

**Autoritarismo, Desenvolvimentismo e Relação Estado-Empresariado:
tensão na implementação do II PND, 1974-85**

Wagner Leal Arienti
Professor do Depto. de Economia,
Universidade Federal de Santa Catarina
(*e-mail*: warianti@cse.ufsc.br)

Abstract

The implementation of the PND II development strategy brought about a new dynamics in both the economic and political processes during the period 1974-85. A specific political process was underpinned by a new relationship between government and national private entrepreneurs. The sectoral programmes and investment projects proposed by the government in the PND II affected the economic trajectory in mid and late 1970s and changed the industrial structure of the Brazilian economy in the 1980s. The main hypothesis underlying this paper is that the tension in the relation government and entrepreneurs had influence on the positive and negative results of the development strategy. The maintenance of the authoritarian character and the developmental role of the Brazilian state, on one hand, and the failure in the formation of Schumpeterian entrepreneurs and the lack of political hegemony and economic leadership of national entrepreneurs, on the other hand, are political variables important to explain this economic process.

I- Introdução:

A estratégia de desenvolvimento proposta pelo governo Geisel (1974-1979), anunciada no documento II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND), pode ser considerada, conjuntamente com o Plano de Metas do governo Kubitscheck (1956-61), a principal experiência do Estado desenvolvimentista brasileiro. Sua conturbada implementação e seus primeiros resultados no início da década de 1980 fizeram do período 1974-85, que coincide com a segunda metade do regime militar e burocrático-autoritário, um período importante da história econômica do Brasil. Sua importância pode ser percebida não apenas pelas transformações na estrutura produtiva, independentemente de avaliações positivas ou negativas de seus resultados, mas também pela efervescência do processo político que dominou sua implementação. Esta efervescência política deveu-se à implementação paralela de um projeto político de

liberalização e democratização lenta, gradual e segura, de um lado, e à intensa ação dos agentes econômicos diretamente envolvidos com a implantação dos seus programas setoriais e projetos de investimento, por outro lado. De acordo com os planos do governo, o sucesso do projeto econômico permitiria uma implementação mais tranquila do delicado projeto político. Na realidade, os projetos do governo detonaram um processo econômico e um processo político, com múltiplas articulações, que reuniram tanto características gerais do Estado e sociedade brasileira quanto elementos específicos da conjuntura do período.

O processo político que se seguiu ao projeto do governo de abertura política resultou na democratização e na transferência de poder para um governo civil em 1985. Este processo foi muito bem analisado pelos cientistas políticos. Dentro deste contexto, houve também um intenso processo político mais específico e relacionado com a implementação da estratégia de desenvolvimento do II PND. Por ser uma combinação de processos econômico e político, a análise do II PND deve ser feita por cientistas políticos, economistas e historiadores, pois a riqueza do período histórico requer uma análise multi-disciplinar. A proposta deste *paper* é analisar esta combinação contingente dos processos econômico e político e está baseada na hipótese geral de que o processo político teve influência sobre a implementação dos programas setoriais e das políticas econômicas e sobre seus resultados positivos e negativos.

Entre as características gerais do Estado brasileiro que exerceram influência sobre o comportamento do governo na formulação e implementação da estratégia do II PND, estavam o autoritarismo e o desenvolvimentismo. O autoritarismo é um dos elementos que compõem o caráter neo-patrimonialista do Estado brasileiro, conforme apontado inicialmente por Schwartzman (1988) e reforçado por Aguirre e Saddi (1997). Este elemento da formação do Estado brasileiro foi reforçado pelo autoritarismo típico

do regime militar vigente e pela centralização do poder decisório dos governos Geisel e Figueiredo (1979-85). Outra característica do Estado brasileiro é o desenvolvimentismo como iniciativa do Estado de tentar conciliar os múltiplos interesses frente ao “estado de compromissos” que o legitima. A conciliação de múltiplos e, por vezes, contraditórios interesses dos grupos sociais é buscada por uma “fuga para frente”, como colocado por Fiori (1989), onde é esperado que o crescimento econômico crie as oportunidades para acomodação tanto dos setores atrasados, que apoiam o Estado, quanto os setores modernos, que apoiam o Estado e precisam do apoio estatal para se tornarem modernos. O presente trabalho terá como referência estas características do Estado brasileiro mas não procurará justificar a sua adoção, dado que isto foi feito em trabalhos anteriores.¹

