os "interesses gerais" desta [a fração dominante], a própria idéia de autonomia ou especificidade do aparelho estatal se esvai, já que este e seus agentes (a burocracia) estão, em última instância, "destinados" a cumprir uma função que lhes é objetiva e exteriormente atribuída pelas exigências, no largo prazo, da dominação de classe (ou pelas imposições objetivas do sistema), exigências que devem ser cumpridas inexoravelmente. (Perissinotto, 1999: 33)

Efetivamente, essa é uma leitura pertinente da análise desenvolvida por Poulantzas, mas não é a única, no conjunto da sua obra[10] é possível resgatar as incertezas impostas pelos conflitos de interesses. Justamente por não serem os capitalistas uma classe homogênea, as relações entre os dirigentes da cúpula estatal (que também não constitui um núcleo único e homogêneo) e os detentores do capital devem ser vistas como relações conflituosas envolvendo a classe capitalista, os dirigentes do aparelho de Estado e a classe trabalhadora.

O autor opera com a idéia de frações para afirmar a existência de capitalistas de diferentes "tipos", que lutam entre si para influir sobre a política estatal (notadamente, sobre a política econômica) – frações da classe capitalista que se distinguem por diferentes funções no processo econômico: produtiva, comercial, financeira, agrária; ou pelas diferentes

10. Notadamente em *O Estado, o poder, o socialismo*, 1985.

dimensões do seu capital: grande capital, médio capital. Estes capitalistas de "diferentes tipos" – e também os de "tipos semelhantes" (por exemplo, os representantes do capital monopolista)-, em suas relações com o Estado, conformam o que Poulantzas denomina de bloco no poder: a unidade contraditória da classe dominante (ou classes dominantes), em suas relações com o Estado. Sendo que não se deve compreender o bloco no poder como uma superaliança de classe, mas sim como a condição dominante comum (de proprietários) aos detentores da riqueza, cuja unidade é sempre contraditória e conflituosa.

Esta "unidade contraditória" do bloco no poder se faz sob a égide de alguns interesses hegemônicos e, se por bloco no poder devemos entender a unidade contraditória das frações da classe dominante em suas relações com o Estado, a palavra hegemonia é usada por Poulantzas para nomear a preponderância política de alguns interesses no interior do bloco no poder: aqueles que se impõem à política do Estado como prioritários. E é através do Estado, do conjunto dos seus aparelhos, do jogo interno de suas instituições, que os interesses dominantes no bloco no poder se transformam no interesse geral da classe dominante e o interesse geral da classe dominante em interesse geral da nação (no sentido de que devem ser perseguidos pelo Estado). Dessa forma, a formulação das políticas estatais, da política econômica em especial, constitui um campo de luta no interior da cúpula do Estado, no qual se decidem questões fundamentais relativas aos interesses capitalistas. O resultado da luta entre os "diferentes capitalistas" visando influenciar os rumos da política estatal reflete as relações de força entre eles. Ou seja, o topo do aparelho estatal é constituído de ramos decisórios altamente poderosos (sobretudo aqueles estratégicos à economia), é sobre estes ramos que os capitalistas lutam para influir e impor seus interesses.

Nesse processo, nas frestas dos conflitos políticos, são delineados os limites à autonomia relativa do Estado na condução do processo decisório em torno da política estatal, processo que implica sempre na conformação de uma "política de compromisso" pelo Estado com relação às frações dominantes (necessária à própria base de sustentação dos governos). Tal política consiste na equalização dos diversos interesses em jogo, por meio do atendimento, além dos interesses econômicos dominantes, de interesses econômicos subordinadas do bloco no poder, amortecendo e harmonizando, na medida do possível, os diversos interesses em conflito. Conforme Décio Saes, no capitalismo monopolista tal política consiste, sobretudo, em:

> (...) "neutralizar" ou "sufocar" as contradições entre o capital monopolista e as demais frações da classe dominante (...). Ora, "neutralizar", "amortecer" ou "sufocar" as contradições entre fração hegemônica e frações subalternas da classe dominante implica contemplar, na implementação da política de Estado, alguns interesses econômicos secundários das frações subalternas às expensas de interesses econômicos igualmente secundários da fração hegemônica. O Estado capitalista tende assim à execução de uma política de compromisso (trata-se aqui da fórmula empregada por Poulantzas em *Facismo e ditadura*; e não, da fórmula de Weffort) que, ao invés de inviabilizar (...), a concretização da hegemonia política no seio do bloco no poder, instaura, através da neutralização dos conflitos políticos entre frações, as condições indispensáveis ao exercício de tal hegemonia (Saes, 2000: 159).

Isto é claro, sobretudo, nos grandes "planos" de política econômica, mas pode ser identificado no dia a dia da política do Estado, na medida em que uma política favorecendo determinado setor, ao provocar a reação de outros setores, pode levar à adoção de políticas de "compensação" de forma a também atender interesses secundários destes. Acrescentamos que os períodos de crise política são justamente aqueles em que o Estado não consegue minimamente contemplar e harmonizar a diversidade de interesses que compõem o bloco no poder.

A idéia de "política de compromisso" significa também que a noção de "interesse geral", "soberania popular", etc., não são meras mistificações, sem conteúdo concreto, pois atuam sobre o Estado capitalista ("de fora", por meio da pressão das classes dominadas e, "de dentro", pela identificação de segmentos estatais/governamentais com tais idéias-mitos), **obrigando** à incorporação de certos interesses econômicos das classes dominadas pela política estatal. Interesses estes, muitas vezes contrários a interesses econômicos das classes dominantes, mas necessários à legitimação dos governos na medida em que servem à sustentação das noções de "interesse geral" e "bem comum" (do contrário, o processo ideológico de neutralização, despolitização do Estado moderno nem poderia se sustentar).

Obviamente, a garantia de certos interesses econômicos das classes dominadas - assim como de frações subordinadas no interior do bloco no poder -, além de depender da capacidade de organização e pressão política dessas, encontra-se limitada pela "reação" de frações do capital que, diante de políticas contrárias aos seus interesses imediatos, podem responder com ameaças de boicote econômico (demissões em massa, fuga de capitais, greve de investimentos), formação da opinião pública (através dos meios de comunicação de massa) contra medidas estatais, oposição parlamentar, "vazamento" de denúncias por setores da burocracia etc. Por sua vez, a garantia dos interesses econômicos de certas classes dominadas pode permitir ao Estado, efetivamente, apresentar-se como organização política acima dos interesses privados e, assim, apoiar-se em certas classes dominadas para fazê-las, de algum modo, funcionar contra a classe dominante, utilizando-se das primeiras para ampliar sua autonomia no processo de definição/implementação da política estatal[11].

11. A idéia de autonomia relativa do Estado em Poulantzas avança em relação àquela, desenvolvida por Marx, nas suas análises sobre o bonapartismo, para designar a autonomia do Estado numa conjuntura em que nenhuma das classes

O que significa que a "política de compromisso" do Estado não pode ser concebida como uma ação "planejada", "racional" e, sim, definida no âmbito da luta política numa **conjuntura** concreta, assim como a margem de autonomia relativa do Estado para implementá-la. Não é que a alta cúpula burocrática não possa "planejar" (e/ou "impor") **uma política estatal**, mas este planejamento deve buscar formas de contemporizar os diversos interesses em jogo e, mesmo assim, o processo de implementação dos "planos" **estatais** não estará livre, pelo contrário, de condicionamentos impostos pelas disputas de interesses estabelecidos ou que forem surgindo. Ou seja, não há autonomia absoluta nem no **momento** de elaboração, nem no da implementação; além disso, os resultados das políticas estatais em geral escapam aos objetivos declarados e/ou perseguidos pelos governantes.

Podemos identificar, pelo menos, três grandes campos de conflitos em torno do processo decisório estatal que, geralmente, opõe capital (frações deste) e Estado: políticas que **perseguem** interesses materiais/institucionais do Estado, notadamente a política fiscal-tributária; políticas envolvendo – direta ou indiretamente – os interesses imediatos dos **diversos** capitalistas (desde a licitação para obras públicas até a política de crédito, de juros e cambial do Estado); políticas trabalhistas - salarial, previdenciária, assistencial, etc.

Os conflitos em torno da política tributária são universais, mas são inúmeras as situações que podem ser exploradas. Conforme Saes:

---

dominantes têm força suficiente para "controlar" o Estado; conjuntura em que o Estado amplia sua margem de autonomia apoiando-se em outros setores da sociedade (no caso do bonapartismo: o campesinato francês). Por autonomia relativa do Estado, Poulantzas, ao contrário, quer designar não somente esta característica do Estado decorrente de uma situação conjuntural específica, mas uma característica constante do Estado capitalista. A autonomia relativa do Estado em determinadas conjunturas seria portanto a manifestação extremada de uma característica do Estado capitalista em geral, decorrente da luta de classes, e o Estado capitalista seria sempre um "Estado de compromisso".

> O analista político pode deparar com situações históricas bem mais complexas, como aquelas em que a ação estatal procura induzir a transformação – "pelo alto"- da "situação de classe" e dos interesses econômicos de uma fração da classe dominante, sem que seja plausível (e portanto visível) o consentimento de tal fração com relação a essa política transformadora. Assim, por exemplo, a burocracia estatal pode buscar a transformação, através de uma série de medidas econômicas, de uma burguesia industrial nativa, (...) dependente, numa burguesia nacional, capaz de liderar o processo interno de industrialização e a luta pela independência econômica do país diante das grandes potencias capitalistas. Ela pode também perseguir a conversão de uma classe fundiária pré-capitalista em burguesia agrária típica das formações sociais capitalistas. É previsível que tanto a burguesia industrial dependente quanto o latifúndio pré-capitalista resistam à ação estatal de transformação "pelo alto" de sua "situação de classe".(...) Nos casos em pauta, a resistência da fração de classe dominante sujeita à pressão burocrática consiste, antes, na "reserva" diante de uma política estatal que busca liquidar certos interesses econômicos atuais em prol da instauração de novos interesses econômicos.(Saes, 2000: 160)

Em resumo, não se pode reduzir a função do Estado à realização da hegemonia política de determinados interesses econômicos, nem reduzir o Estado a um mero utensílio em mãos dos capitalistas. Na verdade, se determinados interesses econômicos tendem a predominar politicamente, isto se deve, em geral, à sua preponderância no plano econômico, que se traduz em recursos político-ideológicos fundamentais à realização política dos seus interesses econômicos. E se os resultados das relações conflituosas entre o Estado e os detentores da riqueza podem ser genericamente previsíveis (as forças estatais cedendo à pressão dos capitalistas), são sempre incertas as previsões em torno dos resultados parciais da luta política constante em cada conjuntura histórica, pois são muitas as variáveis a serem levadas em consideração – e, entre essas, a mais importante: a posição e capacidade de pressão dos vários setores das classes assalariadas, inclusive de setores da burocracia estatal (não desvinculadas dos interesses das forças sociais presentes na sociedade).

Não estaríamos, dessa forma, superdimensionando a esfera do Político? E assim, afirmando que tudo é possível dependendo dos rumos da luta política? Sim, todavia a radicalidade do argumento deve ser amenizada, levando-se em conta que esta luta ocorre no interior de uma determinada estrutura de dominação, que consiste numa estrutura de valores[12] que se reproduzem em todas as esferas da vida social, notadamente na esfera dos conflitos políticos. Estamos pensando num conjunto de valores "de longa duração" que delimitam o campo do político, sendo a constante reprodução dessa estrutura de valores fundamental para entendermos como uma estrutura de dominação pode se reproduzir ao longo de séculos - como ela se traduz, nas formações sociais concretas, em "pactos" de dominação e como a luta política está delimitada por estes[13].

Finalmente, antes de avançarmos, seria pertinente abordar o argumento de que no mundo atual as diferentes funções do capital são cada vez mais desempenhadas por um mesmo grupo, sendo que o capital não-monopolista estaria condenado a desaparecer face o acúmulo de poder do grande capital monopolista, situações que colocariam "em xeque" a idéia de fracionamento. Para o caso brasileiro, acreditamos que a idéia de fracionamento do capital é ainda absolutamente justificável na análise do mundo dos negócios – ainda mais tendo em vista a inexistência de um capital financeiro nacional- e, nos dias atuais, mais do

---

12. A definição da estrutura de dominação enquanto uma estrutura de valores é indicada por Décio Saes, em suas releituras sobre o estruturalismo francês, embora nossa livre interpretação não seja responsabilidade do autor (sendo mesmo desconhecida por ele). Sobre a estrutura de valores que caracterizou o processo de modernização no Brasil, a partir da distinção entre "valores modernos" e "valores capitalistas" e as diferenças entre a "modernidade" no Brasil e em países do Centro, ver Cardoso de Mello (1998). No caso brasileiro, parece indubitável que a "cultura escravocrata" é um elemento definitivo na estrutura de dominação que se reproduz, nas mais variadas formas, ao longo do processo de industrialização brasileiro.

13. Estrutura de valores na qual a "naturalização" (e/ou neutralização/despolitização) das relações de dominação (e subordinação) é uma constante, inclusive no campo das relações entre os Estados Nacionais. Sobre a "naturalização"

que nunca, a forte presença do capital estrangeiro na economia brasileira impõe a distinção entre capital local e capital estrangeiro (e/ou em menor dimensão, associado) nos vários setores da economia[14]. À diferença que Poulantzas atribuía ao bloco no poder uma dimensão eminentemente nacional, sendo que os interesses do capital estrangeiro seriam representados por frações da burguesia local (sobretudo em se tratando do Estado dependente[15]). Todavia, ao definirmos o bloco no poder a partir da condição dominante comum dos detentores da riqueza - de proprietários dos meios de produção -, devemos reconhecer que, hoje, o capital financeiro internacional dispensa representações (por meio da associação com frações capitalistas locais) em suas relações com o Estado na periferia latino-americana.

Já no caso dos países centrais, embora o grande capital financeiro detenha o controle do diversos setores da economia, estes se encontram articulados e subordinados à esfera financeira do "grupo" controlador, identificando-se portanto à "fração financeira" do grande capital – que, em país algum está em mãos de um único grupo - e, mesmo assim, na medida em que os interesses financeiros continuam articulados ao desenvolvimento das demais atividades econômicas - industriais, agrárias, comerciais –, das quais deriva ainda boa parte do lucro capitalista, a distinção analítica permanece sustentável (na definição dos interesses capitalistas em suas relações com a política estatal). Todavia, no caso dos países

---

das relações de dominação ver M. Foucault (1994) e/ou também Bob Jessop, "Poulantzas and Foucault on power and strategy", In *State theory: putting states in their place.* The Pennsylvania State University Press, 1990.

14. Para o período em estudo neste trabalho, vale reforçar a pertinência da idéia de fracionamento citando a descrição de João Manuel Cardoso de Mello (1984: 21) sobre o empresariado local: "A profunda fragmentação do empresariado é paralela à das classes subalternas. Os laços comuns resumem-se praticamente à Propriedade e são cortados por antinomias entre a empresa nacional e a empresa multinacional, entre a grande e a pequena e média empresa, entre o capital industrial e o bancário e o pequeno e médio capital agrícola etc., tudo clivado pelos cortes regionais de classe".
15. Ver Poulantzas (1978), *A crise das ditaduras.*

centrais, ainda podemos atribuir ao bloco no poder uma dimensão eminentemente nacional, sendo os interesses do capital de origem estrangeira aí representados por frações do capital nacional (notadamente, no que diz respeito à esfera dos grandes interesses financeiros e, na análise destes casos, talvez possamos ressuscitar a idéia de "capitalismo associado", todavia interdependente). Quanto ao capital não-monopolista - o médio capital, em geral especializado numa das funções econômicas -, dificilmente virá desaparecer, seja no Centro ou na Periferia. Primeiro, porque existem setores/ramos/regiões que não interessam ao grande capital monopolista; segundo, porque este capital ocupa uma posição de complementaridade – setorial, espacial, social - face o capital monopolista e, via de regra, conta com a simpatia (que se traduz em políticas de proteção) dos governos, tanto à esquerda como à direita.

Financeirização global e Estados Nacionais[16]

Segundo José Carlos de Souza Braga (1997), a "financeirização global" é o "padrão sistêmico de riqueza" no capitalismo contemporâneo. Com o termo de financeirização, o autor quer apreender o "modo de ser" da riqueza contemporânea para, a partir das "definições clássicas", identificar como se apresenta atualmente o "velho" capital financeiro.

Este "modo de ser" do capital financeiro tem a ver com as transformações recentes da economia mundial que, a partir dos EUA, foram se difundindo globalmente. Entre as principais transformações estão: 1) a superioridade das taxas de crescimento da riqueza

16. Neste tópico, iremos nos utilizar, em larga medida, do texto de Bob Jessop, "A globalização e o Estado nacional", *Crítica Marxista*, 1998, n.7; bem como, dos textos de José Carlos Braga e de Luís Gonzaga Belluzzo, in Fiori (org.). *Poder e dinheiro*. Petropolis: Vozes, 1997.

financeira em comparação às taxas de crescimento do produto e do estoque de capital; 2) a ampliação das funções financeiras no interior das corporações produtivas e a expressiva participação dos lucros financeiros nos lucros totais destas; 3) a transnacionalização, sem precedentes na história do capitalismo, das grandes empresas mundiais; 4) a "securitização"[17] das finanças interconectando os mercados de créditos e de capitais, com a participação crescente das famílias por meio dos fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras; 5) o declínio da moeda e dos depósitos bancários enquanto substrato das operações de financiamento, substituídos pelos ativos financeiros que geram juros, e decorrente perda do monopólio do crédito e do sistema de pagamento pelos bancos; 6) "endogeneização" dos déficits públicos, acompanhada de uma maior dependência dos governos em relação aos mercados financeiros internacionais; 7) criação de um sistema de moedas misto ("plurimonetário") gerando uma maior vulnerabilidade dos bancos centrais face às operações de mercado; 8) variabilidade interdependente das taxas de juros e de câmbio, sob a égide da moeda americana; 9) formação dos grandes "conglomerados de serviços financeiros"; 10) acirrada concorrência financeira - que se intensifica à medida que avançam as desregulamentações nos mercados nacionais - e que não é mais "apenas competição entre bancos, ou entre estes e as demais instituições, ou intercorporações produtivas", mas a competição de "todos contra todos". (Braga, 1997:195-239)

17. **De acordo com Braga (1997): "a securitização é, em sentido amplo, o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras, e governos emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, desta forma, os chamados mercados creditício, de capitais, de derivativos (*swaps*, opções e futuro). Ela é uma modalidade financeira que torna títulos negociáveis, flexibiliza prazos e taxas de rendimento, adaptável a múltiplos agentes, funcional à administração de riscos, substituta dos empréstimos bancários e, ao mesmo tempo, propícia aos bancos na captação de fundos. Como tal, é peça-chave do padrão de riqueza em questão, disseminando-se nas operações nacionais e transnacionais, nos regimes monetário-financeiro e cambial" (p.198).**

De acordo com Braga, no centro deste "novo padrão sistêmico de riqueza" está o capital a juros - estamos assistindo à "institucionalização do rentismo", diz ele. E não se trata de um "ciclo especulativo", a financeirização - que se traduz, na prática, num sistema global de especulação financeira - é sistêmica porque intrínseca ao sistema capitalista tal como ele está atualmente configurado, sendo parte constitutiva e fundamental da dinâmica do seu funcionamento. "Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos e setores - o capital bancário, os rentistas tradicionais - mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionando a operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica". (Ibid., p.196)

Claramente, o efeito mais perverso deste novo padrão de riqueza, em decorrência do declínio dos investimentos produtivos, é a desvalorização do trabalho - manifesta no desemprego estrutural e na queda dos salários. O investimento produtivo é afetado de várias formas: 1) quanto mais longo o período de maturação dos novos projetos, menores as chances de financiamento; 2) as aquisições, fusões e incorporações de empresas já existentes são preferíveis à criação de nova capacidade produtiva; 3) devido à preferência pela liquidez e pelo curto prazo, os excedentes financeiros das empresas são em geral reaplicados nos mercados financeiros (Belluzzo, 1997:189).

Por sua vez, o intenso acirramento da concorrência intercapitalista, em que "nenhum protagonista é capaz de garantir as posições conquistadas e por isso todos se sentem compelidos a ganhar a dianteira", supõe a forte concentração de capitais (Ibid., p.191). As fusões e associações estratégicas são condição de sobrevivência no mundo (dos negócios)

contemporâneo[18]. O mundo "pertence" a não muito mais que uma dezena de grandes empresas, localizadas no Centro, onde está centralizado o comando capitalista sobre o fluxo de capitais financeiros, sobre as moedas e o progresso tecnológico.

Essas novas formas de internacionalização do capital têm suscitado o debate sobre o futuro dos Estados nacionais. Estes estariam com os dias contados, seja em proveito de um Estado "supranacional" em gestação, seja porque o poder político dos Estados nacionais seria suplantado, num mundo "sem fronteiras" econômicas, pelo poder das grandes corporações transnacionais.

Acreditamos, porém, ser preciso situar o debate sobre a "financeirização global" – a denominada globalização - à problemática do Imperialismo[19]. Nessa perspectiva, os processos de internacionalização realizam-se sob a dominância do capital monopolista de um determinado país, tornando, por conseguinte, difícil qualquer possibilidade de surgimento de um mundo organizado sob a batuta de um Estado mundial, pois neste predominariam os interesses deste capital dominante, o que acirraria brutalmente os

---

18. A forte concentração de capitais é característica, segundo Tavares, sobretudo em duas frente: 1) nos setores de tecnologia "dura", como a indústria bélica e da aviação, b) nos setores de tecnologia "de ponta", como o de telecomunicações e o de informática. Nestes setores, inclusos no que se poderia chamar de "economia de comando e controle", as políticas se revestem de caráter marcadamente nacional e territorial, ensejando a ocorrência de confrontações diplomáticas [via atuação dos Estados nacionais] e comerciais entre as principais potências (Tavares, 1997:73).

19. A palavra Imperialismo, em desuso sob o domínio do pensamento único (neoliberal), parece poder ser retomada sem constrangimentos depois que Keneth Maxwell, uma figura do establishment acadêmico norte-americano, num artigo publicado na *Folha de São Paulo* (07/04/2002), escreveu: "Atualmente não são leninistas superados que levam a sério as velhas teorias do imperialismo -são as cabeças jovens e brilhantes da página de editoriais do *Wall Street Journal*, os ideólogos neoconservadores dos institutos de estudos de Washington e, o que é mais ameaçador, as lideranças civis do Pentágono que aderem a essa idéia. 'Sim', eles dizem aos esquerdistas do passado, 'vocês têm razão'; e, como resultado, argumentam, é chegada a hora de 'falar alto e sem peias na língua sobre o Império Americano, é chegada a hora de os americanos exercerem plenamente os poderes imperiais que possuem, de aderir à missão imperial que lhes foi imposta e, se preciso for, de impor a pax americana pela força avassaladora das armas que os Estados Unidos hoje possuem'."

conflitos entre capitais imperialistas de origens diversas. Portanto, a não ser que se aposte no fim da concorrência intercapitalista mundial devido à globalização (!), torna-se difícil imaginar um Estado mundial, "acima" dos interesses dos diferentes blocos no poder e Estados nacionais. Por sua vez, a idéia de que o poder político dos Estados nacionais estaria sendo suplantado, num mundo "sem fronteiras" econômicas, pelo poder das grandes corporações transnacionais, supõe a separação entre "poder e dinheiro" que, efetivamente, jamais existiu. E a maior interpenetração dos domínios do econômico e do político, longe de implicar no enfraquecimento dos Estados Nacionais, fortalece aqueles Estados cujo capital que representa tem sólidas posições na economia mundial, aumentando a distância entre os países do Centro e os da Periferia, cujas relações continuam sendo, em grande parte, interestatais.

Ou seja, os Estados nacionais ocupam e continuarão a ocupar um papel crucial na defesa dos interesses dos seus capitalistas no cenário internacional. Prova disso é que os detentores da riqueza continuam concentrando esforços e dispensando enormes recursos às eleições de representantes tanto no Executivo como no Legislativo (Por quê o fariam se o Estado não tivesse mais força diante do poder econômico?). E em busca da realização dos seus interesses, poderão sempre recorrer, além de ao seu próprio Estado de origem, a outros Estados, centrais ou periféricos. É neste terreno que identificamos aspectos políticos que, embora não sejam em absoluto novos, têm se intensificado nas últimas décadas. Estamos nos referindo ao caráter cada vez mais "supranacional" dos interesses capitalistas dominantes que compõem os blocos no poder nacionais também nos países centrais. Também nos países centrais, pois no caso dos países periféricos e dependentes trata-se de um aspecto central e constante.

O que tem se traduzido na seguinte situação: os Estados nacionais precisam, cada vez mais, zelar pelos interesses não apenas de seus capitais domésticos, mas também dos interesses do capital imperialista dominante – norte-americano –, na medida em que se encontram todos articulados, em menor ou maior grau, à economia norte-americana. A articulação de interesses intercapitalistas globais – fundamentalmente financeiros - no interior dos blocos no poder nacionais se, por um lado, reforça as relações hierárquicas entre os Estados nacionais na estrutura capitalista mundial, na medida em que os Estados nacionais dominantes atuam em bloco na defesa dos interesses do capital imperialista em geral; por outro lado, provoca maior heterogeneidade dos interesses que compõem os blocos no poder nacionais, tornando mais e mais complexas as relações Estado-classes sociais no interior de cada país, acirrando as contradições que perpassam o Estado nacional[20].

Por sua vez, o caráter cada vez mais "supranacional" dos interesses que compõem os blocos no poder nacionais tem se transubstanciado em maiores limites à capacidade dos Estados nacionais do Centro em formularem sua política de compromisso, "(...) tornando mais difícil o desempenho da função estatal geral de manutenção da coesão social, [pois] politiza as suas funções econômicas de tal modo que o Estado não pode continuar a se apresentar eficazmente como um árbitro neutro colocado acima das classes sociais, e intensifica genéricas crises-tendências no Estado capitalista que produzem uma crise permanente de instabilidade política e um declínio de legitimidade". (Jessop, 1998: 22).
O que vem sendo apontado como enfraquecimento do poder político dos Estados nacionais. Não obstante, menos que a uma condição de "ingovernabilidade" estatal intrínseca ao

20. Acirramento das contradições entre o grande capital monopolista nacional e/ou estrangeiro e o capital nacional não monopolista - por exemplo, como temos visto na França, onde a disputa entre frações do capital local tem assumido um caráter nitidamente antiamericanista.

mundo atual, estamos assistindo a novas configurações internas aos blocos no poder nacionais, modeladas pelo atual processo de internacionalização do capital (Ibid., p.22). Dito de outra forma, se o Estado capitalista parece cada vez mais o "comitê executivo" da burguesia (financeira) internacional, que o árbitro neutro colocado acima das classes sociais, isto se deve menos ao declínio de poder dos Estados nacionais que às articulações do capital financeiro internacionalizado dentro de cada bloco no poder "nacional", de cada Estado, de cada formação social.

Neste sentido, os Estados capitalistas dominantes se parecem cada vez mais com os Estados periféricos e dependentes. O caráter "supranacional" dos interesses capitalistas que compõem os blocos no poder nacionais (e seus efeitos) é um aspecto distintivo dos Estados periféricos e dependentes (pelo menos deste que o capitalismo se transformou em Imperialismo), por causa da situação de dependência em relação aos centros econômicos dominantes. Assim, se o termo *brasilianization* tem sido usado como sinônimo de globalização, para indicar o aumento da distância entre ricos e pobres, seja entre os países seja no interior da cada país, pode também ser aproveitado para indicar as transformações no âmbito dos Estados capitalistas em geral: estão todos cada vez mais parecidos com o Estado brasileiro.

Não obstante, a despeito de aproximações que possam ser feitas, diferenças cruciais sobrevivem. O Estado das nações dominantes, por mais que assuma a responsabilidade de defesa, externa e internamente, dos interesses não apenas dos seus próprios capitais, com base nacional, mas também de interesses dos capitais de origem estrangeira, ele continua desempenhando o papel, por excelência, de defesa de um posicionamento competitivo dos seus capitais no espaço econômico nacional e internacional, inclusive quando atrai

investimentos estrangeiros diretos assegurando vantagens à penetração estrangeira; quer dizer, a defesa de interesses "forâneos" deve se articular ao objetivo maior de fortalecimento do capital local (ou frações deste), de reprodução da sua posição dominante no cenário internacional. Coisa bem diferente se passa no caso de Estados dos países periféricos e dependentes da América Latina. Nestes casos, a globalização tem tido o efeito de reforçar a subordinação do Estado aos interesses do capital financeiro internacional.

A verdade é que o atual processo de internacionalização do capital, longe da homogeneização dos Estados Nacionais, tem é reforçado, no plano político, a acalentada e constantemente lograda "divisão de tarefas" no processo de acumulação capitalista mundial. Os Estados dominantes têm defendido com mais afinco o seu capital frente a outros competidores no mercado mundial, ao mesmo tempo em que os Estados periféricos e dependentes se esmeram em garantir a expansão dos interesses do capital estrangeiro no espaço econômico periférico. Além disso, a exportação de capitais dos países centrais não hegemônicos para a potência hegemônica, em hipótese alguma se traduz em ingerência externa sobre a política do país importador, nos termos em que ocorre quando o país importador de capitais pertence à lista dos países pobres, periféricos e dependentes.

Enfim, o caráter cada vez mais "supranacional" dos blocos no poder nacionais produz efeitos radicalmente diferentes sobre os Estados nacionais, segundo a posição destes na cadeia imperialista. E além do fortalecimento das assimetrias de poder entre os Estados centrais e os periféricos, as transformações no interior dos Estado Nacionais têm reduzido a dimensão "pública" da esfera estatal também nos países centrais. A ideologia da separação entre o político e o econômico (entre poder e dinheiro) apresenta-se pelo avesso, mostrando sua verdadeira face no capitalismo atual.

E nunca, como no mundo atual, o mito do desenvolvimento econômico pareceu tão inatingível à periferia latino-americana. Conforme Cardoso de Mello (1997), os trinta anos ditos gloriosos do pós-guerra foram uma "excepcionalidade" e, se naqueles anos caracterizados por uma situação internacional relativamente favorável, "(...) o capitalismo periférico provou ser incapaz de suprir as necessidades básicas do conjunto da população", o que esperar do futuro? Agora que "(...) a dimensão pública dos Estados Nacionais - conquistada ao longo das lutas democráticas deste século [século XX]- definha de forma dramática" e que se "rompeu a carapaça que o submetia [o capitalismo] e protegia as populações" (p.23). Para o autor: "Tudo se passa como se as tendências fundamentais do capitalismo reemergissem com intensidade redobrada. O desenvolvimento monstruoso do capital financeiro revelou uma verdade incontestável. Ou por outra, verdade bem conhecida de Marx e Keynes, de Braudel e Polanyi – nós é que andávamos meio entorpecidos pelas décadas de capitalismo domesticado, esquecidos de que o capitalismo é um regime de produção orientado para a busca da riqueza abstrata, da riqueza em geral expressa pelo dinheiro. Esta abstração destrutiva aparece com toda a sua força nua e crua no atual rentismo especulativo". (Ibid., p. 23)

2

Sem destino

Em outra oportunidade[21], já escrevemos sobre a visão do Estado que caracteriza o pensamento social latino-americano indicando que, do pensamento da CEPAL às tentativas mais recentes de teorização acerca da questão do Estado na periferia do capitalismo, um traço é comum às análises a respeito do tema: a ilusão de autonomia do Estado perante as demais dimensões da estrutura social.

Trata-se da tese do "primado da esfera estatal" ou do "Estado forte" que, de forma mais ou menos elaborada, foi comum às análises sobre o Estado periférico, o latino-americano em particular[22]. O Estado latino-americano foi recorrentemente pensado como um poder mediador entre as classes sociais (como poderia o Estado mediar entre as classes se não fosse mais forte que elas?). Ou então, à esfera estatal foi atribuída uma "maior" autonomia diante dos interesses dominantes, desempenhando o Estado um papel indutor-condutor do desenvolvimento econômico. E, algumas vezes, o Estado é caracterizado ainda como um Estado autoritário por excelência (um "estado de exceção permanente"), por causa do caráter dependente-periférico do desenvolvimento capitalista na América Latina. Sem falarmos na visão "demiúrgica" da burocracia do Estado, o agente único da "modernidade",

---

21. **Ver a respeito nossa Tese de Mestrado, *O Estado dependente no Brasil (1889-1930)*, Campinas:IFCH/UNICAMP, 1995; e "Estado e dependência na América Latina", *Leituras de Economia Política*, Campinas: IE-UNICAMP, 1998. Como nesta segunda parte avançamos sobre temas tratados nestes textos, eles serão em alguma medida reproduzidos aqui.**

22. **Ver a respeito: Timan Evers (1985), em *El estado en la periferia capitalista*; Hamza Alavi (1972), no artigo "The state in post-colonial societies: Pakistan and Bangladesh"; Heinz R. Sonntag (1985), em "Hacia una teoría política del capitalismo periférico"; Kostas Vergopoulos (1983), em "L'etat dans le capitalisme peripherique"; Pierre Salama e Gilberto Mathias (1983), em *L'etat surdeveloppé*; Luciano Martins (1985), no capítulo 1 do livro *Estado e burocracia no Brasil pós-64*; Guillermo O'Donnell (1977), "Apuntes para una teoria del Estado".**

a quem caberia a elaboração e implementação de políticas no sentido da transformação da estrutura produtiva e superação das condições do subdesenvolvimento.

Visões inspiradas pelo papel do Estado no processo de industrialização em países da América Latina e que implicaram numa certa transposição do "modelo prussiano" às análises das industrializações tardias na periferia latino-americana. José Luís Fiori (1995), ao analisar o caso brasileiro, se opõe a tal perspectiva. Conforme o autor, a extensão da presença do Estado nesta estratégia de desenvolvimento, entre 1930-1980, serviu para alimentar a idéia de um Estado forte (ou "prussiano"), que nunca existiu no Brasil. Na verdade, diz Fiori, o Estado brasileiro só foi forte para enfrentar (reprimir) interesses populares, revelando-se sempre frágil para enfrentar e arbitrar os interesses heterogêneos do "pacto" dominante que se sustentou até a década de 80, sobretudo em se tratando dos interesses internacionais.

O autor lembra ainda que, após a experiência alemã, todos os casos de industrializações tardias (portanto, aceleradas) se fizeram sob a égide do Estado[23]; além disso, após a crise de 1929, mesmo nos países de industrialização originária, o papel do Estado foi redefinido, envolvendo-se cada vez mais na economia, como produtor de infra-estrutura, matérias-primas e insumos básicos e na coordenação dos grandes blocos de investimento e financiamento. Ademais as comparações com a "via prussiana" desconsideram alguns aspectos fundamentais:

> Descontadas algumas similitudes com o caso brasileiro, sobretudo no que diz respeito à questão agrária, todas as tentativas de incorporar o desenvolvimento brasileiro no modelo prussiano desmerecem algumas particularidades econômicas da industrialização alemã da segunda metade do século passado. Assim como:

23. **Vale lembrar que mesmo no caso inglês (a revolução originária), o papel do Estado foi central e fundamental no processo de proletarização da força de trabalho, sem o qual não haveria revolução industrial.**

- o fato de que o centro de gravidade econômica esteve, desde o início, na indústria pesada e não na de bens de consumo;
- o fato de que essa indústria nasceu monopólica, nacional e na nova ponta tecnológica – a eletricidade, o aço etc.;
- o fato de que essa indústria se constitui integrada, horizontal e verticalmente, pela articulação financeira dos bancos;
- o fato, finalmente, de que essa industrialização ocorreu num contexto de intensa competição interimperialista e se articulou diretamente com o Estado via produção de material bélico, com vistas a um projeto imperial e a um enfrentamento previsível com a hegemonia inglesa. (1995:61)[24]

Mas, se a idéia do "Estado forte" já foi objeto de críticas e revisões por alguns autores[25], é preciso chamar atenção para o caminho oposto: a tese do "Estado fraco", controlado por uma burguesia predatória e retrógrada ou, o que dá na mesma, tomam o Estado como o locus da racionalidade, vencido por aqueles que perseguem o curto prazo e o interesse particular. A análise de Fiori (1995), em certa medida, insere-se nesta última perspectiva. Ao tratar das fracassadas tentativas "prussianas" do Estado brasileiro, os sonhos de construção do "Brasil-potência" da Era Vargas e no governo Geisel, o Estado não deixa de aparecer, na análise do autor, como uma instituição "bem intencionada", boicotada por

---

24. **Em resumo, comparado ao modelo prussiano, o processo de industrialização no Brasil foi descrito por Fiori da seguinte forma: "Nesse longo percurso, que pode ser visto como uma transição de uma economia agroexportadora capitalista para uma economia industrial, nossos cafeicultores jamais foram 'junkers' feudais nem tiveram vocação militar; nossos homens da guerra não eram nobres nem tinham formação imperial; nossa burguesia industrial era predominantemente imigrada e padecia de anemia schumpeteriana; nossos bancos preferiram sempre a intermediação mercantil e a especulação; nossa fé nacionalista foi obra sobretudo de uma elite tecnocrática e militar que, na ausência de guerra, gerou um filho bastardo, a idéia de segurança nacional, uma ideologia substitutiva que se restringiu às casernas" (1995: 63). Poder-se-ia ainda acrescentar que as forças de esquerda nunca representarem grandes ameaças à ordem estabelecida, ao contrário, os partidos de esquerda (e os sindicatos) foram constantemente vítimas do "mito do Estado" (o Estado em si nunca foi encarado como inimigo das classes exploradas, apenas os regimes políticos); bem como do "mito do proletariado" urbano (vale lembrar que, num país essencialmente rural, a Coluna Prestes percorreu o território nacional sem vislumbrar a mobilização do campo, que passará a existir para as forças de esquerda somente na década de sessenta). Enfim, o empobrecimento da luta de classes no Brasil, desde sempre, reflete e reproduz a pobreza da nossa modernidade.**

25. **Ver a respeito Adam Przeworsky (1995); José L. Fiori (1995); Souza (2001).**

todos os lados por uma burguesia conservadora, antinacional e antipopular[26]. E nós mesmos fomos partidários da primeira perspectiva, ao endossarmos em trabalhos anteriores, as afirmações de Lídia Goldenstein (1994) de que o Estado brasileiro sempre foi um refém do setor privado, tanto nacional como internacional. A condição de refém, salvo engano, não deixa de implicar no estrito controle do "refém".

Ainda que as duas perspectivas possam conter elementos de verdade, não deixam de operar com a oposição "Estado forte"/ "Estado fraco", em que o primeiro seria aquele capaz de se sobrepor aos interesses dominantes enquanto o segundo seria totalmente controlado por estes. Suspeitamos que as coisas sejam um pouco mais complicadas.Conforme Adam Przeworsky "(...) a noção de 'Estado forte' é uma confusão, quando justapõe 'o Estado mais fraco [...] que é permeado por grupos de interesse' a 'outro que é capaz de refazer a sociedade e a cultura em que se insere – isto é mudar as instituições econômicas, valores e padrões de interação entre grupos privados'[Krasner, 1978: 56]. Um Estado altamente permeado por grupos de pressão pode ser altamente efetivo na mudança das instituições econômicas, valores e padrões de interação". (Przeworsky, 1995: 49, grifo nosso)

Este nos parece ser o caso dos governos Vargas, do governo Juscelino e do governo Geisel, governos permeados por grupos de interesses privados, mas que buscaram (e em alguma medida, o conseguiram) promover mudanças "das instituições econômicas, valores e padrões de interação". Todavia, nos dois primeiros casos, temos governos à frente de um "Estado de transição", enquanto o governo Geisel atua numa sociedade capitalista já

---

26. Hipótese que parece corroborada pela afirmação de Fiori (1994) de que o Estado brasileiro, apesar de autoritário, foi fraco diante dos interesses privados. Todavia, tal afirmação seria injusta para com o autor, pois o conjunto de suas análises políticas, sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, é perpassado pela contra-face de tal idéia, que não representa sua negação, mas a apreensão das contradições deste processo em sua totalidade. O que tornar-se-á claro mais adiante, por enquanto permanecerá a injustiça.

consolidada, não caracterizada por nenhuma crise de hegemonia no interior do bloco no poder. Por sua vez, o fato de um Estado ser "fraco" (fortemente permeado por grupos de interesses privados) sequer implica num entrave ao crescimento econômico e o Brasil é um exemplo disto; bem como, não constitui, por si só, um entrave à soberania nacional e exemplo disto são os EUA.

Quer dizer, tem sentido contrapor o "Estado forte" ao "Estado fraco" no campo das relações internacionais (entre os Estados nacionais), mas à análise das relações entre Estado e classes sociais dominantes no interior das formações sociais, tal contraposição traz mais problemas que esclarecimentos. Neste estudo, tentaremos não incorrer na polarização entre "Estado forte" x "Estado fraco", evitando todo e qualquer tipo de visão instrumentalista do Estado, bem como a visão do Estado enquanto o *locus* da racionalidade (que agiria na perspectiva do longo prazo, visando o "interesse geral", em oposição àqueles que perseguem o curto prazo e o interesse particular); de forma a apreendê-lo como uma instituição política, cuja cúpula é atravessada por disputas existentes dentro da sociedade e que vão delimitando o campo de ação estatal, ao mesmo tempo em que são, em grande parte, criadas/impulsionadas pela própria ação estatal. Ou seja, ao mesmo tempo em que as disputas de interesses delimitam o campo de ação estatal, os interesses deste ou daquele setor ganham existência política, enquanto interesses agrários, industriais, financeiros etc., a partir da política do Estado (fiscal, cambial, de créditos e investimentos, etc)[27].

27. **Conforme escreveu Sônia Draibe: "(...) as relações entre o capital bancário, o mercantil-exportador, o industrial e o agrícola não se estabeleceram simplesmente através da concorrência intercapitalista, mas estiveram também condicionados pela fixação [pelo Estado] das políticas tributária, bancária, de gasto público, cambial, tarifária etc." (1985: 50). Sendo que, "a própria criação e configuração do aparato regulador a partir do qual as políticas são formuladas, debatidas e implementadas é influenciada por conflitos políticos que escapam a uma definição meramente tecno-racional" (Bastos, 2001:128).**

Finalmente, assim como não concordamos com as teses que defendem a preeminência do Estado em se tratando das formações sociais periféricas, também discordamos da idéia de "determinação" (ainda que "em última instância") do econômico para o caso das economias centrais. Em qualquer formação social capitalista consolidada, entendemos que a "esfera estatal" é condição de existência da "esfera econômica" e vice-versa. Desta perspectiva, a preeminência da esfera estatal, em se tratando de formações sociais periféricas, não pode ser tomada como um elemento distintivo à conformação de uma suposta teoria do Estado para a periferia do capitalismo. Tal preeminência só poderia ser invocada se remetida à problemática dos períodos de transição, mas neste caso contribuiria tanto à compreensão dos processos de transição na periferia como no centro[28].

Estado e dependência

O Estado periférico, apesar de constituído pelos mesmos elementos (direito burguês, burocratismo, monopólio da força) e de desempenhar a mesma função que os Estados capitalistas dos países centrais na manutenção e reprodução da ordem social, ninguém discordaria, apresenta características próprias. Concretamente, entendemos que o que é particular a este Estado não é a sua suposta "força" (ou "fraqueza") e, sim, a complexidade

---

28. Endossamos aqui as teses de Balibar sobre os períodos de transição: a não-correspondência entre as esferas econômica e estatal ocorre na medida em que a conformação da estrutura jurídico-política capitalista é condição necessária para a consolidação da dominância de novas relações de produção. Neste sentido, é possível afirmar que o Estado de transição tende a adiantar-se às relações de produção, pois sua função é "produzir relações 'ainda não determinadas' de produção - as relações capitalistas" (Poulantzas, 1977: 157). Sobre os períodos de transição ver : Balibar, 1980; Bettelheim, 1969; Poulantzas, 1977; Saes, 1994. Outra característica comumente apontada, no caso do capitalismo tardio, seria a heterogeneidade estrutural do sistema econômico, enquanto sobrevivência de relações de produção pré-capitalistas que se manifestaria na combinação funcional entre o "atraso" e o "moderno" ao longo do processo de transição capitalista. Mas também aqui se trata de uma característica comum aos períodos de transição em geral e não de uma característica intrínseca às formações sociais periféricas, embora possa assumir traços específicos, e maior poder de sobrevivência, em se tratando destes casos. Sobre a persistência das "forças do atraso" na Europa, ver Arno Mayer (1987), *A força da tradição*. São Paulo: Cia. das Letras.

das relações de classes que o entrecortam (traduzida na luta política) por causa da situação de dependência com relação aos centros econômicos dominantes. Contudo, a dependência não deve ser vista como um conceito (uma "teoria"), mas como uma idéia que busca apreender a forma política assumida internamente pela expansão imperialista dos países dominantes. Num sentido metafórico, a forma de transmutação do "inimigo" em "amigo"[29].

Como todo Estado capitalista, o Estado periférico e dependente também se encontra entrecortado por uma miríade de interesses capitalistas, mas entre estes são decisivos os interesses do capital estrangeiro presentes nos países periféricos. Desta perspectiva, a especificidade política, no caso dos países periféricos e dependentes, reside no fato de que entre os interesses que entrecortam o Estado capitalista na periferia, adquirem peso significativo os interesses de classes dominantes dos países centrais, uma vez que a situação de dependência perante o capital estrangeiro, notadamente a dependência financeira na esfera do Estado, confere força política a este capital (associado a forças sociais locais) no interior da formação social periférica.

E assim como não é possível pensar as classes dominantes de uma nação como um todo único e homogêneo, não o é possível também no que diz respeito às classes dominantes estrangeiras que atuam nos países periféricos e dependentes. Além da fragmentação própria a essas classes no interior de seus países de origem, existe ainda a concorrência

---

29. **Trazendo Carl Schmitt para a esfera da relação entre os Estados nacionais: "(...) o inimigo é justamente o outro, o estrangeiro, bastando à sua essência que, num sentido particularmente intensivo, ele seja existencialmente algo outro, o estrangeiro, de modo que, no caso extremo, há possibilidades de conflitos com ele." (op. cit., p.52). E ao falarmos em transmutação do "inimigo" em "amigo", não estamos apenas jogando com as palavras, a expansão imperialista dos países centrais consiste tanto em "obstáculo" como em "elemento motor" no desenvolvimento do capitalismo tardio. Conforme Sérgio Silva: "(...) obstáculos e elementos motores são efeitos contraditórios de uma mesma estrutura, a estrutura econômica própria à formação social em via de desenvolvimento capitalista à época da dominação das relações capitalistas em escala mundial" (1976:26).**

intercapitalista mundial, manifesta na disputa pela expansão e realização dos seus interesses econômicos no espaço periférico[30]. O que também pode conferir ao Estado margem de manobra, diante da luta intercapitalista mundial, na defesa de interesses locais[31].

Em síntese, o que queremos dizer é que a "autonomia relativa" do Estado na periferia não é conseqüência de uma suposta debilidade estrutural de suas classes sociais ou da "obstaculização" da esfera econômica por causa da situação de dependência para com os centros econômicos dominantes. Trata-se, também aqui, da autonomia relativa do Estado definida no campo da luta política, no caso relacionada à complexidade das relações Estado-classes sociais, tendo em vista os efeitos da configuração "supranacional" dos interesses que atravessam o Estado numa situação periférica e dependente. No limite (porque são em "situações-limite", de crise, que se aclaram as relações de poder), promovendo o que Tilman Evers denominou de "inversão" do papel do Estado nas economias periféricas, em comparação às economias centrais. Conforme Evers:

---

30. **A título de exemplo, temos o caso SIVAM, em que a disputa entre frações da burguesia americana e européia pela realização dos seus interesses econômicos no Brasil foi escancarada. Por outro lado, freqüentemente nos deparamos, no Brasil, com declarações de empresários ligados às empresas multinacionais - do setor automobilístico, por exemplo – criticando (e boicotando) políticas do governo de caráter recessivo impostas pelos seus "chefes", os banqueiros internacionais; críticas que, evidentemente, visam conquistar favores estatais na forma de subsídios e incentivos fiscais. Recentemente, por exemplo, o vice-presidente da Câmara de Comércio dos EUA, Mark Smith, em visita ao Brasil afirmou: "Vim procurar todo tipo de gente, nos ministérios, no governo e no Congresso para ver o que podemos fazer. Infelizmente, estamos vendo um momento muito negativo, principalmente na área de infra-estrutura. Muitas companhias (norte-americanas) estão no limite de abandonar suas atividades no Brasil". (*Folha de São Paulo*, 1/6/2003)**

31. **Se fossemos investigar, por exemplo, sobre o porquê de alguns "tigres asiáticos" terem gozado de um maior "poder de barganha internacional", ao longo dos seus processos de industrialização, exploraríamos a hipótese de que a disputa interimperialista na região, por razões geopolíticas e geo-econômicas internacionais, sempre foi mais acirrada, favorecendo a defesa pelos Estados asiáticos dos interesses locais ao longo do processo de desenvolvimento capitalista na região (o que evidentemente, implica na atuação dos governantes e burguesia local, no sentido de tirar proveito da disputa interimperialista na região, em benefício dos interesses nacionais).**

> Em condições de inserção periférica no mercado mundial, a função básica do estado capitalista assume pois uma variante: garantia das condições gerais de reprodução dependente do mercado mundial. (1985: 97)

Para o autor:

> A função do estado burguês de representar o capital nacional para fora frente a outros competidores no mercado mundial se inverte então: a "garantia de existência e expansão do capital nacional no mercado mundial" passa a ser: garantia da existência e da expansão dos interesses do capital estrangeiro no espaço econômico periférico. (Ibid., p.97)

Na medida em que o processo de desenvolvimento capitalista na periferia se faz com a forte participação do capital estrangeiro, o Estado inevitavelmente deve usar dos recursos que lhe são próprios – poder de taxação, de regulamentação comercial e financeira/monetária, isenções fiscais, etc - para atrair e garantir os investimentos externos em território nacional, transformando o capital estrangeiro numa força econômica e política internamente. Em momentos de expansão econômica é possível conciliar interesses estrangeiros e locais, mas em momentos de crise, em que é preciso cortar gastos (como a partir da segunda metade dos anos 70 e década de 80 no Brasil), a "inversão" do papel do Estado tende a assumir um conteúdo inexorável e conflitante.

No que concerne às relações entre Estado e classes dominantes na periferia, o caráter "supranacional" dos interesses dominantes pode ter vários efeitos, influindo, por exemplo, sobre o estado de confiança ("no bom andamento dos negócios") dos detentores da riqueza, que orienta as decisões de investir (de arriscar) ou as posições defensivas/preventivas (conservadoras): notadamente nos períodos de crise, entre a burguesia local, que se reconhece como a pata fraca no mundo dos negócios nacional e internacional, tendem a prevalecer os comportamentos conservadores e defensivos. Por sua vez, a tendência quanto

às expectativas futuras costuma acompanhar o comportamento dos agentes estrangeiros; assim, se num momento de retração econômica internacional, esses diminuem os investimentos/desaceleram a produção na periferia, o mais provável é que o empresariado nacional assuma também posições reticentes quanto a novos investimentos, por mais que o governo busque estimulá-lo neste sentido[32]. Além disso, não é nada fácil cobrar compromissos, por parte da burguesia local, com qualquer projeto de (re) construção nacional (como o cumprimento de metas de produtividade), quando se é altamente permissivo quanto aos interesses do capital estrangeiro.

Podemos mencionar ainda o caráter "nacionalista" que o conflito no interior do bloco no poder pode assumir em momentos de crise - e que não é, via de regra, antiimperialista/xenófobo -, mas utilizado de forma a cobrar dos governos que assumam a função supostamente de todo e qualquer Estado Nacional (de representar o capital nacional frente aos competidores estrangeiros), acirrando ainda mais as contradições que perpassam o Estado e indo ao encontro, muitas vezes, das reivindicações de partidos e movimentos de esquerda e/ou nacionalistas. Quer dizer, nos conflitos políticos, as forças sociais cobram que o Estado seja aquilo que ele não é, mas o que "aparenta" e afirma ser: um Estado Nacional; um Estado "neutro" (acima dos interesses particulares); um Estado soberano, etc. O que diz respeito aos conflitos que perpassam o Estado capitalista em geral, não apenas ao

---

32. **Por isso, o aval estrangeiro às políticas desenvolvimentistas costuma ser muito importante nos países dependentes e periféricos, não apenas para que os bancos internacionais se disponham a financiá-las, mas também para induzir à colaboração dos agentes econômicos privados nacionais. A criação do BNDS, por exemplo, só foi aprovada no Congresso, como contrapartida local dos recursos externos, com os quais os EUA haviam se comprometido junto ao governo Vargas. Tal apoio, quando traduzido em investimentos diretos, tem um efeito muito positivo sobre a confiança dos agentes econômicos internos no futuro dos investimentos e, provavelmente, é um fator importante à compreensão do maior êxito de capitalismos tardios como o coreano e o espanhol. Sobre confiança e decisões dos detentores da riqueza ver Belluzzo (1997), "Dinheiro e as transfigurações da riqueza", in *Poder e dinheiro*, op.cit..**

Estado na periferia, mas neste caso os conflitos tendem a ser agravados pelo problema da dependência[33].

Outro efeito, que embora não possa ser tido como particular às sociedades periféricas parece adquirir nestas uma maior importância, tanto devido à "estrutura de valores" como ao caráter acelerado do processo de industrialização, é o fato do mecanismo por excelência de "harmonização" e "neutralização" dos conflitos intraburgueses consistir na liberação e mesmo no incentivo, pela política estatal, às órbitas especulativas da atividade econômica. Quer dizer, na medida em que a modernização se faz pela via conservadora, com a incorporação dos interesses das mais diversas frações de classe dominantes, a "conciliação" entre políticas "entreguistas" ou "nacionalistas" e/ou entre políticas em prol do grande capital monopolista e os interesses não monopolistas (do médio e pequeno capital) passa preferencialmente pelas órbitas especulativas.

E não estamos nos referindo apenas ao Brasil. Como escreveram Carlos Lessa e Sulamis Dain: "(...) A permissividade com os movimentos especulativos, a obliqüidade patrimonialista, a hipervalorização dos prédios urbanos e rurais, as inflações seculares, etc., são manifestações tão arraigadas e universais na América latina que suspeitamos estarem vinculadas ao pacto básico" (1998: 256). Pacto básico entre as forças "atrasadas" e "modernas" do capital nacional, capital estrangeiro e Estado, sendo este último o gestor do pacto. Conforme os autores, "(...) observando os capitalismos associados mais avançados, é

33. **É possível também indicar uma tendência à centralização do poder no governo federal relacionada ao problema da dependência externa. No caso brasileiro, num trabalho anterior, *Estado e dependência no Brasil (1889-1930)*, indicamos como durante os trabalhos da primeira Assembléia Constituinte da República, a defesa de um federalismo radical foi cedendo espaço à moderação. Contra o grupo "rio-grandense", liderados por Júlio de Castilhos, Rui Barbosa insistiu justamente no ponto da dependência financeira para defender o poder da União, argumentando: "Que praça no mundo emprestará (...) ao governo de um país confessadamente (...) entregue à discrição de autoridades locais? Destarde os estados seriam os fiadores da União, os árbitros de seu crédito"(citado por nós: Souza, 2001) Também nas reformas constitucionais de 1926, foi possível identificar o problema do endividamento externo entre as causas da maior centralização do poder da União promovido pela reforma do governo Arthur Bernardes (Ibid).**

possível registrar o alto nível de criatividade das formas especulativas. Cremos que isso é constitutivo e estrutural no capitalismo associado". (Ibid., p.260)

Os autores destacam a íntima relação entre o Estado e a especulação imobiliária na manutenção do "pacto de dominação" no capitalismo dependente-associado brasileiro:

> (...) entendemos o circuito imobiliário como frente de operações de transmutação e valorização de lucros dos capitais nacionais. Este circuito está sob o comando do capital imobiliário, que promove as transformações valorativas dos ativos imobiliários. Aqui existe uma profunda e íntima relação com o Estado. A presença do privilégio é inerente à própria possibilidade de valorização. Isso é visível na concessão de licenças para construção, na definição das frentes de desenvolvimento urbano, na troca de regulamentos de edificação, etc. (...) O capital imobiliário comanda a atividade de construção residencial, que é isoladamente a principal geradora de emprego e ingressos urbanos. Diretamente, pela demanda de materiais, e indiretamente, via empregos e ingresso urbanos, o capital imobiliário determina as condições de realização da produção de amplas parcelas do capital industrial. (Ibid, p.262)

Já a transformação do capitalismo brasileiro em capitalismo financeiro (sob a hegemonia dos interesses financeiros) será acompanhada pelo predomínio da atividade especulativa em sua forma mais abstrata, qual seja, a especulação sobre "papéis". Essa é, sem dúvida, a contra-face interna mais perversa do papel do Estado enquanto gestor da articulação entre o sistema capitalista internacional e o sistema interno de dominação (por meio da conformação da "política de compromisso" do Estado).

Um propósito e nenhum caminho[34]

Na medida em que é a luta política, no interior dos países periféricos e dependentes, que permite e/ou induz o desempenho pelo Estado da sua "função invertida", isto implica no reconhecimento de que sua forma não é inflexível (ainda que o conteúdo pareça inexorável); bem como que, por "inversão", não devemos entender a mera conversão do Estado num "instrumento" em mãos do capital estrangeiro. Mesmo porque, se assim o fizéssemos, optaríamos por um tipo de análise que reduziria a própria importância de se estudar o Estado (sua política econômica) a partir dos interesses que se constituem no interior da sociedade periférica, bem como propostas alternativas de política econômica, na medida em que sejam quais forem as formas assumidas por essas, estariam sempre subordinadas à função última do Estado de garantidor dos interesses estrangeiros no espaço econômico periférico.

Ainda que a alternativa seja tentadora, a intenção é compreender a história do desenvolvimento capitalista no País como sendo dinamicamente "interconectado" ao processo de acumulação capitalista mundial ("gerados na mesma cápsula"); sem perder de vista que as formas de "interconexão" estiveram condicionadas tanto pelas possibilidades abertas pela dinâmica de funcionamento do sistema capitalista mundial, como pelas relações entre Estado e classes sociais estabelecidas internamente.

Essa é igualmente a história dos países centrais. Também nestes casos, o processo de desenvolvimento capitalista esteve dinamicamente "interconectado" ao processo de acumulação capitalista mundial e estiveram as formas de "interconexão" condicionadas

---

34. Subtítulo inspirado numa citação que vale a pena reproduzir: "As portas são inumeráveis, a saída é uma só mas as possibilidades de saída são tão inumeráveis quanto as portas. Há um propósito e nenhum caminho: o que denominamos caminho não passa de vacilação." F. Kafka; citado por N. Sevcenko, in *A pós-modernidade*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1987.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

pelas relações entre o Estado e as classes sociais no interior destes países - que determinaram tanto os limites como os avanços (mais avanços que limites) do desenvolvimento capitalista. Não obstante, há uma fundamental diferença "temporal" entre o centro e a periferia, traduzida em superioridade tecnológica, financeira, mercadológica e político-militar dos países centrais[35].

Faz diferença, portanto, ter chegado "atrasado" à revolução industrial, mas ainda no século XIX, quando o capitalismo não tinha entrado no "seu estágio superior" e "copiar" as inovações tecnológicas existentes exigia menores custos e maiores facilidades de aprendizado. Todavia, as industrializações latino-americanas ocorreriam no século XX, basicamente a partir da crise de 1929, quando a revolução científico-tecnológica mundial já havia alcançado um grau bastante elevado de complexidade e, por conseguinte, de custos; além dos seus resultados encontrarem-se monopolizados pelos grandes grupos empresariais dos países centrais[36]. O que implicou além da forte presença do Estado na alocação dos

---

35. **Comparando os problemas da industrialização tardia, em relação as precedentes, afirma Cardoso de Mello: "Na industrialização retardatária , os obstáculos a transpor se tornariam muito mais sérios. Já não se tratava de ir aumentando, a saltos mais ou menos gradativos, as escalas de uma indústria existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial. Ao contrário, o nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais dramática, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume de investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados." (1998:112)**

36. **Ademais as industrializações latino-americanas se fizeram, "à sombra de um gigante", os EUA, que sempre encararam os países da América Latina como mercados para o capital e produtos norte-americanos (ainda que na conjuntura da guerra fria tal perspectiva se encontrasse amenizada). Diferentemente dos casos de capitalismo tardio como Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que se fizeram sob a égide britânica e, conforme Fiori (1994), sempre tiveram um estatuto especial dentro do império britânico, sendo, uma espécie de territórios, economicamente, contínuos ou complementares ao Império, com acesso privilegiado aos investimentos britânicos. O que lhes permitiu patamares (pontos de partida) qualitativamente superiores à inserção no sistema capitalista mundial ao longo do século XX; no caso do Canadá via associação inclusive com o capital imperialista norte-americano, quando estes assumiram o lugar da Inglaterra na hegemonia mundial.**

recursos e condução do processo de industrialização, na forte presença do capital estrangeiro, seja via investimentos diretos ou indiretos[37].

Dessa forma, quando pensamos o caso brasileiro paralelamente às outras experiências latino-americanas, as singularidades internas (pois a despeito do papel central do Estado, os caminhos percorridos foram determinados pelas relações entre Estado e classes sociais no interior de cada país) parecem menos importantes que as similitudes nos resultados dos processos de industrialização. Sem deixar de reconhecer as diferenças de posições econômicas alcançadas, o fato é que independentemente das diferentes vias assumidas pelas políticas desenvolvimentistas em países do continente, nos países latino-americanos onde se levou adiante o processo de industrialização, isto foi insuficiente para a construção de uma estrutura industrial com um núcleo autócne, paralelamente à conformação de um capital financeiro.

O que significa que o desenvolvimento do capitalismo nestes países, tanto quanto no Brasil, esteve limitado pelas assimetrias de poder que caracterizam as relações entre os países na estrutura capitalista mundial; para além da qual seria preciso superar a própria situação de dependência pela via da construção de condições mínimas de autonomia financeira, de domínio do processo de inovação científico-tecnológico e de poderio bélico-militar[38]. Somente a construção dessas condições mínimas, no capitalismo periférico e tardio, poderia

---

37. **Sobre o Brasil, escreverá Cardoso de Mello: "(...) a industrialização pesada tinha escassas possibilidades de nascer como mero desdobramento do capital nacional e estrangeiro empregado nas indústrias leves: nem se dispunha de instrumentos prévios de mobilização e centralização de capitais, indispensáveis à maciça concentração de recursos externos e internos exigida pelo bloco de investimentos pesados, nem se poderia obter a estrutura técnica e financeira dos novos capitais a partir da diversificação da estrutura produtiva existente. A expansão, portanto, não poderia deixar de estar apoiada no Estado e no novo capital estrangeiro, que se transfere sob a forma de capital produtivo." (1998:118)**

38. **As três condições são apontadas por João Manuel Cardoso de Mello (1997).**

proporcionar formas mais autônomas de inserção na economia mundial e, assim, Estados menos subordinados aos interesses do capital internacional.

Portanto, se foram grandes as similitudes de resultados nos modelos de desenvolvimento capitalista em países da periferia latino-americana – a "crise da dívida" pondo fim às ilusões de autonomia político-econômica no cenário internacional -, isto se deve à incapacidade destes países em superar os limites (notadamente os financeiros) impostos pela "defasagem histórica" com relação aos países centrais e, no plano mais imediato, ao fato de terem se engajado, em maior ou menor grau, à conjuntura de liquidez internacional do início dos 70, nos primórdios do processo de "financeirização global" gerado com o funcionamento do euromercado de dólares.

Efetivamente, na medida em que as industrializações latino-americanas enfrentariam obstáculos (financeiros, tecnológicos e mercadológicos) bem maiores, assim como a necessidade de aceleração no tempo (para se aproximar dos países industrializados), todos os caminhos levariam à articulação "por dentro" do recurso ao "amigo estrangeiro" de forma a superar ou contornar as limitações impostas, pelo ponto de partida, às industrializações retardatárias da América Latina. Notadamente, as limitações de ordem financeira: de construção das condições mínimas de autonomia financeira, melhor dizendo, de superação da dependência financeira por meio da criação de formas de centralização financeira assentadas numa articulação dinâmica entre empresa produtiva, sistema financeiro privado e Estado.

O que, insistimos, não pode ser visto simplesmente como subordinação aos interesses do capital estrangeiro, mas como vias de desenvolvimento construídas no interior destes países pela luta política interna, que poderia caminhar no sentido tanto da acomodação aos

impulsos vindos de fora, da resistência e combate a esses ou ainda no sentido de negociação de concessões mútuas (Moura, 1991). A abordagem sobre os caminhos do desenvolvimento capitalista na periferia deve, portanto, integrar as determinações externas e internas que foram moldando as "opções" políticas, dentro do rol de possibilidades abertas pelo sistema capitalista mundial. Todavia não se pode ignorar que a autonomia das formações sociais periféricas e dependentes é muito restrita diante do movimento do capital internacional, a reboque do qual se move o sistema capitalista mundial. (Dito de outra forma, se sujeito houver na história do capitalismo mundial é este "sujeito abstrato" denominado capital internacional).

Com isto, não gostaríamos de assumir uma postura "dependentista radical", reafirmando a proeminência dos "fatores externos" sobre os "fatores internos" e o destino dos sem destino: o "desenvolvimento do subdesenvolvimento". Ao contrário, preocupa-nos o risco, na abordagem do tema do Estado dependente e o desenvolvimento capitalista na periferia, da postura acomodatícia (sobretudo, após os governos FHC), segundo a qual diante da impossibilidade de superação dos laços da dependência, o melhor seria estreitar estes laços e explorar ao limite as possibilidades de negócios com o capital internacional[39].

Como se sabe, a perspectiva que orientava a "teoria" da dependência elaborada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, apontava para formas de dependência em que existiria a possibilidade de desenvolvimento apesar ou "graças à" manutenção/aprofundamento dos laços da dependência externa. Postura teórica, identificada por muitos, como o embrião da adesão do presidente Fernando Henrique

39. **Postura muito comum aos governantes e intelectuais da periferia do capitalismo, que não deixa de refletir o processo de "naturalização" das relações de dominação-subordinação entre os Estados Nacionais.**

Cardoso à inevitabilidade da globalização e, por conseguinte, das reformas neoliberais. Sem levarmos em conta a natureza do desenvolvimento alcançado, podemos dizer que, do final dos anos 60 ao final dos anos 70, dependência e desenvolvimento (industrialização, crescimento econômico), efetivamente, caminharam juntos.

A nostalgia face aqueles anos deve-se ao fato do Brasil ter sido, entre os países latino-americanos, o que melhor aproveitou as possibilidades oferecidas pela conjuntura internacional do pós-guerra. Entretanto, a perspectiva de Cardoso e Falleto está intrinsecamente relacionada às possibilidades abertas pelo sistema capitalista mundial à época e não se sustenta mais para a década de 90 em diante[40].

Evidentemente, reconhecer a conjunção histórica entre dependência e desenvolvimento não implica em fazer apologia dos caminhos seguidos pela industrialização brasileira. Até porque, se levarmos em conta a natureza do desenvolvimento alcançado, a conclusão é que, como escreveu Cardoso de Mello, a modernização industrial no Brasil não passou de mais um "milagre", entre outros na "procissão dos milagres" que constituem a história econômica do País (conforme Sérgio Buarque de Hollanda), em que:

> Copiamos tudo menos o que é essencial: formas de organização capazes de assegurar um mínimo de capacidade autônoma de financiamento e inovação. Nossa industrialização esteve apoiada sobretudo: 1) na liderança da empresa multinacional; 2) na grande empresa nacional produtiva, que tinha um poder financeiro e de inovação tecnológica relativamente frágil e estava inteiramente desvinculada do sistema bancário nacional, dedicado, por sua vez, certamente com grande proveito, às suas funções tradicionais (financiamento de curto prazo às empresas, crédito ao

---

40. **Como escreveu Fiori (1999:3): "Logo depois da inflexão política externa norte-americana, em 1947, e sobretudo depois da vitória da Revolução Chinesa e da guerra da Coréia, o 'desenvolvimentismo' transformou-se na resposta capitalista – tolerada pelos liberais – ao projeto socialista para os países subdesenvolvidos. Quase se poderia dizer que, parafraseando John Williamson algumas década depois, que foi aí que se construiu o primeiro Consenso de Washington, e ele era desenvolvimentista, apesar de que a ideologia da 'estabilização' do FundoMonetário Internacional já fosse inquestionável."**

> consumidos, re-empréstimo de recursos externos); 3) na grande empresa estatal situada nos setores de base (aço, energia, petróleo, telecomunicações). Essa estrutura organicamente desarticulada funciona muito bem para copiar, quando as condições externas são favoráveis, e muito mal, quando é preciso inovar e as condições externas são desfavoráveis.(Mello,1998:10)

Em resumo, o problema central no capitalismo brasileiro consiste em seu desenvolvimento ter prescindido da construção de condições mínimas de autonomia nacional - assentadas na articulação dinâmica entre empresa produtiva, sistema financeiro privado e Estado -, graças ao recurso do capital estrangeiro. A pergunta que se coloca é: poderia ser diferente? Como indicamos, ainda que os fatores externos sejam cruciais, o destino dos países periféricos e dependentes é "decidido" internamente. Inclusive e fundamentalmente porque as forças "forâneas" se internalizam política e economicamente, além de ideologicamente.

Retrospectivamente, porém, entre 1929-1979, quando era possível à América Latina gerir de forma mais autônoma a política do Estado, países do continente parecem ter desperdiçado uma oportunidade histórica na conquista de condições mais soberanas de inserção internacional[41]. De fato, parece que não soubemos aproveitar devidamente as possibilidades abertas pelo sistema capitalista mundial na conjuntura do pós-guerra, no sentido de se alcançar uma posição menos vulnerável à dinâmica de funcionamento do capital financeiro internacional. No Brasil, embora tenha sido este um período de acelerado desenvolvimento industrial, no qual alguns governos se destacaram pelo comprometimento com projetos de modernização que visavam o fortalecimento da economia nacional no

41. Ver Wilson Cano, 2000.

sistema capitalista mundial, os resultados estiveram aquém do desejado. Num momento de menor pressão externa os limites foram, sobretudo, internos[42].

Dessa perspectiva, José Luís Fiori (1995) afirma que, em dois momentos, governantes à frente do Estado brasileiro vislumbraram o caminho da maior autonomia, se aproximando de "uma alternativa autenticamente prussiana" (da perspectiva da implantação da indústria pesada sob controle nacional), que foi abandonada devido às dificuldades políticas internas: na Era Vargas, sobretudo nos anos 30, e no governo Geisel, na década de 70. Segundo o autor:

> Do ponto de vista de seu projeto econômico, Vargas definiu como pedra angular a construção da indústria do aço, "problema capital de nossa expansão econômica". E assinando um grande contrato com a empresa alemã Krupp, pensou vincular seu projeto industrializante ao rearmamento do Exército. Mas seu projeto nacional naufragou logo à frente, quando, em 9 de março de 1939, Oswaldo Aranha assinou os Acordos de Washington, que nos liberaram créditos do Eximbank para cobrir atrasados comerciais, mas nos comprometeram com a abertura da economia aos capitais norte-americanos, com a suspensão da moratória e com a retomada do pagamento do serviço de nossa dívida externa. (...) A partir dessas decisões, redefiniu-se o rumo do projeto nacional varguista, afastando-se da via prussiana no exato momento em que ele optou, frente à resistência política do empresariado e à escassez dos recursos fiscais, pelo financiamento internacional da siderúrgica de Volta Redonda, marco inicial de nossa indústria pesada.
>
> Muitas décadas mais tarde, em 1974, o general Geisel, ao receber a faixa presidencial, anunciava que "(...) a nação ganhou inabalável confiança em si mesma, avançando a largos passos para seu grande destino, que nada mais a deterá".
>
> Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Geisel respondeu à crise da primeira metade dos anos 70, propondo uma estratégia de Nação-potência que tinha no Estado seu principal artífice. (...) Em paralelo e num movimento análogo ao de Vargas, Geisel rompeu o acordo militar com os Estados Unidos e assinou o acordo atômico com a Alemanha. Essa retomada de um projeto nacional, entretanto, enfrentou a mais completa falta de apoio popular e uma oposição crescente da classe empresarial, cuja grande maioria se posicionou contra o processo implícito de estatização. (Fiori, 1995: 63)

---

42. **Ao passo que neste início do século XXI, os limites políticos internos parecem menores (as classes dominantes parecem finalmente enxergar no capital estrangeiro, senão um inimigo, um amigo "pero non mucho") todavia, a pressão externa é incomensurável.**

Sem entrar no mérito da "alternativa autenticamente prussiana"[43], é verdade que, com relação ao papel do Estado no processo de industrialização no Brasil, a Era Vargas e o Governo Geisel constituem momentos definitivos, ao qual acrescentaríamos também o governo Juscelino Kubitschek. Durante o Estado Novo, é dado início à construção da indústria de base no Brasil (cujo marco inicial é a construção da CSN, com o recurso a empréstimos norte-americanos); no governo Juscelino Kubitschek, com a forte participação do capital estrangeiro, é consolidado o tripé da economia brasileira – Estado, capital estrangeiro e capital nacional - que sustentará o crescimento econômico até o final dos anos 70; no governo Geisel, assistimos ao último surto desenvolvimentista no País, quando se concluiu o processo de industrialização por substituição de importações no Brasil.

Na Era Vargas e no governo Juscelino Kubitschek, um equilíbrio instável entre as forças dominantes proporcionou, ao Estado de transição no Brasil, certa margem de autonomia para conduzir os rumos do processo de industrialização, tendo sido consolidado, no governo Juscelino Kubitschek, o projeto "varguista" de ampliação do núcleo básico da indústria pesada, mas não foi encampado pelo Estado nenhum projeto de conformação concomitante de um capital financeiro (e sequer um projeto de industrialização capitaneado pelo setor privado nacional). Apesar de projetos de reforma financeira terem sido cogitados - no sentido do desenvolvimento de um sistema financeiro (estatal ou privado) adequado ao financiamento da atividade industrial -, a política cambial, as emissões monetárias e o recurso ao capital estrangeiro constituíram os meios por excelência de enfrentamento dos constrangimentos financeiros à política de industrialização entre 1937-1961.

---

43. **Sobre as dificuldades em se sustentar a tese da "alternativa autenticamente prussiana" para o governo Vargas, ver Pedro Paulo Z. Bastos (2001). Sobre o II PND, ver Carlos Lessa (1998).**

Não é nossa intenção isentar tais governos da responsabilidade sobre o "desperdício de oportunidades", ao contrário. Não obstante, é preciso resgatar os limites políticos internos na abordagem do tema: partindo de que o ideal seria um processo de industrialização cujo financiamento fosse eminentemente nacional este dependeria, no mínimo, de uma reforma tributária radical e, de preferência, deveria contar também com políticas de distribuição de renda que contribuíssem com a formação de poupança interna (como a reforma agrária, que poderia ser feita por meio da apropriação e distribuição, ou venda a preços módicos, de terras pelo governo). O que era, politicamente, impossível no primeiro governo Vargas. Supondo que Getúlio Vargas tivesse vislumbrado tal alternativa, vale lembrar que o Estado moderno no Brasil estava em construção, bem como a consolidação do monopólio estatal da força, portanto, mesmo que houvesse "vontade política", no sentido da radicalização dos movimentos políticos da década de 30 faltaria, em sentido literal, a "força", para enfrentar os interesses regionais estabelecidos. (Por sua vez, "construída a força", esta serviria à consecução de uma espécie de tragédia *à Mary Shelley*).

No segundo governo Vargas, assim como no governo Juscelino Kubitschek, políticas mais radicais de reformas tributárias e/ou sociais embora não fossem impossíveis, eram politicamente difíceis. Getúlio Vargas havia sido deposto em 1945, voltará em 1950, eleito pelo povo, mas tendo que governar sob um clima político marcado pela forte divisão entre "nacionalistas" e "americanistas" no Congresso Nacional, Forças Armadas e imprensa local. Juscelino Kubitschek, nas mesmas condições, quase teve a posse interrompida por um golpe e se o suicídio de Vargas contribuiu para a continuidade do seu projeto de industrialização, este assumiria, nas mãos de Juscelino, diretrizes diversas no que concerne à participação do capital estrangeiro (mais de acordo com os interesses deste capital),

confirmando a estratégia vitoriosa nos conflitos políticos da Era Vargas (entre as forças nacionalistas e/ou estatizantes e as forças entreguistas e/ou liberalizantes). Estratégia definida por Fiori (1995) como "prussianismo desfigurado".

Não obstante, mesmo no interior desta estratégia, talvez fosse possível optar, nos anos 50/60, por alternativas mais frutíferas de desenvolvimento do capitalismo brasileiro - como, por exemplo, o fortalecimento de grupos econômicos privados nacionais (ao invés da preferência pelas empresas públicas), conjugado com reformas financeiras que pudessem fomentar a articulação entre capital produtivo e capital financeiro nacionais; sem falarmos em vias de modernização "forçada" do campo (das relações de produção e dos meios de produção). Desta ótica, é que se pode enquadrar o problema do desperdício de oportunidades durante os anos 50 no Brasil, mas suas causas podem ser buscadas na década de 30, no caráter ao mesmo tempo revolucionário e contra-revolucionário assumido pela Revolução de 30 e Estado Novo, sendo que nos dois movimentos conjugam-se as duas dimensões. Conforme Fiori:

> (...) a indicação de Júlio Prestes à sucessão de Washington Luís não representou apenas uma ruptura do acordo do "café com leite". Significou a mais séria tentativa de ruptura das regras que nortearam todo o compromisso oligárquico. Naquele episódio, São Paulo buscou transformar em hegemonia política o que já era sua supremacia econômica, abrindo portas para uma nova e imprevisível trajetória político-econômica para o país. Sua derrota é que significou, ao contrário do senso comum, a continuidade na preservação da regra de ouro que viabilizou a tão prolongada "pax oligárquica", e representou, nesse sentido, uma vitória claramente conservadora. A partir de 1930 e, em particular, depois de 1937, o movimento centralizador e autoritário significou, mais do que um esforço para conter a fragmentação, uma verdadeira barreira para impedir a consolidação de uma hegemonia [de São Paulo] que implicasse no desaparecimento dos elos oligárquicos mais débeis. (Fiori,1984:149; grifo nosso)

Embora não seja possível afirmar que os rumos de "uma nova e imprevisível trajetória político-econômica para o país" seriam mais "modernos" que o "pacto conservador"

reafirmado no pós-30 (pois se trata de uma hipótese meramente especulativa), é indubitável que as "tentativas prussianas" de Vargas, Juscelino e Geisel foram vitimadas pelo caráter conservador da transição capitalista no Brasil. Todavia, a política desenvolvimentista do governo Geisel estaria limitada tanto pelo "pacto conservador", herdado e reafirmado pelo regime militar como, e fundamentalmente, pelos rumos assumidos por este no pós-64, com o poder adquirido por determinadas forças sociais[44].

No governo Geisel, o capitalismo monopolista está consolidado no Brasil, sendo que os interesses que se impõem, como hegemônicos no interior do bloco no poder, não são os da produção local, mas os interesses dos banqueiros locais associados ao capital financeiro internacional e desvinculados da atividade produtiva. E será essa a principal razão do fracasso do II PND. O Plano do governo Geisel, que tinha como um dos seus objetivos centrais o fortalecimento da estrutura produtiva nacional, fracassou porque, conforme Tavares, "tinha tarefas demais" que exigiam um capitalismo financeiro inexistente (ou um enorme endividamento externo). Segundo a autora:

> O primeiro projeto, o de Vargas, podia ser continuado [no governo JK] através de um "capitalismo associado", que requeria apenas um sistema de crédito interno público e renegociar periodicamente os *supply credit's* com os bancos internacionais que davam apoio comercial às filiais multinacionais. Já o segundo, o de Geisel, requeria muito mais do que isso, requeria um capitalismo financeiro nacional que nunca existiu. (Tavares, 1999: 472)

---

44. Estamos reproduzindo a idéia de "pacto" usada por Fiori (1984; 1994), que a justifica, a despeito do perigo de imprecisão, devido a sua maior abrangência e complexidade comparada à idéia de coalizão política e sua maior flexibilidade relativa à idéia de bloco histórico. Podemos dizer que, por pacto, o autor quer apreender o que é constante na política de compromisso do Estado brasileiro ao longo da transição capitalista: o compromisso entre forças dominantes heterogêneas ("modernas" e "atrasadas").

Não obstante, o poder político dos banqueiros, consolidado durante a gestão de Delfim Neto no Ministério da Fazenda, menos que ao fracasso do II PND[45] está diretamente relacionado à falência do Estado brasileiro nos anos 80. Na medida em que este poder político garantiu a manutenção dos instrumentos de internacionalização financeira da economia brasileira (Lei 4.131, Resolução nº 63 e o *open-market*) e a política de endividamento público interna e externamente passou a ser o meio preferencial de cobrir os desequilíbrios das contas externas e conter a inflação, a liberação e mesmo incentivo às órbitas financeiras/especulativas da atividade econômica acabaram se transformando no mecanismo por excelência de realização do lucro pelas grandes empresas, privadas e públicas, nacionais e estrangeiras. O que foi fundamental para a política econômica do governo Geisel culminar na "década perdida" dos 80, em que o peso da dívida implicou no completo estrangulamento financeiro do Estado, garroteado pelo FMI e credores internacionais.

45. **Ainda que possamos culpar os bancos por jamais terem superado o seu caráter mercantil, o "fracasso" do II PND, como veremos, está relacionado também a outras pré-determinações intransponíveis.**

3

Os melhores anos de nossas vidas

A Revolução de Trinta representa um marco político na passagem do capitalismo agro-mercantil brasileiro à industrialização e foi decisivo, para tanto, a crise do mercado mundial após a quebra da bolsa de Nova York. Este movimento político-militar, ao destruir o monopólio do poder político exercido pelos representantes do setor agro-mercantil cafeeiro, criaria as condições institucionais indispensáveis ao processo de industrialização no País e ao surgimento de uma nova classe dominante: a burguesia industrial. Mas menos que agente político, a burguesia industrial foi produto da Revolução de Trinta e é nesse sentido que se pode caracterizar o movimento de 1930 de "revolução burguesa". Aí residiria a dimensão revolucionária dos movimentos políticos da década de 30.

Embora o movimento de trinta tenha quebrado o monopólio do poder político pela burguesia agro-mercantil cafeeira, não implicou na conquista da hegemonia política pela burguesia industrial nascente e ainda incipiente. Por sua vez, as forças oligárquicas tradicionais, alinhadas ou não com o novo governo, embora mantidas no bloco no poder encontravam-se enfraquecidas pela crise da economia agro-exportadora. E os setores médios urbanos tampouco contavam com força para imporem seus interesses ao Estado como sendo os interesses hegemônicos (ainda que suas aspirações de consumo, bem estar e moralização da vida política estivessem representadas pelos tenentes).

Dessa forma, o novo bloco político dominante caracterizou-se justamente pela composição política heterogênea – os setores agro-mercantis (grande capital cafeeiro e produtores rurais), a burguesia industrial nascente, setores médios urbanos – em que nenhuma das

forças era capaz de impor-se às demais. É essa nova configuração política, aberta com a Revolução de Trinta, que se procurou apreender com a idéia de "Estado de compromisso" (conforme Weffort): um "Estado de compromisso" entre um instável equilíbrio de forças, que vai buscar sua base social de apoio nas massas populares urbanas[46].

A indeterminação do quadro hegemônico garantirá certa autonomia ao Estado para pôr em prática uma política, em última instância, favorável à industrialização. Mas como escreveu Sonia Draibe (1985), se a heterogeneidade das forças sociais que compõem o bloco no poder e a incapacidade hegemônica que as caracteriza fundam a autonomia do Estado, o sentido e os limites ao seu exercício serão delimitados pelos rumos da luta política. A autora procura evitar as noções de "empate" ou "equilíbrio" associadas à idéia de "Estado de compromisso", buscando resgatar os interesses das forças sociais que vão, no campo da luta política (das alianças e relações de poder), moldando as alternativas (as "vias de desenvolvimento") à ação estatal. Dessa forma, se contrapõe também às análises que tendem a atribuir à burocracia do Estado o papel de protagonista única do processo de industrialização. Conforme Draibe:

> (...) ao sobrepor-se com autonomia sobre este conjunto heterogêneo de interesses, nem por isso o Estado que vai se constituindo está desvinculado destes, flutuando em um hipotético vácuo social. ... [pois] é sobre essa base que se enraíza o sentido da política industrializante do Estado, que deve compatibilizar o conjunto heterogêneo dos interesses dominantes e também oferecer oportunidades de inserção econômica-social aos grupos populares numericamente importantes.(1985: 23)

---

46. **Definição inspirada pelas análises de Marx, sobre o bonapartismo, para designar a autonomia do Estado numa conjuntura específica em que nenhuma das frações de classe dominantes têm força suficiente para "controlar" o Estado; conjuntura em que o Estado amplia sua margem de autonomia apoiando-se em outros setores da sociedade (no caso do bonapartismo: o campesinato francês).**

Ou seja, ainda que ao "Estado de compromisso" (conforme Weffort) possa ser atribuído uma maior autonomia decisória, suas forças dirigentes não atuam num vazio social e seu campo de ação é delimitado pela luta política, a qual não pode ser apreendida por noções de equilíbrio e/ou empate, muitas vezes associadas à idéia de compromisso: há embate, disputa entre forças agro-mercantis e forças industriais no sentido da imposição dos rumos da política fiscal, cambial, monetária, aduaneira e de investimentos do Estado. Não obstante, a crise da economia agro-exportadora fortalecerá as disposições pró-industrialização entre as forças dirigentes do Estado. E as políticas que incentivaram a industrialização no pós-30 não foram fruto do acaso, do resultado não esperado das políticas anticrise. Pelo menos, com relação ao Estado Novo, é possível afirmar que a alternativa da política econômica, de prioridade à industrialização, era uma entre várias alternativas em jogo e, ao adotá-la, o Estado estabeleceu uma política de desenvolvimento industrial para o País. (Draibe, 1985)

Os incentivos concedidos durante o Estado Novo ao setor industrial foram, inegavelmente, decisivos para que a indústria confirmasse seu papel dinâmico e líder ao final dos anos 40, gerando um processo não só de crescimento industrial, mas de efetiva mudança da estrutura produtiva, na qual o setor leve de bens de produção assumiria o comando da acumulação capitalista no Brasil. Devemos ressaltar que este era um "Estado de transição", à frente das demais instâncias do todo social - a instância econômica predominantemente agro-mercantil e a prática política de uma burguesia industrial e de um operariado incapazes de conduzir um projeto de industrialização e de uma elite agrária e mercantil pouco simpática ao caminho da industrialização, mas enfraquecida pela crise do mercado mundial.