O objetivo específico do trabalho é analisar o processo político de implementação da estratégia de desenvolvimento e das políticas macroeconômicas no período 1974-85. O processo político da implementação do II PND apresentou uma combinação do caráter autoritário e desenvolvimentista do Estado brasileiro com as idiosincrasias dos governos Geisel e Figueiredo, com o descontrolado processo político que o governo esperava controlar no seu projeto de abertura e com as restrições macroeconômicas típicas de um contexto internacional desfavorável. Esta combinação de variáveis estruturais e conjunturais, provocando resultados únicos, será objeto de análise.

A hipótese específica é que a tensão na relação governo e empresários industriais ao longo da implementação do II PND influenciou os resultados positivos e negativos da estratégia de desenvolvimento e a trajetória da economia brasileira no período 1974-85. A seção II será uma brevíssima apresentação dos principais objetivos da estratégia de desenvolvimento do governo e de seus principais resultados. As demais

¹ Ver Arienti (1995) e (1997).

seções serão dirigidas para analisar a relação governo e empresariado. Como houve várias mudanças neste relacionamento, a opção foi dividir o período 1974-85 em subperíodos que evidenciem melhor a tensão na relação e seus efeitos sobre a economia. A seção III terá como objeto o período 1974-76; a seção IV, o período 1977-80; e a seção V, o período 1981-1985. A seção VI será de conclusões e uma proposição sobre a permanência de características históricas do Estado brasileiro tanto no período de 1974-85 quanto no período atual.

II- **A estratégia de desenvolvimento do II PND: objetivos e resultados**

A formulação do II PND foi fruto de um diagnóstico dos desequilíbrios da economia brasileira após o período de rápido crescimento que ficou conhecido como milagre econômico (1968-73).² Houve também o diagnóstico de que a elevação do preço do petróleo no mercado internacional aumentaria o desequilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos. Como resposta a esta visão, o governo Geisel propôs que, ao invés de um ajustamento recessivo, a reestruturação da capacidade produtiva seria uma boa resposta para superar os desequilíbrios externos e internos. De acordo com os planos do governo, a implementação dos objetivos do II PND permitiria à economia brasileira superar o descenso cíclico pós milagre, os desequilíbrios estruturais nos setores produtivos e o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Nas palavras de Castro : “II PND se propunha a superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento” (1985, 33).

O II PND foi um plano governamental com uma estratégia de desenvolvimento que encampou um amplo conjunto de objetivos e metas otimistas. Alguns objetivos fizeram parte de uma retórica grandiosa e foram usados para criar um clima favorável, outros foram apenas manifestação de boas intenções, o que é normal em qualquer

² Sobre os desequilíbrios da economia brasileira no final do período do “milagre econômico” ver Bonelli & Malan (1977).

documento do governo. Houve, também, objetivos que foram perseverantemente perseguidos pelo governo. Estes objetivos podem ser apresentados como seis objetivos estratégicos e três objetivos táticos.

Em forma sintética, os objetivos estratégicos foram: (i) política industrial de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos e de promoção e diversificação das exportações; (ii) mudança na matriz energética com aumento da oferta de energia de recursos domésticos e redução da dependência de fontes externas; (iii) maior integração da economia brasileira na economia internacional, com previsão de aumento dos fluxos de comércio, investimento e empréstimo; (iv) fortalecimento das empresas privadas nacionais, com política econômica direcionada a incentivar a expansão de empresas nacionais nos setores prioritários; (v) integração nacional e descentralização regional da indústria; e (vi) desenvolvimento social, que era esperado ser um resultado do crescimento econômico gerado pela consecução dos demais objetivos. Os objetivos táticos eram: (i) manutenção de crescimento econômico acelerado, atingindo taxas semelhantes ao período do “milagre econômico”; (ii) controle gradual da inflação; e (iii) preocupação em manter o balanço de pagamentos equilibrado.³