Entretanto, o fato de ser o Brasil uma sociedade predominantemente agro-mercantil impunha a necessidade de se preservar a capacidade de acumulação no setor agro-

exportador cafeeiro (para o desenvolvimento da indústria inclusive) e estimular a atividade agrícola em geral (de início, relacionada à sobrevivência política dos setores agrários "tradicionais" e "modernos", mas que vai assumindo um caráter complementar à política de industrialização). Daí a permanência da política de compra pelo Estado da produção cafeeira e a política de créditos ao setor agrícola - entre 1938 e 1952, em média 75% dos recursos da carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI, criado em 1937) do Banco do Brasil foram destinados à atividade agrícola[47].

Por sua vez, a preservação política dos setores agrários mais tradicionais também implicou na continuidade da salvaguarda da grande propriedade fundiária e do estatuto de relações de trabalho pré-capitalistas no campo. O que não foi resultado apenas da sobrevivência política e pressão destes setores sobre o Estado. Na verdade, as próprias forças "modernizadoras" (pró-industrialização) dentro do aparelho de Estado – tenentes, forças armadas, setores diversos da burocracia – eram, em geral, forças "conservadoras" no que diz respeito à questão agrária. Ademais, entre 1930-60, praticamente não havia "luta de classes" no campo, não existindo razões (pressões) para que o Estado buscasse a transformação/superação das relações sociais (pré-capitalistas) dominantes no meio rural. Ao contrário do que ocorria nos maiores centros urbanos, onde a pressão dos setores médios e operariado nascente desde a Primeira República levaria à sua incorporação política no pós-30 (deixariam de ser um "caso de polícia" para passarem a ser uma "questão de Estado"). Dessa forma, o Estado adiantando-se muitas vezes às reivindicações vindouras, concederá aos trabalhadores urbanos uma legislação trabalhista e uma estrutura

47. Ver Bastos, 2001: 207.

sindical, com todos os efeitos (positivos e negativos) daí decorrentes apontados pelos estudiosos do fenômeno do populismo.

Mas a despeito do caráter "conservador" ou "progressista" das elites políticas e/ou econômicas no pós-30 (do "pacto conservador"), os limites político-institucionais para impor a "modernização" das relações trabalhistas no campo eram enormes, uma reforma agrária, então, seria impossível; sequer uma profunda reforma tributária (incidindo sobre a grande propriedade rural) seria viável sem o recurso à "força". E a subordinação das forças regionais sob controle dos chefes locais – ou seja, a construção do monopólio estatal da força – seria consolidada entre 1930-1945, com a centralização política pelo governo federal, o fortalecimento (e aparelhamento) do exército e do aparelho policial e todas as reformas institucionais levadas a cabo no sentido da modernização política – da construção do Estado nacional moderno. Processo tortuoso, envolvendo enormes dificuldades políticas pela via conservadora e que, muito provavelmente, levaria à guerra civil nacional se assim não o fosse[48].

O que ajuda na compreensão do porquê das opções de política fiscal-tributária terem sido pelas linhas de menor resistência, abdicando-se de uma reforma profunda do sistema tributário (imprescindível, no caso de financiamento nacional da industrialização) que pudesse despertar a reação das forças sociais dominantes. Sergio Prado (1994), para quem a

48. **Se não seriam os resultados mais progressistas por meio de uma guerra civil, não é possível prever, mas vale lembrar que os homens - amam a "tranqüilidade e a paz" e depositam nos chefes de Estado a responsabilidade pela sua manutenção.**

fase de industrialização restringida[49] é correlata (e conseqüência) à do "financiamento restringido", assim resumiu as três principais dificuldades à expansão dos recursos tributários: 1) a forte resistência dos detentores de riqueza contra toda forma de tributação direta sobre esta; 2) as resistências dos governos estaduais na transferência de recursos à União; 3) a lentidão do retorno das novas fontes de receitas, tendo em vista que a substituição dos impostos sobre importação e exportação pelos de renda e consumo vinha a reboque do crescimento do mercado interno.

A expansão dos recursos tributários não era a única dificuldade no financiamento nacional de um projeto de industrialização "de base". Além disso, não existia um sistema financeiro local capaz de apoiar investimentos industriais que necessitassem de longos prazos de maturação e amortização (faltavam bancos com capacidade financeira e interesse para fazê-lo), sequer havia um Banco Central e um mercado de capitais que viabilizasse operações de valorização financeira e/ou o lançamento de títulos públicos como fonte de financiamento dos gastos estatais[50]. O recurso a maior expansão da emissão monetária (ao qual recorreria o governo Juscelino Kubitschek) esbarrava tanto na visão "ortodoxa" dominante, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, como em seus claros limites políticos: maior expansão monetária produziria mais inflação. Finalmente, faltavam divisas para cobrir as importações necessárias ao desenvolvimento industrial, notadamente o da indústria pesada.

---

49. Conforme João Manuel Cardoso de Mello, a Era Vargas se insere na fase de industrialização restringida (1933-56): "Há industrialização, porque a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um 'movimento endógeno de acumulação', em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra 'restringida' porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, 'num golpe', o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo do desenvolvimento industrial." (1998:116).

50. Ver a respeito Ricardo Bielschowsk (1975); Pedro Paulo Z. Bastos (2001).

Foi este conjunto de limitações que transformou a política cambial no meio por excelência, de financiamento da industrialização durante o Estado Novo (porém insuficiente, sendo fundamental o recurso ao capital estrangeiro). Para superar o conjunto de limitações indicadas (e assegurar condições mínimas de autonomia financeira), a Revolução de Trinta e o Estado Novo precisariam ter sido produtos de um movimento nacional-popular que promovesse uma radical apropriação e redistribuição da riqueza. Entretanto, produtos que foram de golpes de Estado (promovendo a substituição de oligarquias regionais no poder), por mais que a indefinição do quadro hegemônico pudesse assegurar autonomia de ação ao Estado, posta a serviço da industrialização, o melhor teria sido um quadro de clara definição hegemônica pró-industrialização. Neste sentido, é interessante a análise de Bastos sobre os projetos de reforma financeira que tramitaram durante a Era Vargas:

> (...) O quê barrou os projetos de reforma financeira [o projeto Paes Leme, no Estado Novo e o projeto Corrêa e Castro, com substitutivo de Lafer, no segundo governo **Vargas]** assim como barrou os projetos privados nos setores básicos (induzindo **empresas** estatais a desenvolvê-los), não foi porém a "desarticulação social" das burguesias industriais; não foi sequer sua incapacidade de enxergar além do muro de suas fábricas (pois várias de suas lideranças eram politicamente ativas e influentes **na proposição** e veto de projetos junto aos conselhos federais). Foi, de um lado, o **tamanho do desafio da industrialização em condições historicamente tardias** (que efetivamente exigia formas avançadas de concentração/centralização de recursos); de outro, a ausência de uma hegemonia política que arbitrasse perdas e ganhos de um modo inequivocamente (embora não necessariamente exclusivo) favorável aos líderes industriais do setor privado. Em outras palavras, ao "equilíbrio instável de compromisso" sobre o qual manobrava o governo Vargas, escapava promover em larga escala aquilo que seria muito comum em outros processos tardios de **industrialização**, e que talvez tenha sido cogitado mais tarde no governo Geisel (com **limites conhecidos**): escolher claramente alguns "campeões nacionais" para comandar o processo de centralização financeira e industrial no setor privado nacional. (Bastos, 2001: 220, grifo nosso)

Tendo em vista a fraqueza dos bancos locais para assumir o financiamento, controle e direcionamento do processo de centralização/concentração no setor produtivo e financeiro

(a partir da interpenetração do capital bancário com o capital industrial e comercial, sob a hegemonia do primeiro), um papel mais ativo no financiamento da industrialização pelo sistema financeiro local dependia da ação indutora do Estado de transição. Era necessária a adoção de políticas de incentivo ao fortalecimento do sistema bancário, por meio da transferência de recursos públicos que servissem tanto ao financiamento da produção pelos bancos, como ao movimento de centralização/concentração no setor financeiro. Todavia, este seria um caminho, politicamente, muito difícil de ser seguido (e justificado): para além das dificuldades na alocação de recursos, não existia (e não sem razão) dentro do governo (e/ou entre os setores produtivos) a menor confiança na vocação do setor bancário privado local para assumir o papel de capital financeiro e seus riscos.

De fato, as forças que tomaram o poder em 1930, notadamente os tenentes, se pudessem, teriam isolado politicamente o grande capital agro-mercantil (notadamente, paulista) no conjunto das suas atividades; como era impossível, tendo em vista que o setor agro-exportador cafeeiro seguia sendo o eixo dinâmico da economia brasileira, ao menos o capital mercantil-financeiro estaria alijado do horizonte das políticas estatais. A fragilidade do capital bancário durante o governo Vargas é, portanto, eminentemente política. No âmbito econômico, os bancos continuaram obtendo bons lucros em suas funções mercantis e conferindo capital de giro às empresas mais fortes, sendo que, entre 1935-45, importantes instituições bancárias foram criadas (entre elas: Bradesco, Moreira Salles, Nacional, Mercantil de São Paulo e outros).

Dessa perspectiva, explorar a hipótese, indicada por Décio Saes, de que a burguesia bancária/mercantil foi a grande derrotada nas transformações políticas do pós-30, pode ser um caminho frutífero à abordagem da questão. Segundo o autor:

> (...) O velho capital bancário, que, em articulação com um segmento poderoso do capital comercial (as casas exportadoras de produtos agrícolas), exercera a hegemonia ao longo da Primeira República, foi o grande derrotado no processo de transformação política aberto pelo movimento insurrecional de 1930. A melhor expressão dessa derrota é a vigência, já a partir de 1933, da famosa "Lei da Usura", que proibia taxas de juros nominais superiores a 12% anuais. A criação dessa lei não deve ser interpretada como um ato eminentemente técnico e sim como um ato político, tradutor da aspiração coletiva – nutrida por industriais e proprietários fundiários, para não falar das classes populares – ao cerceamento da expansão dos ganhos bancários. Também deve ser interpretada politicamente a ausência, ao longo do período 1930-64, de uma clara e persistente orientação monetarista, ortodoxa e antiinflacionária na política econômica estatal (salvo alguns períodos de curta duração). Podemos sem dificuldade imaginar qual terá sido o efeito da combinação entre limitação legal dos juros e ausência de política antiinflacionária: a vigência de juros reais negativos, a manutenção da expansão de cada estabelecimento bancário dentro de certos limites, a preferência calculada de muitos empresários industriais pela acumulação de dívidas etc. Sintomas dessa perda de posição relativa são não só o fato de que, em plena fase de industrialização (processo socioeconômico solicitador de mobilidade intersetorial de capitais), o capital estrangeiro não acorreu ao setor bancário (dadas às dificuldades impostas pelo Estado a essa penetração), como também o fato de que o número de bancos estrangeiros decresceu. (Saes, 2001: 54)

Mas porque o governo não assumiu o papel de "capital financeiro" para o setor produtivo privado no sentido de proporcionar a este, condições para capitanear as transformações na estrutura produtiva, via investimentos nos setores de base, ao invés de destinar tal papel às empresas públicas – tornando a acumulação no setor privado "dependente" dos investimentos estatais. As razões da "opção" pelas empresas públicas, como carros-chefe da indústria pesada, são semelhantes as que levaram a "não opção" pelo sistema financeiro privado no financiamento (via incentivos públicos) da industrialização. Conforme Bastos:

> (...) as tentativas de implementar reformas financeiras ou investimentos pesados "de base" sob comando privado nacional fracassaram porque o volume de recursos exigido era muito grande para empresários individuais e, nestas circunstâncias, requeriam a transferência de um grande volume de recursos federais subsidiados. Mas, nos montantes requeridos, esta transferência não se mostrou possível, em parte pela existência de vetos cruzados entre as forças políticas presentes nos conselhos do Estado Novo, e em parte porque Vargas não decidiu tomar partido por alguma delas

> – talvez precisamente porque a mobilização e controle da destinação de recursos federais (e talvez o êxito da empreitada) estaria assegurado mais diretamente pela constituição de firmas estatais do que por transferências para empresários privados. A constituição de empresas estatais foi, neste sentido, um meio mais rápido e direto de alcançar os objetivos que o poder regulatório do Estado Novo varguista (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada) não se mostrara ou bem capaz de realizar, ou bem disposto a realizar (...). E (...), as empresas estatais não nasceram sob o signo da objeção radical dos empresários, tirante algumas resistências isoladas. Na verdade, a expansão das carteiras de crédito do Banco do Brasil satisfazia várias necessidades correntes dos empresários nacionais, ainda que os mantivessem aquém de tornarem-se "campeões industriais" que comandassem os investimentos pesados. Mas tendo em vista as dificuldades para financiar privadamente o "reaparelhamento econômico" básico e a existência de (lucrativas) oportunidades de investimento privado menos arriscadas, a criação de empresas estatais (financiadas, longe de imposições revolucionárias, por empréstimos externos negociados pela diplomacia varguista, por fundos pára-fiscais **estritamente** vinculados a seus projetos específicos e por transferências fazendárias) **não surgiu como um "ato de força" imposto a despeito de resistências – pois onde as** estatais se destinavam a realizar diretamente investimentos que sem elas talvez não fossem realizados, não lhes faltou, a despeito de resistências parciais, amplo apoio político empresarial. (Bastos, 2001: 223)

Lembramos ainda que, no mundo todo, a partir da década de 30, cresceu a intervenção do Estado na economia, enquanto produtor de infra-estrutura, matérias-primas e insumos básicos e na coordenação dos grandes blocos de investimento e financiamento. Como escreveram Carlos Lessa e Sulamis Dain: "(...) uma observação superficial mostraria que as respostas dos Estados da Europa e da América latina se consubstanciaram em manifestações semelhantes: ampliação da participação do Estado nos fluxos de produto, ingresso e gasto; presença do Estado nas atividades diretamente produtivas e ampliação de seu rol no sistema monetário financeiro".(1998: 251)

Todavia, a industrialização sob o comando do Estado, ao longo da transição capitalista no Brasil, constituir-se-á um campo fértil à permanência da *anemia schumpeteriana* que caracterizou o papel da burguesia industrial brasileira neste processo. Como escreveu Fiori,

em simbiose com o Estado pôde crescer e reproduzir-se, mas encontrou no próprio Estado os limites à sua expansão e modernização - no sentido da centralização da produção e da sua competitividade. (Fiori, 1984: 161)

A consolidação de grandes grupos empresariais privados, certamente, teria servido ao fortalecimento do projeto industrializante/modernizante dentro da sociedade brasileira, enfraquecendo o poder de resistência das forças agrárias e/ou mercantis e, talvez, a própria via dependente-associada como opção preferencial de desenvolvimento. A despeito do pouco interesse e da precariedade financeira e tecnológica do setor privado para assumir investimentos industriais de longo prazo de maturação e que exigiam grande alocação de recursos, talvez fosse possível, por meios econômicos (incentivos governamentais), ter atraído o capital privado nacional para os setores de base. Conforme Strachman (2000), após a criação das primeiras estatais que inauguraram o processo de industrialização pesada e deliberada no país – CSN, CVRD, Cia Nacional de Álcalis e FNM – no que tange a todos os outros projetos (notadamente nos setores siderúrgico, metalúrgico e petroquímico), estes poderiam e deveriam ter sido atribuídos, desde sua origem, ao setor privado ou, ao menos, desenvolvidos de forma estreitamente articulada com o setor privado nacional[51].

Na visão de Strachman (2000) era possível, ao segundo governo Vargas, a conformação de um projeto de industrialização fundamentalmente calcado no capital privado nacional. Se

---

51. **Na mesma direção, vai a análise de Fiori sobre o Estado Novo: "(...) ousaríamos dizer que os limites financeiros e a pouca ousadia tecnológica dessa industrialização restringida, tiveram no Estado que a induziu o seu próprio limite de expansão. Os eventos de 1930 e o Estado Novo foram realmente conservadores, mas muito menos modernizantes do que se acredita. Se atualizaram e expandiram as estruturas estatais, o fizeram respondendo às exigências do pacto agrário, muito mais do que aos requisitos de uma futuridade industrial. Donde, paradoxalmente, o Estado – que todos corretamente viram enquanto governo, estimulando a industrialização através de seus planos e ações explícitas – ter sido, enquanto pacto de dominação, o principal obstáculo à hegemoneização do capital industrial e de sua burguesia" (1984: 161).**

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

este governo não vacilasse tanto esperando o capital externo e tentasse desde o princípio, no embate das forças locais, construir uma correlação mais favorável a um projeto nacionalista de desenvolvimento, provavelmente a história final fosse outra (tanto para o seu governo Vargas como para o do seu sucessor): "Isto, inicialmente, tornaria esta industrialização mais semelhante à imagem nacionalista que muitos supõem corresponder à realidade do II governo Vargas e, ao mesmo tempo, a distanciaria do projeto efetivamente implantado posteriormente pelo governo Kubitschek, e acentuado a partir dos anos 60" [52]. (Strachman, 2000:245)

Para encerrar, vale notar uma última dificuldade, lembrada por Marcelo de Paiva Abreu: a inexistência de "bons economistas" que caracterizou a Era Vargas[53]. Ironias à parte, numa conjuntura de transição no âmbito nacional e de "excepcionalidade" no internacional, bons economistas talvez pudessem ser inventivos no sentido da geração de estímulos à articulação entre bancos e indústria locais. Imaginemos se Delfim Netto tivesse sido o Ministro da Fazenda nos anos 40/50, quando atrelar a economia nacional ao mercado financeiro internacional (nos moldes do pós-64) não era possível, quem sabe, não teria sua política de incentivo à centralização-concentração do setor bancário êxito na conformação do capital financeiro local. Afinal, o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, monopolista desde a origem, antecipadamente e desvinculado de um processo paralelo de monopolização no setor financeiro (que só ocorrerá no pós-64) pode ser apontado como

52. **Para Strachman (2000), baseado em Suzigan e Vilela (1997), não se trata de defender que as empresas privadas seriam mais eficientes que as empresas públicas e nem o contrário, mas sim que o recurso às empresas públicas reduziu a força política dos interesses ligados ao projeto de desenvolvimento industrial do país.**

53. **In: Tamás Szmrecsányi e Rui Granziera (orgs.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Editora Da Unicamp, 1986. Diferente é a visão de Fiori, para quem: "(...) se a economia mundial tivesse sido governada por economistas, não teria havido capitalismo, e o Brasil jamais teria deixado de ser um engenho de açúcar". ("O nome dos bois", 25/10/2002, artigos reunidos no site do Partido dos Trabalhadores).**

uma das razões da não articulação entre bancos e indústria no Brasil. Todavia, o "mago" Delfim Netto surgiu tardiamente. Vale lembrar que esta é a história de um capitalismo tardio.

O "prussianismo desfigurado"

A despeito da ausência de bons economistas, durante o Estado Novo, quando se idealizou o projeto de industrialização pesada, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional (1941); a Companhia Vale do Rio Doce (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); a Fábrica Nacional de Motores (1943); a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (1945). No segundo governo Vargas se pretendia dar continuidade às diretrizes do Estado Novo, sendo a superação das insuficiências de base infra-estrutural à continuidade da expansão industrial, sobretudo em transporte e energia, o grande desafio.

Permanecia como obstáculo o problema do financiamento, os limites apontados à maior arrecadação fiscal, a fraqueza do capital industrial para avançar rumo à ampliação da indústria pesada, o desinteresse e oposição política do capital agro-mercantil e bancário-mercantil quanto ao avanço da industrialização[54]. Animado com o Plano Marshall, no seu segundo governo, Vargas enxergou no aprofundamento do recurso ao financiamento

---

54. **Para se ter uma idéia da dimensão do problema, conforme Bastos (op. cit., p.215-16), apenas o valor dos empréstimos do Eximbank, aplicados na construção da CSN, foi de 45 milhões de dólares, aproximadamente Cr$ 880 milhões à taxa livre de Cr$ 19,60/US$; já as fontes de fundos próprios da CREAL, entre 1937-1941, ficaram em torno de Cr$ 75 milhões (segundo os cruzeiros do padrão monetário de 1942); e, segundo informações censitárias da época, o estoque de capital acumulado nas quase 13.000 fábricas paulistas chegava a Cr$ 4,6 bilhões em 1939 (quando se iniciaram as negociações diplomáticas para a construção da CSN). O autor aponta ainda as dificuldades políticas internas a uma reforma tributária no segundo governo Vargas, embora fosse este o caminho indicado pelos estudos da CMBEU, a contrapartida interna aos recursos estrangeiros por meio da criação de um banco de fomento – o BNDE -, via constituição de um fundo com empréstimos compulsórios, foi aceita pelos diplomatas norte-americanos diante das restrições políticas a serem enfrentadas no caso da proposta de reforma tributária.**

externo (na forma de apoio às políticas governamentais de desenvolvimento, sob a égide das empresas estatais), o meio de dar prosseguimento à construção da indústria de base. Conforme Fiori:

> (...) A busca desse apoio financeiro reafirmava, na primeira metade dos anos 50, a estratégia que nascera vitoriosa dos conflitos políticos internos e externos do Estado **Novo. Um prussianismo desfigurado, um projeto nacional "associado", ainda que baseado na articulação entre empresa pública, empresa nacional privada e a ajuda** estrangeira de caráter governamental. Havia, no programa Vargas, duas certezas fundamentais: o capital estrangeiro não executaria as tarefas de infra-estrutura, nem **a empresa** estrangeira viria em novas ondas para o Brasil enquanto não estivessem **criadas as bases de uma expansão industrial. E essas deveriam ser financiadas pela** combinação com alguma variante de Plano Marshall.(Fiori, 1995:67)

Efetivamente, o governo norte-americano havia acenado positivamente com a possibilidade de financiar projetos de desenvolvimento em países aliados e chegou a liberar alguns empréstimos para investimentos no setor elétrico (basicamente para o setor privado e de origem estrangeira), indicados pelos estudos da CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos). A CMBEU foi constituída em julho de 1951, com o objetivo de elaborar estudos e projetos destinados à superação das barreiras infra-estruturais ao desenvolvimento - em energia e transporte, sobretudo – e contava com o compromisso informal norte-americano de assegurar pelo menos US$ 300 milhões (junto ao Banco Mundial e ao *Eximbank*) para financiar os projetos aprovados pela Comissão Mista. Entretanto, no início de 1953, por uma decisão unilateral do governo norte-americano, os trabalhos de cooperação Brasil-Estados Unidos por meio CMBEU seriam interrompidos, refletindo a inflexão na política externa norte-americana. No que concerne à América Latina, naqueles países onde o fantasma do comunismo não constituísse uma ameaça, os projetos de ajuda intergovernamentais deveriam ser revistos em benefício dos investimentos privados de

empresas internacionais (especialmente as norte-americanas), cuja atração para o espaço econômico periférico dependia apenas da "boa vontade" dos governos locais em criar um ambiente favorável às iniciativas do capital estrangeiro. Assim, como o Brasil não estava localizado, no contexto do pós-guerra, nem na Europa nem na Ásia; não contava com nenhuma "ameaça comunista" dentro do país ou nas vizinhanças, seriam frustrados os sonhos varguistas de avançar na implantação do núcleo básico da indústria de bens de produção sob controle do Estado brasileiro, recorrendo-se ao financiamento externo[55].

Mas estavam lançadas as bases institucionais e infra-estruturais para o grande salto do governo Juscelino Kubitschek. Ao fazer a reconstituição exaustiva deste processo, Draibe (1985) destacou como as principais inovações do período Vargas, que serão decisivas à consecução da política de desenvolvimento do governo JK: o enfraquecimento do poder das oligarquias regionais com o processo de centralização política pelo governo federal; a captação de recursos via confisco cambial, mudanças e aperfeiçoamentos tributários e outros mecanismos paralelos; a conformação de um arcabouço institucional que vai dando forma ao Estado Moderno (capacitando-o para atividades regulatórias); a criação das empresas estatais de insumos básicos; o fortalecimento do Banco do Brasil e, finalmente, a criação do BNDE como grande banco de fomento. Além disso, a própria burguesia industrial local foi fundamental na herança da Era Vargas para o Plano de Metas. Vale

---

55. **Sobre as conflituosas relações Brasil-EUA no segundo governo Vargas, ver Bastos (op. cit.), que assim resume o projeto varguista de associação com o capital estrangeiro: "(...) A crise do seu projeto econômico, portanto, não foi a crise de um projeto de desenvolvimento estritamente nacional e avesso à participação de capitais estrangeiros (...). Mas sua preferência era por recursos transferidos bilateral ou multilateralmente, isto é, pelo Eximbank ou pelo Banco Mundial. E ainda que admitisse projetos privados (especialmente por meio de joint-ventures), o presidente acreditava que sua atração dependia inicialmente da resolução dos 'pontos de estranguiamento' da expansão industrial. Logo, o êxito da estratégia envolvia ampliar o escopo de atuação de empresas estatais no setor de insumos básicos e infra-estrutura, mobilizar recursos domésticos para financiá-lo e complementá-los com fundos externos, mas controlando as formas de inserção econômica e de remessas de rendimentos do capital estrangeiro". (p.503)**

notar que os grandes grupos nacionais do ramo de bens de capital surgiram e/ou se fortaleceram na Era Vargas. As Máquinas Piratininga S/A foram criadas em 1935; as Indústrias Romi S/A, em 1938; a Confab Industrial S/A, em 1942; e a Cobrasma S/A, em1944. Exceções são a Bardella S/A, de 1911; as Indústrias Villares S/A, de 1918; e a Dedini-Ometto, de 1920. (Mazzucchelli, 1977).

Passado o interregno do governo Dutra e o conflituoso segundo governo Vargas; no governo Juscelino Kubitschek, todos os interesses estarão subordinados ao objetivo maior da complementação do processo de industrialização precedente, seja os da burguesia agro-mercantil tradicional, seja os da busca do equilíbrio das contas públicas e controle da inflação. Há diferenças, todavia, entre a industrialização no governo JK e o projeto de Vargas: a franca abertura ao capital estrangeiro (não via *joint-ventures* como idealizara Vargas); o destaque à indústria de bens duráveis, predominantemente em mãos do capital estrangeiro; a preferência pelo modelo automobilístico-rodoviário (em detrimento do ferroviário, preferido por Vargas). Mas a despeito da forte dependência externa, uma particularidade da industrialização no período Juscelino Kubitschek que, sem dúvida, faz juz à herança varguista é "(...) ter na presença de um Estado regulador e de grandes empresas estatais uma poderosa máquina de crescimento econômico que trazia consigo, a reboque, as frações do capital local nos diversos setores da economia". (Bastos, 2001: 513)

Desta perspectiva, os "50 anos em 5" consistiram num meio termo entre o que pretendia Vargas e o que pretendia o capital estrangeiro (notadamente o norte-americano) e seus

defensores locais.[56] O que foi possível devido tanto à sobrevivência do "espírito de Vargas" na cena política nacional (refletida no Congresso Nacional), como ao fato do governo Juscelino Kubitschek ter sabido aproveitar-se na conjuntura internacional da concorrência interimperialista impulsionada pela internacionalização das grandes empresas americanas e européias, tirando proveito da rivalidade entre elas para atrair e negociar a entrada de investimentos diretos estrangeiros em setores dinâmicos da economia - automobilístico, mecânico, material elétrico - que contribuíram decisivamente para concretizar o importante salto no processo de industrialização do período 1956-61.

O Plano de Metas iria além da mera complementação da estrutura industrial existente, no sentido da superação dos seus pontos de estrangulamento - notadamente, em transportes e energia. Entre 1956-61, ocorreria "uma verdadeira revolução no aparelho industrial", apoiada num bloco de investimentos estatais em infra-estrutura que favoreceu a expansão do setor de bens de capital, seguida da instalação do setor de bens duráveis de consumo (fundamentalmente a indústria automobilística) em mãos do capital estrangeiro, sendo que a expansão do setor de bens de capital foi expressiva a ponto de determinar um significativo declínio das importações na oferta total do setor. (Mello e Belluzzo, 1998)

Wilson Cano assim resume os avanços do processo de industrialização no período:

> A indústria de transformação cresceu à expressiva taxa média anual de 10%, aumentando sua participação no PIB de 20% para 26%. Com a execução do Plano

---

56. **Conforme Eduardo Strachman (2000: 234): "De fato, uma das grandes façanhas de Juscelino foi ter conseguido, em boa medida, adaptar a ideologia de ambos os grupos acima [intervencionistas/nacionalistas x liberais/internacionalistas], 'equilibrando-se' entre elas e as forças políticas que elas representavam – ou seja, mesclando os anseios desenvolvimentistas, do primeiro grupo, com a maior liberalidade ao capital estrangeiro e os desejos de integração explícita e subordinada, do segundo (Furtado, 1974). Tal contemporização tornou mais fácil a realização empírica de seu projeto de industrialização, interpondo-lhes menores obstáculos, ao mesmo tempo em que proporcionava uma maior capacidade de acesso a recursos materiais e financeiros (Benevides, 1976; 1986: 151-2)."**

> de Metas, em 1962, a indústria ganhava maior complexidade e interdependência, reduzindo o peso relativo do setor de bens de consumo não-duráveis para 37,5% do produto industrial; o de bens intermediários subia a 39,8% e o de bens de consumo duráveis e de capital chegava a 22,7%. Enquanto os ramos de bens de consumo não-duráveis cresceram à média anual de 8%, os de bens intermediários o fizeram a 11% e os duráveis e de capital a 25%. Setores como o químico, metalúrgico, mecânico e da borracha mais que duplicaram a produção, enquanto o de material elétrico era multiplicado por cinco e de material de transporte por oito. Em 1962 a produção de aço atingia 2,5 milhões de toneladas enquanto a iniciante indústria de material de transporte produzia 75 mil automóveis, 116 mil veículos de carga e 2 mil tratores.(Cano, 2000:177)

Dessa forma, pode parecer estranho que Fiori (1995) localize nos governos de Vargas e de Geisel, os dois momentos em que a política de industrialização esteve próxima de uma "alternativa autenticamente prussiana", prescindindo do governo Kubitschek, que foi o momento da implementação pelo Estado brasileiro de um bloco integrado de políticas industrializantes[57]. Sem dúvida, faltaram os grandes bancos de investimento/financiamento, a indústria bélica (e os inimigos externos) puxando a produção em geral e o caráter eminentemente nacional da experiência alemã, mas essas condições também estiveram ausentes nos governos de Vargas e no governo Geisel. Todavia, a posição do autor se justifica na medida em que, no governo Juscelino Kubitschek, foram criadas as condições para a consolidação de um modelo de acumulação cujo eixo dinâmico passará a ser o setor de bens de consumo duráveis e Fiori tem em vista projetos de industrialização que vislumbraram na implantação da indústria pesada (sob controle nacional) o eixo dinâmico da economia. Ademais, a política de industrialização do governo JK, ainda que possa ter

57. **Conforme Mello e Belluzzo, no governo Juscelino Kubitschek: "(...) foram constituídas integralmente as bases técnicas necessárias para a autodeterminação do capital, cristalizadas no estabelecimento de relações entre os Departamentos de Bens de Produção, Bens de Consumo Assalariados e Bens de Consumo Capitalista, o que impõe uma dinâmica especificamente capitalista ao processo de acumulação. A partir daí, então, a acumulação só encontra as barreiras colocadas por ela mesma." (1998:164).**

edificado o futuro tripé da economia brasileira de forma relativamente equilibrada, induzia ao desequilíbrio posterior.

Conforme Frederico Mazzucchelli (1977), se a implantação da nova base industrial, entre 1956-62, determinou um padrão de articulação inter-departamentais que induziu a expansão acelerada do setor de bens de capital nacional, impôs também constrangimentos que serão a partir de então aprofundados: a utilização sistemática de projetos de concepção externa nas empresas estatais e a entrada maciça das empresas estrangeiras (que passariam a ter enorme peso no conjunto da economia brasileira no pós-64) impuseram uma crescente complexidade dos equipamentos requeridos para a expansão no setor de bens de capital e conseqüentemente uma magnitude das inversões que, na ausência de uma estrutura de financiamento adequada, representavam constrangimentos decorrentes daquela mesma implantação e que iriam se intensificar com o próprio avanço do processo de acumulação. Melhor dizendo, "(...) não se conclui a articulação orgânica do setor de bens de capital com os demais setores, de modo a assegurar a completa autodeterminação do processo de reprodução, a nível nacional, em virtude de obstáculos gerados pela própria natureza do padrão de acumulação". (Mazzucchelli,1977:112-113)

Portanto, era plausível que o crescimento no setor de bens de capital local passasse a ser refratário do crescimento do grande capital alocado nos demais setores produtivos (estatal e de bens de consumo durável), a não ser que:

> (...) o setor de bens de capital passasse a ocupar uma posição, não só de destaque, mas de dominância nos quadros da estrutura industrial, o que exigiria uma redefinição radical do próprio padrão de acumulação. Isso implicaria, por exemplo, em resolver os problemas de financiamento do setor produtivo estatal de modo a minimizar a participação dos *supplier's credits*, em disciplinar suas encomendas, em desenvolver por todos os meios a pesquisa tecnológica de base, em controlar as importações das empresas estrangeiras, em estabelecer, em suma, um padrão de

acumulação que articulasse organicamente o setor de bens de capital aos demais setores da economia. (Mazzucchelli,1977: 113).

O que, teoricamente, não estava descartado, não fossem as reformas introduzidas no âmbito do aparelho econômico do Estado, a partir da nova correlação das forças políticas no pós-64, de forma a viabilizar a definitiva internacionalização subordinada da economia brasileira na estrutura capitalista mundial, numa conjuntura de excepcional liquidez do sistema financeiro internacional. Tais reformas levariam ao limite o padrão inconcluso de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em que nem a conformação de um capital financeiro nem o de uma estrutura industrial organicamente articulada seriam possíveis.

Não obstante, se o embate entre as forças sociais no Brasil dos anos 50/60 tivesse sido vencido pelas forças vinculadas à defesa de um modelo de desenvolvimento nacional-popular[58], talvez tivéssemos seguido vias desenvolvimentistas semelhantes à adaptação do "modelo prussiano" à realidade do capitalismo tardio (um modelo de tipo "coreano", quem

---

58. **Ou se São Paulo tivesse saído vitorioso em 1932, numa conjuntura internacional desfavorável às apostas na "vocação agrícola" do país, talvez, a opção pela industrialização pudesse ter sido capitaneada pela burguesia paulista. A hipótese de Fiori de que o movimento de 1930 interrompeu um processo que levaria a ruptura do "pacto oligárquico" construído na Primeira República, reafirmado após 1932, é provocativa (e, para os paulistas, deliciosa). Nas palavras do autor: "(...) vemos em trinta um momento de máximo acirramento dos conflitos destravados a partir da primeira guerra mundial e exacerbados pelas primeiras iniciativas estatais no campo econômico, protegendo os interesses da cafeicultura através do que criticamente chamou-se 'socialização das perdas'. O Estado usava aí seu novo poder, deslocando recursos e alterando valores em favor de um dos mais importantes setores regionais exportadores. Raciocinando em termos dos 'interesses nacionais', compreendia que esses estavam estreitamente atrelados ao futuro do café, e procediam coerentemente. Com isso, entretanto, criava um precedente contrário às tradições estabelecidas e assumia plenamente seus novos poderes, desenhando as funções de um Estado que abdicava da debilidade implícita nas regras do jogo oligárquico. (...) Foi unificando [no pós-30] em um bloco as oligarquias secundárias, incorporando as reivindicações urbanas e liberais e aproveitando as divisões militares, que se fez possível barrar a ascensão política da burguesia paulista e impor a reaceitação das regras do velho compromisso. Respostas de forma pouco sólida, depois da derrota paulista de 1932, reasseguram politicamente a regra da reprodução das várias diversidades e heterogeneidades." (1984: 150)** Evidentemente, **não estamos abraçando a tese do autor, de caráter especulativo, não passível de comprovação, apenas reafirmando, com Fiori, o caráter conservador da transição capitalista no Brasil.**

sabe). O problema é que à franca abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro, no governo Juscelino Kubitschek, correspondeu uma maior "internalização" política deste capital na formação social brasileira - articulado às frações da burguesia local -, o que garantiria a vitória do modelo dependente-associado consolidado no pós-64.

A grande barreira foi, portanto, política: o golpe de 1964.

A última tentativa

O financiamento do ciclo expansivo do período JK foi feito sem grandes inovações, a partir da utilização à exaustão dos instrumentos criados na Era Vargas, cujas insuficiências foram supridas pela emissão monetária. Conforme Lessa: "(...) em sua parcela mais significativa os recursos [para o financiamento público do Plano de Metas] provieram de via expansionista, através de vultosos déficits de caixa do setor público, com subseqüente incremento no total dos meios de pagamento" (Lessa, 1981: 41).

A crise inflacionária provocada por tal alternativa de financiamento dos investimentos públicos, que se iniciou em 1962, atingiu seu ápice nos primeiros meses de 1964. O governo militar, que chegou ao poder com o golpe de 1964, estabeleceu então como prioridade da política econômica o imediato combate à aceleração da taxa de inflação - que, mantida a tendência, atingiria 144% no final do ano. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado pela equipe Campos-Bulhões, implicou na adoção, entre 1964 e 1967, dos instrumentos clássicos de estabilização: corte dos gastos públicos, aumentos na carga tributária, contenção de crédito, arrocho salarial e liberação das tarifas dos serviços públicos. Tal política de estabilização promoveu a queima de capital excedente produzido pela expansão anterior, criando as condições para a centralização do capital necessárias ao novo ciclo expansivo da economia brasileira, entre 1968-74. (Mello e Belluzzo, 1998: 165)

O crescimento econômico entre 1968-74 apresentou, contudo, características distintas das do período JK. Primeiro, o eixo dinâmico da acumulação passou definitivamente para o setor de bens de consumo duráveis, ocupando o setor de bens de produção uma posição subordinada dentro da estrutura industrial. Segundo ocorreu um crescimento significativo da taxa de importações e a entrada do capital estrangeiro na forma de empréstimos em moeda (que, entretanto, foram modestas se comparadas à década de 70). Finalmente, quanto ao gasto público, que no período JK esteve concentrado na formação de infra-estrutura - à exceção da construção de Brasília[59]-, no período em questão, aumentaram os gastos improdutivos, repassados ao setor privado na forma de fundos e incentivos diversos.(Ibid., p.171-173)

De certa forma, o governo Geisel pretendia com o II PND um retorno às diretrizes básicas do processo de industrialização ocorrido durante o Plano de Metas, em que articulada ao bloco de investimentos estatais a indústria de bens de capital nacional pôde crescer além da demanda, ocupando um papel de destaque dentro da estrutura produtiva. Novamente, tendo em vista a fraqueza financeira e tecnológica do setor privado nacional, ao Estado (por meio das empresas públicas) caberia vultosos investimentos de base que criariam uma demanda de máquinas e equipamentos a ser atendida preferencialmente pelo setor de bens de capital

59. **Que, diga-se de passagem, foi o pior legado político do governo Juscelino Kubitschek, em seguida à franca abertura da economia ao capital estrangeiro; o isolamento do cento do poder em Brasília, implicaria em maior desmobilização política de um povo já sem muita vocação para este tipo de mobilização. Indubitavelmente, movimentos como, por exemplo, o impeachment de Collor (ou contra o confisco da poupança por ele realizado) teriam outra dimensão se o centro do poder permanecesse no Rio de Janeiro (melhor ainda, seria se fosse em São Paulo); exemplo disto são as recentes manifestações populares em Buenos Aires ou Caracas, o fato do centro do poder estar localizado em centros urbanos onde se concentra um grande número de trabalhadores favorece/fortalece a mobilização política.**

nacional, este contaria para tanto com incentivos governamentais de toda ordem (créditos subsidiados, incentivos fiscais).

Assim, se o pragmatismo delfiniano apostou no incentivo à política de concentralização/centralização financeira, como meio de se alcançar os grandes conglomerados financeiro/industriais (tendo à frente os bancos comerciais) e corrigir os desequilíbrios no "tripé" da economia brasileira[60]; a ação "planejada" da equipe econômica do governo Geisel conferiria prioridade à indústria de base nacional - insumos básicos e bens de capital. Afinal, não havia país industrialmente desenvolvido que não possuísse uma indústria de base também desenvolvida.

Resumidamente, com o II PND pretendia-se manter o nível de crescimento da economia; fortalecer o setor de bens de capital nacional; substituir rapidamente importações no setor de insumos básicos (química pesada, siderurgia, metais não-ferrosos e materiais não metálicos); diminuir a dependência do petróleo, aumentando a produção e investindo em fontes alternativas; expandir a capacidade de geração de energia hidrelétrica; fomentar

---

60. Conforme Carlos Lessa, o Ministro da Fazenda Delfim Neto havia defendido sua generosa política de fomento à concentração do sistema bancário como o caminho mais rápido ao necessário processo de conformação dos conglomerados financeiro-industriais, o que jamais se concretizou: "Delfim Netto vendeu a tese de que a constituição do grande grupo nacional capaz de corrigir o 'desequilíbrio' [capital transnacional e estatal mais fortes que o capital privado nacional] teria um candidato natural no grande banco comercial. O grande banco, evoluindo inicialmente para conglomerado financeiro – pela submissão sob sua égide das instituições financeiras não-bancárias emergentes da Reforma do Mercado de capitais do período Campos – e posteriormente para conglomerado financeiro-industrial, se metamorfosearia no ente social capaz de realizar a mobilização e a centralização de capitais na escala requerida para 'reequilíbrio' do tripé. (1998: 32). Por isso, no governo Geisel, "os formuladores do II PND tinham pelo menos sérias desconfianças quanto à vocação natural e ao interesse dos 'supermercados financeiros' em tão magna tarefa [bancar grandes projetos industriais]. A patente preferência dos grandes grupos financeiros por posições cartoriais de repasse de fundos públicos oriundos de poupanças compulsórias e de recursos captados no exterior, seu interesse por operações de mera intermediação financeira (preferencialmente de curto prazo), seu apetite por esferas de especulação e sua relutância em 'bancar' grandes projetos de maturação, provavelmente conscientizados pelos formuladores, deve ter dado um gosto de 'gato por lebre' na degustação posterior da grande venda de Delfim Netto" (1998: 32).

projetos de exportação de matérias-primas (celulose, ferro, alumínio e aço) e as exportações em geral; desenvolver o transporte ferroviário e o sistema de telecomunicações. Por trás destes objetivos estava o projeto de conformação de um núcleo tecnológico endógeno, com o fortalecimento do setor de bens de produção nacional, de forma a resultar na construção de um parque industrial integrado, com capacidade de renovação tecnológica, suficiência no campo energético e um sistema nacional de telecomunicações; bem como, a transformação do Brasil num *global trader,* exportador de manufaturas e produtos agro-industriais para várias áreas do mundo contando, para tanto, com o apoio de filiais multinacionais que atuavam no País.

Não há como negar que houve avanços nas áreas de insumos básicos (energia elétrica em especial) e na construção de um sistema nacional de telecomunicações, bem como progressos no campo da pesquisa científico-tecnológica desenvolvida em alguns grandes centros universitários e de pesquisa. Mas estivemos longe da consolidação de um núcleo tecnológico endógeno com capacidade de renovação tecnológica; o setor de bens de capital, embora tenha crescido a taxas expressivas, permaneceu numa posição subordinada dentro da estrutura produtiva, liderada pelo setor de bens de consumo duráveis em mãos do capital estrangeiro; as insuficiências no campo energético e de transporte (nas áreas de petróleo e transporte ferroviário) não foram superadas; a capacidade de exportação – de manufaturas e produtos agro-industriais – efetivamente aumentou, mas não chegou a dotar o Brasil de boas condições para competir no mercado mundial com produtos manufaturados de outras nações periféricas ou centrais. O sistema financeiro nacional permaneceu "subdesenvolvido", a articulação com o mercado financeiro mundial continuou inalterada e,

colada à expansão da dívida pública interna, detonou a expansão da especulação financeira em prejuízo dos investimentos produtivos e das finanças públicas.

As causas do fracasso do II PND são conhecidas: a inexistência de uma estrutura de financiamento condizente às metas do Plano, de antemão, o condenava ao fracasso; mas também o momento de sua realização era inadequado tendo em vista a conjuntura internacional adversa e a desaceleração cíclica interna; neste contexto, os projetos de expansão (na produção de insumos básicos, energia hidrelétrica, bens de capital e exportações) estavam superdimensionados; o seu financiamento, via endividamento externo, além de impor limites ao projeto de nacionalização dos fornecedores de máquinas e equipamentos, acentuou demasiadamente a vulnerabilidade da economia brasileira diante dos futuros choques externos (o que colocaria a perder progressos alcançados); a "instrumentalização" das estatais na articulação entre empresas públicas/empresas privadas nacionais - que deveria levar ao fortalecimento destas últimas (condição para a mudança no padrão de industrialização) - era inconciliável com o financiamento externo dos investimentos públicos e iria desencadear conflitos que estão na raiz das "rebeliões" empresariais – antiestatização e pela redemocratização do país. Ademais, o II PND não contava com apoio suficiente que lhe assegurasse sustentação política e, naquela conjuntura, buscar mobilizar as massas, de forma a se construir uma base social de apoio, implicaria em atender suas reivindicações salariais, o que levaria ao maior enfrentamento com as forças conservadoras (civis e militares), que identificavam em toda mobilização popular a "subversão" da ordem.

Na verdade, se a expansão e diversificação da economia agro-mercantil, basicamente em São Paulo, criou as condições para a industrialização "restringida" no pós-30 e os avanços

logrados neste processo mais do que criaram as condições para sua complementação nos anos 50: obrigavam-no; o padrão de acumulação consolidado no pós-64 obstaculizava a retomada pretendida, acima de tudo porque permanecia o problema da inexistência de uma estrutura nacional de financiamento, ainda mais para um Plano com as ambições do II PND. Melhor dizendo: era tarde demais. A "opção" pelo fortalecimento da estrutura produtiva nacional, via fortalecimento da indústria de base, teria que ter norteado a política econômica do Estado brasileiro desde 1964, incentivando os bancos locais a fornecerem financiamento de longo prazo à indústria. Aliás, já teria feito diferença, se o governo Geisel estivesse inserido na conjuntura do final dos anos 60 e início dos 70, e o "milagre brasileiro" conduzido segundo as prioridades do II PND[61].

Ao invés disso, entre 1968-73, o eixo dinâmico da estrutura produtiva no pós-64 passou em definitivo para o setor de duráveis, enquanto o setor de bens de produção avançou muito pouco em relação à estrutura herdada do Plano de Metas. Por sua vez, a geração de formas de financiamento da economia, por meio do estabelecimento da articulação dos bancos com a atividade produtiva, jamais foi alcançada. A despeito dos governos militares anteriores ao governo Geisel buscarem o fortalecimento do sistema financeiro local (de forma a torná-lo capaz de financiar a atividade produtiva) lograram apenas a criação de um forte capital bancário cujos interesses estavam estreitamente articulados aos do capital financeiro internacional e não à produção local. A incapacidade política do governo Geisel em bloquear os instrumentos de articulação da economia brasileira ao mercado financeiro internacional, até porque o financiamento do II PND passaria por este mercado, reforçaria ainda mais a dimensão parasitária/especulativa do sistema financeiro local, por meio da

61. **Acreditamos que, a partir da leitura do próximo capítulo, ficará claro porque cinco anos antes faria diferença.**

expansão da dívida pública interna colada ao processo de endividamento externo (favorecendo o poder dos banqueiros, além dos lucros não-operacionais proporcionados ao grande capital em geral).

Para além dos limites impostos pelo modelo de acumulação consolidado entre 1964-74, há que se salientar ainda os limites políticos à autonomia da Presidência dentro do modelo "dependente" consolidado. Entre 1937-60, etapa da industrialização em que ocorreu a transição de uma economia agro-mercantil para uma economia industrializada (cujo eixo dinâmico passaria para a indústria), em que a construção do Estado moderno deu-se paralelamente à industrialização, a Presidência da República pôde funcionar como uma espécie de agente unificador com respeito às diretrizes da política econômica[62]. Mesmo assim, como foi dito, se um equilíbrio político instável conferiu certa margem de autonomia ao Estado, para pôr em prática uma política favorável à industrialização, melhor teria sido uma situação de clara hegemonia das forças industriais. Já o governo Geisel está inserido num contexto em que as relações capitalistas de produção são predominantes na estrutura social brasileira e a crise de hegemonia no interior do bloco no poder está superada, mas os interesses que têm se afirmado como hegemônicos são os do capital bancário local

62. **Conforme Sonia Draibe: "A Presidência, cuja ação 'autônoma' e dirigente se funda num equilíbrio político instável é que estabelece a unidade da política econômica – o plano de desenvolvimento, ou, se quiser, uma dada articulação de interesses objetivos em torno das questões mesmas que a industrialização coloca. É certo que essa atuação unificadora e dirigente passa pela ação das burocracias, divididas elas próprias em relação às alternativas possíveis para o avanço do capitalismo industrial. A 'unificação' da própria burocracia – a superação mínima de sua fragmentação política e seu alinhamento em torno às diretrizes do plano, este é também um aspecto da ação unificadora da Presidência. Como também o é a própria 'mobilização' da capacidade de iniciativa e eficiência dos setores técnicos do Estado. Estes aspectos admitem formas e graus variados e se estão, obviamente, relacionados com aspectos conjunturais ou até mesmo características de personalidade (do Presidente), estão também, a um nível mais profundo, associadas à natureza do projeto econômico e aos desafios que coloca à ação dos técnicos e burocratas." (Draibe, 1985:53-54)**

articulados aos do capital financeiro internacional. E existiam ainda os nada desprezíveis interesses da construção civil e da indústria multinacional de bens de consumo em geral.

Por sua vez, o aparelho estatal, em construção e expansão desde a Era Vargas, encontra-se fragmentado e dividido em múltiplos centros de poder "colonizados" por interesses dominantes distintos. A capacidade da Presidência da República de funcionar como agente unificador das diretrizes da política econômica se encontra diminuída; ainda mais pela articulação de interesses entre o capital bancário local e o capital financeiro internacional alojados no núcleo do aparelho estatal (Ministério da Fazenda/CMN/Banco Central). Interesses estes contemplados pela "inação estatal" no que diz respeito às necessárias alterações do padrão de financiamento da economia (colado ao mercado financeiro internacional) e nas opções de política financeira/monetária.

Aliás, os militares não teriam melhor oportunidade de apreensão dos limites de poder do Estado ditatorial como durante o governo Geisel: podiam combater a "subversão", cuidar da "segurança nacional", delimitar as diretrizes gerais da política estatal, mas o processo decisório (cotidiano) sobre a política econômica ficaria a cargo dos tecnocratas que ascenderem ao poder com e a partir do golpe de 64[63]. Os presidentes militares até então o

---

63. **Ver a respeito René Dreifuss, para quem "(...)A concepção das Forças Armadas agindo como um Poder Moderador tem sido superestimada, ao passo que o papel desempenhado pelos empresários e tecno-empresários tem sido fortemente subestimado" (1986: 418). Para o autor, o processo decisório no pós-64 passou às mãos de uma tecno-burocracia que, em decorrência de suas fortes ligações industriais e bancárias, deveria ser chamada mais precisamente de empresários ou, na melhor das hipóteses, de tecno-empresários. Com isso, não estamos aderindo aqui a qualquer visão instrumentalista, seja da perspectiva da instrumentalização dos militares para o golpe, seja a da instrumentalização pura e simples do Estado militar pela classe dominante. No caso do golpe, menos que instrumentalização, houve articulação/conspiração levada a cabo por empresários, militares, intelectuais e imprensa conservadora; e uma vez no poder, os militares jamais foram meros instrumentos nas mãos da tecno-burocracia que compunha a cúpula estatal, tanto que os planos econômicos elaborados - PAEG, PED, II PND - foram, em larga medida, respostas às ambições/frustrações dos militares em relação ao processo de acumulação no pós-64. Quando a mera "instrumentalização" do Estado pela classe empresarial (através da tecno-burocracia), toda a exposição que faremos neste estudo vai no sentido da sua negação, resgatando a importância da luta política. na definição de políticas estatais.Ver a respeito Lessa, 1998.**

haviam bem compreendido, delegando o dia-a-dia do processo decisório aos Ministros e assessores de confiança. Entre 1968-73, sob o comando de Delfim Netto no Ministério da Fazenda, as medidas de política econômica foram decididas a partir de um sistema informal de consulta e barganha junto ao empresariado, num contexto de abundância de recursos financeiros em que era possível contemplar os diversos interesses em jogo – pequeno e médio capital, interesses agrários – sem colidir com os interesses prioritários do grande capital financeiro e industrial, nacional e/ou estrangeiro.

Num momento que apontava para a reversão do crescimento econômico, o "erro" do presidente Geisel foi tentar tomar para si a responsabilidade sobre o processo decisório estatal (e acreditar que podia fazê-lo), buscando imprimir à política econômica uma hierarquização segundo as prioridades do II PND (contudo, sem enfrentar os interesses dos setores dominantes não prioritários no Plano). Para levar adiante o seu Plano desenvolvimentista, o governo Geisel buscou esvaziar o poder decisório do Ministério da Fazenda/CMN/Banco Central, por meio da criação do CDE e do SEPLAN e do fortalecimento do BNDE, como se este "arranjo institucional" fosse suficiente para assegurar maior autonomia de ação à Presidência (no sentido de mudar o modelo de acumulação vigente desde meados dos anos 50). Como veremos mais adiante, os conflitos políticos que marcaram o seu governo, em larga medida, consistiram em reações empresariais às mudanças na forma de condução do processo decisório.

O fracasso da última tentativa

No seu polêmico estudo sobre o II PND, Antônio Barros de Castro (1985) defende que, em 1974, o descomunal déficit na balança comercial brasileira (US$ 9,9 bilhões) - por causa, sobretudo, da subida nos preços do petróleo - e os claros sinais de que a economia mundial

entrava numa fase de desaceleração colocaram a economia brasileira diante de duas opções: crescimento ou ajustamento. Para o autor, a opção pelo ajustamento, após altas taxas de crescimento verificadas durante o período do milagre, colocaria em funcionamento um brutal processo de retração econômica de resultados dramaticamente imprevisíveis. Neste sentido, a alternativa adotada, de continuidade do crescimento "em marcha forçada", resultou numa estratégia econômica oportuna e promissora, pois além de dar prosseguimento aos investimentos da "safra do milagre", evitando a quebradeira geral, transformou o parque industrial brasileiro numa estrutura moderna com um avantajado núcleo nos setores de energia, metalurgia, química e bens de capital.

Isto porque, segundo o autor, o II PND não foi idealizado a partir de uma avaliação errônea da crise mundial por parte da cúpula governamental (que a teria como passageira), consistindo antes numa "escolha com alta dose de racionalidade econômica" que "supunha, justamente, que o mundo ingressava numa fase de turbulência, sendo necessário enfrentá-la com uma redução da dependência externa", por meio da transformação da estrutura produtiva local. Dessa forma, apesar da ditadura, das desigualdades sociais, da concentração de renda, da ampliação do endividamento externo, a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND estava correta e foi um sucesso, responsável pelo êxito da política de ajustamento levada a cabo entre 1983-84. "O que fracassou foi a chamada 'estratégia social', de acordo com a qual seria necessário 'realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce'". (Castro, 1985: 47)

Ou seja, descontada o fracasso da "estratégia social", o Plano foi um sucesso. Ora, considerar um sucesso uma estratégia de desenvolvimento em que fracassou a dimensão social já é, por si só, desabonador da idéia de "sucesso", ainda mais tendo em vista que essa

"poderosa estrutura produtiva", construída com o II PND, seria significativamente privatizada e/ou desnacionalizada nos anos 90, em parte devido à crise financeira do Estado provocada pelo excessivo endividamento externo durante os governos militares. Entretanto, é claro que a opção pelo crescimento teve por efeito a continuidade do processo de acumulação - com as empresas estatais à frente-, evitando assim um início de década marcado pela quebradeira geral da economia. Já a capacidade ociosa gerada pelo Plano (afinal, combinou crescimento além da demanda numa conjuntura de recessão mundial) pôde ser aproveitada, na primeira metade dos anos 80, graças à recuperação da economia norte-americana. Dessa forma, como escreveu Tavares:

> O argumento de que a "substituição de importações" gerada no II PND teria levado espontaneamente ao saldo comercial de 1984 é francamente duvidoso. Para a análise das exportações do período deve-se levar em conta não apenas a capacidade ociosa herdada de Geisel, mas, sobretudo, que o mercado americano em crescimento, com o dólar sobrevalorizado, atuou como uma locomotiva comercial para todos os países – que dirá para o Brasil com sucessivas depreciações do cruzeiro! No ano de 1984 as nossas exportações cresceram 50% e explicaram uma boa parte do crescimento industrial daquele ano. (Tavares, 1999: 470)

Ademais, é de certa forma irrelevante se a "estratégia de 74" foi determinante no êxito alcançado pela política de ajuste entre 1983-84, uma vez que, ao longo da história econômica do Brasil, da perspectiva dos objetivos perseguidos: manter a condição de bom pagador do Brasil no mercado financeiro internacional, todos os programas de ajustamento tiveram êxito.

Outro problema da análise empreendida por Barros de Castro, que não está sozinho nesta posição, é que ela se insere naquilo que já apontamos como a visão do Estado enquanto o

locus da racionalidade[64], que age da perspectiva do longo prazo, visando o interesse geral (criando as condições para o prosseguimento da acumulação capitalista no Brasil), em oposição àqueles que perseguem o curto prazo, visando o interesse particular. Não se pode apontar "racionalidade" numa estratégia que a fim de diminuir a dependência externa intensifica a dependência financeira. Finalmente, não existiam apenas duas opções (irreconciliáveis) para se enfrentar a crise iniciada em 1973. Como observou Cardoso de Mello: "(...) Quem disse que era preciso tomar o caminho recessivo? Podíamos perfeitamente ter crescidos menos e libertado o financiamento da acumulação de capital de seus constrangimentos externos". (1999: 207)

Mas os caminhos que o país poderia ter tomado em 1974 é um tema sobre o qual não pretendemos avançar, gostaríamos apenas de encerrar a discussão sobre o significado do II PND, afinal, como escreveu Goldenstein: "O Brasil de hoje [1994] é resultado das decisões tomadas no II PND". Devemos, contudo, atualizar a afirmação da autora: o Brasil de hoje, século XXI, é resultado das decisões tomadas no governo FHC e que foram, para o bem ou para o mal, condicionadas pelas decisões tomadas nos governos militares[65].

Já indicamos concordar em que o II PND foi um fracasso. Primeiramente, porque se foi um fracasso do ponto de vista social, foi um fracasso. Do ponto de vista estritamente

---

64. **Ver Fernando Henrique Cardoso (1976); Gilberto Mathias (1977); Serra (1998). Ver crítica a essa interpretação em Velasco e Cruz, 1995.**

65. **Os impasses políticos vividos nas últimas décadas do século XX e que permanecem neste início de século e de novo governo, estão indubitavelmente associados à herança desenvolvimentista. Como já anotamos, o parque industrial herdado, a diversidade da produção dirigida às exportações, a dimensão continental da economia brasileira, a inexistência de complementariedade da estrutura industrial brasileira com os EUA (como tem o México) ou qualquer outro parceiro comercial relevante, dificultam qualquer ajuste neoliberal do tipo do chileno ou argentino, no sentido da re-especialização produtiva baseada nas vantagens comparativas. Desta perspectiva, o legado desenvolvimentista, se não logrou alçar o país da lista dos países periféricos e dependentes, ao menos impôs limites às regressões neoliberais nos governos FHC.**

econômico, o fracasso deve ser entendido como o faz Lessa, no sentido mais amplo, de fracasso na edificação do sonho (prussiano?) de "Brasil-Potência", a partir da redefinição do padrão de industrialização, com a estruturação de uma forte indústria nacional no setor de bens de produção e o conseqüente estabelecimento de uma articulação mais dinâmica entre as patas do tripé. Por isso é interessante resumir a visão de Lídia Goldenstein, para quem o objetivo real do II PND não era a alteração do padrão de industrialização vigente, mas sim a complementação deste padrão, com a internalização de alguns setores de insumos básicos e de bens de capital. Nas palavras da autora:

> (...) o II PND, sem querer diminuir sua importância visava apenas completar a colagem da economia brasileira à economia internacional (...). Neste sentido, não ameaçava a existência dos setores que até então haviam comandado o crescimento da economia, em especial o setor de bens de consumo durável. Podia, quando muito, no curto prazo, incomodar, na medida em que desviava crédito governamental e certo tipo de benesses que eram "patrimônio" destes setores. O que ocorreu com o início da implantação do II PND foi, no máximo, uma perda de espaço momentânea, que deveria ser recuperada com a implantação definitiva do Plano, que levaria a uma nova dinâmica, na qual o setor de bens de produção assumiria a liderança, sem contudo comprometer, pelo contrário, o espaço de crescimento do setor de bens de consumo durável e até do setor de bens de consumo assalariado.(1994: 60; grifo nosso)

Mas se o objetivo do Plano era levar a uma nova dinâmica, na qual o setor de bens de produção assumiria a liderança, não se pretendia alterar o padrão de industrialização vigente? A autora defende que não; em todo caso afirma, corretamente, que a implementação do Plano põe às claras, como em nenhum outro momento histórico, a fraqueza do Estado brasileiro em arbitrar perdas e disciplinar o processo de acumulação rompendo com interesses estabelecidos. Portanto, levaria à exaustão o padrão de financiamento da economia brasileira, marcado pela ausência de uma base financeira nacional e pela incapacidade do Estado para enfrentar os interesses financeiros

consolidados. E não poderia ser diferente, tendo por objetivo "apenas complementar uma estrutura pré-determinada", o padrão de financiamento do II PND não poderia ser outro senão aquele desenvolvido em simbiose com esta estrutura. "Qualquer alternativa equivaleria a uma ruptura no equilíbrio de forças existentes até então e, aí sim, provocaria a resistência dos grupos sociais forjados no padrão anterior". (Ibid., p.62)

E este será o principal obstáculo à consecução do II PND que, segundo Goldenstein, não foi devidamente explorado nos estudos a respeito. Conforme a autora, estes estudos se restringiram à análise dos acertos e desacertos da política econômica "sem se dar conta das sobredeterminações que, muitas vezes, transcendiam as decisões de política econômica" (Ibid., p.53). As "sobredeterminações" dizem respeito aos limites impostos pelo padrão de financiamento vigente, que levado à exaustão com o II PND determinaria sua ruptura e a conseqüente bancarrota financeira do Estado brasileiro[66].

---

66. **Lídia Goldenstein insiste na distinção entre padrão de financiamento e sistema financeiro, sendo que o padrão de financiamento de uma economia seria definido pelas relações de propriedade do capital, pelas relações que se estabelecem entre capitalistas e Estado e entre ambas as relações com o capitalismo internacional; já o sistema financeiro seria um elemento constitutivo do padrão de financiamento, mas apenas um dos seus vários elementos constitutivos. Dessa forma, mudanças no sistema financeiro não implicam necessariamente a transformação do padrão de financiamento. Todavia, como a autora não apresenta nenhum dos demais elementos constitutivos do padrão de financiamento, limitando-se, ao discorrer sobre a gênese do padrão de financiamento da economia brasileira - a indicar cronologicamente a origem, consolidação e crise deste padrão, bem como à indicação de suas principais características (utilizando-se para tanto do trabalho de Paulo D. Cruz) -, a distinção sobre a qual tanto insiste como sendo a chave para a compreensão do problema do financiamento da economia brasileira acaba sendo muito pouco elucidativa neste sentido, pois um padrão de financiamento constituído por um único elemento só pode ser confundido com este. Da nossa parte, entendemos que o sistema financeiro é a expressão concreta do padrão de financiamento de uma economia definido pelas relações de propriedade do capital, pelas relações dos capitalistas entre si e com o Estado, e por ambas as relações com o processo de acumulação capitalista mundial. Ademais, é estranha a afirmação da autora de que estudos sobre o II PND – especificamente: Carlos Lessa (1978); Antônio Barros de Castro (1985); Alexandre Schrwartsman (1989) e Ricardo Carneiro (1991) – ignoram as sobredeterminações impostas pelo padrão de financiamento; pois estas são claras, pelo menos nos estudos de Lessa e de Carneiro, sem falarmos dos estudos de Tavares que apontam exaustivamente esta limitação ao longo do processo de industrialização brasileiro.**

Mas o II PND obteve êxito na tarefa de complementar a estrutura produtiva pré-existente? Para Goldenstein, não há como negar que o Plano logrou a implantação de certos segmentos do setor de bens de produção, até então de pequena produção ou inexistentes no País, contudo esteve longe de atingir o seu objetivo de superar o hiato produtivo com a construção de um DI capaz de se transformar no novo centro dinâmico da economia. (Ibid.)

Enfim, seja da perspectiva do objetivo da redefinição radical de um padrão de industrialização, seja da perspectiva da "mera complementação da estrutura produtiva existente", o II PND pode ser considerado um fracasso. Como foi dito, a consecução de suas metas aprofundou os laços da dependência financeira externa, ao invés de criar as condições para sua superação; o setor nacional de bens de capital não passou à posição de eixo dinâmico da estrutura produtiva, que permaneceu com o setor de bens de consumo duráveis, em mãos do capital estrangeiro; o endividamento público promoveu a falência financeira das empresas estatais; os investimentos em pesquisa e tecnologia não lograram o controle do processo de inovação científico-tecnológico; os problemas energéticos não foram resolvidos; o transporte ferroviário não deslanchou; as desigualdades sociais e regionais permaneceram. Agora, é claro que a opção pela continuidade do crescimento, a despeito do endividamento púbico e seus custos futuros, teve por efeito, além da garantia de uma sobrevida ao processo de acumulação vigente, avanços na estrutura produtiva local (em rede elétrica, telefonia, siderurgia etc.)[67].

67. **Ademais, em se tratando da América Latina, tudo sempre pode ser pior: poderíamos como a nossa vizinha, a Argentina, já na segunda metade dos 70 combinar endividamento e desindustrialização; se poderia ter endividado o País sem deixar sequer uma ponte de lembrança (como foi feito no anos 90). Enfim, da perspectiva comparada, o presidente Geisel bem pode parecer o "prussiano" que foi possível ter.**

Da nossa parte, acreditamos que o Plano propunha a redefinição do padrão de industrialização apostando que, na medida em que lograsse alçar o setor de bens de produção nacional à liderança dentro da estrutura produtiva, isto implicaria numa redefinição do padrão vigente. Conforme Lessa:

> Ainda que a linguagem oficial sublinhe como objetivo a idéia de um equilíbrio no tripé empresa governamental, empresa privada nacional e empresa estrangeira, creio que o verdadeiro objetivo era mais ambicioso. Perseguia-se uma crescente ponderação do capital privado nacional nos setores fundamentais para a futura dinâmica da economia. Se logrado tal objetivo, ter-se-iam invertido os pesos da balança de poder e no longo prazo o capital nacional conquistaria a sonhada hegemonia. (1998: 216)

Todavia, os meios políticos elegidos para a consecução deste desiderato foram os da contemporização (como na Era Vargas e no governo Juscelino), evitando o franco enfrentamento dos interesses estabelecidos, possivelmente acreditando que, com o sucesso da estratégia, os seus efeitos promoveriam as condições políticas necessárias à redefinição das coalizões de interesse dominantes. Sem poder romper com estes, o governo Geisel tentará contemplar a todos, quando supostamente seria necessário não apenas a eleição dos interesses prioritários, mas a consagração destes em detrimento dos outros. Entretanto, naquele momento isto implicaria na implosão da base de sustentação do regime, justamente o que, com o II PND, se pretendia adiar (muito provavelmente para sucessores civis) e não se conseguiu[68].

---

68. **Conforme escreveu Naretto (1994): "(...) a saída para a qual os formuladores da estratégia caminharam mostrou ser aquela que enfrentou menor grau de resistência política a sua adoção (e não a mais acertada do ponto de vista econômico). A alternativa de realizar um colossal programa de investimentos e dar continuidade ao crescimento acelerado não desagradou nenhum interesse: intentava legitimar o governo pelo desempenho econômico, atendia ampla gama de setores produtivos prioritários ou não, garantindo demanda e fornecendo crédito aos mesmos; compatibilizava a melhoria das condições sócio-econômicas dos mais pobres com a falta de uma política ativa de desconcentração da renda e da riqueza. Ao contrário, as políticas macroeconômicas de gestão da moeda e do crédito geraram enormes ganhos para as empresas mais solventes e superavitárias, que não enfrentaram qualquer 'marcha forçada'."(p. 169)**

Dessa forma, os conflitos políticos no governo Geisel estão relacionados tanto à necessidade da continuidade da "política de compromisso" do regime militar - assentada no crescimento econômico-, como à impossibilidade de conciliar tal política com o combate à inflação e ao desequilíbrio das contas externas por meio do endividamento público interno e externamente. Sem êxito no projeto do "adiamento", o regime militar seria dilacerado pelas contradições políticas de um modelo de acumulação levado à exaustão. E nos depararemos aqui com uma situação de conflito, entre a burocracia do Estado e classe dominante, na qual a ação estatal projeta induzir "pelo alto" a transformação da "situação de classe" e dos interesses econômicos de uma fração da classe dominante (subordinados dentro da estrutura produtiva), naqueles interesses capazes de "liderar o processo interno de industrialização e a luta pela independência econômica do país diante das grandes potências capitalistas" (Saes, 2000:160) e enfrenta a oposição do conjunto da burguesia local, inclusive da fração de classe dominante sujeita à pressão burocrática (neste caso, mais devido ao não cumprimento das promessas da estratégia do que da sua oposição a essa).

Por fim, resta uma questão especulativa: se a política *delfiniana* tivesse resultado na conformação dos tão sonhados conglomerados financeiros-industriais (porque não poderia resultar, é o tema do próximo capítulo), o II PND teria tido êxito a despeito das condições internacionais adversas e da reversão do ciclo expansivo interno? Dificilmente teríamos êxito na edificação do sonho de "Brasil-Potência", no sentido de alçar o Brasil da lista dos países periféricos e dependentes, tanto que não há nenhuma experiência de economias periféricas de industrialização retardatária que tenha alcançado tal façanha. Não obstante, os efeitos da "crise da dívida" teriam sido menos dramáticos (seja porque tivéssemos nos endividado menos, seja porque teríamos construído uma estrutura produtiva organicamente

mais articulada e, portanto, melhor capacitada para responder à crise) e, quem sabe, não poderíamos ter aproveitado os avanços logrados na estrutura produtiva local, desde a Era Vargas, para acompanhar com inovações às transformações do capitalismo nos anos 80. Neste caso, talvez não tivéssemos perdido a década girando na "ciranda financeira".

4

Átame

Como dissemos, se o embate entre as forças sociais no Brasil dos anos 50/60 tivesse sido vencido pelas forças vinculadas à defesa de um modelo de desenvolvimento nacional-popular, a história da industrialização brasileira muito provavelmente teria outro desfecho. Não foi o que ocorreu, o golpe militar de 1964 representa o desenlace dos conflitos políticos que dominaram a cena política desde o fim do Estado Novo, reafirmando a estrutura do tripé econômico – Estado, capital estrangeiro e capital nacional - consolidado no governo Juscelino Kubitschek (com as diferenças já apontadas) e a internacionalização subordinada da economia brasileira na estrutura capitalista mundial. Marca também a culminância de um processo de redefinição das relações de poder em favor dos interesses do grande capital nacional e multinacional.

A partir de 1968, a política econômica do Estado brasileiro favorecerá, sobretudo, os interesses do grande capital nacional e estrangeiro, buscando estimular a concentração nos setores produtivo e financeiro nacionais, mas contemplando interesses secundários e mantendo as regras de convivência com as frações não-monopolistas do bloco no poder (mantendo a grande propriedade fundiária e a permissividade especulativa do capital mercantil e financeiro). Conforme Fiori:

> (...) Escudadas pelo mais longo plano de estabilização implementado em nossa história republicana, as inumeráveis frações agrárias, mercantis, financeiras e industriais e os vários setores da classe média, congregados no apoio ao golpe militar, sustentaram (entre 1964 e 1968) feroz luta por uma hegemonia que acabou nas mãos da grande empresa privada e pública, nacional e internacional. Com o golpe dentro do golpe, de 1968, afirmava-se definitiva, a supremacia da burguesia monopolista internacionalizada, a qual, em estrita aliança com o Estado, comandou o novo ciclo de expansão industrial que, entre 1968 e 1974, logrou diluir os

> principais conflitos satisfazendo as demandas das várias frações dominantes e aliviando as expectativas da classe média. (Fiori, 1984: 187)

Que a política econômica dos governos militares atendeu aos interesses do grande capital produtivo e financeiro, nacional e estrangeiro, parece indiscutível. Os interesses destes foram consideravelmente mais beneficiados pela política de Estado que os interesses da classe fundiária ou das pequenas e médias empresas. A política de desenvolvimento dos governos militares (salarial, financeira, monetária, fiscal, creditícia), além de corresponder aos interesses mais gerais do grande capital, buscou favorecer o processo de concentração no setor produtivo e no financeiro.

Isto é claro na política estatal de créditos ao setor privado que deu ênfase ao atendimento das grandes empresas industriais em detrimento das pequenas e médias indústrias; na política de incentivo, via concessão de vantagens cambiais, ao financiamento das grandes empresas estrangeiras pelas suas matrizes (o que, aliás, colocou as indústrias estrangeiras em posição bastante vantajosa ante as nacionais); e na expansão contínua de um setor produtivo estatal (monopolista) na liderança do processo de complementação do parque industrial brasileiro.

No setor financeiro não foi diferente: a política dos governos militares buscou estimular a concentração do capital bancário no País. A reforma de 1964 (Lei 4.595), ao instituir a especialização financeira, visava estimular a concentração na área bancária, processo que foi reforçado pela associação de alguns grandes grupos bancários brasileiros com capitais estrangeiros viabilizada pela Resolução nº 63, de 1967. A Resolução nº 63, além de viabilizar a participação do capital estrangeiro nos grupos bancários locais, permitiu aos agentes financeiros instalados no País a captação de recursos no mercado financeiro

internacional para repassá-los, em condições mais vantajosas, às empresas de médio e pequeno porte que não podiam fazê-lo diretamente. Ademais, a instituição da correção monetária e as altas taxas de juros internas (tendência que será reforçada pelo aumento das taxas de juros internacionais a partir de fins da década de 1970), tornaram tanto os negócios de intermediação na captação de recursos externos como as transações domésticas bastante lucrativas. Foram ainda concedidos inúmeros estímulos fiscais às incorporações, fusões e à abertura de capital por parte das empresas, criando-se, no início dos anos 70, uma legislação oficial de incentivos (Decreto-lei 1.183) e uma Comissão de Fusões e Incorporações de Empresas (COFIE), que serviram ao financiamento público dos processos de incorporação de instituições em dificuldades pelos bancos mais influentes (operações de "saneamento" do sistema). Também no início dos anos 70, foi suspensa a autorização para a instalação de novas agências (à exceção dos bancos públicos estaduais).

Havia no horizonte os conglomerados financeiro-industriais nacionais (pelo menos até o governo Geisel) como o caminho para o fortalecimento da economia brasileira no sistema capitalista internacional. Todavia, o resultado desta política foi a consolidação de um poderoso capital estritamente bancário no País. A política econômica dos governos militares, de vinculação direta da economia nacional com os centros financeiros internacionais, acabou por inviabilizar a constituição de estruturas de financiamento de longo prazo que não passassem pelo Estado, o qual não conseguiu criar formas de financiamento independente do mercado financeiro internacional. A extraordinária liquidez do mercado financeiro internacional, conjugada à postura eminentemente favorável daqueles que assumiram o poder em 1964, em promover o crescimento econômico via endividamento externo são os fatores que viabilizaram a transformação do recurso aos

empréstimos externos no eixo central da política de desenvolvimento do Estado. Por sua vez, o processo de acumulação no setor bancário e seu caráter eminentemente pré-financeiro seriam potencializados pela política de endividamento externo e, notadamente, a partir da segunda metade dos anos 70, pela expansão da sua outra face: o endividamento público interno.

O enorme crescimento da dívida externa brasileira, entre 1964-84, é indicativo do quanto os empréstimos no exterior se transformaram na principal via de entrada do capital estrangeiro na vida política e econômica do País. A dívida externa brasileira que, em 1964, era de pouco mais de dois bilhões e quinhentos milhões de dólares alcançou, em 1980, a casa dos 50 bilhões de dólares e, em 1985, por conta da subida dos juros internacionais, chegaria ao dobro deste valor: 100 bilhões de dólares.

Vale destacar que, ao longo destes anos - notadamente, na segunda metade da década de 70 e início dos anos 80-, o Estado foi se tornando o maior agente do endividamento externo brasileiro. Entre 1974 e 1979, a dívida externa total saltou de US$18,87 bilhões para cerca de US$54 bilhões, sendo que a participação do setor público no ingresso de novos empréstimos em moeda estrangeira saltou de 35,3% em 1974, para um patamar de cerca de 50% no período 1975-77, e para 60,2% e 76,8% em 1978 e 1979, respectivamente. Como resultado, enquanto em 1974, o setor público era responsável por apenas 20% da dívida externa líquida total, em 1979, ele respondia por 54,4% (68,2% da dívida externa bruta).

Foi, sobretudo, via investimentos indiretos — empréstimos em moeda e financiamento das importações para as empresas públicas — que o capital estrangeiro conquistou fortes posições econômicas e políticas internamente. Isto é, por intermédio dos empréstimos ao setor público o capital financeiro internacional conquistou fortes posições políticas e

econômicas no País e, em grande medida, por intermédio da fração financeira, as demais frações do capital estrangeiro asseguraram vantajosas posições econômicas.

No final dos anos 70, temos como resultado concreto da política econômica dos governos militares, em especial a política de endividamento externo, o deslocamento, no interior do bloco no poder, das posições do grande capital bancário e do grande capital industrial - que nos anos subseqüentes ao golpe de 1964 pareciam exercer em condições de eqüidade "influência" sobre a política econômica – em favor do capital bancário[69]. O que, tornar-se-á claro no início dos anos 80, com a política estatal eminentemente "pró-financeira" adotada no enfrentamento da crise da dívida externa. Conforme escreveu, na época, João Manuel Cardoso de Mello:

> A quem interessa [tal política]? Interessa aos banqueiros internacionais, que desejam uma transferência de recursos reais crescentes para pagar uma parcela cada vez maior de juros, o que requer "superávits" também crescentes do Balanço Comercial, obtidos às custas da recessão permanente; ao governo americano e à sua política de restauração de hegemonia através do uso brutal do predomínio financeiro; aos especuladores que jogam freneticamente e ganham na certa neste grande cassino em que foi convertido o Brasil; enfim, ao capital financeiro internacional e à Alta Finança interna, que perdem, na crise, todos os vínculos dinâmicos com a produção e se tornam puro parasitismo (Mello, 1984: 17; grifo nosso).

É claro que a orientação "pró-financeira" da política de Estado em relação à "crise da dívida" reflete, acima de tudo, a força política do capital financeiro internacional tendo em vista a crescente dependência do Brasil. Não obstante, se a política do Estado brasileiro no pós-64 não conseguiu promover algum tipo de articulação mais orgânica entre o setor produtivo e o setor financeiro nacionais, logrou promover uma estreita articulação de

69. Ver a respeito Décio Saes (1988).

interesses entre o capital bancário local e o capital financeiro internacional (o capital bancário local tornou-se, direta ou indiretamente, associado ao capital financeiro internacional via captação de recursos externos para serem repassados internamente), transformando o primeiro no principal representante dos interesses do segundo no interior do bloco no poder. E foram os interesses deste capital "rentista", nacional e internacional, que, cada vez mais, foram beneficiados pela política econômica do Estado durante o regime militar.

Poucos, ricos e poderosos

Em que medida a política econômica dos governos militares serviu ao fortalecimento do capital bancário no País após 1964?

Podemos dizer que os mecanismos da política de Estado que mais contribuíram para o fortalecimento do capital bancário diante das demais frações do bloco no poder foram: 1) a instituição da correção monetária com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN); 2) os incentivos – fiscais, legais e econômicos - ao processo de centralização e concentração no setor bancário; 3) a política de repasse de recursos da poupança financeira em mãos do Estado ao Sistema Financeiro Nacional; 4) a política de endividamento externo, público e privado, e o endividamento público interno.

A instituição da correção monetária atendia a uma antiga reivindicação do setor bancário. A Lei da Usura, de 1933, que limitava a taxa de juros nominal em 12% anuais, numa economia marcada por processos inflacionários, representava um entrave à acumulação financeira por constituir um mecanismo de transferência de renda dos credores para os devedores. A instituição da correção monetária viria resolver o problema, eliminando o "ônus" inflação do Sistema Financeiro. Além disso, a criação das ORTNs, um título

público federal com correção monetária e/ou cambial, formaria um mercado para este tipo de papel do governo. (Toneto Jr., 1992: 102-3).

O processo de centralização e concentração no setor bancário, como já indicamos, foi intenso e decisivamente apoiado pelo governo federal. Os carros-chefe neste processo foram os bancos comerciais e alguns números podem dar uma idéia da sua dimensão: em 1960, era 358 o número de bancos comerciais no País – 323 bancos privados nacionais, 28 estatais e 8 estrangeiros -; em 1980, o número total de bancos comerciais reduziu-se para 111 – 67 bancos privados nacionais, 27 estatais e 17 estrangeiros. Quanto aos bancos incorporados por outros bancos, entre 1964-1976 (período de maior intensidade do processo de incorporações e fusões no setor), 75 eram pequenos bancos, 36 eram bancos médios, e apenas 02 os grandes bancos. O processo de concentração não deixou por menos: utilizando como indicador o volume de depósitos, em 1965, os dez maiores bancos privados controlavam 31,9% dos depósitos; em 1980, 54,4%. Se considerarmos os 25 maiores bancos privados, estes controlavam, em 1965, 48,5% dos depósitos; em 1980, esta cifra pulou para 73,4%. Com a inclusão do Banco do Brasil na lista dos 25 maiores tem-se quase que a totalidade dos depósitos do sistema bancário comercial, em 1980[70].

O Estado impulsionou o processo acima de várias formas. A reforma financeira de 1964 (Lei no 4.595), ao instituir a especialização financeira, favoreceu os grandes bancos, pois estes estavam em melhores condições de se desdobrarem para cumprir diferentes funções. Apesar de não autorizar a formação dos bancos múltiplos (o que desagradou alguns grandes

70. **Estamos dando por conhecido que o processo de centralização-concentração no setor bancário foi intenso no pós-64, portanto, o parágrafo acima têm um papel apenas ilustrativo. Ver a respeito Ary César Minella (1988), de onde retiramos os números apresentados; Álvaro Zini Jr. (1982); Rudinei Toneto Jr. (1992); Newton F. da Silva Marques (1982).**

banqueiros), os limites legais impostos pela reforma não impediram a formação dos "conglomerados financeiros", com os bancos comerciais à frente, como "cabeça do grupo".

Na verdade, o governo acabou por apoiar decisivamente a formação destes conglomerados estritamente bancários (ou seja, diferentes dos conglomerados financeiros dos países centrais, articulados à esfera produtiva). Concedeu inúmeros estímulos fiscais às incorporações, fusões e à abertura de capital por parte das empresas, criando, no início dos anos 70, uma legislação oficial de incentivos (Decreto-lei 1.183) e uma Comissão de Fusões e Incorporações de Empresas (COFIE) encarregada de examinar os respectivos processos. Também no início dos anos 70, suspendeu a concessão de autorizações para a instalação de novas agências (à exceção dos bancos públicos estaduais). Depois, o governo ainda desembolsou um valor apreciável de recursos, para os bancos mais influentes, financiando-lhes a expropriação de banqueiros com dificuldades, em operações de "saneamento" do sistema. Segundo Ary Minella:

> O Banco Central participou com mais de 28 bilhões de cruzeiros para realizar o que denominou de "saneamento e fortalecimento do sistema". O IOF, a partir de 1974, contribuiu com mais de 7 bilhões desse total. Dessa forma, o Estado assumiu as conseqüências da má administração, das fraudes, das irregularidades e especulações das instituições privadas. As chamadas "soluções de mercado" atestam a participação econômica do Banco Central e as pressões que exerceu no processo de concentração-centralização. Para esta "forma de ação" foram destinados mais de 12 bilhões de cruzeiros. Podemos indicar também que, (...), os grandes bancos foram os favorecidos por essas soluções de mercado, o que nos leva inclusive a supor a existência de competição e acordo entre eles para a "partilha" das instituições sob "regime especial" do Banco Central. (Minella, 1988: 173).[71]

71. **Sobre essas operações de "saneamento" do sistema financeiro, ver também José Carlos Assis, A chave do tesouro, anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.**

Finalmente, a política salarial restritiva e a eliminação dos direitos e liberdades políticas favoreciam a acumulação de uma maneira geral. Para o setor bancário em especial, a política salarial restritiva e a repressão tiveram importância considerável, na medida em que os custos salariais representavam a maior porcentagem dos gastos nas instituições financeiras e que as intervenções nos sindicatos e federações debilitavam o poder de negociação dos bancários.