A perseguição dos objetivos (i) e (iv) criou uma nova relação entre o governo central, as agências governamentais e os empresários dos setores prioritários da política industrial. A intenção do governo era reservar algumas áreas prioritárias para empresários nacionais e fortalecer o que era diagnosticado como o pólo mais fraco do tripé formado por capital privado nacional e internacional e empresas estatais. O governo assumia assim o papel de tutor e promotor do empresário nacional, tendo o

³ Ver Presidência da Republica (1974) II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979.

objetivo implícito de formação de empresários schumpeterianos.⁴ Nos objetivos do governo, estava também implícito a idéia de que o governo dispunha de instrumentos para atrair capital internacional e para direcioná-los para setores prioritários, respeitando a planejada divisão de áreas com os empresários nacionais. Os conflitos surgiram na implementação destes objetivos explícitos e implícitos e nas tentativas de equilibrar em *fine tuning* os objetivos estratégicos e táticos.

O governo Geisel estava confiante na capacidade existente do aparato estatal para implementação do II PND. A preocupação inicial era direcionar os instrumentos existentes para os objetivos específicos e ter uma coordenação das agências governamentais. Houve a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) como órgão decisório e coordenador máximo. Os incentivos fiscais concedidos pelo CDI e os financiamentos subsidiados concedidos pelo BNDE para as empresas nacionais com investimento em setores prioritários eram os principais instrumentos da política de estímulo ao investimento privado. As empresas estatais foram responsáveis por vários projetos de investimento nas áreas de infra-estrutura e energia (e também no caso de insumos básicos no sub-setor de aços planos). Uma das principais diretrizes do governo para a consecução dos objetivos era a canalização da compra de equipamentos das empresas estatais para o mercado interno e, como era esperado, gerar demanda para a crescente oferta dos empresários privados que investiam nos sub-setores prioritários de bens de capital.

Dando um salto no período de implementação dos programas setoriais, pois será objeto das demais seções, cabe apresentar alguns resultados econômicos da estratégia de desenvolvimento do II PND. Haverá apenas a apresentação da listagem de alguns resultados, sem mostrar suas principais evidências estatísticas, dado que isto foi feito

⁴ Sobre a idéia do governo como tutor da burguesia nacional e formador de empresários do tipo schumpeterianos ver O'Donnell (1978) e Evans (1982).

em trabalho anterior.⁵ A intenção é de mencionar os resultados tanto positivos quanto negativos da implementação da estratégia de desenvolvimento e da política macroeconômica. Esta combinação de resultados positivos e negativos torna a análise do II PND um exercício bem complexo e sujeito a avaliações extremadas por se concentrarem em apenas um tipo de resultado.⁶

Em termos macroeconômicos, é possível identificar resultados positivos e negativos no desempenho da economia brasileira. Apesar do crescimento econômico ter ficado abaixo das ambiciosas taxas previstas no plano, o crescimento do PIB atingiu a média de 6,7% no período 1974-79, o que esteve perto da taxa média de crescimento no pós guerra e acima da média internacional. Os programas setoriais mantiveram os investimentos em níveis elevados até 1981, com média de 23,4% do PIB para 1974-80. A finalização dos projetos de investimento no início da década de 1980, que coincidiu com a crise financeira internacional de 1982, ampliou o declínio do investimento no período 1982-85. Os resultados negativos foram a instabilidade macroeconômica, revelada pela inflação persistente e, depois, crescente, o desequilíbrio nas contas do balanço de pagamentos e o crescente endividamento externo. Em suma, os investimentos do II PND permitiram que a economia brasileira atravessasse os dois choques do preço do petróleo na década de 1970 com elevadas taxas de crescimento econômico, mas a finalização dos projetos de investimento e o endividamento das empresas estatais, conjugados com uma política restritiva frente a um contexto internacional desfavorável, levaram a uma profunda recessão com crise externa em 1981-83.