A política de repasse de recursos da poupança financeira em mãos do Estado ao Sistema Financeiro Nacional consistiu na atribuição às instituições financeiras - públicas e privadas - de um papel de intermediárias no financiamento de determinados setores pelo Estado. A partir das reformas institucionais implementadas com o PAEG, entre 1964-66, aumentou consideravelmente a capacidade financeira do Estado, por meio da criação de poupanças compulsória (PIS/PASEP, FGTS e fundos em geral) e voluntária (cadernetas de poupança e dívida pública); sem falarmos nos recursos extra-orçamentários advindos dos jogos de azar (loteria federal e esportiva). O que levou a queixas infundadas, por parte de alguns banqueiros, contra a "estatização" da poupança (notadamente no governo Geisel). Infundadas porque, embora esses recursos fossem administrados por agências estatais específicas – BNH, CEF, BNDES, Autoridades Monetárias –, e destinados, na maior parte, ao financiamento de atividades em determinados setores da economia; estes recursos chegavam aos setores beneficiados por meio das instituições financeiras, que recebiam uma "taxa de repasse", pelo papel de intermediárias, usualmente fixado em torno de 4% do total repassado. (Toneto Jr., 1992: 216-234)

O único risco para as instituições financeiras era a inadimplência dos tomadores finais, todo *spread* negativo corria por conta do governo. Ademais, como os créditos eram oferecidos a

taxas subsidiadas, havia grande concorrência entre os tomadores dos empréstimos, o que dava oportunidade às instituições financeiras de "barganhar", burlando os limites legais, com o tomador final, os custos efetivos dos créditos. Um expediente usado era a exigência de reciprocidades, implicando na manutenção, na própria instituição, de parcela do empréstimo na forma de depósitos à vista ou a prazo com remuneração irrisória e ainda algumas operações casadas, tipo venda de seguros, etc. (Ibid., p.233)

Conforme Álvaro Zini Junior:

> As entidades privadas beneficiavam-se desse processo, primeiro porque a concentração da captação de recursos nas mãos do governo não implicou em queda na rentabilidade do segmento privado – este pôde ganhar generosa margem com as "reciprocidades" exigidas nos repasses. Segundo, porque com este mecanismo as entidades privadas escapam ao risco do endividamento em termos reais junto ao público, sem, no entanto, sacrificarem receitas advindas das aplicações dos fundos. (Zini Jr., 1982: 207)

Por tudo isso, torna-se fácil entender como, no início dos anos 80, os banqueiros já eram, na feliz expressão de Minella (1988), "poucos, ricos e poderosos". Mas foi a política de endividamento externo e o endividamento público interno, intensificado a partir da segunda metade da década de 70, o grande veio de riquezas para o setor financeiro.

Dívida pública e acumulação financeira

O crescimento da dívida pública no pós-64 está diretamente relacionado ao processo de endividamento externo brasileiro. Por sua vez, conforme Paulo Davidoff Cruz, a contrapartida do significativo impulso sofrido pela dívida externa deve ser buscada na esfera das relações financeiras da economia brasileira com o "resto do mundo" e não na suposta necessidade de superar "constrangimentos" do setor externo. Segundo Cruz, a economia brasileira foi "capturada" como várias outras economias em desenvolvimento,

pelo movimento do capital financeiro internacional em busca de novos clientes fora da Europa e EUA. Para o autor, o que houve foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno em que a demanda por crédito em moeda doméstica pelo setor privado crescia a taxas elevadas e as características institucionais do sistema financeiro interno favoreciam a captação externa como forma de suprir parcela crescente dessa demanda. (Cruz,1984: 17-18)

Os dois principais instrumentos que favoreceram a captação externa, como forma de suprir a demanda interna por créditos no pós-64, foram a Lei 4.131, que autorizava o acesso ao crédito externo das empresas não financeiras, e a Resolução n° 63, que permitia aos bancos comerciais e de investimento captarem recursos no exterior para repassarem internamente. A Resolução n° 63, de 21 de agosto de 1967, promoveu a associação indireta dos bancos locais com o mercado financeiro internacional, transformando os primeiros em intermediários dos intermediários financeiros internacionais, numa transação praticamente sem riscos, pela qual recebiam uma comissão que variou entre 4% e 14%.(Minella, 1988: 213)

No intenso processo de endividamento externo da década de 70, os empréstimos externos obtidos via Resolução n° 63 praticamente dobraram sua participação: no ano de 1970, representavam aproximadamente 12,33% do total da dívida externa e 21,9% em 1980; sendo que o maior crescimento das captações via Resolução 63, ao longo da década de 70, deu-se entre os bancos comerciais estrangeiros que atuavam no País, potencializando por essa via sua participação no segmento dos bancos comerciais local. (Ibid., p. 213)

Os bancos locais embarcaram nesse processo devido, sobretudo, às possibilidades de lucros que o diferencial externo e interno do custo do dinheiro proporcionava, numa conjuntura

interna em que havia demanda por "capital de giro" da parte do setor privado e os juros domésticos eram mantidos acima das taxas do mercado internacional. Na medida em que a participação minoritária do capital estrangeiro nos bancos brasileiros facilitava o acesso destes ao mercado financeiro internacional e atendia aos interesses do capital financeiro internacional de obter uma maior participação no sistema financeiro local, não apenas a associação indireta, como também formas de associação direta foram favorecidas pela Resolução nº 63 (contornando-se, relativamente, os limites à participação de bancos estrangeiros no sistema de bancos comerciais local, impostos pelas autoridades monetárias)[72].

Entre 1974-75, seja devido às expectativas de desaceleração do crescimento econômico, seja devido ao acesso aos créditos subsidiados do BNDES, houve retração na demanda de créditos pelo setor privado e redução na captação dos bancos comerciais e de investimento privados, mas em consonância ao II PND e com o processo de "estatização" da dívida externa, aumentou a captação pelos bancos comerciais públicos e empresas estatais. A partir de 1976 (com o retorno à condução da política econômica pelo ministro Simonsen), consolidar-se-á a política econômica de fomento à captação externa por meio da adoção de medidas creditícias restritivas internamente - entre elas, a ampliação do custo do crédito interno, comparado ao externo.

72. **Segundo Minella, apontando dados de 1980: "(...) com pouca exceção e nos limites das fontes disponíveis, os grandes bancos têm tais vínculos [de associação com o capital financeiro internacional] seja em empresas financeiras ou em investimentos conjunto, algumas sob seu controle acionário e outras nas quais têm participação minoritárias. Os oito bancos mencionados [Bradesco, Itaú, Real, Nacional, Unibanco, Bamerindus, Mercantil de São Paulo e Econômico] têm associações com o capital externo em pelo menos 46 empresas". (op. cit., p. 227)**

Neste sentido, a fim de estimular as captações pelo setor privado, foram criados os Depósitos em Moeda Estrangeira no BACEN (a Resolução 432, de 07/1977), que funcionariam como uma *hedge* contra o risco cambial, proporcionando que se depositasse no BACEN parcelas dos créditos externos que não fossem repassados internamente, com o BACEN assumindo os custos destes às mesmas taxas e condições do crédito externo (taxas de juros externas, *spreads*, desvalorização cambial). Além disso, se permitiu a desvinculação dos prazos estipulados para os repasses internos das condições de prazos contratadas no exterior, permitindo a transformação dos empréstimos externos de longo prazo em empréstimos internos de médio e curto prazo pelos bancos locais.

Os Depósitos em Moeda Estrangeira no BACEN foram criados de forma a estimular a captação externa num momento de suposta necessidade de acúmulo de reservas a fim de se evitar o risco de "asfixia cambial" e déficits no Balanço de Pagamentos. Paralelamente, foram adotadas medidas restringindo o acesso ao crédito no mercado interno às empresas públicas, ao mesmo tempo em que eram submetidas a uma política de preços e tarifas que corroia sua capacidade de autofinanciamento. O objetivo era a utilização das estatais tanto no combate à inflação como no equilíbrio das contas externas.

O crescimento da dívida pública interna, como dissemos, está relacionado ao processo de endividamento externo. E o primeiro grande salto da dívida pública brasileira deu-se no governo Geisel, com um maciço lançamento de letras do Tesouro adotado como forma de conter o aumento de liquidez, derivada do crescimento das reservas internacionais provocado pelo grande afluxo de recursos externos. Quer dizer, ao mesmo tempo em que se estimulava a captação externa, o governo buscava enxugar a liquidez decorrente com uma

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

política de endividamento interno por meio da emissão de títulos públicos que, por sua vez, tinha como contrapartida a elevação geral das taxas de juros internas.(Cruz, 1984: 35)

A crescente emissão de títulos pelo governo respondia, em parte, à própria necessidade do BACEN de aplicação para os recursos em suas mãos provenientes dos DME, às custas da sensível piora das contas públicas[73]. Como afirmou Toneto Jr., os títulos públicos federais seriam o destino dos cruzeiros obtidos com a venda dos dólares dos Depósitos em Moedas Estrangeira no BACEN:

> Ao se analisar o crescimento dos títulos públicos federais (dívida mobiliária) percebe-se que o grande aumento destes destinou-se basicamente a carteira do BACEN, isto é, os cruzeiros destinavam-se à compra de títulos pelo BACEN. O principal título para esta operação eram as ORTNs cambiais, isto é, que rendiam correção cambial mais um rendimento real. Com este "hedge" o ônus do endividamento externo internalizados nas AM através dos DME eram transferidos ao TN. (Toneto Jr.,1992: 254)

Afora o BACEN, os principais "investidores" em títulos públicos foram o Sistema Financeiro Oficial (BNH, CEF, BNDES, etc.), empresas estatais (não financeiras) e os bancos comerciais privados, que são os que nos interessam aqui. Para este setor havia dois tipos de aplicações: a compulsória e a voluntária. A aplicação compulsória correspondia, em 1968, a 28% contra 6% de aplicação voluntária, mas o quadro vai se invertendo, na medida em que os títulos públicos vão ganhando a confiança do sistema bancário e se

73. Na verdade pelo próprio BACEN, que desde 1971 tinha autorização para emitir títulos contra o Tesouro para atender objetivos de política monetária. Neste sentido, vale a pena a citação a seguir: "(...) o Tesouro faz (via Banco Central) vendas excessivas de papéis para com isto dar dinheiro ao Banco Central que por sua vez o destina à compra dos mesmos papéis? Parece Kafkaniano! Mas é exatamente isso que vem ocorrendo. E em níveis absurdamente elevados nos últimos três anos". (Munhoz, 1984; citado por Toneto Jr., 1992: 289).

mostrando um ótimo negócio, as aplicações compulsórias vão sendo restringidas pelo governo e aumentam as aplicações voluntárias[74].

Criou-se um "círculo vicioso" que desencadeou o fenômeno conhecido à época como **"ciranda** financeira". À medida que a oferta de títulos pelo governo aumentava devido à necessidade de controlar a liquidez interna - promovida pelo afluxo de recursos externos estimulado pelo governo como forma de se alcançar o equilíbrio na Balança de **Pagamentos**-, os aplicadores em títulos públicos, em especial os bancos comerciais, **auferiam** altos ganhos às custas da falência do Estado. E na medida em que tal política provocava uma subida geral nas taxas de juros internas, proibitivas para os setores mais debilitados da economia, aumentava-se a necessidade de uma política de subsídios para **estes setores** (setores exportador e agrário em especial), o que determinava a expansão **ainda maior** da dívida pública. A colocação de títulos públicos no mercado só poderia ser absorvida mediante uma rentabilidade crescente, que servia de piso para as demais taxas de mercado, num círculo difícil de romper pois: "(...) exerciam os possuidores de riqueza **mobiliária** um enorme poder de dissuasão sobre a política monetária e de juros, mediante a **ameaça** de rápidas mudanças de posições, com efeitos explosivos sobre os preços dos ativos" (Belluzzo e Almeida, 2002: 135) .

Sequer a interrupção do fluxo de capitais externos para o Brasil, a partir da moratória do México, o romperia (pelo contrário, o intensificaria), apenas passou o endividamento interno a ter outros objetivos que não enxugar a liquidez interna promovida pelo afluxo de

74. **A aplicação compulsória, na realidade, não foi tão compulsória assim. Isto porque, no Brasil, os depósitos compulsórios não perderam o caráter de capital que se valoriza, pois se permitiu que parte dos depósitos compulsórios fosse retida na forma de títulos públicos, ou seja, estavam protegidos contra a desvalorização da moeda e ainda recebiam um rendimento real positivo. O que implicou, evidentemente, em mais um mecanismo de transferência de recursos públicos para os bancos comerciais privados. (Toneto Jr., 1992: 286-296).**

capitais: a socialização das perdas, via endividamento crescente do Estado, para se privatizar os lucros do grande capital por meio do mercado financeiro.

(Des) razões "de Estado" e outras razões

A crise econômica que marcou o início dos anos sessenta, traduzida na reversão das taxas de crescimento acelerado verificadas ao longo do Plano de Metas e no recrudescimento do processo inflacionário, recebeu várias interpretações. A despeito das diferenças quanto ao núcleo determinante na crise, tais análises coincidem todas num ponto: faltava à economia brasileira um sistema financeiro que viabilizasse a acumulação de capital. Problema que vinha sendo debatido no Congresso desde 1945.

Resumidamente, os problemas identificados eram os seguintes: faltava uma autoridade monetária bem definida; um mercado de capitais bem estruturado; maiores opções para a poupança privada; oferta de crédito a médio e longo prazo para os investimentos empresariais; uma estrutura de financiamento à circulação de mercadorias, na esfera do consumo, via endividamento familiar e, na produção, por meio do fornecimento de capital de giro às empresas.

A reforma financeira – Lei 4 595 - do governo Castelo Branco visava superar os obstáculos acima, o que foi parcialmente alcançado. A criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BACEN) centralizou nas mãos dessas instituições, juntamente com o Banco do Brasil, o controle sobre a política financeira e monetária, o que seria reforçado pela Lei da Reforma do Mercado de Capitais (Lei 4.728, de 14/07/1965) subordinando o funcionamento do mercado de títulos privados ao controle, fiscalização e regulamentação do BACEN. A instituição da correção monetária e a criação das ORTNs permitiram a estruturação de um mercado para os títulos públicos e modalidades novas de

aplicações para os poupadores particulares. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), bem como o FGTS, vão servir de alavanca ao setor da construção civil, um dos carros-chefe do "milagre". Não obstante, os financiamentos de longo prazo às atividades produtivas continuariam vinculados às agências estatais, basicamente aos bancos de desenvolvimento. Ou seja, como temos insistido, permanece incompleto o processo de monopolização da economia brasileira, segundo o modelo das economias centrais caracterizado pela conformação de um poderoso capital financeiro.

Nos anos seguintes ao golpe, a burguesia financeira local esteve preocupada em influir sobre os rumos da reforma financeira a ser implementada pelo novo governo. O então Ministro da Fazenda do governo Castelo Branco, Octávio Gouveia de Bulhões, formou um grupo extra-parlamentar (integrado por cinco banqueiros que haviam tomado parte na realização do golpe de 64) para elaborar um projeto que pudesse servir de subsídio à Comissão Especial encarregada na Câmara dos Deputados da elaboração de uma nova proposta de reforma, substitutiva àquela que tramitava no Congresso antes do golpe. A proposta final, aprovada pela Câmara em setembro de 1964, foi aprovada pelo Senado, com algumas emendas, em dezembro do mesmo ano e enviada à sanção do Poder Executivo, que não aprovou totalmente o resultado produzido pelo Legislativo. Algumas alterações foram feitas e a proposta voltou à Câmara que a aprovou devidamente em fins de março de 1965. (Minella, 1988: 67-70)

As alterações diziam respeito à composição do CMN, cuja proposta aprovada reservava à representação direta da burguesia no Conselho somente um posto[75], e à proibição das empresas estrangeiras de participarem no capital de outras empresas. O Executivo vetou tal proibição e a composição do CMN passou à representação burguesa seis postos, também comporia o Conselho: o Ministro da Fazenda, o presidente do Banco do Brasil e o presidente do BNDE; foram incluídos ainda o Ministro da Indústria e Comércio e o do Planejamento, mas sem direito de voto. O CMN contaria também com várias comissões consultivas: bancária, do mercado de capitais, de crédito rural e comércio exterior, crédito industrial. Os diretores do Banco Central seriam selecionados entre os membros do Conselho escolhidos pela Presidência.

Os banqueiros assegurariam uma representação privilegiada no novo esquema, tanto no Conselho como nas Comissões Consultivas, bem como na direção das instituições bancárias públicas. Com efeito, seria o CMN e o Banco Central, o *locus* político preferencial dos banqueiros no aparelho de Estado durante o "milagre brasileiro". Tendo em vista a importância das funções acumuladas pelas duas instituições, é fácil compreender o porquê: o Conselho Monetário Nacional estaria encarregado de formular a política financeira do Estado[76] e o Banco Central seria o órgão executivo desta política financeira,

---

75. **Conforme Minella: "(...) a possibilidade de ter um só representante no Conselho [proposta do substitutivo Ulysses Guimarães] geraria forte pressão entre os representantes das diferentes frações da burguesia para conseguir a representação ligada a seus interesses. Isso dava ao governo certo poder de arbitrar, porém à burguesia, obviamente, não interessava este tipo de conflito, ainda mais quando a correlação de forças que se implantou a partir do golpe era-lhe completamente favorável". (Minella, op. cit., p. 68)**

76. **Os poderes atribuídos ao CMN eram extraordinários. De acordo com Minella: "Pelos poderes atribuídos ao CMN, verificamos que a este competiria adaptar o volume dos meios de pagamento; regular o valor interno da moeda; orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras públicas e privadas; coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e a dívida pública interna e externa. Era ainda de sua competência privada autorizar as emissões (mesmo que dependesse de autorização do Congresso, possuía ampla margem de manobra para tal decisão);**

responsável pela administração das políticas bancárias - de crédito, juros, concorrência interbancária – e controle do capital estrangeiro.

A posição de destaque dos banqueiros ou seus representantes diretos entre a cúpula do Estado, sobretudo nas duas instituições acima, os ajudou a contornar os limites legais à conglomeração no setor financeiro e, como vimos, o Estado acabaria por apoiar o processo de centralização e concentração favorecendo a expansão dos conglomerados financeiros tendo à frente do grupo os bancos comerciais. O que era justificado pela expectativa de que estes evoluíssem para os conglomerados financeiro-industriais, como forma de se fortalecer o sistema financeiro nacional para contrabalançar, interna e externamente, o impacto dos conglomerados transnacionais. Além disso, o argumento oficial, em defesa da política de incentivos à centralização-concentração, destacava as vantagens que, por exemplo, a economia de escala teria sobre os custos e, por conseqüência, sobre a taxa de juros[77].

A posição política dos banqueiros também lhes permitiria conter a entrada de bancos comerciais estrangeiros, sujeitas ao princípio da reciprocidade e dependentes da aprovação do Banco Central para funcionarem no espaço nacional (pelo menos enquanto o problema da dívida externa não se reverteu em maior poder político para o capital financeiro internacional), influir decisivamente sobre a Lei da Reforma do Mercado de Capitais, sobre

---

aprovar os orçamentos monetários preparados pelo Banco Central, fixar as diretrizes e normas da política cambial; disciplinar o crédito em todas as suas modalidades; regular a constituição, funcionamento e fiscalização de todas as instituições do sistema financeiro; limitar, sempre que fosse necessário, as taxas de juro; determinar as condições do depósito compulsório; regular as operações de redesconto e de empréstimos; atribuir ao Banco Central o monopólio do câmbio em ocasiões especiais e disciplinar as atividades das Bolsas de Valores". (op. cit., p. 81)

77. **Embora as economias de escala produzidas pelo processo de concentração-centralização jamais tenham se revertido em queda nas taxas de juros ou dos custos dos serviços financeiros para os correntistas e não se tenha logrado a conformação dos conglomerados financeiro-industriais, podemos dizer que houve um relativo êxito no objetivo de fortalecimento do sistema financeiro local, já que os (dois) grandes bancos nacionais mantiveram até aqui a dianteira no mercado local, sobrevivendo ao processo de abertura da economia brasileira dos anos 90.**

a utilização da política de juros altos como instrumento de captação (por meio da diferenciação dos custos internos e externos dos empréstimos créditos) e atração do capital estrangeiro. E influir decisivamente sobre as opções de política econômica no combate à inflação e aos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos (via expansão do endividamento público, externa e internamente) a partir do governo Geisel - passado o período entre 1974/76 (em que a condução da política econômica esteve a cargo Ministério do Planejamento/CDE/Presidência da República), com o retorno da proeminência sobre o processo decisório para os órgãos do Ministério da Fazenda (Ministro Simonsen) e instituições financeiras (Banco Central e Conselho Monetário Nacional).

Mas porque o capital bancário não se voltou para as atividades industriais, buscando o controle acionário destas?

Nos anos subseqüentes ao golpe, como dissemos, o capital bancário esteve preocupado com a reforma financeira e em assegurar seu espaço no aparelho de Estado; entre 1968-74, período do "milagre", assistimos à reestruturação do setor financeiro local, correspondendo à fase de maior concentração e centralização bancária no pós-64. A segunda metade dos anos 70, quando o capital bancário robustecido pelo processo de concentração-centralização poderia voltar-se para as atividades industriais, correspondeu à fase de desaceleração destas, com o próprio capital industrial indo buscar na especulação financeira formas mais lucrativas de valorização do seu capital. Ademais, os grandes grupos bancários do país não se sentiam motivados ao investimento em atividades produtivas de risco, tendo em vista as altas taxas de juros e as vantajosas possibilidades de associação com o capital estrangeiro. Daí os grandes grupos financeiros preferiram sempre as operações de mera intermediação financeira – de curto prazo -, as atividades de repasse de fundos públicos ou

de recursos captados no exterior, enfim a "especulação" aos projetos industriais de longo prazo de maturação.

Além disso, o setor de bens de consumo duráveis estava basicamente em mãos do capital estrangeiro e não precisava recorrer ao capital bancário local; a indústria de bens de capital nacional, ao qual faltava uma estrutura de financiamento de longo prazo adequada, se mostrava muito pouco atraente ao capital bancário devido sua posição subordinada na estrutura industrial local e à posição subordinada do país na economia mundial, uma vez que quaisquer dificuldades externas traduzir-se-iam, seguramente, em políticas de ajuste prejudiciais ao setor, o mesmo valendo para a indústria de bens leves ou à produção agrária. Por isso, as poucas experiências de diversificação dos negócios pelo setor bancário foram rumo ao setor de serviços.

E a verdade é que não existia uma forte demanda por créditos do mercado financeiro local para o financiamento dos investimentos de longo prazo da parte do grande capital privado, a demanda era mais por capital de giro. No que concerne à indústria de bens de consumo duráveis - em mãos do capital estrangeiro -, esta prescindia do mercado financeiro doméstico na medida em que contava com grande capacidade de autofinanciamento ou com o aporte de recursos externos de suas matrizes. Já o grande capital nacional (industrial, comercial ou agrário) contava com as benesses do Estado, seja diretamente, por meio de empréstimos subsidiados ou incentivos de toda ordem, seja indiretamente, via elevação dos gastos públicos, principalmente com a expansão produtiva das empresas estatais, que puxavam o crescimento da economia como um todo. Mesmo assim, o sistema bancário local servia de fonte para o capital de giro. Conforme Belluzzo e Almeida:

> (...) No Brasil, a relação empresa-banco, segundo uma antiga tradição, fundava-se numa oferta elástica do crédito, contraído a curto prazo junto ao sistema financeiro. Isso era o que permitia o curso da acumulação produtiva, mesmo sendo limitadas as disponibilidades de fontes adequadas para a capitalização das empresas e de créditos **de longo** prazo. O endividamento de curto prazo amparava, na verdade, o **financiamento da acumulação com recursos próprios das empresas, complementados** pelas fontes oficiais de crédito (como o BNDES). Esse papel dos bancos comerciais – e não os índices de endividamento das empresas, que não eram excessivamente **elevados**, segundo os padrões internacionais – explica a vulnerabilidade que as **empresas** brasileiras sempre apresentaram diante das oscilações da oferta de crédito de curto prazo. (2002: 142-43)

Ao longo da industrialização brasileira foi, aliás, mais comum o interesse dos grandes grupos industriais na criação de bancos próprios do que o movimento inverso (a incursão dos grandes bancos às atividades produtivas), porém as incursões de grupos industriais em direção ao setor bancário também não serviram para impulsionar a conformação do capital financeiro. Pois estes bancos foram criados para o fornecimento de capital de giro às empresas do grupo, aproveitando-se das taxas de lucratividade que a atividade financeira poderia garantir ao grupo como um todo. A atividade financeira esteve nestes casos subordinada aos interesses das atividades industriais/comerciais da empresa, até porque no período do "milagre econômico" as altas taxas de lucratividade nos setores industriais não estimulavam posturas mais agressivas dos grandes grupos rumo à diversificação dos negócios no setor financeiro. E a partir de meados dos anos setenta, quando a desaceleração no ritmo de crescimento da economia brasileira efetivamente atingiria a indústria nacional, esta buscará incrementar seus lucros especulando no mercado financeiro, nessa altura já relativamente controlado pelos grandes bancos, o que exigiria daqueles que buscassem se aventurar pelo setor bancário um volume de recursos inicial considerável, se desejassem conquistar condições de competir com os grandes bancos (lembramos que de 03/1970 a

12/1976 estiveram suspensas, pelo Banco Central, concessões de autorizações para a instalação de novas agências, reservando o mercado para os bancos já existentes).

Mas, para além das disposições dos agentes econômicos, o fato é que qualquer política de incentivos à conformação dos tão sonhados conglomerados financeiro-industriais esbarrava no padrão de acumulação adotado, no arcabouço institucional criado para viabilizá-lo e na política econômica de estímulo à captação externa; não podendo resultar sequer no fortalecimento da indústria nacional pretendido pelo II PND. Estavam, portanto, descartados os meios necessários à criação de verdadeiros *oligopólios modernos,* que superassem o padrão patrimonial, familiar e pouco diversificado do sistema produtivo nacional[78].

Desnecessário insistir sobre o poder político dos banqueiros no processo decisório acerca das taxas de juros, mas vale lembrar que o capital financeiro internacional buscava na periferia emprego para o capital ocioso do *euromercado* de dólares. A trajetória ascendente da dívida externa brasileira, a partir de meados dos anos 70, insere-se neste contexto. Ou seja, a justificativa oficial de que o recurso à poupança externa fazia-se necessário para o equilíbrio das contas externas tendo em vista a fase de crescimento acelerado pela qual passava a economia brasileira é um argumento questionável. Como mostrou Cruz (1984), o período entre 1968-73 caracterizou-se por um relativo equilíbrio no balanço de pagamentos

78. **Conforme Miranda e Tavares: "(...) as únicas grandes massas de 'capital monopolista' organizadas sob a forma de empresas, 'holdings' e redes territoriais, que, até recentemente, formavam a 'pata forte' do famoso tripé, eram empresas estatais" (1999: 338). Sendo que: "(...) a 'centralização' do capital financeiro limitou-se à concentração bancária, realizada sobretudo por meio de aquisições de bancos de menor porte pelos grandes bancos paulistas e mineiros. Esta concentração bancária não implicou associação alguma entre bancos e indústria, senão que deu escala nacional a grandes bancos até então regionais. Desse modo, tampouco fez emergir uma classe de financistas capaz de administrar, através de operações no mercado financeiro, posições ativas e passivas de longo prazo, alterando assim a natureza patrimonial dos grupos nacionais". (Ibid., p. 347)**

e quanto ao endividamento externo na segunda metade dos anos 70 (que esteve, sim, relacionado ao desequilíbrio das contas externas), há que se ter em conta o próprio peso ascendente dos serviços da dívida e, mesmo assim, encontra razões mais profundas no âmbito da acumulação capitalista mundial. Como escreveu Albert Fishlow:

> (...) Dois mecanismos de ajustamentos alternativos poderiam ter acomodado o domínio das reservas internacionais repentino e sem precedentes, por parte dos países produtores de petróleo. Um deles seria uma redução na atividade econômica global suficiente para apagar o excedente ou parte considerável dele. O outro seria a **intermediação financeira – o redirecionamento do poder de compra por meio do empréstimo do excedente para países preparados a usar o comércio exterior para** importações imediatas. O último recurso de ação cria, inevitavelmente, uma dívida crescente; mas também corresponde a níveis de comércio mais altos, e uma fonte do país em déficit pede exportações dos países com excedentes. A dívida dos países em desenvolvimento [sobretudo] depois de 1974 era, portanto, uma conseqüência necessária para sustentar a atividade econômica global[79]. (1978: 37, grifo nosso)

A política de juros altos - como instrumento de captação e atração do capital estrangeiro - e o endividamento público interno correspondiam, portanto, em grande medida, aos interesses imediatos do capital financeiro internacional, associado aos do capital bancário local. Estes interesses, alojados nos órgãos estatais responsáveis pela elaboração da política econômica do Estado, garantiriam que o Estado brasileiro fizesse sua parte no processo de geração da *financeirização global*.

---

79. **Na mesma linha de argumentação escreveria Luciano Martins (1978): "(...) o fenômeno do aumento da dívida externa dos países em desenvolvimento tende cada vez mais a ser explicado pelo lado da oferta e não pelo da demanda. Com isso se quer dizer que as decisões de emprestar, quanto emprestar e em que condições emprestar dependem menos das necessidades efetivas dos países em questão (ou de sua credibilidade financeira) do que da dinâmica interna que anima o mercado de eurodólares. E se a tão responsabilidade 'crise do petróleo' exacerbou o problema do endividamento, ela seguramente não é sua causa principal. O que é definitivamente estranho - para usar uma palavra amável – é que a partir dessa necessidade do sistema financeiro internacional, países decidam edificar seu 'modelo' de desenvolvimento – voltando as costas ao mercado interno, introduzindo um sem número de distorções na economia e assumindo alegremente riscos que não podem controlar."**

5

A regra do jogo

No capítulo anterior, insistimos na relação Estado-capital bancário, buscando mostrar como a política econômica estatal foi favorável à acumulação financeira. Pretendíamos com a exposição dar uma idéia do peso político adquirido pelos interesses financeiros ao longo do regime militar e como, em meados dos anos 70, já eram estes interesses praticamente inatacáveis. Como vimos, o resultado concreto da política econômica dos governos militares, em especial da política de incentivos à centralização/concentração no setor bancário, foi o deslocamento, no interior do bloco no poder, das posições do grande capital bancário e industrial – que nos anos subseqüentes ao golpe de 1964 pareciam exercer em condições de eqüidade influência política – em favor do capital bancário (associado ao capital financeiro internacional). E o governo Geisel marca o ponto de "viragem", em que o capitalismo brasileiro se transformou em capitalismo financeiro, não no sentido da fusão entre capital bancário e capital produtivo e, sim, no da hegemonia dos interesses financeiros no interior do bloco no poder. Hegemonia que, quando desvinculada da atividade produtiva (e sem freios institucionais/legais), implica, indubitavelmente, no predomínio da atividade financeira meramente especulativa[80].

Entretanto, como a exposição realizada foi bastante linear, pode ter passado a impressão de que o processo de consolidação hegemônica dos interesses financeiros foi desprovido de conflitos e contradições. Evidentemente que não o foi, mas é preciso estabelecer um corte

80. **Ou como escreveu Lessa: "(...) num descenso cíclico de uma economia com alto grau de monopólio surge inexoravelmente a tendência de a acumulação financeira se deslocar da acumulação produtiva. No Brasil, a soldagem cuidadosa feita por Campos/Delfim entre os mecanismos financeiros internos e o circuito do mercado financeiro internacional favorecia a tal tendência, reforçando suas dimensões especulativas." (op. cit., p.166)**

entre o período do "milagre" e os anos seguintes, de crise do modelo de acumulação vigente.O período entre 1968-73, passada a fase dos ajustes do governo Castelo Branco, foi amplamente favorável ao conjunto das frações burguesas do bloco no poder. Estas promoveram um verdadeiro "assalto" ao aparelho de Estado que, na ausência de uma cena política democrático-liberal, transformou-se em arena privilegiada da disputa entre os diversos interesses capitalistas em jogo. O aparelho estatal fragmentou-se e dividiu-se em múltiplos ramos "dominados" por interesses de frações burguesas distintas. Conforme Fiori:

> (...) Politizada a competição econômica, e estatizada a organização e luta entre os vários grupos de interesse, fragmenta-se o aparelho de Estado, atravessado pelas contradições e conflitos que perpassam a sociedade. Cada um de seus ramos assume a representação de interesses particulares, quando não é, ele mesmo, segmentado por **várias coalizões** de interesses. (...) **Essa dinâmica conduz à criação, no limite, de um núcleo central**, cada vez mais reduzido, onde "parlamentam" em torno à Presidência da República, o alto comando da política econômica e das Forças Armadas. (...) Nele tomam-se decisões fundamentais. Dele alimentam-se as ilusões relativas à suposta autonomia do Estado.
> Na verdade, esse núcleo não goza da liberdade de iniciativa que muitos lhe imputam. (...) o poder do núcleo central emerge do conflito entre as várias frações, e da imposição entre elas, daquela que representa os setores ligados ao pólo **metropolitano** interno e externo. **No avanço da centralização, não há apenas um Estado abstrato que se defende da desintegração, há a afirmação dos grupos mais fortes, sempre articulados internacionalmente, que impõem as suas diretrizes à política econômica oficial.** (Fiori,1994:195, grifo nosso)

Entre 1968-1973, o núcleo decisório organizou-se em torno do Ministério da Fazenda (sob o comando do Ministro Delfim Netto) e instituições responsáveis pela política financeira/monetária e creditícia do Estado (CMN/BACEN/Banco do Brasil). Como nestes anos foi possível a distribuição de recursos para todos os setores dominantes, praticamente não ocorreram conflitos importantes entre as frações burguesas e entre estas e o Estado, apesar da política econômica ter sido amplamente favorável aos interesses dos banqueiros.

Os conflitos surgiriam, com força, a partir de meados dos anos 70, manifestos nas campanhas empresariais antiestatização e pela redemocratização do País. O marco inicial da campanha antiestatização pode ser localizado em fins de 1974, com as críticas de Eugênio Gudin à "estatização da economia" publicadas na imprensa conservadora. Ganha espaço nos grandes jornais e revistas a partir de uma série de artigos publicados no *O Estado de São Paulo* em princípios de 1975, atingindo seu auge na 1ª metade de 1976, com a intensa adesão à campanha nos meios empresariais.

Ao longo de 1977 acentuam-se as críticas de empresários ao governo e surgem as primeiras manifestações em defesa da redemocratização do sistema político, bandeira que se tornará dominante no início de 1978, quando críticas, mais ou menos explícitas, ao regime militar tornam-se correntes na imprensa e meios empresariais[81]. Ao mesmo tempo, a eclosão dos grandes movimentos grevistas conquista o apoio de várias entidades sociais e acirra o debate público sobre o regime ditatorial; nos meios empresariais as opiniões se dividem, mas não chegam a colocar em causa a recente conversão de figuras do empresariado à democracia-liberal, embora haja moderação dos discursos (em torno de uma "democracia responsável") e, quanto ao movimento grevista, seja a solução autoritária, em geral, a recomendada e reivindicada.

---

81. Como escreveu Fiori: "A partir de então [1977-78], o empresariado se converteu à causa da 'democratização', passando a opor-se de forma cada vez mais radical ao desideratum desenvolvimentista. Questionavam-se as regras do velho acordo conservador, em que se sustentava a industrialização brasileira. Se o Estado e o capital estrangeiro 'desertam' por razões econômicas a partir de 1982, há que se reconhecer que quem primeiro abandonou o pacto [desenvolvimentista do regime militar] foi o empresariado nacional (...). E este é um aspecto decisivo para a compreensão da 'ingovernabilidade' dos anos 80, e da crise orgânica e talvez terminal do próprio Estado desenvolvimentista" (Fiori,1994:142).

Não pretendemos reproduzir aqui a história destas campanhas, já realizada em estudos a respeito[82], apenas resgatar aspectos da deserção de frações da burguesia nacional ao regime militar (notadamente no melhor estudo a respeito do II PND: *A estratégia de desenvolvimento, 1974/76; sonho e fracasso*, de Carlos Lessa).

Resumidamente, podemos dizer que as campanhas empresariais refletiram o descontentamento do conjunto do empresariado quanto às modificações introduzidas pelo governo Geisel no processo decisório e ao que compreenderam como ampliação (e "ameaça") da presença das empresas estatais na economia. Ao longo dos primeiros anos do governo Geisel foi ficando clara a exclusão do empresariado do núcleo decisório estatal, bem como o significado do projeto de alteração do padrão de industrialização em benefício do fortalecimento do capital nacional: a alteração do papel complementar das empresas estatais no tripé da economia. Ou seja, tendo em vista a fragilidade (financeira, tecnológica) do capital privado nacional, o fortalecimento da indústria nacional significaria fortalecimento das empresas estatais que, aliás, passaram a perseguir este objetivo segundo uma ótica cada vez mais "privatista" (concorrendo muitas vezes com o capital privado; dando preferência a produtos importados – devido às vantagens tecnológicas, de custos, rapidez ou acesso aos financiamentos externos) e não meramente complementar, no sentido

82. Ver a respeito, especialmente, Lessa (1998); mas também Codato (1997); Boschi (1979); Cruz (1984; 1995); Diniz e Lima Jr. (1986); Maciel (1999); Naretto (1994); Pessanha (1981).

do fortalecimento do capital privado nacional[83]. Ademais, tais mudanças introduziram a desconfiança acerca do futuro "promissor" da economia brasileira, como escreveu Carlos Estevam Martins (1977), se tudo estivesse bem nada precisaria ser alterado. Desconfiança que tente a aumentar conforme aumentam as oscilações da política econômica.

Mas, para além dos conflitos entre frações do empresariado e Estado, as campanhas empresariais refletem a história da derrota política do setor produtivo nacional diante dos interesses do setor financeiro (nacional e internacional). Daí a "ingratidão" do setor priorizado pelo II PND, o de bens de capital, para com o governo Geisel e sua deserção ao regime militar. Paradoxalmente, são os representantes deste setor que "atiram a primeira pedra" no regime autoritário, expondo nas suas críticas ao governo as incoerências e contradições do modelo de acumulação no pós-64; ou seja, expondo à nação a verdadeira face do "milagre brasileiro".

Processo decisório e campanhas empresariais

Como dissemos antes, ao alçar os interesses do setor de bens de capital nacional à condição de prioritários, a política desenvolvimentista do governo Geisel acabará transformando a especulação financeira no mecanismo preferencial para a acomodação dos diversos interesses dominantes (notadamente, dos não prioritários interesses financeiros e da

83. **Conforme Belluzzo (1977:38): "Ao formular seus programas de expansão, as empresas públicas procuram tomar em conta, naturalmente, seus objetivos privados. Assim, por exemplo, na encomenda de equipamentos não há qualquer preocupação em privilegiar a compra no mercado interno, visando incentivar o desenvolvimento de empresas do setor de bens de capital ou poupar divisas frente à grave situação do balanço de pagamentos. O que interessa é a minimização dos riscos, o custo de equipamento, sua qualidade tecnológica e o prazo de entrega que deve estar ajustado a seu cronograma de inversão. Esta é a origem de freqüentes desentendimentos com os produtores nacionais que têm seus interesses muitas vezes desconsiderados à sombra destes critérios".**

indústria de bens de consumo em geral). Aos não convidados para o banquete do II PND manteve-se, conforme Lessa (1998), um outro banquete:

> Onde estava o [outro] banquete? Todo "mundo" sabia: logo "ali na esquina", no circuito financeiro. Que uma parcela ponderável, provavelmente principal, dos lucros auferidos em lucrativas atividades não prioritárias encontrou sua frente de aplicação no circuito financeiro não resta a menor dúvida. O "ali na esquina" se traduz em uma espantosa multiplicação de ativos financeiros – títulos de crédito de todo tipo, aplicações no open, etc. Existem amplíssimas evidências de que para ali os lucros se encaminharam e "ali na esquina" os lucros se multiplicaram. Em 49 balanços de grandes empresas – 31 estrangeiras e 18 nacionais – apenas 10 empresas – 5 estrangeiras e 5 nacionais – tiveram lucros operacionais superiores aos lucros não operacionais. Que é um banquete, não há dúvida. A taxa de lucro médio no Brasil foi sempre positiva e superior à taxa de juro no mercado internacional. E assim tinha que ser, pois, caso contrário, como estimular tomadores no mercado externo para permitir o refinanciamento da dívida externa e o crescimento do "cacife" – reservas internacionais – que bancam o jogo? Este diferencial permite:a) aos agentes do sistema financeiro nacional buscar no mercado financeiro internacional empréstimos no atacado e repassá-los no varejo internamente com uma excelente comissão de intermediação; e b) às grandes empresas superavitárias – notadamente as estrangeiras – aplicar seus lucros internamente a uma taxa que sua matriz não encontraria alhures. Esta taxa é tão convidativa que além de transmutação lucro-juro é provável que as matrizes tenham pedido às filiais: vejam se conseguem aplicar um pouco mais neste mercado; para tal posso lhes repassar alguns recursos adicionais. (...)
> Logo, um banquete para os lucros dos setores não prioritários. Tão atraente que cabe a observação: é bom ser não prioritário em tempos do II PND.
> (...) Não quero insinuar que os autores da estratégia tenham pensado em tal banquete. A mesa já estava posta quanto o II PND foi formulado. Seu equívoco foi pensar que por um ato de vontade poderiam colar seu austero projeto de nação com o clima de banquete. (...) Cabe porém a pergunta: seria tolerada a austeridade se não houvesse o banquete? (1998:191-2).

Mas por quê as "rebeliões" empresariais contaram com a participação dos setores não prioritários? Não podemos resistir a mais uma citação de Carlos Lessa: "(...) por ter havido o banquete não espere o anfitrião a gratidão de seus comensais. O ensaio de autoridade acaba assustando-os, pois entre um prato e outro provavelmente se põem a pensar. E se o Regime quisesse cancelar o banquete, o que faríamos?" (Ibid., p. 192).

Os representantes do grande capital, de uma maneira geral, não viam com bons olhos as mudanças na condução do processo decisório, que levaram à sua centralização e controle pela presidência da República; afinal não haviam promovido o golpe de 1964 para serem alijados da participação na tomada de decisões. Motivadas por descontentamentos pontuais, as diversas frações dominantes encontravam na sua exclusão do processo decisório um fator comum para aderirem às campanhas empresariais[84]. Dessa forma, se por acaso os representantes do capital financeiro tinham, inicialmente, maiores razões para se engajarem na campanha antiestatização ("estatização da poupança", caso Halles), o sentimento de ameaça devido às mudanças na forma de condução do processo decisório e a autonomia buscada pelo governo federal e empresas estatais na condução da política econômica foi angariando a simpatia e apoio dos representantes do grande empresariado em geral, terminando na crítica ao regime militar, ensejada pela campanha da redemocratização liderada pelos setores ligados à indústria de bens de capital.