Um dos principais resultados positivos da estratégia de desenvolvimento do II PND foram os programas de substituição de importação e diversificação das

⁵ Ver Arienti (1995), principalmente capítulo III.

exportações. Estes programas foram importantes para formar uma estrutura industrial ampla e diversificada e pode-se considerar que o II PND completou o processo de industrialização da economia brasileira. A análise de Castro (1985) foi importante para alertar que os mega-superávits que a economia brasileira apresentou na década de 1980 não foram simplesmente resultados de desvalorização cambial mas principalmente resultado da maturação dos projetos de investimento da safra do II PND. No entanto, é importante frisar que os programas setoriais foram efetivos ao ampliar a oferta industrial, mas não necessariamente proporcionaram uma estrutura produtiva eficiente.

III- As primeiras tensões na implementação do II PND: 1974-76

A mudança na política industrial do II PND em relação ao período do milagre econômico introduziu uma maior seletividade na concessão de incentivos fiscais e crédito subsidiado. Em contraste com a generosa distribuição de incentivos da política industrial anterior, o governo Geisel direcionou os instrumentos para estimular investimentos em áreas prioritárias.⁷ Esta mudança de política industrial criou uma nova clivagem no empresariado industrial, qual seja empresários nos setores prioritários e não prioritários. Os empresários de ambas posições expressaram de forma diferente a reação política às iniciativas do governo.

Houve dois importantes eventos políticos nesta fase que contaram com a participação dos empresários e tiveram uma boa repercussão na imprensa. O primeiro evento foi a campanha contra a estatização. Seu discurso foi caracterizado por uma ampla crítica a ação estatal e estava baseada na presumida identificação de uma excessiva e progressiva intervenção do Estado na economia. Apesar de fazer uma análise ingênua da intervenção estatal, a campanha teve um impacto político e criou um clima ideológico em favor das demandas do setor privado. Como Velasco-Cruz (1984)

⁶ Este é o caso da defesa que faz o formulador do II PND e ex-ministro Reis Velloso em Velloso (1986) e (1998).

bem analisou, a campanha não surgiu dos setores industriais mas, na sua segunda fase, contou com o apoio de associações empresariais de setores não prioritários.

O segundo evento é normalmente confundido como parte da campanha contra a estatização mas foi comandada por diferentes atores e teve diferentes objetivos. Seus principais protagonistas eram empresários dos setores prioritários, sendo os mais vocais os empresários dos setores de bens de capital. De forma diferente das críticas gerais da campanha contra a estatização, as demandas dos empresários eram especificamente direcionadas a problemas na implantação das diretrizes da nova política industrial. Envolvidos em difíceis negociações com empresas estatais, os empresários usaram a imprensa para denunciar as inconsistências entre as diretrizes do governo central e a prática das empresas estatais. Após um longo período de apatia na primeira metade do regime militar, os empresários apresentaram nestes dois eventos as primeiras manifestações de descontentamento com a administração da política econômica.

Dado a dependência de encomendas do setor estatal e de sua melhor organização em associações empresariais, como a ABDIB, os representantes do setor de bens de capital foram os mais ativos politicamente na defesa de seus interesses corporativos, tanto no apoio a política industrial quanto na reivindicação de um aumento das vendas de equipamentos nacionais para os projetos das empresas estatais. As reclamações dos empresários do setor publicadas na imprensa eram um meio de exigir do governo central uma intervenção nas empresas estatais. Somente quando o CDE arbitrou algumas decisões de forma desfavorável aos produtores nacionais que estes começaram a criticar a falta de acesso ao centro do poder decisório. Os empresários perceberam que o CDE não era apenas o árbitro nas negociações mas era também arbitrário. A proposta da ABDIB para solucionar este problema foi a criação de um conselho de política

⁷ Sobre a diferença na orientação da política industrial nos dois períodos ver Suzigan (1978).

econômica com a participação dos empresários. O governo nunca considerou tal proposta. Tais decisões do governo levaram os empresários a perceber o caráter autoritário e exclusionário do processo de decisão de política econômica do governo.

O governo Geisel considerou as críticas dos empresários como uma questão de Estado e respondeu através de um documento Ação para a Empresa Privada, onde afirmava “para aqueles que perguntam o que o governo irá fazer, a resposta é simples: o governo irá fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional” (CDE, vol. 4, 26). O documento não deu nenhuma resposta a principal demanda política dos empresários, isto é, participação nos conselhos de política econômica. De outro lado, as demandas econômicas foram parcialmente atendidas com a adoção de uma série de medidas para controlar as empresas estatais, o que por sua vez reforçou a centralização e concentração do poder em torno da equipe econômico do governo central.

Esta primeira fase de implantação dos programas e projetos do II PND se realizou em um contexto de tensão na relação governo e empresários industriais. Um ponto importante a destacar foi que tal tensão não levou a uma paralisia a ambas as partes, mas pelo contrário tanto governo quanto empresários tiveram uma intensa atividade política e econômica. Nesta fase os investimentos privados se mantiveram em nível elevado, dado a necessidade de concluir os projetos de investimento decididos quando da fase de prosperidade do milagre econômico e de aproveitar o incentivo da nova política industrial.⁸ A resposta do governo a esta situação de tensão foi de reafirmar sua intenção de implementação de sua estratégia de desenvolvimento e de manter o autoritarismo de seu processo decisório.

⁸ Este argumento está baseado em Castro (1985).

IV- Tensão, acomodação e contradição na política econômica: 1977-80

Na segunda fase de implementação do II PND, de 1977 a 1980, os governos Geisel e Figueiredo promoveram duas revisões nos objetivos da estratégia de desenvolvimento e duas tentativas de estabilizar a economia. O governo decidiu concentrar os investimentos estatais nos programas de expansão da capacidade produtiva dos setores de aço planos, exploração de petróleo, geração de energia hidroelétrica, exploração e exportação de recursos minerais e incentivo a produção de álcool. O governo também decidiu abandonar projetos de investimento com problemas financeiros e técnicos, como a construção da ferrovia do aço e usinas nucleares. Estas revisões do governo não implicaram um abandono da estratégia de desenvolvimento mas sim um ajustamento mais realista dos programas setoriais e uma tentativa de compatibilizar sua implementação com políticas de estabilização. De fato, as mudanças de prioridades no começo de 1977 não devem ser encaradas como abandono da implementação da estratégia de desenvolvimento, como interpretado por Lessa (1978).

Ao longo do período 1977-80, os governos adotaram uma política de estabilização do tipo *stop-and-go*. A prioridade de controlar a inflação e a balança comercial determinou que a política econômica de 1977 fosse restritiva. A necessidade de acomodar as demandas políticas e de completar alguns projetos de investimento no último ano do governo Geisel levou a uma política expansiva em 1978. O segundo choque no preço do petróleo em 1979 teve um impacto negativo imediato na balança comercial. O ministro Simonsen ensaiou uma política ortodoxa para manter o controle da inflação e das contas externas em 1979 e 1980. No entanto, pressões políticas internas ao novo governo, muito mais do que as pressões externas dos empresários, foram suficientes para abortar a nova tentativa de política restritiva e levaram a renúncia do ministro e sua substituição por Delfim Netto, que tornou-se novamente o super-

ministro da economia. Em seu primeiro discurso, o ministro Delfim Netto apresentou uma abordagem desenvolvimentista e indicou uma mudança na política econômica: “empresários preparem seus arados e máquinas porque nós vamos crescer ...”.⁹ Este foi o típico discurso que os empresários queriam ouvir: o ajustamento da economia brasileira seria feito através de aumento da oferta ao invés de controle de demanda.

Durante esta fase, houve também a definição, apesar de não explicitada pelas autoridades econômicas, de utilizar os empréstimos do sistema financeiro privado internacional como fonte de recursos para o investimento e para financiar déficits em conta corrente do balanço de pagamentos. De acordo com as expectativas da equipe econômica, o setor privado também faria captações e manteria sua participação na obtenção de empréstimos externos. O governo ainda tinha expectativas que o setor privado estivesse solidário e cooperativo na política de investimento e de endividamento externo, o que permitiria um novo equilíbrio entre objetivos estratégicos e táticos do II PND.