O II PND foi um projeto definido pela cúpula do Executivo e anunciado à Nação pronto e acabado. Evidentemente que a decisão de manter um ritmo acelerado de crescimento não era desconhecida (e muito menos desaprovada) pelos meios empresariais; todavia o mesmo não se pode dizer das medidas adotadas para viabilizá-lo - criação do CDE; da SEPLAN; transferência de recursos para o BNDE -, implementadas sem qualquer consulta prévia ao empresariado. Além disso, a centralização das decisões de política econômica na figura do Presidente da República, segundo as prioridades definidas pelo II PND, alterava

---

84. Conforme Carlos Lessa – ao tratar da resposta do governo às críticas empresariais no documento Ação para a Empresa Privada Nacional (15/06/1976): "Para a maioria dos empresários o Regime, perseguindo interesses abstratos, aparecia-lhes como um Estado escapando de suas mãos. A gritaria era, pois, contra o exercício voluntarístico da

radicalmente o padrão de tomada de decisões predominante até então. Embora também durante a gestão de Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda, o processo decisório estivesse concentrado e centralizado nas mãos do Ministro, o empresariado tinha acesso a ele, que, num momento de bonança financeira, distribuía recursos aos mais diferentes setores. No governo Geisel, os empresários não eram chamados a participar na tomada de decisões (não tinham espaço para barganhar favores junto ao governo), todas as decisões dependiam da aprovação do Presidente, que tinha a pretensão de imprimir "racionalidade" à distribuição dos recursos.

Estas alterações quanto ao processo decisório, além de implicarem numa perda de espaço do empresariado para influenciar na política econômica, geraram um sentimento comum de ameaça entre eles, inclusive no seio dos segmentos beneficiados pelo II PND. Desta perspectiva, um elemento de continuidade entre as duas campanhas, menos que à crise econômica ou ao pretenso liberalismo das elites, está relacionado ao descontentamento com a centralização das decisões pela Presidência da República e o fechamento dos canais corporativos e dos anéis burocráticos ao grande empresariado. Tese especialmente desenvolvida por Adriano N. Codato (1997). Conforme o autor:

> (...) como os agentes do aparelho do Estado não agem num vazio institucional, seria lícito esperar que esse projeto – que bem poderia ser descrito como uma tentativa de agravar a autonomia relativa do Estado – fosse enfrentar dificuldades políticas e burocráticas de toda ordem. (...) a concentração e centralização do processo decisório no Conselho de Desenvolvimento Econômico não só não conduziu a uma maior integração entre as estruturas administrativas e a uma unidade de atuação mais perfeita do sistema estatal no seu conjunto (justamente porque os interesses de classe presentes nas estruturas internas do Estado não poderiam ser burocraticamente eliminados por um ato de vontade racionalizante do decisor), mas também acabou por fustigar uma violenta reação dos setores mais importantes da burguesia

autoridade. Entretanto, a Fala, prestando todos os esclarecimentos, é um Discurso de Autoridade. O documento não deixa transparecer sequer uma tentativa de interrogação sobre o porquê da grita." (op. cit., p.151)

> brasileira que souberam, mediante uma política eficiente, destruir esse arranjo institucional e erigir, no seu lugar, um novo centro de poder mais adequado às formas tradicionais de relação Estado/sociedade." (p. 346) [85]

Não obstante, não era propriamente o estilo centralizador do Presidente Geisel a razão principal dos conflitos, se assim o fosse era só mudar de "estilo". A reabertura dos canais corporativos e dos anéis burocráticos reivindicada por setores do grande empresariado (especialmente setor produtivo) pretendia, justamente, a recuperação dos espaços à barganha de interesses conflitantes.

O fim da *paz delfiniana*

No processo de industrialização verificado entre 1956-61, o setor de bens de capital nacional sempre ocupou uma posição de destaque, situação que se inverteu no pós-64, sobretudo na fase do "milagre", quando a indústria de bens de capital passou a ocupar uma posição subordinada dentro da estrutura produtiva face à indústria de bens de consumo duráveis, eminentemente estrangeira. Como vimos, o II PND tinha como principal objetivo reverter esse quadro, com o fortalecimento da indústria de base nacional – a partir da articulação entre empresas estatais e empresas privadas de bens de capital –, de forma a promover o re-equilíbrio do tripé em beneficio do capital nacional, diminuir as carências no campo energético (a forte dependência do petróleo) e reverter a tendência ao desequilíbrio nas contas externas.

---

85. **Para Codato (1997), tanto a campanha antiestatização como a campanha pela redemocratização devem ser vistas fundamentalmente como reações ao processo de centralização decisória pela Presidência da República, quadro que só seria alterado, temporariamente, no início do governo seguinte, do general Figueiredo.**

Os objetivos prioritários enunciados atendiam aos interesses do setor de bens de capital alojados no Ministério do Planejamento (e todas as metas estabelecidas para o setor "coincidem" com as medidas propostas por seus representantes em documentos de associações de classe, palestras ou declarações públicas de empresários do ramo[86]); mas também aos interesses das empresas estatais e dos grupos agro-industriais locais. E como se pretendia manter os níveis de crescimento econômico; dos investimentos públicos; os mecanismos de articulação com o mercado financeiro internacional (buscando neste mercado os recursos suplementares necessários aos projetos do II PND) e ainda se acenava com políticas de desconcentração regional, os interesses de praticamente todos os setores dominantes estavam contemplados. No entanto, como dissemos, será durante esta "última tentativa" que começa a ruir a base de sustentação política do tripé desenvolvimentista da economia brasileira, sendo seu marco inicial a campanha antiestatização que desembocaria na campanha pela redemocratização do país, na qual o setor de bens de capital se destacaria.

Os poucos e grandes representantes do setor de bens de capital haviam confiado no governo quanto à implementação das metas do II PND e, mais que confiança, nos dois primeiros anos do governo Geisel, manifestariam entusiasmo quanto aos incrementos no setor de máquinas e equipamentos. E, efetivamente, a participação da indústria de bens de capital nos investimentos de máquinas e equipamentos dos projetos aprovados pelo CDI passou de 36,5% em 1973, para 45% em 1974 e para 57% em 1976.

---

86. **Ver a respeito Sebastião Velasco e Cruz, 1995, p.145-200. Vale lembrar que entre os representantes vinculados ao setor de bens de produção encontravam nomes nada desprezíveis do empresariado brasileiro, tais como: Cláudio Bardella (Bardella S/A); Paulo Villares (Aços Villares); Luiz Eulálio Bueno Vidigal (Cobrasma); José Mindlin (Metal Leve); Jorge Gerdau Johampeter etc.**

O ano de 1976 registra, contudo, uma mudança no estado de ânimo dos empresários do setor, acirrada pela política de compras em investimentos estatais importantes. Em virtude de acordos firmados pelo governo no exterior, contraindo-se financiamentos externos vinculados à compra de equipamentos importados, a participação nacional em importantes empreendimentos foi reduzida (contrariando em alguns casos, inclusive, a famosa Resolução nº9 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que recomendava expressamente às empresas estatais o direcionamento de suas encomendas à indústria nacional). Na Usina Siderúrgica de Tubarão, a participação nacional no valor dos equipamentos encomendados foi da ordem de 50%; na Açominas, de 60%; na Hidrelétrica de Tucuruí, de 60%; na ferrovia do Aço, de 50%; nas Usinas Nucleares de Angra II e III, de 30%, quando representantes do setor defendiam que em todos esses casos, a participação da indústria local poderia ter sido, no mínimo, de 85% (à exceção das usinas nucleares, em que se situaria em torno de 60%), sendo os percentuais indicados, em geral assegurados devido à forte reação da indústria local contra as importações [87].

Começa, então, vir a público um amplo leque de descontentamentos: quanto às indefinições na política de compras das empresas estatais; ao não cumprimento das projeções que haviam levado à ampliação da capacidade produtiva; à concorrência das empresas estrangeiras e das empresas estatais (acirrada pelas políticas de desconcentração industrial regional e pelas políticas de encomendas/compras das empresas estatais); às dificuldades de financiamento de longo prazo e de capitalização da empresa nacional diante do alto custo

87. **Conforme Lessa: "É visível que a quebradura Estado/fabricantes nacionais de máquinas e equipamentos aconteceu em 1976. Até lá, ambos acreditaram na viabilidade do II PND. Marcharam juntos, animados por uma premissa que a história mostrou ser mítica – a construção da Nação-Potência depende do sujeito Estado. Como em outros cenários e períodos, agora no Brasil, a História dissolveu o mito." (op. cit., p. 149)**

do dinheiro e dos rendimentos proporcionados pelos investimentos financeiros (a inoperância do mercado de ações como meio de capitalização das empresas, face ao poder de atração das aplicações financeiras); críticas às mudanças nas regras do jogo pelo BNDS (reivindicação da extensão do teto da correção monetária em 20% àqueles que haviam contraído crédito antes da mudança); à atuação do CIP; às oscilações governamentais sobre os rumos da política econômica e, sobretudo, manifestações de descontentamento quanto à exclusão dos empresários do processo decisório; ao aumento do poder dos banqueiros em relação à classe produtora; às taxas de juros e aos lucros exorbitantes no setor financeiro[88].

Instigante é que as manifestações de insatisfação por representantes do setor produtivo nacional vão desnudando o modelo de acumulação sob o regime militar: exclusão social; corrupção; concorrência das estatais; dependência financeira e importações; endividamento externo e ciranda financeira; especulação imobiliária; o poder dos bancos e da indústria de bens de consumo duráveis; etc. Tudo vem à tona nas manifestações empresariais contra o governo Geisel que desembocarão na defesa da democracia[89].

---

88. **Conforme Carlos Lessa: "É extremamente interessante a observação do grau de atendimento das reivindicações das indústrias. Foram atendidas em quase tudo, menos no que reputavam essencial. Não lograram a 'unificação da política industrial', que efetivaria a confirmação, no nível dos projetos estatais em execução, da diretiva de firme preferência às fontes internas. A indústria reclama das infrações à diretiva com tão maior insistência quão mais adentrada está a reversão cíclica. Outrossim, a indústria insiste na desigual obediência à diretiva pelas diversas estatais. A Petrobrás é destacada do elenco de estatais como modelo de empresa efetivamente articulada com a indústria de bens de capital. A segunda reivindicação não atendida diz respeito às cartas-patente, que possibilitariam uma 'especialização' das empresas produtoras de bens de capital. (...) Com a solicitação de cartas-patente, as empresas nacionais pretendiam reerguer barreiras à entrada [de filiais estrangeiras], recuperando margens de lucratividade em seus mercados tradicionais." (op. cit., p.149)**

89. **Como escreveu Lessa: "(...) A indústria de bens de capital no Brasil sabe de sua visceral dependência das compras das empresas estatais e não alberga sua 'ingratidão' sob o véu ideológico da denúncia da ampla presença da empresa estatal. Pelo contrário, sua irritação provém da insuficiente presença e autonomia desta mesma empresa estatal. (...) Sua fratura com o regime autoritário foi mais radical e, por isso, suas declarações são mais indiscretas, mais reveladoras do movimento e das específicas articulações do capitalismo no Brasil". (op.cit., p.140)**

Algumas citações dão idéia do teor das críticas veiculadas pela imprensa:

> Neste quadro engendram-se declarações reveladoras de uma mudança de perspectiva quanto ao milagre. Assim, Laerte Setúbal filho, Vice-presidente da Duratex, [*Negócios em Exame*, 8/12/1976] diz: "O governo não pode exigir mais sacrifícios das classes trabalhadoras, sob pena de provocar rupturas incontroláveis. A Nação já retirou delas tudo o que poderia tirar. Chegou a hora de outros setores oferecerem alguma cota de sacrifício ao país". E exemplifica: "Um deles é a comercialização, que embora mais cara no Brasil, nunca abriu mão dos seus lucros. Outro é o setor financeiro, especialmente o bancário, na mesma situação do comércio. E, finalmente, a classe A, a mais beneficiada com o fenômeno da concentração de renda no País." (Lessa, p.171, grifo nosso)[90]

Da citação abaixo, se pode concluir que o governo é incompetente:

> (...) um diretor da Construtora Alcindo Vieira, empreiteira da Ferrovia do Aço, declara [*Negócios em Exame*, 13 dez. 1976] que a culpa da situação é "100% do Governo que formulou mal o II PND"; Donald Stewart Jr., da Ecisa: "O projeto mais ameaçado é o da Ferrovia do Aço, cujas necessidades de desembolso são de 4 a 5 bilhões por ano. A Caixa Econômica Federal, porém, só em 1976 já financiou mais do que essa importância em empreendimentos imobiliários apenas na Barra da Tijuca. Recursos existem, acontece que estão, apenas, mal alocados." (Lessa, p.171, grifo nosso).

Na metade de 1977, a revista *Exame*, em matéria sobre a permissão concedida a Petrobrás para importação de equipamentos com similar nacional trouxe, entre outras, as seguintes declarações:

> David Sanson (vice-presidente da Abdib), por exemplo, admite que tudo isto "parece ficção". Segundo ele, "nunca um presidente mostrou tão boas intenções para com a indústria nacional como o presidente Geisel. No entanto, a prática muitas vezes mostra o contrário, a começar por suas viagens à França, Inglaterra e Japão, que resultaram em grandes importações". De seu lado, Cláudio Bardella, ex-

90. **Quase dois anos depois, em setembro de 1978, os presidentes da ABDIB e da ABIMAQ, Carlos Villares e Einar Kok, respectivamente, declarariam sobre as reivindicações operárias:"A indústria está aberta ao dialogo com as lideranças sindicais. Quando denunciamos a compra de máquinas e equipamentos do setor de bens de capital no exterior, quando poderiam se produzidos no país, também pensamos na mão de obra que teria emprego garantido (sic.)".(citado por Cruz, 1997: 321)**

> presidente da Abdib, numa entrevista ao jornal O Globo, a propósito das importações da Petrobrás, lamentava: "O país age em função de fatos circunstanciais e não em função de uma afirmação nacional". *(Exame*, 24/8/1977; grifo nosso).

As denúncias dos industriais às altas taxas de juros e ao lucro exorbitante do setor financeiro passaram a ser freqüentes. Frases como a de Dílson Funaro: "Estamos transformando o Brasil no paraíso dos agiotas" (*Isto É*, 08/12/76); ou a de Hélio Beltrão: "O sistema atualmente vigente está inconscientemente transformando todos nós em uma espécie de agiotas do desenvolvimento"*(Negócios em Exame*, 22/12/76), serão reproduzidas em várias formas ao longo de 1977/78.

No início de 1977 (09/03), a revista *Exame* numa longa matéria intitulada "As taxas de juros não podem continuar tão altas", assim denunciava o poder dos banqueiros:

> Na verdade, a taxa de juros não é mais, desde que se acumulou a concentração bancária no Brasil, a simples contrapartida por um empréstimo. Ela é, também, o reflexo do formidável poder de grupos financeiros (...). Assim, um empresário industrial que quiser levantar recursos num banco comercial tem que se submeter às chamadas "exigências da reciprocidade": manter um saldo médio (que sobe de 30% a 50%, conforme os apertos da conjuntura), comprar títulos do mesmo grupo, usar os serviços da seguradora e da corretora e assim por diante. (...) nem as operações 63 foram uma opção razoável. (...) Em principio, o custo final de uma operação 63 poderia ficar abaixo dos 40% para o tomador brasileiro, uma taxa bem inferior aos 53% ou 54% cobrados, no mínimo, pelos empréstimos internos. No entanto, os bancos, que computavam uma comissão de repasse interno por volta de 4%, reajustaram para 8% e até 9%. Com isso, os empréstimos externos passaram a ficar apenas alguns pontos abaixo do dinheiro externo. Isto é, tão caros que um tradicional empresário de São Paulo chega a pedir uma intervenção do Banco Central no sentido de manter 'uma comissão de repasse de no máximo 2%.

A revista trazia também a explicação dos banqueiros sobre o alto custo do dinheiro:

> Para os banqueiros, é o próprio governo que, ao elevar as taxas das letras do Tesouro Nacional, tem fixado níveis mais altos, acima dos quais opera todo o sistema financeiro privado. Um importante banqueiro do Rio chega a se considerar "injustiçado", porque "não tem condições de reduzir as taxas de juros enquanto as LTNs se mantiverem no nível atual". Se o governo capta 45%, diz ele, "os bancos

têm que oferecer no mínimo, 46% ao ano". É por isso que, segundo esse banqueiro, "os empresários, ou não estão entendendo que os bancos também estão em situação difícil, ou procuram criticar a política monetária do governo através de ataques ao sistema financeiro".

Ao tratar da nova Lei das SA e da CVM (enviada ao Congresso em 08/1976, entraria em vigência em 03/1977), diria Octávio Gouveia de Bulhões (*sic.*) – ex-ministro do Governo Castello Branco: "Quem há de inclinar-se a adquirir ações, se a poupança disponível encontra aplicações no mercado monetário, em operações rentáveis e também dotados de plena liquidez?" (*Exame*, 22 dez. 1976). Sobre a mesma Lei, Antonio Ermírio de Moraes diria tratar-se de:

> (...) "um excelente estímulo para que as empresas de capital aberto fechassem seus capitais ou se transformassem em empresas limitadas". E explicou: "Quem é que vai conseguir distribuir dividendos num país onde o grande drama dos empresários é justamente capitalizar suas empresas?" (...) Mas admitiu abrir o capital da Voltorantin no dia em que o mercado acionário estiver acreditado – o que, a seu ver, só acontecerá quando aqueles que lesarem os acionistas pagarem por seus crimes – e fortalecido – o que só será possível "quando a correção monetária deixar de ser um maná para aqueles que aplicam em papéis" (*Exame*, 09 nov. 1977; grifo nosso)

Sem acesso ao processo de tomada de decisões, os empresários condenam a desinformação e a falta de perspectiva (confiança) para os investimentos produtivos. Codato (1997) reproduziu várias declarações de empresários, ao longo de 1977, que expressam o descontentamento com as medidas adotadas no sentido do desaquecimento da economia, sem a consulta aos setores mais interessados e atingidos:

> (...) Após firmada, em fins de 1976, uma "investida contra o desenvolvimento", com a declaração de desacelerar a economia e adotar em várias áreas uma política restritiva ainda que episódica, Alfredo Rizkallah, ex-presidente da Bovespa resumiu assim as preocupações da burguesia nacional: "hoje [1977], o que se entende da estratégia inaugurada pelo governo no ano passado é que não se deve investir (...). A inquietação tem origem nesse ponto: qual será o comportamento da economia

> brasileira nos próximos dois anos?". Ou como resumiu Laerte Setúbal: "(...) como ele [o empresariado] foi alijado do aspecto da compreensão do porquê [tais ou quais medidas de política econômica foram decididas], consumado o fato há uma reação que é agravada pelo fato de as decisões governamentais virem com a característica militar da autoridade (...). A inflexibilidade da imposição militar gera, psicologicamente, uma oposição que não precisaria ser gerada." (Codato, 1997: 273).

A rearticulação de poderes dentro do aparelho de Estado serviria à reafirmação proeminente dos interesses financeiros nos órgãos centrais definidores da política econômica estatal, com o fortalecimento progressivo, a partir de meados de 1976, do setor responsável pela política financeira/monetária (Ministério da Fazenda/ Conselho Monetário Nacional/BACEN). Dessa forma, insistimos, uma dimensão fundamental na campanha pela redemocratização é o descontentamento do setor produtivo - notadamente da indústria de bens de capital – com o deslocamento nos centros decisórios da política econômica estatal das posições do capital bancário e industrial em beneficio do primeiro. Conforme publicou a revista *Exame* (23/02/1977):

> O que os empresários pretendem realmente, na opinião de Sanson [vice-presidente da ABDIB], "é ter maior participação, junto com outros setores responsáveis, nas decisões do país". Mas, como o Brasil está vivendo sob o que ele qualifica de "ditadura econômica ou uma aristocracia burocrática", os empresários só recebem fatos consumados. "O maior exemplo da falta de diálogo é a escolha [do banqueiro] de Calmon de Sá para o Ministério da Indústria e do Comércio. Em outros países, isto só aconteceria após a manifestação dos setores responsáveis pela expansão da economia, particularmente os empresários".

Ou seja, por trás das "rebeliões empresariais" que marcaram o governo Geisel há a história da derrota política do setor produtivo diante dos interesses do setor financeiro (nacional e internacional). Este nos parece ser, paralelamente ao descontentamento com a importação de equipamentos, o principal motivo pelo qual os representantes do setor de bens de capital desempenhariam, entre o empresariado local, papel de destaque na campanha pela redemocratização do País, localizando no circuito financeiro e em seu estímulo pela política

econômica a origem de suas dificuldades. A despeito da política de endividamento público, externa e internamente, abrir possibilidades de valorização (lucros não-operacionais) ao grande capital em geral.

A elevação dos juros internos e a política de endividamento externo conjugada à expansão da dívida pública mobiliária abria enormes possibilidades de valorização ao grande capital, financeiro ou produtivo (ainda que existissem queixas quanto às desigualdades de oportunidades no circuito financeiro). E entre 1974/76 (e no conjunto do período 1976/80), o setor de bens de capital cresceu a taxas expressivas, mais que o setor de bens de consumo, só perdendo para a construção civil[91]. Ademais buscando apaziguar os conflitos, estimular as exportações e compensar os efeitos negativos da elevação das taxas de juros, o Ministro Simonsen ampliará os créditos subsidiados e incentivos fiscais às atividades agrícolas e/ou exportadoras e às pequenas e médias empresas.

Todo ônus da política de combate à inflação e do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos recairá sobre as estatais, restringindo-se o acesso ao crédito interno e o ritmo dos reajustes nas tarifas e preços, forçando-as à captação externa. Portanto, o problema não era simplesmente o lucro (que, como veremos, manteve-se satisfatório mesmo durante o período do ajuste recessivo, entre 1980-83), mas a perda de espaço (de poder político) no governo que havia prometido alçar a indústria nacional à posição hegemônica na estrutura

---

91. É verdade que o crescimento ficou aquém das metas prometidas pelo governo Geisel, ocorreram vultosos investimentos para satisfazer uma demanda que não se materializou (por exemplo, na indústria ferroviária), equipamentos foram importados quando poderiam ser produzidos domesticamente e empresas estrangeiras entraram em áreas já atendidas pela produção local. Mesmo assim, com o II PND, a produção local de máquinas e equipamentos que supria apenas 40% da demanda interna chegou a 80% - sendo que, até 1974, máquinas e equipamentos eram o segundo item na pauta das importações, após o petróleo (todavia, a indústria de bens de capital seria a mais atingida pelas políticas recessivas dos anos 80).Ver Serra (1998: 122).

produtiva e a convicção de que isto era possível, não fosse o governo "refém" dos interesses de setores improdutivos e/ou estrangeiros encastelados no aparelho de Estado.

A guinada para o discurso democrático dar-se-ia com a declaração de José Papa Jr., presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (n'*O Estado de São Paulo*, 2/2/1977): "(...) o empresário, ao contrário do que se fala, quer a liberdade, a democracia e eleições diretas. O empresário ama o Estado de direito. Ele não aceita imposições que venham de cima para baixo". Segundo Papa Jr. era para estabelecer um "regime democrático" e não um "regime espúrio" que "fizemos a revolução [de 1964]". (citado por Codato, 1997: 295) Na mesma linha se manifestariam outros empresários (como o presidente da Abimaq, Einar Kok; o presidente da Abdib, Henrique D. de Sanson; o ex-presidente da Abdib, Cláudio Bardella), mas o ponto culminante na evolução das campanhas empresariais - do discurso contra a estatização para o da democratização - seria a publicação do "Documento dos Oito" (*Jornal do Brasil,* 27/06/1978).

Neste "Manifesto", além da defesa da democracia como "um sistema superior de vida" e do ataque cerrado à "ciranda financeira", é explicitado o descontentamento com a permanência do "fechamento do Estado" às frações do empresariado nacional e defendida a necessidade de se restabelecer mecanismos formais de participação empresarial na definição dos rumos da política econômica. Conforme Codato:

> (...) o controle sobre os "rumos do desenvolvimento" implicava que "os órgãos encarregados da formulação" da política econômica deveriam urgentemente "abrigar representantes dos industriais, que poderão assim emprestar sua experiência e conhecimento no desenho das grandes linhas da política [industrial] ainda que não interferindo nas decisões administrativas". Da mesma forma, "era hora de incorporar [também] os autênticos representantes do meio rural na formulação da política agrícola". (1997: 300)

Claro é o descontentamento com a perda de espaço comparada à posição dos banqueiros. Vale lembrar que o "documento dos oito", assinado por oito dos dez maiores empresários indicados como os mais representativos numa consulta entre empresários realizada pelo jornal *Gazeta Mercantil*, não foi endossado por Amador Aguiar, o único banqueiro na lista dos dez indicados (Cláudio Bardela; Severo Gomes; José Mindlin; Antônio Ermírio de Moraes; Paulo Villares; Paulo Vellinho; Laerte Setúbal, Jorge Gerdau Johanpeter; Amador Aguiar e Augusto Trajano de Azevedo Antunes, este último também não assinou o manifesto).

Neste sentido é que relacionamos as duas campanhas empresariais: elemento norteador nas duas campanhas, o descontentamento com o fechamento do processo decisório à participação empresarial, na segunda campanha - pela redemocratização-, diz respeito basicamente aos setores não financeiros do capital privado nacional - assumindo os representantes do setor de bens de capital a liderança da campanha[92]. E se o perfil ideológico da primeira campanha dificultava sua intersecção com o partido da oposição[93], o

---

92. **Aliás, o acirramento das disputas e conflitos de interesses, levou o então presidente da Febraban, Roberto Konder Bornhausen, numa palestra no BACEN, em outubro de 1978, a defender uma ampliação na composição do CMN, de forma a incorporar outros interesses setoriais e regionais (não financeiros). O que se efetivaria em princípios de 1979, já no governo Figueredo, quando um decreto alterou a composição dos membros do Conselho incluindo representantes de outros setores, como Abílio Diniz (Grupo Pão de Açúcar), Luís E. de Bueno Vidigal Filho (Cobrasma/Fiesp), Orlando Otto Kaesemodel (Placas do Paraná S/A). Porém, pouco representaria essa participação: o último governo militar iniciaria marcado pelas dificuldades no "setor externo" que implicariam na adoção de políticas recessivas amplamente nefastas ao setor produtivo nacional, além disso o CMN sofreria um processo continuado de esvaziamento dos seus poderes.**

93. **Conforme Codato: "(...) O MDB, que poderia fornecer uma base institucional para um programa de oposição mais amplo para o movimento, possuía uma proposta econômica que ou diferia muito pouco da matriz 'estatizante', ou mesmo, nesse particular, não encontrava muito motivos para denunciar a política econômica oficial. (...) no início de 1975, o Jornal do Brasil fez uma pesquisa de opinião entre os congressistas. Uma das perguntas era [justamente] sobre a participação do Estado na economia. Entre os parlamentares do MDB, 60% eram a favor do aumento da presença estatal na economia, ao passo que 22% defendiam sua redução e 18% a sua manutenção nos patamares então vigentes." (1997:290)**

mesmo não ocorreria na campanha empresarial pela democracia. As condições para a articulação entre setores do empresariado e oposição – sobretudo com os economistas de oposição - estavam dadas (e seriam estimuladas pela iniciativa, em 1978, da *Gazeta Mercantil* de criar um espaço permanente de debates sobre as grandes questões nacionais - o Fórum Gazeta Mercantil). Nessa altura o sonho do "Brasil-Potência" já havia naufragado e a política de endividamento público levava o país para o mesmo caminho.

A economia é política

Praticamente todos os estudos sobre o II PND (que o analisam de uma perspectiva crítica) ressaltaram a dimensão política da opção pela continuidade acelerada do crescimento. Estava em questão a legitimação do regime (inclusive eleitoral) e a manutenção da sua base de sustentação política, alicerçada sobre o crescimento econômico e na mobilidade social produzida. Em geral, também há consenso sobre a correção do diagnóstico, quanto às desproporções inter e intra-setoriais do ciclo expansivo de 1968/73, que inspirava o projeto desenvolvimentista do governo Geisel. A partir destes pressupostos, gostaríamos aqui de refletir sobre a "política de compromisso" perseguida pelo II PND e, de uma perspectiva eminentemente política, avaliar seus acertos e limites.

Conforme Lessa (1998), a atuação do Estado está balizada por grandes "pactos" que delimitam o raio de manobra às decisões estatais dentro de uma estrutura de dominação. A despeito das dificuldades teóricas na definição do que seja "pacto", vamos apreendê-lo aqui como as grandes coalizões de interesses entre frações do capital que são "praticamente inatacáveis", seja devido à articulação com o capital imperialista dominante, seja devido à centralidade que adquirem internamente na equalização dos diversos interesses dominantes (necessária à própria amortização dos conflitos que a articulação com o capital imperialista

pode produzir). Desta última perspectiva, na complexa economia brasileira, sobre a qual atuará o II PND, dois pactos são, segundo Lessa, de particular importância:

> O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional – notadamente na área de transporte – e parte dos investimentos de algumas empresas estatais se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição do investimento público. Mais do que isso; põe como uma necessidade a contínua expansão do investimento público, o que garante patamar mínimo de crescimento para a economia. Último setor a sacrificar, o bloco da grande engenharia soube sempre fazer valer o peso de seu pacto, escapando no máximo com arranhaduras das crises de estabilização...
>
> Em relação à indústria de bens de capital este pacto tem variadas articulações. (...) o cartel dos grandes equipamentos é parceiro soldado com o bloco da grande engenharia. Já a indústria mecânica não goza do mesmo status dentro do pacto.(...) importante é a componente de obras de engenharia do investimento público (tradicional e das empresas estatais). Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, mormente se tal for condição para a obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos.
>
> O segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via 'indústria' da construção civil. Atuante nos perímetros metropolitanos e urbanos, este pacto articula-se com o Estado em suas diferentes instâncias – Federal, Estadual e Municipal (...) O Estado oferece outra face para este pacto ao assumir a tarefa de mobilização de capitais na órbita financeira, bancador em segunda linha no Sistema Financeiro da Habitação. Este bloco tem articulações com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro – industrias fornecedoras de materiais e via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final. Suas articulações com a indústria de bens de capital são de menor monta, porém quiçá mais sólidas que as do primeiro pacto. (1998: 151-152)

Seguindo com Lessa (p.154), a partir do cruzamento dos interesses existentes nos dois grandes pactos, é possível delimitar quais são os investimentos públicos prioritários. O setor da construção civil tem nos dois casos um papel crucial, sendo vital à sustentação do ritmo de atividade, pois se articula com diversas frações de capital (indústria de materiais e equipamentos, setores mercantil/imobiliário e financeiro) e, indiretamente, por meio da

geração de empregos, com a indústria de bens de consumo e com a agricultura[94]. Por sua vez, o setor mantém com os investimentos públicos uma estreita articulação. Contudo, os investimentos públicos devem obedecer a uma hierarquia de prioridades segundo as articulações dominantes nos pactos em questão: a) construção da infra-estrutura necessária à expansão privada (investimentos no sistema de transporte, energia, comunicações etc.)[95]; b) suprimento de certos insumos, notadamente aqueles que não podem ser importados – por exemplo, programas de geração e distribuição de energia elétrica (não gozando do mesmo *status* os não-ferrosos, petroquímicos, produtos siderúrgicos, etc.); c) investimentos públicos no perímetro urbano e obras públicas em geral. O setor de bens de capital nacional ocupa nesta estrutura uma posição subordinada, se for possível o fornecimento de equipamentos/materiais de origem nacional, ótimo, mas se o financiamento externo de investimentos públicos impuser a sua importação, a única resistência virá da própria indústria nacional de bens de capital.

Carlos Lessa salienta que a transferência do modelo de articulação característico da Petrobrás e indústria nacional de bens de capital, soldado desde a origem da estatal, aos demais investimentos das empresas públicas, supunha uma autonomia financeira e/ou

94. **Entre 1973-1980, conforme Serra: "O papel da construção civil na explicação do desempenho agregado agricultura-indústria foi notável: 36% da expansão deste agregado (em termos de demanda final) deveu-se ao crescimento daquele setor, o que enfatiza seu papel crucial como fator de sustentação do ritmos da atividade econômica."(1998:121)**

95. **No caso do sistema de transportes, embora investimentos no sistema ferroviário contemple os diversos interesses em questão, no plano nacional e nas grandes metrópoles urbanas, os sistemas rodoviário e metroviário abarcam um leque maior de interesses importantes, como os da indústria de automóveis; da produção, comércio e distribuição de derivados de petróleo; os poderes locais, etc.**

autonomia política que não era a regra entre as estatais [96]. Sendo que a possibilidade de transferência de recursos do Tesouro (acionista controlador das empresas públicas) para sustentação da articulação pretendida esbarrava nos limites impostos pelos pactos dominantes. Assim, algumas estatais terão acesso preferencial a esses recursos – as estatais da área de eletricidade em especial -, enquanto a possibilidade de atendimento de outras estatais, atuantes em áreas menos estratégicas à reprodução do capital, estaria delimitada pelas possibilidades de ampliação das receitas fiscais, restritas devido à política de contenção de alíquotas (na forma de incentivos à produção e enquanto política antiinflacionária). Já a dívida pública (lançamento de papéis do Tesouro - ORTN e LTN), estava a serviço da política monetária – de contenção da liquidez – e não à expansão dos recursos em mãos do Tesouro Nacional. Os recursos do sistema financeiro oficial (BNDE/BNH/BNB/BASA) deveriam ser destinados preponderantemente ao setor privado (conquista assegurada pela campanha antiestatização). Pelas mesmas razões (não concorrer com o setor privado), as empresas estatais, tanto quanto possível, deveriam se abster de recorrer à poupança privada no mercado de capitais. Possíveis saldos no sistema financeiro oficial e eventualmente em estatais superavitárias tinham um destino certo: eram aplicados em ORTN (no caso das estatais, o lucro não operacional aparecia como uma compensação às restrições impostas pela política de contenção dos preços e tarifas dos serviços públicos). Restava, portanto, para os investimentos estatais em setores não estratégicos - da perspectiva dos "pactos"- a alternativa das fontes externas, que acabava deslocando

---

96. **Conforme Lessa: "A Petrobrás nos anos 50 sofreu um boicote externo. As dificuldades com que se defrontou naquela época para a obtenção de 'supplier's credits' levaram-na a estimular toda uma constelação de fabricantes de equipamentos e componentes para a indústria de petróleo, hoje conspícuos integrantes da indústria nacional de bens de capital. Confab, Cobrasma, Conforja, etc. estão ai. São articulações muito antigas e sedimentadas. Por outro lado, nos mesmos anos 50 admitiu-se que a Petrobrás operasse com alta lucratividade [que lhe permitiram capacidade de auto-financiamento]." (p.156). Assim, a "premissa-chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para, por um ato de vontade, liderar um novo Padrão de Industrialização", inspirada no caso pela Petrobrás, "não se mantém ante o padrão possível de financiamento das estatais. Esse padrão revela medulares articulações existentes na economia brasileira que apresentam a plenitude de sua rigidez no descenso do ciclo. Deixa pequeno espaço para o projeto da Nação-Potência." (p.165)**

compras de máquinas e equipamentos para a área do financiador - motivo principal dos conflitos entre a indústria de bens de capital e o governo Geisel.

Carlos Lessa resume os dilemas enfrentados por uma estratégia que tinha nas empresas estatais seu núcleo condutor, nos seguintes termos:

> (...) na maioria dos casos as estatais não podem transformar seu poder monopólico virtual em elevadas margens de lucro. Porém exercem seu poder monopsônico em relação a fornecedores de máquinas e equipamentos. Para o II PND, seria necessária uma inversão desta assimetria – exercício de seu poder monopólico contra seus compradores e renúncia do poder monopsônico a favor dos bens de capital. Peço, para uma avaliação da viabilidade dessa inversão, a mera comparação entre o peso dos blocos de interesse em jogo. (Ibid., p. 165)

Como dissemos antes (no capítulo 2), a especificidade do Estado periférico e dependente não deve ser buscada na sua suposta "força" e, sim, na complexidade das relações de classes que o entrecortam (traduzida na luta política) por causa da situação de dependência (mormente a dependência financeira do Estado) em relação aos centros econômicos dominantes – resultando numa "política de compromisso" balizada por grandes coalizões de interesses entre frações do capital, seja devido à articulação com o capital imperialista dominante, seja devido à centralidade que adquirem internamente (na equalização dos diversos interesses dominantes, necessária à própria amortização dos conflitos que a articulação com o capital imperialista pode produzir).

Dessa perspectiva, a premissa-chave, implícita no II PND, de utilização das das estatais para se alcançar um novo "padrão de industrialização" estava limitada tanto pelos dois grandes "pactos" identificados por Lessa; como pela coalizão de interesses "sobredeterminante", tendo em vista a estreita articulação com o capital financeiro

internacional, qual seja: a articulação entre o sistema financeiro nacional e o mercado financeiro internacional[97].

Assim, o desafio da "política de compromisso" do governo Geisel era priorizar o setor de bens de capital nacional, buscando fortalecê-lo dentro da estrutura produtiva nacional por meio da articulação com investimentos estatais em setores básicos (e ao mesmo tempo também incentivar as pequenas e médias empresas e a desconcentração industrial), sem atingir as grandes coalizões de interesses dominantes na economia nacional. Neste sentido, mesmo nas modestas tentativas de enquadrar os setores não prioritários às diretrizes do II PND, o governo foi obrigado a recuar devido à pressão destes - indústria de bens de consumo (automobilística em especial), indústria da construção civil, instituições financeiras[98]. E "especulando" sobre uma alternativa à "especulação financeira", escreverá Lessa:

> (...) Não poderia a estratégia (...) deslocar violentamente suas preferências pelos títulos de crédito para as ações? Desde agora cabe sublinhar que foi feito o contrário: durante o período adotou-se a política de preservar a correção e liberar a taxa de juros. O Ministro Simonsen sempre lutou por esta diretiva. Porém imaginemos o inverso, que o II PND reduzisse a correção e os juros e eliminasse a prática de remunerar saldos de caixa por aplicações de 24 horas no mercado de dinheiro.(...) Como ficaria o refinanciamentos da dívida externa em sua bola de neve? Que se passaria com o suprimento de capital de giro e crédito ao consumidor? Como funcionaria o mercado imobiliário? (...) O II PND já encontrou uma interarticulada construção na qual a colagem da dívida externa/dívida interna/mercado de dinheiro delimitava novas possibilidades de edificação. Pode-se tentar erguer andares ideais sobre esta gigantesca construção, porém não se pode demoli-la, pois se está erodindo os mais importantes alicerces. (Ibid., p. 239)

---

97. **O que significa que novos arranjos institucionais ("pelo alto") não podem assegurar maior autonomia decisória aos governantes, a não ser que alicercados em "forcas sociais" capazes de liderar a "luta politica".**

98. **Ver a respeito Lessa, op. cit., p.183-211.**

Quer dizer, era muito difícil mexer nas coalizões de interesses estabelecidas, bem como incompatível com o objetivo político do II PND: manter a base de sustentação do regime militar; mais do que isso, o era politicamente impossível. Prova disso é a campanha empresarial antiestatização já no início do governo Geisel, a despeito da "ousadia política" do seu Plano não ir muito além da tentativa de ampliar o raio de manobra à atuação estatal por meio de mudanças no processo de tomada de decisões. Neste sentido, acreditamos que preservar os interesses estabelecidos, seja por omissão no que diz respeito às articulações da economia brasileira com o mercado financeiro internacional, seja priorizando investimentos nas áreas delimitadas pelos grandes pactos e, ao mesmo tempo, buscando fomentar o crescimento no setor de bens de capital por meio da articulação com investimentos estatais (abrindo linhas de créditos subsidiados ao setor; bem como às atividades rurais, às exportações e às pequenas e médias empresas) era o mais acertado politicamente (da perspectiva da *realpolitik*).

O problema do II PND, conforme o entendemos, não se encontra, portanto, na sua "política de compromisso" (que buscava contemplar a todos, quando supostamente seria necessário não apenas eleger interesses prioritários, mas romper com interesses não prioritários), mas na "megalomania do exercício da autoridade". O que se traduziu numa série de projetos desnecessários e equivocados[99], criando expectativas de crescimento inviáveis sem o

99. **O superdimensionamento dos projetos do II PND é exposto por Lessa, op. cit., mas também, resumidamente, no balanço dos anos 70 trazido pela revista Negócios em EXAME, de 12 de março de 1980. A título de exemplo, podemos citar os projetos em energia nuclear, na Ferrovia do Aço; bem como, projetos de desconcentração industrial (que acirraram a concorrência entre regiões e, por meio desta, entre o capital nacional e o capital multinacional); no plano da siderurgia, projetos de usinas gigantes, que demandavam um volume de recursos muito além da capacidade de financiamento, quando técnicos e empresários do setor defendiam um modelo siderúrgico baseado em usinas pequenas (de até 500t/ano), cujo custo de implantação por tonelada de aço seria a metade e permitiria a utilização de matéria-prima nacional (carvão vegetal, sucata, etc), enquanto as grandes exigem carvão de baixo teor de cinzas, só encontrado no exterior a preços elevadíssimos, por serem sucedâneo do petróleo.**

recurso ao financiamento externo, acreditando que o capital estrangeiro faria investimentos de risco (*joint-venture*) num país periférico em meio a uma recessão mundial e levando empresários locais às ampliações desnecessárias da capacidade produtiva.

Se, aproveitando a crise mundial que se anunciava, ao invés de fazer dela a razão para se seguir adiante, houvesse o governo revisto o projeto e diminuído suas ambições, mantendo as diretrizes gerais de incentivo ao capital nacional em patamares mais modestos, capazes de serem implementados sem o recurso abusivo ao capital estrangeiro, abrindo mão de projetos grandiosos que acabariam abandonados mais à frente, não teria criado tantas expectativas nem despertado as reações que despertou ante a sua concreta inviabilidade.

Teria apresentado à Nação um projeto menos ambicioso e o saldo, se houvesse, apareceria como lucro. Neste caso, muito provavelmente o "oportuno esquecimento" dos mecanismos de articulação da economia brasileira com o mercado financeiro internacional não teria nos levado à ciranda financeira. Já o contrário tornava difícil a arbitragem dos conflitos (sem grandes compensações) decorrentes de qualquer inversão/contenção na política de crescimento prometida num contexto de liquidez internacional, pavimentando o caminho (à vitória daqueles que defendiam este caminho) para o predomínio, a partir de 1976, da política monetária/antiinflacionária calcada no endividamento público externo e sua contra-face interna.

Ou seja, a "captura" do país pelo *euromercado de dólares* foi costurada internamente, com o último surto desenvolvimentista do Estado brasileiro. Como observou Cardoso de Mello: "(...) Podíamos perfeitamente ter crescidos menos e libertado o financiamento da acumulação de capital de seus constrangimentos externos" (Cardoso de Mello, 1999: 207).

Quem disse que precisávamos crescer tanto? Quem disse...

6

Os deuses vencidos

A fim de apaziguar as tensões políticas que marcaram o governo Geisel, no governo Figueiredo, inicialmente se adotará um estilo mais aberto e receptivo de governar, reconstruindo os canais de participação do grande empresariado nos assuntos do Estado, aumentando a participação de representantes diversos do setor privado (produtivos e financeiro) no plenário do Conselho Monetário Nacional (que recuperou algumas de suas funções sobre a política econômica anterior ao governo Geisel, sem conduto recobrar seu poder) e outras Comissões e Conselhos (Conselho Nacional do Álcool, Comissão Nacional de Energia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Concex, Consider, entre outros). Já o Conselho de Desenvolvimento Econômico permaneceu como um órgão de representação exclusivamente governamental, sob comando do Ministro do Planejamento[100].

Não obstante, com a substituição de Simonsen por Delfim Netto, em agosto de 1979, um processo de centralização das decisões organizado em torno do ministro do Planejamento vai progressivamente promovendo o esvaziamento dos órgãos colegiados e o decréscimo substancial no poder dos conselhos interministeriais - notadamente do CDE, mas também

---

100. Segundo Codato, as modificações "(...) que atingiram conselhos e ministérios, pretenderam exclusivamente indicar que uma das tarefas essenciais assumidas pelo novo governo foi a de refazer sua base de apoio político na grande burguesia, modificando a estrutura institucional do Estado e o padrão de decisão de política econômica mediante a restauração dos 'loci' de representação privada." Quando ao CDE, diz o autor: "Do ponto de vista do seu funcionamento interno, pode-se dizer que o Ministro Mário Henrique Simonsen, convertido em 'superministro' ao comandar diretamente o CMN e o CDE (...) inverteu a hierarquia decisória do Conselho de Desenvolvimento, desempenhando, na prática, a função anteriormente ocupada pelo Presidente Geisel." (op.cit, p. 312)

do CMN. As decisões de política econômica voltariam a ser geradas de forma ultracentralizada por um único ministro, com a volta das negociações "caso a caso" nas articulações entre empresários e governo, processadas nos altos escalões da administração estatal subordinados à Secretaria do Planejamento (SEST, SEAE, SEAP, SECIN). (Codato, 1997: 304-41)

A saída do ministro Simonsen do Governo está relacionada às críticas ao "pacote de abril", destinado a lançar um combate mais decidido à inflação o conjunto de medidas anunciadas atingia, com maior ou menor intensidade, praticamente todos os setores da atividade produtiva. Todavia, o tabelamento dos juros, medida que vinha sendo defendida por setores empresariais, setores do governo (como o ministro da Fazenda, K. Rischbieter) e por economistas de oposição ou mesmo ligados ao governo foi deixado de fora. Em vez de tabelar os juros, o governo optou por um "acordo de cavalheiros" com os banqueiros, esperando a colaboração destes com os esforços governamentais no combate à inflação, o que evidentemente não ocorreria[101]. Às críticas ao pacote de abril se juntariam as dificuldades dentro do governo (inclusive entre parlamentares da Arena no Congresso) para implementar sua política recessiva e a péssima avaliação do ministro Simonsen junto ao

101. Karlos Rischbieter, ministro da Fazenda, em entrevista à *Exame* em 20/08/1979, elucidaria a opção do Simonsen: "(...) No dia daquela famosa reunião do conselho Monetário que discutiu o tabelamento, em abril, eu disse aos banqueiros e ao próprio Bornhausen que eles deviam ajudar o governo, admitindo o tabelamento. Os banqueiros recusaram, afirmando que só aceitariam se o governo forçasse. E eu disse mais aos banqueiros: 'como é que vocês fazem um negócio desses com um homem chamado Mário Henrique Simonsen, que é amigo de vocês? Na situação atual, como é que vocês não entendem que têm que dar a sua contribuição a um homem que sempre defendeu vocês?' Eu fiquei muito triste com eles. Acho que perdemos uma oportunidade fantástica. Hoje, os banqueiros estão convencidos de que é preciso fazer alguma coisa."

empresariado local (refletida na sondagem de opinião realizada pela revista *Exame*), levando ao pedido de demissão do Ministro[102].

À frente do Ministério do Planejamento, Delfim Netto, em princípio, afastou qualquer possibilidade de adotar uma política recessiva. Assim, embora tenham sido cortados investimentos das estatais, grandes projetos foram mantidos em execução (como as hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, obras associadas ao Proálcool) e, efetivamente, a economia brasileira cresceria a uma taxa de 8% em 1980. O novo Ministro também procurou restabelecer os canais de comunicação direta com os representantes do grande capital, especialmente do setor produtivo – entre os quais o novo ministro buscará sua base de sustentação. Neste sentido, o tabelamento dos juros (a redução em 10% na média ponderada das taxas praticadas pelos bancos comerciais no mês de agosto), decretado por Delfim Netto logo após assumir o Planejamento, tinha um papel muito mais político que econômico (já que os bancos podiam buscar compensações na esfera das "exigências de reciprocidade", por exemplo) .Tal medida, assim como o não comparecimento do ministro Delfim Netto e do presidente Figueiredo no XIII Congresso Nacional de Bancos, realizado em outubro de 1979 (o encontro anterior tinha sido aberto pelo próprio ex-presidente Geisel e pelo ministro Simonsen), seriam sinais de que a política econômica não mais privilegiaria

102. Conforme Lídia Goldenstein: "Outro foco de resistência à política econômica [do ministro Simonsen] veio dos exportadores, insatisfeitos com a política cambial e a retirada, ainda que gradual, dos incentivos fiscais às exportações de manufaturados. A retirada dos incentivos havia sido uma imposição do GATT e do governo americano, que, após inúmeras pressões e ameaças de retaliação, obrigaram o governo brasileiro a programar a sua extinção gradual nos três anos seguintes. Como compensação ao setor exportador, as autoridades econômicas haviam decidido que a desvalorização cambial deveria exceder a inflação em 4,5% ao ano até 1983. Em junho [de 1979], entretanto, a inflação já atingia uma taxa acumulada de 25%, enquanto a desvalorização cambial atingia apenas 22,6%." (1982: 32)

as instituições financeiras[103]. E de fato, o novo ministro perseguiria nos seus primeiros meses no cargo, o alongamento do perfil da dívida pública, a desaceleração do seu crescimento e o rebaixamento na rentabilidade dos títulos públicos (promovendo a queda generalizada da taxa de juros praticada no mercado).

Mas a "recolonização do aparelho estatal", num contexto de crise do padrão de acumulação vigente, além de ineficiente no apaziguamento dos conflitos intraburgueses, manifestar-se-ia num conjunto de medidas contraditórias que agravariam o quadro inflacionário e os desequilíbrios no balanço de pagamentos promovendo uma volta atrás na política econômica. E, na medida em que foram se aprofundando as dificuldades no *front* externo e que se agrava o quadro inflacionário, a tendência foi o fechamento do processo decisório à participação dos agentes privados, com a política econômica assumindo uma dimensão fortemente recessiva a partir em 1981. O distanciamento entre o ministro do Planejamento e sua "base social de apoio" - os representantes dos setores produtivos – tornou-se então iminente e, não demorou muito, para dirigirem ao ministro Delfim Netto as mesmas críticas antes direcionadas ao seu antecessor - sobretudo, a partir da ida do Brasil ao FMI, em 1982[104].

---

103. Conforme a revista *Exame* (07/11/1979): "As ácidas acusações do empresário Antônio Ermírio de Moraes, por exemplo, de que hoje a população do país se divide em 'os banqueiros e os outros', começavam, então, a ter uma resposta". Para Antonio Ermírio de Moraes, pelo menos "Delfim teve coragem de mexer nele [no sistema financeiro]".

104. No início de 1983, por exemplo, numa entrevista à TV Record, o ministro Delfim Netto acusou os empresários de fazerem reivindicações absurdas e incoerentes, lembrando que eles também contribuíram para a crise em que o país se encontrava. Em resposta, o presidente da FIESP, Luís E. Bueno Vidigal Filho, afirmou que "não foram os empresários que autorizaram a construção da Tranzamazônica, da Ferrovia do Aço, da Perimetral Norte, da ponte Rio-Niterói e de um plano siderúrgico fora da realidade". Uma semana depois, Oliveira Santos (presidente do CNC e membro do CMN) afirmaria que "o governo castiga o empresariado com a incerteza, a aspereza nas declarações e com o fechamento do diálogo", ao que "o empresariado responde com o descrédito e com a oposição às medidas e indicações das autoridades". Revista *Exame*, 06/04/1983.

Ao assumir, o novo ministro pretendia terminar 1979 adotando algumas medidas de redução do déficit público e combate à especulação: aceleração das minidesvalorizações; liberação de alguns preços nas tarifas de insumos e serviços públicas e criação da SEST com o objetivo de exercer um maior controle sobre os gastos e sobre a política de preços e tarifas das estatais; controle de preços praticados pelo setor privado por meio do CIP; aumento da carga fiscal e eliminação gradativa de alguns subsídios; tabelamento dos juros, alongamento do perfil da dívida pública etc; adiando para o próximo ano medidas mais rígidas no controle da inflação e desequilíbrio das contas externas.

Contudo, entre outubro e novembro de 1979, a forte elevação das taxas de juros americanas e um novo reajuste dos preços do petróleo levaram o governo acelerar o passo, adiantando-se na adoção de uma série de medidas previstas, entre elas, a maxidesvalorização da moeda em 30% (de forma a compensar a imediata eliminação dos incentivos à exportação e a tendência de valorização do câmbio verificada nos últimos anos), em prejuízo das empresas privadas e públicas endividadas em dólares e das finanças estatais em geral (até porque o grande capital multinacional e/ou nacional, que havia "apostado" na desvalorização, recorreu em larga medida aos depósitos voluntários no Banco Central ou ampliou suas posições em ORTN cambiais para resguardar seu capital de giro).

Em janeiro de 1980, o governo também anunciou a prefixação das correções monetária e cambial para o ano (em 45% e 40% , respectivamente) e estabeleceu ainda rígidos controles sobre a expansão do crédito interno (à exceção dos recursos via operação 63[105]). Não obstante, no primeiro trimestre de 1980 já era claro o fracasso das medidas adotadas, tanto no combate do desequilíbrio do balanço de pagamentos (com o déficit levando a queima de

105. A política do governo de estimular a captação de recursos externos gerara especulação não apenas via maior emissão de títulos públicos – para conter a liquidez interna – como a elevação das comissões cobradas pelos bancos em se tratando das empresas menores, por sua vez, as linhas de credito subsidiado às empresa pequenas e médias (operações 388) além de limitadas, implicavam, para sua liberação pelos bancos, em taxas de reciprocidade de até 50%. Também não faltaram denúncias sobre o destino dos empréstimos subsidiados aos pequenos e médios serem o repasse por estes às grandes empresas.

reservas) como no combate à inflação (impulsionada pela correção dos preços de serviços e insumos, como energia elétrica e gasolina, bem como pela maxidesvalorização cambial de dezembro); além da prefixação da correção monetária e cambial ter servido para desviar a especulação do "circuito financeiro" para outras órbitas (especulação com estoque de mercadorias; ativos imobiliários). Por sua vez, o fracasso das medidas adotadas, levaram o ministro Delfim Netto a recuar em sua política econômica na direção recessiva proposta por seu antecessor. Conforme Belluzzo e Almeida:

> Durante todo o ano de 1980, as conseqüências mostraram o desacerto das medidas: aceleração da inflação, que saltou para o patamar de 100% ao ano, monetização da dívida pública, especulação com estoques (...). Os benefícios prometidos pela desvalorização do câmbio foram neutralizados pela prefixação da correção cambial. Os déficits na conta de comércio e em transações correntes bateram todos os recordes do pós-guerra. Em novembro de 1980, diante da aceleração da inflação e da trajetória do balanço de pagamentos, o governo decidiu reverter completamente a política de prefixação cambial e monetária, assim como a tentativa de tabelamento dos juros. Além disso, providências foram tomadas no sentido de conter severamente o gasto público e controlar as importações das empresas estatais. Já no inicio de 1981 a economia sofreu uma forte desaceleração que rapidamente se transformou numa recessão aberta, com queda pronunciada do produto, da renda e do emprego. Foi o chamado 'ajustamento voluntário' que prevaleceu até setembro de 1982, quando sobreveio a moratória mexicana, desencadeando a crise da dívida externa. (2002:12)

O desequilíbrio das contas externas, embora não fechasse o mercado financeiro internacional ao Brasil (até porque sobravam recursos), promovia o encarecimento dos empréstimos externos e a diminuição dos prazos de pagamento, numa conjuntura de alta das taxas de juros externas. Assim, apesar das restrições ao crédito interno, os tomadores locais mostravam-se reticentes quando à captação externa, inviabilizando a entrada de recursos na proporção necessária ao fechamento das contas externas. O governo então lançaria mão de todos os instrumentos de política econômica a fim de estimular a tomada de empréstimos externos e, na medida em que se aumentou a confiança na manutenção

política cambial, as linhas de repasses externos voltariam a ser acionadas a todo vapor[106], assim como a emissão de títulos públicos.

Vale notar que, na viagem do Ministro Delfim Netto às principais praças financeiras internacionais, no início de 1980, alguns credores do país chegaram a indagar ao Ministro sobre o porquê do Brasil não recorrer aos créditos do Fundo Monetário Internacional, a que tinha direito e que ofereciam condições mais vantajosas, para enfrentar as dificuldades momentâneas em seu balanço de pagamentos (claro que os banqueiros desejavam com a ida do Brasil ao FMI, a implementação imediata de uma política mais ortodoxa que assegurasse o pagamento futuro dos empréstimos feitos ao Brasil); sugestão, àquela época, já defendida por empresários e economistas brasileiros (no sentido do início imediato da renegociação da dívida externa brasileira), mas descartada pelo Ministro em prol da "soberania na condução da política econômica" - preferindo sua diminuição gradativa, por meio da "queima" de reservas cambiais e expansão da dívida pública interna colada ao endividamento externo.

A verdade é que ao longo da história econômica do Brasil, enquanto existe a possibilidade de "fuga para frente", o padrão de acumulação é levado até as últimas conseqüências, sendo a sua ruptura determinada "desde fora". Eis a *regra do jogo*: ir até o fim. Dessa forma, a ruptura do padrão de financiamento da economia brasileira vigente durante o regime militar será determinada pela interrupção do fluxo de capitais no sentido Centro-Periferia a partir da moratória do México (quando o processo de endividamento público interno deixará de

---

106. Segundo a revista *Exame* (20/05/1981), entre o final de 1980 e o primeiro trimestre de 1981 : "(...) devido à maior confiança na manutenção da política cambial delineada pelo governo, os dólares têm ingressado com mais facilidade. 'Há dólar saindo pelo ladrão' afirma o diretor de um conglomerado bancário. Até maio tinham sido captados, pela Resolução 63, 2,9 bilhões de dólares".

estar vinculado à necessidade de enxugar a liquidez promovida pela entrada de capitais externos)[107]. Até lá, "(...) os banqueiros [internacionais e seus sócios locais] avançaram gulosos sobre as novas oportunidades de lucro e os governos dos países deficitários preferiram trilhar os caminhos do dinheiro fácil, em vez de promover as reformas estruturais que se impunham" [108]. (Belluzzo, 1984: 126)

O ajuste externo

A "crise da dívida" do início dos anos 80 foi uma conseqüência imediata da política norte-americana de supervalorização do dólar tendo em vista a retomada do controle do mercado financeiro internacional. Em 1979, o governo dos Estados Unidos subiu violentamente a taxa de juros interna, declarando ao mundo que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda americana seria restaurada (os juros nos EUA que, em 1978, giravam em torno de 8,7% ao ano chegariam a 17% em 1981). Efetivamente, esta decisão unilateral do governo norte-americano, apesar de mergulhar o

107. A partir daí, conforme declarou à época Juarez Soares, vice-presidente do Banco Real: "Acabou o tempo da abundância de crédito, quando banqueiros internacionais vinham ao Brasil oferecer dinheiro" (*Negócios em EXAME*, 15 dez. 1982, p. 27). Na época, certamente não poderia imaginar que era o "início do fim" do próprio Banco Real e outros bancos nacionais.

108. Evidentemente, quem mais lucrou com a política monetária do governo brasileiro foram os banqueiros internacionais e locais. Por isso, desde a segunda metade do governo Geisel (mas sobretudo no governo Figueiredo) os conflitos no interior do bloco no poder praticamente envolviam os "outros" *versus* "os banqueiros". No caso destes últimos, mesmo com o tabelamento dos juros (que vigorou até final de 1980) e dos limites à expansão do crédito, os lucros dos bancos não pararam de crescer. Em 1980, a expansão dos lucros no setor financeiro superou o crescimento de 1979, quando não estavam em vigor as medidas restritivas. Em 1981, um ano muito ruim para o setor produtivo em geral (mas para os pequenos e médios empresários em especial), com a liberação dos juros, um levantamento feito pela revista *Exame* sobre o balanço dos 21 maiores bancos comerciais privados, constatou que o lucro líquido dessas instituições aumentou em 320%, em média, em relação ao de 1980. O Bradesco fechou o primeiro semestre de 1981 com um crescimento no lucro de 155% sobre o obtido no semestre anterior. (Quase o mesmo obtido pelo maior conglomerado industrial do país, o Grupo Votorantin, em seu balanço anual). Em 1982, a média de rentabilidade do patrimônio líquido dos 30 maiores bancos privados (20,8%), embora inferior à de 1981 (28,8%), superou de longe a média das melhores empresas produtivas/comerciais do país. Dados da revista *Exame*, entre 1980-82.

próprio EUA e a economia mundial numa recessão contínua pôr três anos, permitiu a retomada do controle do sistema financeiro nacional e internacional. (Tavares, 1997)

> A partir daí o movimento do crédito interbancário orientou-se decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob controle da política monetária do FED que passou a ditar as regras do jogo. As flutuações da taxa de juros e de câmbio ficaram novamente amarradas ao dólar, e através delas o movimento da liquidez internacional foi posto a serviço da política fiscal americana. A partir do início dos 80, todos os grandes bancos internacionais estão em Nova York, não apenas sobre a umbrela do FED, mas também financiando obrigatoriamente - porque não há outra alternativa - o déficit fiscal americano (Tavares,1997: 5).

Essa política de restauração da hegemonia americana levaria os países devedores da periferia à beira da bancarrota. O aumento do custo da dívida externa, conjugado à contração do crédito no mercado financeiro internacional, precipitou a crise da dívida no México, determinando a paralisação dos empréstimos para os países periféricos. Depois da moratória mexicana, o capital financeiro em pânico refugiou-se nas grandes praças norte-americanas e se iniciaram a constituição dos "comitês de credores" para a renegociação das dívidas dos países periféricos.

A precária situação das contas externas de grande parte dos países devedores fez com que a comunidade financeira internacional, sob a liderança dos bancos privados que atuavam no *euromercado*, e os governos dos países centrais interpretassem a crise da dívida como uma "crise sistêmica", cujo desdobramento ameaçava a sobrevivência do sistema financeiro internacional. Conforme Sampaio Jr.:

> A dimensão do problema pode ser avaliada pelo fato de que, em 1982, o volume de pagamentos atrasados alcançou US$ 18 bilhões, em comparação com a média de US$ 5 a US$ 6 bilhões nos cinco anos anteriores. Em conseqüência, nesse ano dez países acabaram recorrendo à negociação da dívida externa. Já em 1983 houve vinte e nove negociações concluídas, envolvendo vinte e dois países - um número expressivo quando comparado com a média de quatro negociações por ano na

> década de setenta. O volume de recursos envolvidos nas negociações - que entre 1978 e 1981 - estivera em torno de US$ 2 bilhões ao ano - alcançou US$ 65 bilhões em 1983. A situação tornou-se ainda mais difícil de enfrentar pelo fato de os pedidos de renegociação pulverizarem-se por um número extremamente elevado de bancos privados (1988:03).

Os processos de renegociação das dívidas dos países periféricos tinham como principal objetivo forçar os devedores a iniciarem uma transferência real de recursos ao exterior, permitindo aos bancos privados diminuírem suas aplicações em países devedores considerados de alto risco. Com este fim, adotou-se um padrão de negociação das dívidas baseado numa política de crédito restritiva e condicionado à adoção, pelos países devedores, de programas de ajustamento econômico monitorados pelo FMI.

Do ponto de vista dos resultados, para os credores internacionais, é possível afirmar que o êxito destas políticas seria total: "(...) houve uma espetacular inversão de fluxos. Entre 1980 e 1983, houve primeiro uma diminuição brutal das entradas líquidas de créditos privados para os países em desenvolvimento, que passaram de 26 a 1,6 bilhão de dólares. Depois, a partir de 1984, o fluxo simplesmente passou a correr em sentido contrário, tornando-se uma transferência líquida de 2,5 bilhões de dólares aos bancos credores".[109] (Chesnais, 1996: 256)

Do ponto de vista dos países devedores da periferia, os processos de renegociação das dívidas implicaram numa exacerbada ingerência da comunidade financeira internacional, através do FMI, sobre os rumos da política econômica do Estado nestes países - que passou

---

109. Conforme a revista *Exame* (11/01/84): "Preso à agonia dos dólares, o governo esqueceu o resto: sem nenhum plano de desenvolvimento, tornou a moratória palavrão e recusa-se a discutir a alternativa de uma ampla renegociação da dívida externa. E impõe um rigido programa de ajustes que está transformando o pauperizado Brasil, com seus imensos bolsões de miséria (segundo a FGV, a renda per capita caiu 11% nos últimos dois anos), num país exportador de capitais. Só em 1983, de acordo com cálculos confiáveis, o Brasil transferiu 2 bilhões de dólares para o exterior (diferença entre o que entrou e saiu). E em 1984 esta diferença pode chegar a 5 bilhões."

a ser determinada essencialmente pela necessidade do cumprimento das obrigações financeiras externas - reduzindo-se enormemente a sua autonomia relativa na condução política econômica.

No caso brasileiro, devido à natureza fundamentalmente estatal da dívida, a "crise" passaria a ser um problema de transferências públicas. Na prática, tratava-se de equilibrar as despesas e receitas de forma a gerar excedentes que permitissem ao Estado honrar seus compromissos externos. O que esbarrou em inúmeros obstáculos. A implementação prática de medidas visando o cumprimento deste objetivo atingia os interesses de praticamente todos os setores da economia brasileira, exteriorizando violentamente os conflitos de interesses que perpassavam o Estado, abalando ainda mais as bases de sustentação política do regime militar – em crise desde 1976.

Nestes momentos, como escreveram Aglietta e Orléan, é que se desmorona o "mito do consenso" e o Estado mostra claramente que não é o "lugar transcendente onde se modela o processo de socialização. Ele próprio é sustentado por forças mais poderosas" (1990: 241). Contraditoriamente, é a ameaça à legitimidade do Estado, nos momentos críticos, que pode, ainda que de forma precária e instável, recompor o "consenso". No caso da "crise da dívida" no Brasil, nas renegociações com os banqueiros privados e o FMI, foi o que ocorreu.

Desde o início do governo Figueiredo que o processo de endividamento externo brasileiro vinha assumindo uma dimensão eminentemente financeira: novos empréstimos - de curto prazo, sobretudo - estavam sendo contraídos com o objetivo de cumprir com as obrigações financeiras externas. A declaração da moratória mexicana iria romper com esse processo ao

determinar a paralisação dos empréstimos para os países devedores e periféricos. Conforme afirma Mônica Baer:

> A ruptura da reprodução financeira da dívida, que já se vinha realizando precariamente desde o início de 1982, deu-se definitivamente quando o Brasil não conseguiu captar recursos externos necessários para cumprir com os compromissos e fechar o balanço de pagamentos. O desenlace deste fato deveu-se à caótica situação em que passou a operar o mercado financeiro internacional - já afetado pela crise polonesa e argentina - com a declaração da moratória por parte do México. A retirada dos bancos menores do mercado e o limite a que se havia chegado o *country-exposure* dos grandes bancos multinacionais no Brasil, paralisou a captação de recursos externos para este grande devedor. O baixo nível de reservas e as significativas obrigações da dívida de curto prazo fez com que o Brasil em setembro de 1982 [o 'setembro negro'] incorresse praticamente em situação de insolvência (1986: 122).

Era evidente que o País seria obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Entretanto, às vésperas das eleições de 15/11/1982, a mais ampla e importante eleição desde o golpe de 1964, a iminência da ida ao Brasil ao FMI foi mantida em sigilo. O fato prejudicaria, sem dúvida, o desempenho do governo nas eleições, o que não interessava nem ao governo nem aos credores estrangeiros. Ademais, dada a grave situação do mercado financeiro internacional, era conveniente evitar o impacto negativo da insolvência, seguida à crise do México, desse grande devedor que era o Brasil.

As implicações da crise externa sobre o processo de decisão e articulação da política econômica só se manifestariam de maneira aberta após as eleições, quando tiveram início as negociações formais com o comitê assessor dos bancos e com o FMI. A principal razão da ida do Brasil ao FMI era a necessidade do aval desta entidade às políticas de ajuste econômico do governo junto aos banqueiros internacionais privados. Este aval implicou, evidentemente, na imposição de maiores condicionamentos à política econômica do Estado brasileiro, levando às últimas conseqüências o caráter recessivo das políticas estabelecidas

"voluntariamente" pela equipe econômica desde 1980 e à proposta apresentada no documento "Programação do Setor Externo em 1983"[110].

A proposta do governo priorizava ao máximo o setor externo, estabelecendo como objetivo central da política econômica em 1983, a redução drástica do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos por meio, sobretudo, de um brutal corte nas importações. Numa situação em que o valor das exportações dificilmente se expandiria muito, em que o montante da dívida externa estava dado, que existiam limites reais à captação de empréstimos no exterior e não se previam grandes investimentos diretos; o ajuste externo deveria recair sobre o corte nas importações (através da imediata elevação dos preços decorrentes do corte de subsídios e desvalorização cambial)[111]. No âmbito da política econômica interna, a proposta do governo defendia um corte real de 20% nos investimentos estatais, o reajuste das tarifas dos serviços públicos, aumento de impostos, uma política monetária e creditícia mais restritiva e uma aceleração das minidesvalorizações cambiais. As complementações introduzidas pela missão técnica do FMI, que veio ao Brasil logo após as eleições, serviram para orientar, definitivamente, a política econômica do governo para o ajuste recessivo.

---

110. Conforme Goldenstein (1985) "Em setembro, outubro e meados de novembro, os ministros da área econômica percorreram o mundo à cata de dólares. Levavam consigo um documento, aprovado às pressas em reunião do CMN, onde era feita uma proposta para administração das contas externa em 1983. Este documento [Programação para o Setor Externo em 1983], que definia um novo enfoque no tratamento pelo governo do problema do setor externo, agora na perspectiva do chamado 'ajustamento', foi elaborado para tranqüilizar os banqueiros internacionais e o FMI quanto à administração da dívida externa brasileira e para facilitar as negociações [com o Fundo], que já estavam em andamento, embora veementemente negadas" (p. 120).

111. O que, conforme Baer (1986:131): "Dada as características da pauta de importações do Brasil, que consistia basicamente em bens de capital, insumos básicos e petróleo, alcançar esta meta [um mega superávit, via corte de importações] implicava na implementação de uma política recessiva de uma intensidade antes desconhecida na história brasileira."

O que chama a atenção é o grau de abrangência das medidas propostas pelos técnicos do FMI, revelando uma interferência brutal na vida política e econômica do País. Praticamente nada escapou ao Fundo. No que diz respeito aos preços e salários, foi estabelecido um substancial aumento nos preços dos derivados de petróleo e trigo e a gradativa eliminação de subsídios ao trigo e outros produtos agrícolas; os demais preços e tarifas sob controle do setor público seriam também reajustados de forma a evitar toda forma explícita ou implícita de subsídios; só os salários não sofreriam reajustes: o governo deveria criar mecanismos para evitar aumentos salariais reais no setor privado e promover sua redução no setor público. Na área fiscal, o governo deveria adotar uma série de medidas visando diminuir radicalmente os gastos públicos: redução de incentivos fiscais; aumento das alíquotas de alguns tributos e tarifas; reformas administrativas na previdência social; diminuição de transferências orçamentárias às empresas estatais (além da contração de despesas com a folha de pagamentos); criação de regras rígidas de controle dos gastos do Tesouro Nacional; suspensão de novos projetos (à exceção de Carajás) e retardamento no andamento dos projetos em curso. Na área financeira, a orientação do FMI foi no sentido da liberalização do mercado financeiro, de forma a extinguir todo controle sobre as taxas de juros e sobre a alocação de recursos. Finalmente, no que diz respeito ao comércio exterior e ao câmbio estabeleceu-se que, na medida em que a situação do balanço de pagamentos permitisse, as restrições quantitativas às importações seriam reduzidas e que o governo daria continuidade à política de desvalorizações cambiais periódicas.

Estas medidas conformariam a Primeira Carta de Intenções do Brasil ao FMI, que estabelecia ademais metas de desempenho trimestrais e o compromisso de elaboração de um programa de privatização das estatais. Mas antes que a Primeira Carta de Intenções

viesse a ser submetida à apreciação da Diretoria-Executiva do Fundo Monetário Internacional, o governo realizou, em fevereiro de 1983 e com o consentimento prévio da entidade, uma desvalorização em 30% do cruzeiro. A fim de controlar o impacto dessa maxidesvalorização sobre o processo inflacionário algumas reformulações no programa de ajuste da Primeira Carta foram feitas e incorporadas àquela na forma de um adendo que ficou conhecido com sendo a Segunda Carta de Intenções[112]. (Sampaio Jr., 1988: 340-344)

Ou seja, praticamente todas as atividades ligadas à produção tiveram seus interesses negativamente atingidos, inclusive setores do capital industrial e comercial estrangeiros que atuavam no/com o Brasil[113]. Por conseguinte, o governo encontrou grandes dificuldades para articular uma base de sustentação política à implementação das metas estabelecidas. Podemos dizer que, até meados de julho de 1983, os setores empresariais locais e os movimentos sociais que ganhavam força nos grandes centros urbanos conseguiram evitar a absoluta prioridade aos interesses do capital financeiro internacional pela política econômica do Estado. Assim, apesar de, em linhas gerais, a política econômica buscar cumprir com as metas estabelecidas nas cartas de intenções, a política econômica foi marcada pela contradição entre as metas de políticas salarial, fiscal e monetária exigidas pelo Fundo e a intenção do governo de preservar os setores industriais endividados, os setores empresariais mais frágeis, o setor agrícola e, em alguma medida, os salários,

---

112. Não exporemos a medidas contidas nesta Segunda Carta porque a nossa intenção é apenas mostrar o grau de abrangência da interferência do FMI na política econômica do governo, que caracterizará todas as cartas de intenções, o que parece-nos bastante claro na exposição que fizemos da primeira carta.

113. E se atribuíssemos à burocracia das empresas públicas a condição de "capitalistas" –como, na prática, o faz Luciano Martins (1985) -, diríamos que esta foi a "classe" mais prejudicada pelo programa de ajuste imposto pelo capital financeiro internacional.

fazendo recair sobre as empresas públicas, os estados e municípios o peso maior do ajuste[114].

Três meses após o final das negociações com o Fundo, em maio de 1983, as relações do Brasil com o FMI e os bancos privados caminhavam para o impasse: o Brasil acumulava quase US$ 900 milhões de atrasados, colocando na ordem do dia a possibilidade de um colapso financeiro. O Fundo, culpando o governo brasileiro pelo não cumprimento do acordo estabelecido, suspendeu a liberação de novos desembolsos do financiamento ampliado, condicionando-os à renegociação de uma nova carta de intenções e à adoção de medidas prévias que assegurassem o integral enquadramento da política econômica ao programa de ajuste. Na avaliação do FMI, o governo tinha se mostrado incapaz de atacar o déficit público e implementar medidas que viabilizassem a geração de um superávit fiscal condizente com o volume necessário de transferências às autoridades monetárias internacionais. As razões eram a impotência do governo no controle da expansão creditícia interna; o não repasse integral aos preços - sobretudo dos derivados de petróleo, trigo e aço - da maxidesvalorização do cruzeiro; o imobilismo em relação ao corte de subsídios à agricultura, às exportações e às pequenas e médias empresas; a omissão do governo quanto à questão salarial, não impedindo os aumentos salariais a título de produtividade; o descontrole das finanças estaduais; a insuficiência no corte de gastos das empresas estatais;

---

114. Contrariando compromissos assumidos, o governo não atacou a questão salarial como haviam prescritos os técnicos do FMI; não promoveu drásticos cortes nos subsídios e incentivos fiscais à agricultura, exportações e pequenas e médias empresas; e, com o objetivo de atenuar o impacto da maxidesvalorização, de fevereiro de 1983, sobre o setor industrial foi reduzido de 25% para 15% as alíquotas sobre as importações de matérias-primas e insumos básicos e começou-se a defasar os preços e tarifas controlados pelo setor público. Já as empresas públicas, estados e municípios, além de pressionados a reduzirem radicalmente os gastos, tiveram sua capacidade de endividamento bastante restringida pela Resolução 88, que determinou que as operações de crédito só poderiam ser contratadas após a emissão, pelas autoridades, de uma autorização de prioridade. (Sampaio Jr., 1988: 151-156)

e, finalmente, o Fundo apontava para o elevado nível da inflação como o principal responsável pelo péssimo desempenho do governo. (Sampaio Jr., 1988: 160-164)

O governo brasileiro chegou a acenar para a possibilidade de rompimento com o FMI, caso as novas parcelas do crédito ampliado não fossem liberadas. Contudo, a crítica situação econômica do País - falta de recursos externos; inflação acelerada; deterioração do nível de atividades com a intensificação da recessão; aumento do desemprego; grande instabilidade financeira, especulação generalizada, etc. - conjugada à decorrente crise política, desaconselhava atitudes mais ousadas por parte do governo brasileiro, enfraquecendo-o diante das pressões externas. Iniciou-se então um conflituoso processo de enquadramento da política econômica nos moldes exigidos pelo FMI, buscando implementar as "medidas prévias" necessárias à retomada das negociações e elaboração de uma nova carta de intenções[115].

Neste sentido, o pacote econômico de junho trazia uma série de medidas destinadas a reduzir os gastos públicos, aumentar a arrecadação fiscal e combater a inflação (por meio do expurgo na correção monetária). Em resumo, os principais compromissos assumidos pelo governo foram os seguintes: 1) eliminação de todo subsídio ao trigo até junho de 1984; 2) reajuste do preço do aço e da eletricidade de modo a gerar, até o final de 1983, uma elevação de 5% acima da variação da ORTN; 3) elevação dos preços dos serviços públicos na mesma proporção da variação da inflação; 4) corte nos investimentos das empresas estatais; 5) limitação ainda maior do acesso dos estados e municípios ao crédito interno; 6) eliminação do controle de preços, assim que a inflação começasse a arrefecer; e, 7)

115. A terceira em menos de um ano. Da primeira carta, em janeiro de 1983, até o final do governo Figueredo, seriam sete cartas de intenções, quatro em 1983 e três em 1984.

suspensão, ainda em 1983, da centralização do câmbio.Com relação às metas de desempenho estabeleceu-se entre outras coisas que, no último trimestre do ano, a taxa de inflação não poderia ultrapassar a casa dos 5% ao mês; a expansão da base monetária e dos meios de pagamento deveria limitar-se a 90%; e todos os atrasados deveriam ser pagos até 31 de dezembro de 1983. (Sampaio Jr., 1998: 184-186)

Faltava apenas, para a consolidação definitiva da estratégia de ajustamento negociada com o FMI, a aprovação da nova lei salarial pelo Congresso Nacional. Elaborada numa reunião do Conselho de Segurança Nacional, sob um clima de forte tensão política, a nova lei salarial (DL 2045) limitava os reajustes salariais, de agosto de 1983 a 31 de julho de 1985, a 80% da variação semestral do INPC. No entanto, a ocasião foi aproveitada para a manifestação dos setores contrários à política recessiva do ajuste e, com votos do próprio PDS, o Congresso conseguiu revogar a mudança na lei salarial. A derrota do governo aprofundou a instabilidade política, estremecendo as relações entre o Executivo e o Legislativo. As negociações com o Fundo corriam o risco de voltarem à estaca zero. Diante do impasse nas relações entre o Executivo e Legislativo em torno da nova lei salarial, da aceleração da inflação (provocada em grande parte pela adoção das políticas impostas pelo FMI) e da instabilidade político-econômica do país, os técnicos do FMI hesitavam em avalizar o "novo" programa de ajuste brasileiro. Somente em meados de setembro de 1983 sairia o acordo em torno da Terceira Carta de Intenções. Segundo Sampaio Jr.:

> A decisão do FMI de desobstruir os entendimentos também deve ter sido influenciada pelo temor de que a persistência do impasse acabasse desgastando ainda mais a já bastante precária base de sustentação do governo Figueiredo. No início de setembro, a substituição do presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni, por Afonso Celso Pastore, um homem da estreita confiança do ministro Delfim Netto, indicara que o governo havia jogado todas as fichas no programa de ajustamento. As razões que haviam levado à demissão de Langoni - sua discordância

> com relação à truculência do ajuste exigido pelo FMI - faziam do Ministro-Chefe da SEPLAN a personificação da vontade do Fundo no Brasil.
> Percebendo que a aplicação do programa de ajustamento dependia do destino de Delfim, o Fundo não poderia permitir que a demora na apresentação da carta de intenções contribuísse para aprofundar a crise econômica e política, fragilizando a posição do Ministro (1988: 183).

A Terceira Carta de Intenções representa um marco no processo de enquadramento da política econômica do governo brasileiro às exigências do FMI; praticamente, o governo abriu mão do seu atributo de determinar os rumos da política econômica estatal. Nesta carta, cuja abrangência e detalhamento das medidas propostas ganham uma dimensão única, são reafirmados compromissos anteriores, adicionados outros e redefinidas metas de desempenho de modo a compensar os desvios verificados desde o início do programa.

Quanto à nova lei salarial, o DL 2045 seria substituído pelo DL 2064, finalmente substituído pelo DL 2065 e aprovado, em novembro, pelo Congresso – depois de intensas negociações, era eliminado o expurgo para as categorias de até três salários mínimos e diminuído o expurgo nas categorias dos assalariados médios e altos. Conforme Sampaio Jr.:

> (...) na medida em que o governo foi radicalizando suas posições e que os choques com o Legislativo foram tornando-se mais intensos e freqüentes, os empresários e os setores conservadores que ainda não aceitavam o receituário do Fundo foram adotando posições mais conciliatórias em relação ao governo. "O país ficou sem alternativa e não podíamos dizer pura e simplesmente não" [declaração de Olavo Setúbal]. O temor de ruptura institucional também intimidava os setores dominantes da oposição, levando-os a evitar um confronto aberto com o governo. Além disso, a forte instabilidade econômica vulnerabilizava as unidades econômicas, sobretudo aquelas endividadas em dólar, tornando-as extremamente dependentes de favores dos ministérios econômicos, que tinham, assim, um enorme raio de manobra para cooptar as lideranças empresariais, os governadores e os prefeitos, que constituíam o grosso da base de apoio do PDS e do PTB.
> Em suma, ainda que possa parecer paradoxal, a debilidade do Executivo, a deterioração da conjuntura econômica e a polarização da luta política foram os fatores decisivos para criar as condições que acabaram permitindo a consolidação das duras medidas impostas pelo Fundo (1988: 197).

A partir da aprovação da nova lei salarial, podemos dizer que um equilíbrio instável, intrabloco no poder, garantiu prioridade aos interesses do capital financeiro internacional pela política econômica do Estado até o final do governo Figueiredo. Contribuiu para tanto, a reativação da economia brasileira, puxada pelo crescimento das exportações com a recuperação da economia norte-americana; a queda no preço do petróleo (diminuindo seu peso no conjunto das importações) e os efeitos dos investimentos do II PND na redução das importações e ampliação das exportações.

Não obstante, a inflação chegaria a casa dos 223% em 1984 (e 235% em 1985), sobretudo devido à incapacidade do governo em conter a chamada "ciranda financeira", que garantiria não apenas a sobrevivência do grande capital privado como a sua reestruturação patrimonial (fator decisivo à manutenção/recomposição do "consenso"), ao mesmo tempo em que provocava a maior crise do "Estado desenvolvimentista" no Brasil. Conforme Belluzzo e Almeida, uma "crise da soberania do Estado", traduzida, no âmbito das relações externas, na política de ajuste monitorada pelo FMI e, internamente, na incapacidade do Estado em desempenhar sua função fundamental, qual seja:

> (...) a de gerir a moeda. (...) [que] significa, antes de mais nada, preservar a unidade de suas três funções – padrão de preços, meio de circulação e reserva de valor – e impedir que quaisquer outros ativos (moeda estrangeira, títulos financeiros públicos ou privados, mercadorias particulares) possam assumir essas funções ou algumas delas, colocando em marcha um processo de fracionamento do sistema monetário e da sociedade fundada nas relações mercantis (2002:16).

Ao longo da década de 80, a moeda corrente perderia seu valor face à "moeda indexada" atrelada à dívida pública: os títulos do governo, até então utilizados para enxugar a liquidez interna promovida pelo fluxo de capitais externos (ou no financiamento de investimentos

estatais), passam a servir à demanda por "moeda indexada" dos agentes privados, numa conjuntura marcada pela incerteza quando ao futuro da economia brasileira.

O ajuste privado [116]

Os programas de ajustamento orientados pelo FMI alcançariam bons resultados na redução rápida dos déficits no balanço de pagamentos dos países devedores. O Brasil, que havia feito a segunda maxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983 (também de 30%), iria, sobretudo em 1984, obter resultados excelentes na balança comercial (em grande parte, devido à recuperação da economia americana). Todavia, conforme Belluzzo e Almeida, as conseqüências internas do "ajustamento" foram a forte elevação das taxas de inflação, a total desorganização das finanças públicas, a drástica redução nas taxas de investimento e a "espantosa deformação da riqueza privada". (2002: 14)

Por "espantosa deformação da riqueza privada", os autores querem caracterizar o padrão de reestruturação - "rentista e patrimonialista" -, marcado pela aversão ao risco, do grande capital durante o "ajustamento" da economia brasileira (sob a política econômica, empreendida entre 1980 e 1984, como resposta à crise externa). O grande capital pôde sobreviver, conservando (e aumentando) suas margens de lucro por meio, sobretudo, de um processo de "desendividamento" às custas do endividamento do Estado. Primeiro por meio da "estatização da dívida externa", conduzida simultaneamente: a) pelo fluxo de novos empréstimos ao setor público; b) pela transferência do estoque da dívida do setor privado

116. Resumiremos aqui a análise de Belluzzo e Almeida (2002) sobre a reestruturação no setor privado (das empresas líderes no mercado) durante o "ajustamento" da economia brasileira (1980-84), que retoma parte da exposição feita nos capítulos anteriores sobre os dois últimos governos militares.

para o Estado (por meio dos DME e aplicações em títulos públicos com cláusula de reajuste pela variação cambial).

Além da absorção ou proteção de dívidas contraídas em moeda estrangeira pelo setor privado, este contou ainda com a possibilidade de alteração dos valores de dívidas (sua redução) junto ao setor público, relacionada ao uso ou à manipulação dos indexadores (por exemplo, com correção monetária prefixada ou fixação de um percentual da correção monetária como indexador das dívidas). Entre o final dos anos 70 e início dos 80, proliferaram linhas de financiamento com essas características no setor financeiro público brasileiro, a correção monetária prefixada foi, via de regra, aplicada ao financiamento da agricultura, à pequena e média empresa e ao investimento privado de longo prazo[117]. A política tarifária de barateamento de serviços públicos foi outro expediente, praticado desde meados dos anos 70, que favorecia o rebaixamento dos custos da produção em favor do setor privado e contra o setor público. Justificada como instrumento de contenção das pressões inflacionárias, a política tarifária foi importante na composição das margens de lucro do setor empresarial privado, mas enfraqueceu e/ou destruiu a capacidade de autofinanciamento das empresas públicas (que foram assim empurradas para o

---

117. Neste sentido, o II PND representou um divisor de águas quanto aos custos e riscos de endividamento no Brasil. Conforme Belluzzo e Almeida, "(...) O segundo PND, o plano de desenvolvimento elaborado em 1974, previa a realização de volumosos investimentos privados e públicos. No caso desses últimos, os mais expressivos, predominou o financiamento através de empréstimos externos (teve início aí a estatização da dívida externa pela via dos fluxos de captação), sobre os quais incidia não apenas a 'correção plena', mas também taxas de juros flutuantes, além do risco (depois confirmado) de que o indexador (taxa de câmbio) superasse o índice de preços domésticos. O setor privado recorreu amplamente aos financiamentos do BNDES com taxa de juros fixa e indexação das dívidas limitada a 20% ao ano. As trajetórias de um e outro grupo no que diz respeito à valorização/desvalorização das dívidas foram, evidentemente, muito distintas. (...) Cabe advertir que a valorização real das dívidas estatais se deu, de fato, ainda mais intensamente, porque seu índice relevante de preços, que é o índice médio de evolução das tarifas, se situou sistematicamente aquém da variação do índice geral de preços." (op. cit, p.111)

endividamento externo por razões ditadas também pela necessidade de fechar o balanço de pagamentos).

O mesmo não se pode dizer a respeito dos preços praticados pelo setor privado durante o período do ajustamento, apesar da recessão o processo de formação de preços – elevação de *mark-up* – seguiu uma trajetória ascendente (causa fundamental na aceleração inflacionária durante o ajuste recessivo), garantida tanto pelo caráter oligopólico do mercado interno como pelo acesso a mercados externos mais regulares com o aumento das exportações (que ademais contavam com incentivos públicos) [118].

Mas todos estes expedientes teriam sido insuficientes para garantir a sobrevivência e reestruturação da grande empresa privada durante o período recessivo não fosse o recurso à aquisição de títulos públicos (a "preferência pela liquidez"). Foi o endividamento público interno que definitivamente assegurou os lucros do grande capital, permitindo que este assumisse um comportamento eminentemente defensivo durante o "ajustamento" privado.

Tendo em vista as razões apontadas acima e o peso dos compromissos decorrentes da dívida externa foi se ampliando, ao longo do tempo, o hiato entre os fluxos de receita do governo e os dispêndios acumulados pelo Estado, de forma que se tornou inevitável a expansão do financiamento por meio da dívida pública interna. Contratada, cada vez mais, a curto prazo (uma exigência dos rentistas ante o temor de desvalorização da riqueza

---

118. Conforme Belluzzo e Almeida: " (...) O salto da inflação ao longo do período da política de ajustamento corresponde ao ajuste das margens de lucro das empresas líderes para a defesa do lucro corrente e da liquidez empresarial. A inflação, nessa etapa, pode ser descrita pelo processo de ajuste do *mark-up*". Por sua vez, "A orientação da produção para o mercado externo (...) subtraía recursos tributários e a aceleração da inflação [a política elevação de *mark-up* era favorecida ainda mais pela possibilidade aberta pelas exportações] concorria para a queda dos valores reais da arrecadação fiscal. Por fim, o governo utilizou-se largamente da prerrogativa de gestor da moeda para arbitrar favores e interesses particulares por intermédio do antigo orçamento monetário." (2002: 145)

financeira[119]) e, na maior parte do período de ajustamento, a taxas reais elevadas (muito superiores à taxa de crescimento da economia e ao ritmo de evolução das receitas públicas), a dívida pública interna deixou de vincular-se à necessidade de enxugar a liquidez interna promovida pelo fluxo de capitais externos (ou ao financiamento de investimentos estatais num momento de ruptura do padrão de financiamento externo), para servir, eminentemente, às necessidades financeiras do papel do Estado de "bancador" em última instância do ajuste privado. Dessa forma:

> "(...) O processo que viabilizou o reequilíbrio privado foi o mesmo que inviabilizou o setor público, tal a sobrecarga financeira imposta ao Estado pelos grupos nele encastelados – tanto os 'perdedores' do ajustamento quanto os privilegiados de sempre." (Belluzzo e Almeida, 2003:113)[120]

Do ponto de vista do grande capital, o crescente endividamento público (acompanhado da total deterioração das finanças estatais) permitiu a formação de posições líquidas credoras em favor do setor empresarial, o que teria sido impossível nas condições recessivas do início dos anos 80, que combinavam o recuo do investimento privado e a reversão do déficit primário do setor público. Foi isso que garantiu o sucesso das decisões tomadas no âmbito das grandes empresas para defender o lucro líquido - de cortar gastos, contrair

---

119. Conforme Belluzzo e Almeida, os rentistas reagiram aos riscos da desvalorização da dívida pública por meio de dois métodos principais: " (...) o encurtamento dos prazos aceitos para adquirir títulos do governo (um deslocamento da "preferência pela liquidez") e a efetivação de operações de arbitragem nos mercados de ativos, sobretudo no mercado paralelo do dólar, mas também nos de ativos reais. " (2002:135)

120. "A reconstituição das contas do setor público não deixa dúvidas de que a origem da crise fiscal e do endividamento público, nessa etapa, está inteiramente ligada ao ajuste privado. A receita tributária bruta recuou com proporção do PIB, de 25,2% em 1975 para 21,8% em 1984, não se recuperando a partir daí (21,9% em 1989). A receita líquida do governo (receita tributária menos transferência, pagamentos de juros das dívidas interna e externa e subsídios) caiu no mesmo período de 15,2% para 8,6% do PIB (9,1% em 1989). Somente com subsídios ao setor privado, o dispêndio alcançou cerca de 3% do PIB nos anos de recessão. No auge da recessão do ajustamento, o déficit operacional do setor público superava 7% do PIB. É dessa fase a formação de um sobreendividamento do setor público que não seria revertido nos anos seguintes até o final da década. Daí o excessivo custo financeiro que obrigou o governo a promover seguidas 'reformas fiscais' (praticamente uma a cada ano), pois o déficit financeiro impunha a geração de superávits primários." (Belluzzo e Almeida, 2002:145-46)

despesas e postergar ou cancelar novas inversões - e passar da condição de demandante de crédito para aplicadora privilegiada de recursos junto ao mercado financeiro. Isto é, a despeito do "ajustamento" recessivo, as grandes empresas puderam preservar (e expandir) suas margens de lucros (inclusive aumentando seus preços num contexto recessivo), desendividarem-se (e/ou não se endividarem) e se reestruturarem (cortando gastos e investimentos), preservando e/ou ampliando o seu potencial de acumulação para a fase pós-ajustamento[121].

Os lucros bancários, vale insistir, evoluíram de forma espetacular durante todos os anos 80 (antes e depois do ajuste recessivo)[122]. Além das aplicações em títulos da dívida pública, das operações 63 e os depósitos em moeda estrangeira no Banco Central (sobretudo após 1982, com o objetivo de neutralizar o risco de desvalorizações cambiais), também cresceram, durante o período do ajuste, os empréstimos dos bancos (sobretudo estrangeiros) a órgãos e empresas públicas - então considerados de menor risco, comparadas às empresas privadas que não conseguiram se ajustar (e por isso demandantes de créditos bancários)[123].

---

121. **"O conjunto de ativos de aplicações financeiras (envolvendo o disponível e as aplicações em títulos mobiliários) evoluiu de uma média de aproximadamente 7% do ativo global entre 1978-80 para 12,5% em 1985 entre as empresas nacionais, e de 7 para 11,5% no caso das estrangeiras. Como proporção do patrimônio líquido, os ativos de aplicação financeira representavam nesse último ano aproximadamente 22%, um valor alto, porém ainda inferior ao endividamento bancário, em torno de 34 e 42% do patrimônio para empresas nacionais e estrangeiras, respectivamente. Essa é uma indicação de que as empresas líderes obtiveram condições mais vantajosas de remuneração de suas aplicações do que o custo de suas dívidas. Aqui se revela outra face do ajuste da grande empresa: ao lado de sua retirada do sistema financeiro na condição de demandante de crédito, ocorreu sua reentrada como aplicadora privilegiada de recursos". (Belluzzo e Almeida, 2002:224)**

122. **À exceção dos bancos estaduais que foram obrigados a arcar com os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados e suas empresas.**

123. **"Essas operações, também insignificantes nos anos 70 (0,1% dos ativos bancários em 1974 e 1,1% em 1978), evoluem tanto no decorrer do ajustamento recessivo que passam a representar 12% já em 1983 (10,6% em 1984). O total de operações dos bancos privados junto ao setor público, portanto, evoluiu extraordinariamente, passando de 0,4% em 1974 (ou 3,2% em 1978) para 27% em 1983 dos ativos totais (ou 23% em 1984)." (Belluzzo e Almeida, op. cit., 2002:251)**

Enquanto a sociedade brasileira enfrentava a sua mais severa e prolongada recessão e se ampliava enormemente o desequilíbrio financeiro do Estado, o lucro auferido pelos grandes bancos privados nacionais foi, entre 1981-1983, mais do que o dobro dos bons resultados auferidos no triênio 1978-80 (Ibid., p.242). O que permitiu aos bancos (sobretudo os grandes bancos privados), com o propósito de maximizar os ganhos, ampliarem sua rede de agências (somente entre 1979 e 1984, o número de agências bancárias aumentou quase 30%), diversificaram a oferta de serviços e investiram na informatização das operações (que contrabalançava a necessidade de contratação de pessoal decorrente da ampliação do número de agências, ao mesmo tempo em que facilitava a aplicação ágil de recursos, mesmo aqueles da curta passagem pelo sistema).

Os responsáveis pela condução da política econômica julgavam que, preservada a grande empresa privada e restaurado o equilíbrio das contas externas, estariam repostas as condições para que a economia voltasse a crescer. Ou seja, abrir-se-ia espaço para reações ativas por parte da grande empresa, no sentido da ampliação da capacidade produtiva das empresas (ou grupos), por meio da sua diversificação rumo a novos investimentos, tecnologias e mercados, promovendo um novo ciclo de crescimento da economia. Todavia, como demonstram Belluzzo e Almeida (2002), passada a fase do ajuste, a postura defensiva do grande capital privado não cederia lugar a posturas mais ativas quando aos investimentos e capacidade de inovações.

Na medida em que os fatores de risco, de incerteza e de instabilidade não foram removidos juntamente com o término do chamado "ajuste recessivo", ao contrário, seriam agravados pela crise monetária (decorrente da incapacidade de gestão da moeda pelo Estado brasileiro) e sucessivas tentativas de estabilização (com o Plano Cruzado, Plano Bresser e

Plano Verão) na segunda metade dos anos 80 (que traziam a ameaça permanente de congelamentos, desindexação, confisco e/ou recessão), a estratégia empresarial persistiu tão (ou mais) defensiva quanto antes. Conforme Belluzzo e Almeida:

> (...) o balanço das empresas líderes revela que clientes, estoques e imobilizado, os itens que mais de perto expressam a evolução das relações mercantis e a formação de ativos operacionais, involuíram ou mantiveram-se após o término do período do ajustamento. Reagiram os demais itens, como disponível, aplicações financeiras e "investimentos" (participações em controladoras e coligadas), ou seja, as aplicações não-operacionais. Isso elevou as receitas não-operacionais (rendas de participações) e permitiu uma significativa diversificação das fontes de rendimentos das grandes empresas. A redução das despesas financeiras que acompanhou os menores índices de endividamento e uma pronunciada ampliação das margens brutas de lucro – ainda mais expressiva do que na etapa do ajustamento – compuseram decisivamente a estratégia defensiva (ou de proteção) da grande empresa nesta etapa. (Ibid., p. 214)

Evidentemente, o comportamento "conservador/defensivo" dos agentes privados não resultou (nem durante nem após a fase do ajuste) num processo de concentração de capital, cujo desdobramento fosse o fortalecimento de grupos empresariais locais no sentido da conformação de grandes conglomerados capazes de patrocinar um novo ciclo expansivo. Foi preservado e até ampliado o poder da grande empresa em seus setores e mercados particulares, mas não promoveu uma centralização do capital e diversificação empresarial capaz de capitanear um novo ciclo de crescimento, assumindo os riscos dos investimentos e retomando a acumulação de forma relativamente autônoma. O que teria conseqüências graves para a economia (condicionando as opções políticas dos anos 90, no sentido da liberalização irresponsável da economia brasileira). Conforme Belluzzo e Almeida:

> Essa limitação teve conseqüências graves para a economia devido ao fato de que as condições externas – seja em termos do financiamento concedido pelos bancos internacionais ou do investimento produtivo da parte das empresas multinacionais – não só não eram favoráveis, mas sim contrárias à dinamização da economia. O ajuste privado, ao processar-se contra o setor público – obrigado a absorver os enormes desequilíbrios financeiros e a perder as principais fontes de financiamento de seus investimentos – e contra o mercado interno – restringido progressivamente

> pela corrosão dos rendimentos assalariados causada pela inflação e pela natureza defensiva da estratégia empresarial -, transformou-se ele mesmo numa "causa" do estado depressivo das expectativas de longo prazo. (2002: 221)

Quer dizer, com a morte anunciada do principal protagonista do "tripé" da economia brasileira, que sustentava as expectativas de crescimento da economia sob o "pacto desenvolvimentista", esperar que o empresariado nacional despertasse da sua tradicional *anemia schumpeteriana*, passada a fase do "ajuste", era pedir demais[124]. Portanto, a "justificativa racionalizada" para se quebrar o Estado em prol da preservação do lucro no setor privado (nacional e internacional) tem causas muitos mais políticas – incapacidade do **Estado em** "enfrentar a resistência à mudança dos grupos enriquecidos da sociedade" - que econômicas. (Ibid., p.17)

124. Escaldados pela experiência do II PND; assistindo à transformação do Brasil num país "exportador de capitais", os investimentos estrangeiros desaparecerem, porque imaginar que o empresário brasileiro iria logo agora adotar posturas mais arrojadas. Contraditoriamente, "(...) o ajustamento, na medida em que agravou as condições de financiamento do setor público e desorganizou os padrões de avaliação e risco das decisões empresariais, provocou a paralisia dos agentes que comandavam o investimento: o setor público, acossado pela crise simultaneamente fiscal e financeira; o setor privado, líquido e "ajustado", mas prisioneiro da incerteza e da ruptura das expectativas". (Ibid., p.148)

7

A Comilança

Iniciamos este estudo com uma breve reflexão sobre o Estado capitalista, centrais e periféricos, procurando salientar o peso que a luta política deve ter em qualquer tentativa de apreensão teórica desse "obscuro objeto de desejo". Em seguida, sugerimos que se for possível afirmar que um processo de "homogeneização" dos Estados nacionais vem ocorrendo com a "globalização", este sido nivelado "por baixo", em detrimento da dimensão pública dos Estados nacionais, numa espécie de movimento de *brasilianization* política do mundo, sem perder de vista as fundamentais diferenças que caracterizam as relações entre os Estados nacionais em âmbito internacional.

Neste capítulo, gostaríamos de concluir nosso estudo com breves observações sobre as dificuldades enfrentadas, nos dois últimos governos militares, para promover a articulação entre o sistema capitalista internacional e o sistema interno de dominação; em seguida encerraremos com uma rápida consideração sobre os dilemas que caracterizam o atual governo. Dessa perspectiva, o problema enfrentado pelo Estado brasileiro era o de como compatibilizar a "articulação" com o sistema capitalista internacional com o seu papel de Estado Nacional – enquanto condensação de forças sociais nada desprezíveis.

Ao longo deste estudo insistimos que mesmo no desempenho da sua "função" na acumulação capitalista mundial, a atuação do Estado na periferia não está desvinculada dos interesses (e da luta política) que se constituem no espaço econômico periférico (ao contrário). Ou seja, não está desvinculada do seu caráter nacional. O que significa que a política "desenvolvimentista" do regime militar brasileiro não deve ser visto como um mero

"negócio", a serviço dos interesses dos "endinheirados da sociedade" em sua dimensão local e internacional. Se foi esse o seu maior resultado, isto se deve à dissonância entre os fins - o "desenvolvimento"- e os meios elegidos para alcançá-lo. Fins e meios determinados, evidentemente, pelos rumos da luta política durante o regime militar.

Dessa forma, mesmo ao atar a economia brasileira ao mercado financeiro internacional, paradoxalmente, o objetivo era "nacional": aproveitar as condições externas para implementar políticas desenvolvimentistas. Melhor dizendo, havia, sim, um compromisso da tecnocracia estatal com os interesses nacionais (ao menos, com o "longo prazo")[125], identificados ao desenvolvimento industrial. Conforme Wilson Cano:

> Os desperdícios (e a corrupção) gerados pelo processo de endividamento foram elevados, mas ainda assim o financiamento [externo] pôde bancar parte dos projetos nacionais de então (agroindústria, petróleo, insumos básicos, indústria pesada, infra-estrutura etc.), alterando suas estruturas produtivas e suas pautas exportadoras, com participação crescente de produtos industrializados. A rigor, o Brasil foi o país que melhor utilizou as chances desse momento, ao fim do qual mostrava a indústria mais integrada da América Latina. (2000: 25)

Anotamos como este resultado particulariza o caso brasileiro no contexto da América Latina. Os impasses políticos vividos nas últimas décadas do século XX e que permanecem neste início de século estão, indubitavelmente, associados à herança desenvolvimentista, que nos legou um parque industrial relativamente integrado, uma diversificação comercial e um dinamismo exportador sem paralelo no contexto da América Latina, dificultando qualquer ajuste neoliberal do tipo do chileno ou argentino, no sentido da re-especialização produtiva baseada nas vantagens comparativas. Isto é, o legado desenvolvimentista, se não

---

125. Ao contrário da nova tecnocracia, dos anos 90. Nas palavras de Wilson Cano: "(...) os nouveaux économistes -, em geral formados no exterior (onde receberam a "nova ciência econômica"), e que substituiram a antiga tecnocracia, aquela que tinha a coragem de defender o desenvolvimento socioeconômico." (2000:16)

logrou alçar o país da lista dos países periféricos e dependentes, ao menos impôs limites às regressões neoliberais dos anos 90[126].

Por sua vez, recuperar a dimensão nacional do Estado significa reconhecer que a própria penetração do capital estrangeiro no espaço econômico periférico exige a presença de um Estado Nacional consolidado, capaz de assegurar a ordem e estabilidade necessária aos investimentos privados[127]. E a articulação com o sistema capitalista internacional, conforme escreveram Lessa e Dain:

> (...) implica o aprisionamento da fração penetrante em um determinado espaço de valorização. A idéia de que o capital penetrante possa impor soberanamente suas decisões é muito duvidosa. (...) As condições necessárias para as remessas de lucros, utilidades etc., passam pela forma e movimento de articulação entre a economia nacional e o sistema internacional. (1998: 253; grifo nosso)

Forma e movimento de articulação entre a economia nacional e o sistema capitalista internacional que não pode ser entendida simplesmente, nem da perspectiva do primado dos "fatores internos" sobre os "fatores externos", nem da perspectiva inversa – como o faz Plínio de Arruda Sampaio Jr. (1999), ao criticar as posições defendidas por Lessa e Dain **(1998)** no texto citado acima. Segundo Sampaio Jr., na análise de Lessa e Dain, "(...) inverte-se (...) o papel desempenhado pelo capital internacional, no desenvolvimento **nacional**. Já não é a Nação que se ajusta às 'exigências' do capital internacional, mas

---

126. Ver a respeito Décio Saes, "A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual". In República do capital. São Paulo: Boitempo, 2001.

127. Conforme Lessa e Dain: "(...) A famosa exigência de estabilidade – como pré-condição para a atração de capitais estrangeiros e, em particular, os industriais – supõe a prévia cristalização de uma ordem capitalista regulada por um Estado nacional estável. E, mais que isso, exige um Estado capaz de administrar a relação simbiótica que se estabelece entre os capitais nacionais e as filiais [estrangeiras]."(198: 256)

exatamente o contrário: é o capital internacional que se adapta as 'exigências' da sociedade periférica"[128]. (1999:47)

Acreditamos que não é uma coisa nem outra, ou seja, não se trata de simples adaptação da Nação às exigências do capital internacional ou vice-versa, o movimento é mais complexo do que pretende Sampaio Jr. e sua compreensão passa, sim, pelo reconhecimento da dimensão endógena dos "pactos de dominação" que sustentam o processo de acumulação no capitalismo periférico e é o Estado, com sua "política de compromisso", o gestor destes. Política de compromisso, no caso brasileiro, fortemente marcada pela prática patrimonial do "toma lá, dá cá", seja devido à heterogeneidade (complexidade das relações de classes) dos interesses dominantes em disputa (internacionais, nacionais e regionais), seja devido à cultura política brasileira e à (conseqüente) fraqueza do Estado para impor perdas às frações do bloco no poder em prol de políticas de longo prazo estrategicamente planejadas.

A grande dificuldade, em arbitrar ganhadores e perdedores no espaço econômico periférico, advém, portanto, do fato de principais conflitos intercapitalistas não se restringem à disputa entre frações do grande capital monopolista e as frações não-monopolistas do bloco no poder nacional, dizem respeito também às relações entre as frações financeiras e não-financeiras do capital monopolista e às relações que se estabelecem entre frações do capital nacional com o capital internacional. O problema é que na virada dos anos 70 para os 80, a farta distribuição de recursos não era mais possível e "(...) o aturdido Leviatã assiste, de mãos atadas, o encurtamento súbito de seu poder financeiro e é surpreendido por acusações de promover a estatização desenfreada" (Mello e Belluzzo, 1998: 182).

---

128. É preciso observar que o texto de Plínio de Arruda Sampaio Jr. foi escrito na segunda metade dos anos 90, portanto é bastante provável que suas críticas tenham sido influenciadas pelo rumo dos governos FHC.

Ali, o discurso liberal serviu de poderoso instrumento ideológico a serviço da "estatização das perdas" em benefício dos interesses privados. Porém, menos que o "discurso liberal", a arma decisiva em mãos de frações da burguesia nacional, na defesa dos seus interesses, consistiu no acirramento da contradição "sobredeterminante" que caracteriza o Estado periférico e reside justamente no fato de ser este um Estado Nacional, que deveria representar os interesses do capital de origem nacional, sobretudo em se tratando de um "Estado desenvolvimentista" (cujo compromisso maior deveria ser com as forças ligadas à atividade produtiva). Ou seja, tanto ou mais que o discurso "liberal", o discurso do "nacional" destacou-se, na estratégia do início dos anos 80, para levar o governo brasileiro a "salvar" o grande capital privado ("bancando" os custos dos "ajuste" no setor privado).

O "ajuste externo" e o "ajuste privado" deram-se às custas da deterioração das finanças públicas, impedindo, contraditoriamente, a construção das condições para a retomada do crescimento após o ajuste. As empresas públicas, que pagaram o preço do ajustamento, não contavam mais com recursos financeiros para puxar um novo ciclo de expansão. A grande empresa privada internacional manteve um comportamento defensivo, não se mostrando disposta a investir em grandes projetos, mas em manter suas posições no mercado brasileiro (no máximo incorporando empresas já existentes); no que foram acompanhadas pela grande empresa privada nacional. Esta última, por sua vez, diante do assalto ao Estado promovido pelos banqueiros internacionais, reivindicou sua parte no bolo, na forma de "moeda indexada".

Num contexto em que os saldos do ajuste recessivo (frutos do aumento das exportações, redução das importações, corte de gastos e aumento de impostos) tinham um destino certo: os banqueiros internacionais, o endividamento público interno deixou de ser,

eminentemente, um expediente usado para cobrir as despesas do setor público para passar a servir à demanda do grande capital por proteção do seu patrimônio via investimentos em "papéis do governo". O mercado financeiro passou a ser o espaço, por excelência, à manutenção dos lucros da grande empresa, de origem local ou internacional, durante e depois do ajuste recessivo. E esmagada a pata forte do tripé – o Estado desenvolvimentista –, nenhum agente privado se arriscaria, por conta própria, a seguir em frente – investindo, por exemplo, na ampliação da capacidade produtiva. Ainda mais, tendo em vista a existência de um espaço sem riscos para a realização do lucro.

Eis a forma assumida, diante das dificuldades externas, pelo movimento de articulação entre o sistema financeiro internacional e o sistema interno de dominação que, uma vez consolidado, não será rompido. Todavia, clara é a posição política de Sampaio Jr., nas críticas feitas ao texto de Carlos Lessa e Sulamis Dain: o seu antiimperialismo, que pode padecer de "esquerdismo", mas deve ser absolutamente respeitado neste início de século. Afinal, ao longo dos anos 80/90, a dimensão endógena dos "pactos de dominação" perdeu importância diante da força dos "fatores externos" e, desta perspectiva, a tese de Lessa e Dain precisa ser revista, não no sentido da sua total recusa, mas sim no da compreensão dos rumos da luta política interna que permitiram/induziram à situação de vulnerabilidade externa atual.

Entretanto, reconhecer que as políticas econômicas adotadas foram "opções" feitas por Estados Nacionais implica reconhecer responsabilidades daqueles que conduziram a política econômica estatal[129]. Ao passo que sobredimensionar a força dos "fatores externos"

129. É preciso enfatizar que foram decisões de política econômica dos governos brasileiros, tomadas durante o regime militar, que nos levaram à década perdida dos 80. Decisões que, evidentemente, não foram "neutras", ou seja,

pode levar a interpretação de que nada podiam fazer senão se curvarem (adaptarem-se) ao movimento do capital internacional (o que não é diferente do discurso em torno da inevitabilidade da "globalização"). Dessa forma, a resistência passa a ser prerrogativa das forças de esquerda comprometidas com a luta "revolucionária" pela libertação nacional. Na ausência ou fraqueza destas, "não há saídas, só ruas, avenidas e viadutos"[130].

E, em certa medida, Sampaio Jr não está de todo equivocado, já que o Estado Nacional, enquanto o centro da dominação em toda e qualquer formação social capitalista, na promoção da articulação, por meio da sua política econômica, entre o sistema capitalista internacional e o sistema interno de dominação, acaba, em se tratando dos Estados da periferia, desempenhando uma função que os Estados nacionais do Centro não precisam desempenhar (pelo menos não da mesma forma que os Estados periféricos, já que as "relações de dominação" entre os países centrais estão menos distantes de serem relações "entre iguais"). Essa "função" é a de garantia das condições internas à reprodução das formas de dominação-subordinação imperialistas.

Mas como foi dito no capítulo 1, também nos países centrais, o caráter cada vez mais "supranacional" dos interesses capitalistas dominantes tem se traduzido numa

---

desvinculadas da influência e pressão política dos agentes econômicos privados, de origem local ou estrangeira. Dito de outra forma, a responsabilidade não pertence apenas à tecnocracia dirigente (que ocupou cúpula do Estado). E o pior é que havia espaço para decisões mais autônomas sobre os rumos da política econômica; tanto que, ao iniciar seu governo, o Presidente Geisel resolveu seguir em frente no projeto de industrialização por substituição de importações (a despeito das motivações políticas, dos equívocos e conseqüências envolvidas, como vimos, no II PND), na contramão da tendência internacional e das opções liberalizantes adotadas à época por alguns vizinhos do Brasil. Por sua vez, justificar as decisões tomadas afirmando que os responsáveis pela condução da política econômica não podiam prever as mudanças no quadro internacional a partir do final dos anos 70 é uma insensatez, pois foram alertados sobre os riscos implicados nas opções feitas (por forças cada vez mais numerosas entre políticos, economistas, acadêmicos, jornalistas e empresariado).

130. Itamar Assunção.

heterogeneidade dos interesses dentro dos blocos no poder nacionais, tornando mais e mais complexas as relações Estado-classes sociais no interior de cada país e acirrando as contradições que perpassam o Estado nacional. Não obstante, insistimos, diferenças cruciais permanecem, entre as principais podemos mencionar: a) aqueles são Estados dos países economicamente dominantes no sistema capitalista mundial, enquanto os Estados da periferia pertencem à lista dos países dependentes/dominados – sem moeda conversível (no âmbito internacional), sem domínio do processo de inovação científico-tecnológico, sem poderio militar; b) apesar de nos países dominantes, parte do capital financeiro ter se deslocado para operações especulativas, boa parte do mesmo continua articulada ao desenvolvimento das estruturas produtivas, sendo do interesse deste capital financeiro que a estrutura produtiva prospere; c) a articulação, pelos Estados do Centro, entre o sistema internacional de decisões e o sistema interno de dominação deve se subordinar ao objetivo maior de fortalecimento do capital local (ou frações deste), de reprodução da sua posição dominante no cenário internacional. Dito de outra forma, a "articulação" é entre capitais internacionalizados que, por mais que possam ter interesses comuns, são competidores no sistema capitalista mundial e, o Estado, por mais que assuma a responsabilidade de defesa, externa e internamente, dos interesses não apenas dos seus próprios capitais, com base nacional, mas também de interesses dos capitais de origem estrangeira, ele continua desempenhando o papel, por excelência, de defesa de um posicionamento competitivo dos seus capitais no espaço econômico internacional (e nacional); d) na periferia, a "articulação" está mais próxima da política de compensações a frações do capital nacional por meio de favores estatais (que acabam enfraquecendo este capital no espaço competitivo internacional) e passa, preferencialmente, pela atividade eminentemente especulativa (na medida mesmo em que não existe um capital financeiro nacional); e) por fim, a exportação

de capitais dos países centrais não hegemônicos para a potência hegemônica, em hipótese alguma se traduz em ingerência externa sobre a política do país importador, nos termos em que ocorre quando o país importador de capitais pertence à lista dos países pobres, periféricos e dependentes.

Quer dizer, as formas "de ser" do Estado Nacional são diversas em se tratando de um Estado do Centro, comparado aos Estados da Periferia, a despeito do caráter cada vez mais "supranacional" dos blocos no poder nacionais - produto da mundialização do capital nos dias atuais - vir reduzindo a dimensão "pública" da esfera estatal também no caso dos países centrais. Como foi dito, além do fortalecimento das assimetrias de poder entre os Estados centrais e os periféricos, a ideologia da separação entre o político e o econômico (entre poder e dinheiro) apresenta-se pelo avesso, mostrando sua verdadeira face no capitalismo atual, tanto na Periferia como no Centro.

O que esperar do porvir

Neste início de século são repostos em larga medida os mesmos desafios que o governo Geisel se propôs enfrentar: fortalecimento do capital nacional; superação de problemas infra-estruturais (energéticos em especial); fortalecimento do mercado interno; incentivo às exportações; investimentos em ciência e tecnologia; inclusão social e desenvolvimento regional[131].

131. **Mas se podemos dizer que o governo Geisel foi, em grande medida, vítima de uma ambição megalomaníaca, o governo atual parece padecer de excessiva prudência.**

Entretanto, nas últimas décadas do século XX, o "banquete" ficou mais restrito e sofisticado. E para "tirar a mesa" (ao menos a sobremesa), a sociedade brasileira elegeu um político ligado à luta dos trabalhadores contra o regime militar, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores no início dos anos 80, Luís Inácio Lula da Silva. Sua candidatura conseguiu agregar antigos "inimigos" – empresários contra os quais "lutou" no final dos anos 70/início dos 80, ao liderar as greves do ABC. E não há dúvidas que sua vitória poderia representar um grande avanço político, com o fortalecimento da ordem democrática no Brasil. Mas se os limites políticos internos parecem menores (frações de classe dominantes parecem finalmente enxergar no capital estrangeiro, senão um "inimigo", pelo menos uma forte ameaça), a pressão externa é incomensurável e o País encontra-se muito mais vulnerável à sua influência.

Neste sentido, é interessante o prognóstico de Décio Saes (2001), ao avaliar as perspectivas da democracia representativa no capitalismo brasileiro atual, passada a década de 90 - ao longo da qual, os interesses ligados à preservação da empresa estatal e da grande empresa nacional foram cada vez menos levados em conta no terreno do processo decisório estatal em prol dos interesses do capital financeiro internacional. Conforme Décio Saes (2001): "(...) agora, é o capital financeiro internacional – e não mais o capital puramente bancário, até então de origem em grande parte nacional – quem dirige o sistema de interesses monopolistas"(p. 130)[132].

---

132. Vale lembrar que foram os banqueiros locais os principais representantes dos interesses do capital financeiro internacional no interior do bloco no poder ao longo do regime militar. Não por acaso, os Safra ofereciam grandes jantares, aos representantes do governo brasileiro e aos técnicos do FMI, no início dos anos 80, durante as negociações com o Fundo. E como afirmou João Manuel Cardoso de Mello: "(...) quem é o Walter Moreira Salles? O representante dos americanos no Brasil, credenciado. Todo mundo sabe disso: altamente credenciado e reconhecido pelos extraordinários serviços que prestou a eles". (*Carta Capital*, 30 set. 1998).

De início, Décio Saes descarta a possibilidade de superação de qualquer modalidade de "democracia representativa" (limitada ou ampliada) no Brasil para as décadas vindouras, ou seja, sua superação por um modelo qualitativamente diverso: a "democracia participativa", que se caracterizaria pela "(...) efetiva participação de todo o povo no processo macro-decisório". O que, para o autor, "não é possível dentro dos limites do Estado capitalista. Inversamente, tal participação é condição essencial da existência de um Estado socialista: este só pode existir como materialização do poder político *de fato* dos trabalhadores." (Ibid., p.128)

Em seguida, Saes se debruça sobre três hipóteses acerca do futuro da democracia "limitada" vigente no país, avaliando qual parece ser mais provável de se consolidar no médio prazo. Cumpre notar que, para o autor, toda democracia burguesa (representativa) é limitada, mas aqui "limitada" diz respeito, sobretudo, ao que ele denomina *hiperpresidencialismo* e ao caráter fortemente excludente, antipopular, do ponto de vista social, da democracia no Brasil. Na primeira possibilidade aventada pelo autor, a democracia limitada atual se estabilizaria; na segunda hipótese, a democracia vigente regrediria para formas autoritárias/ditatoriais de exercício do poder; por fim, há a possibilidade de avançarmos para uma democracia capitalista ampliada (mais próxima do padrão democrático vigente nos países centrais).

No que tange a primeira possibilidade, o autor considera improvável a regressão para uma nova ditadura militar, mas não às novas formas de *autoritarismo civil, de base presidencialista* - que manteriam a competição eleitoral concentrando ainda maior poder em mãos do Executivo – e que constitui, segundo o autor, uma tendência atual na América Latina. A hipótese de uma nova ditadura militar é improvável tendo em vista a ausência de

unidade nas Forças Armadas quanto ao projeto neoliberal e ao compromisso histórico de parte da oficialidade militar com a empresa pública e o "capitalismo de Estado" (as Forças Armadas não contam, portanto, com a confiança dos mercados internacionais). Não obstante, conforme Décio Saes, com "(...) a surpreendente velocidade com que parte da alta oficialidade (...) adapta-se à ideologia da 'modernização' e se lança à relativização de conceitos como o de 'soberania nacional', esse risco permanece real". (Ibid, p. 132)

A tendência à estabilização da "democracia limitada" vigente é, para Saes, o mais provável, a não ser que um projeto político de desenvolvimento capitalista alternativo ao projeto político neoliberal venha a se afirmar no interior da sociedade brasileira. Este projeto implicaria num "programa de ação neodesenvolvimentista" – denominado pelo autor (a título de simplificação) de "desenvolvimentismo de tipo coreano". Neste caso, no lugar de se desmantelar o Estado, atribuir-se-ia ao aparelho estatal um papel seletivo, porém ativo (investimentos maciços em pesquisa e desenvolvimento, em educação e em segmentos tecnológicos específicos); bem como, realizar-se-iam reformas redistributivas e se buscaria a formação de um mercado interno mais amplo. Conforme o autor, a luta pela concretização de um projeto deste tipo poderia resultar na evolução da democracia vigente para formas ampliadas de democracia capitalista (3ª hipótese). Para tanto, os segmentos da classe dominante e da burocracia estatal envolvidos nessa luta deveriam comprometer-se não com a via autoritária (como foi inicialmente o caso coreano) e, sim, com a via democrática: "mobilizando politicamente as massas brasileiras contra a política neoliberal e o formato institucional (democracia limitada) que a tem viabilizado" (Ibid., p. 134).

A dificuldade para a concretização desta terceira possibilidade residiria no fato de que, para o autor, tal projeto contava com a adesão apenas de uma minoria de economistas de

oposição, de pequenos e médios empresários, ou de militares. O texto de Décio Saes é anterior às eleições presidenciais de 2002 e as possibilidades são avaliadas tendo em vista que o predomínio do capital financeiro não se dá sem tensões:

> Estas se manifestam não só no seio do bloco no poder (no qual certas frações não-monopolistas da classe dominante se subordinam ao "sistema monopolista") como **também no seio do sistema de interesses monopolistas (em que as frações não-financeiras do capital monopolista se submetem ao capital financeiro internacional)**; para não falar daquelas tensões que se insinuam na base popular de apoio ao programa neoliberal [induzidas pelo discurso contra o Estado gigante, ineficiente, **corrupto etc.**]. A emergência de tais tensões se deve ao fato de que só o capital **financeiro internacional apóia o *conjunto* da política neoliberal**; é o efeito conjugado de todo o elenco de medidas neoliberais que determina um salto qualitativo nas suas oportunidades de ganho e nas suas possibilidades de "ancoragem" na esfera **econômica interna** (produção industrial, serviços). Quanto às demais frações **integrantes do bloco no poder e aos demais segmentos componentes do sistema de** interesses monopolistas: ainda que, no plano político, tais setores se submetem (1° caso) ou apóiem (2° caso) o projeto neoliberal, eles se mostram reticentes quanto à **política estatal neoliberal quando esta fere os seus interesses específicos. Os grandes proprietários fundiários se manifestam a favor do programa neoliberal, desde que** este não implique o fim da intervenção estatal a favor da "agricultura" (subsídios, créditos especiais, suspensão de dívidas etc.). A grande burguesia industrial apóia o programa neoliberal, desde que este não implique a abertura do seu setor ao capital internacional. Os grandes bancos nacionais – um capital de natureza pré-financeira – querem a execução de uma política estatal neoliberal, desde que esta não contemple uma abertura incondicional do "setor financeiro" ao capital estrangeiro. Esse **modelo de comportamento – apoio ao projeto neoliberal, conjugado a uma postura reticente quanto à concretização de um tópico especifico desse programa** – pode ser igualmente detectado na base popular de apoio ao projeto neoliberal. Amplos setores da classe média e das classes trabalhadoras se identificam com o programa liberal **pelo fato de o verem como a arma mais eficaz na luta pela liquidação do "Estado parasitário"** (...). Contudo, esses mesmos setores rejeitam a política neoliberal de "modernização", quando esta significa a liquidação de direitos trabalhistas que os beneficiam. (Ibid., p.130-31)

Podemos dizer que foi o acirramento destas tensões, ao longo do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, que possibilitaram a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder. E não há dúvidas que, o resultado das eleições de 2002, refletiram uma ampla contestação ao projeto neoliberal levado a cabo pelos governos FHC; da mesma forma,

indubitável parecia ser, em princípio, o compromisso do novo governo com um projeto alternativo ao neoliberal (de "tipo coreano"). Entretanto, irônica e tragicamente, o *panóptico* da periferia - o mercado financeiro internacional -, parece ter sobre os governos de "esquerda" um peso muito maior. Melhor dizendo, governos conservadores, por assumirem com o apoio e a confiança "do mercado", parecem contar com maior raio de manobra para impor medidas alterando as "regras do jogo"[133]. Já governos de esquerda, ao dispensarem tempo e recursos na conquista da confiança "dos mercados", acabam correndo o risco de perderem a confiança dos eleitores. Neste sentido, vale encerrar citando o sociólogo alemão, Max Weber:

> Denominamos "carisma" uma qualidade pessoal considerada extracotidiana (...) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, **sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma como enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como "líder".**
> Sobre a validade do carisma decide o livre reconhecimento deste pelos dominados, consolidado em virtude de provas (...).
> **Se por muito tempo não há provas do carisma, se o agraciado carismático parece abandonado por seu deus ou sua força mágica ou heróica, se lhe falta o sucesso de modo permanente e, sobretudo, se sua liderança não traz nenhum bem-estar aos dominados, então há possibilidade de desvanecer sua autoridade carismática.** (grifo nosso)[134]

Iniciamos este trabalho com Max Weber e Carl Schmitt e terminamos, novamente, com Weber, discutindo, de uma perspectiva "de inspiração marxista", o tema do Estado capitalista (nos capítulos 1 e 2), algumas visões sobre o Estado capitalista em geral e visões

---

133. Como foi o caso das medidas tomadas pelo governo Collor logo após sua posse. Evidentemente, não estamos tomando partido em favor do Plano Collor e, menos ainda, em favor de governos conservadores (sobre os erros, inconsistências e efeitos do Plano Collor, ver Belluzzo e Almeida, op. cit.), apenas observando que governos de tendência conservadora parecem contar com maior espaço para adoção de medidas de impacto, necessárias, muitas vezes, à alteração das regras do jogo.

134. Os tipos de dominação. In *Economia e sociedade*. Brasília: UNB Ed., 1999, v. 1, p.159.

do Estado no pensamento social sobre a América Latina; bem como os efeitos sobre os Estados nacionais, do Centro e da Periferia, das recentes transformações na "ordem" capitalista mundial. Por sua vez, a reflexão sobre o papel do Estado no processo de industrialização brasileiro ficou entre a crítica radical, a recusa em reconhecer "boas intenções e resultados", e o seu reconhecimento. Questões hipotéticas, expressadas implícita ou explicitamente, conduziram nossa leitura sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, no sentido de indicar o que foi esse processo (e que "indo não foi").

Não há dúvidas que nossos posicionamentos refletem a perplexidade diante da persistência do "velho" no "novo". Que fazer? O que pensar? Com que autores caminhar? O que esperar do porvir? Não sabemos, senão que devemos resistir às regressões "colonialistas". Mas, para encerrar, se fossemos resumir o processo de "modernização" da sociedade brasileira ao longo do século XX, em torno de uma idéia-chave, diríamos que ele foi marcado por aquilo que Atílio Boron denominou "possibilitismo", síndrome que está contaminando o governo Lula[135]. Isto é, o desejo de "aproveitar" (até o fim) as "oportunidades" abertas pelo processo de acumulação mundial, sem jamais romper com seus limites, sem jamais dar o grande salto, sem jamais pôr em risco os interesses dos endinheirados do mundo em prol de *los olvidados* do sistema. Com os quais, finalmente, encerramos este trabalho.

135. Ver Atílio Boron, "Lula y el espejo argentino" (http://lists.econ.utah.edu/pipermail/reconquista popular/2003-august/009467.html)