A reação econômica dos empresários industriais foi de duas ordens. Em nível microeconômico, eles começaram a ajustar a situação financeira e proteger o capital de suas empresas. Em nível macroeconômico, eles demandaram um adiamento de qualquer ajustamento recessivo. A política de *stop-and-go* do governo, a suspensão da política ortodoxa do ministro Simonsen e a adoção da política heterodoxa do ministro Delfim Netto criaram um contexto macroeconômico expansivo para as empresas privadas fazerem seu ajustamento microeconômico.¹⁰ De fato, a manutenção de um alto nível na atividade econômica e de razoáveis taxas de crescimento foram os principais elementos

⁹ Discurso de posse do Ministro de Planejamento Delfim Netto em 15-08-79, publicado em Folha de São Paulo, 15-08-79.

¹⁰ Sobre o ajustamento microeconômico das grandes empresas privadas, principalmente alteração da posição financeira de devedora para credora do sistema financeiro, ver Almeida (1985) e (1988).

para aliviar as tensões na relação governo e empresários e permitiu manter a aliança política que ainda apoiava o regime militar.

Apesar dos empresários conseguirem o abandono de políticas recessivas e até mesmo serem beneficiados com a troca de ministro no comando da economia, não significou que eles puderam ter influência nas decisões sobre a nova política econômica. A condução da política heterodoxa do ministro Delfim Netto também estava sujeita a mudanças bruscas e não tinha definição clara das 'regras do jogo'. O exemplo da maxi-desvalorização cambial de dezembro de 1979 pode ilustrar esta heterodoxia na definição e condução da política econômica. O processo decisório na administração de Delfim Netto permaneceu insulado e sujeito a repentina mudanças.

Dado a falta de acesso dos empresários industriais ao centro de decisões da política econômica, a reação política foi de reforçar suas organizações corporativas. Em 1980, os empresários politicamente mais combativos e representantes dos setores economicamente mais dinâmicos decidiram aumentar sua representatividade nas associações corporativas e lançaram Luís Eulálio Bueno Vidigal como candidato a FIESP. Até então a FIESP tinha sido dominada por empresários de indústrias tradicionais e tinha uma atitude passiva em relação aos governos militares e suas políticas econômicas. Com a nova elite industrial na representação da FIESP houve explicitamente uma demanda para a participação dos empresários no processo decisório. Em realidade a FIESP tornou-se o principal órgão que expressou o descontentamento da elite empresarial com a política econômica, mas suas demandas políticas não foram atendidas pelo governo.¹¹

As contradições da política econômica surgem deste contexto político. De um lado, o governo utiliza seus instrumentos de política econômica para sustentar o

¹¹ O novo papel da FIESP após a eleição de Bueno Vidigal foi bem analisado em Diniz e Lima Jr. (1986).

investimento e incentivar o endividamento externo das empresas privadas. De outro lado, as empresas privadas utilizaram estes instrumentos não mais na direção desejada pelas autoridades econômicas e sim para promover seu ajustamento microeconômico e financeiro. Por exemplo, a Resolução 432 do Banco Central que criava um mecanismo de proteção ao endividamento externo privado frente a variações na taxa de câmbio e de juros, tinha o objetivo de proteger o endividamento privado de oscilações nestas taxas e, por sua vez, incentivar a sua participação na captação de recursos externos. O efeito real foi na direção oposta: as empresas privadas não aumentaram a participação relativa nos empréstimos e utilizaram este instrumento para antecipar pagamento de débitos externos no Banco Central e transferir o serviço de suas dívidas externas. De forma a compensar esta retração da captação privada, o governo usou as empresas estatais na obtenção de empréstimos com o intuito de financiar o déficit em conta corrente. O processo de estatização da dívida externa teve, assim, um contexto político onde as empresas privadas adotaram uma posição econômica defensiva e de ajustamento de seus passivos.¹²

Mais uma vez a manutenção de uma política econômica expansiva, com o adiamento de ajustes recessivos, permitiu que a tensão na relação entre governo e empresários fosse acomodada e não resultasse em quebra da aliança política que sustentava o regime militar. No entanto, a cooperação econômica tinha chegado ao limite e o setor privado começou a promover seu ajustamento financeiro. Houve, assim, um comportamento diferenciado entre empresas privadas e estatais. Enquanto as primeiras passavam da posição de devedoras para credoras, as empresas estatais e o Banco Central aumentavam o endividamento externo. As sementes da crise financeira do setor público foram lançadas neste contexto econômico e político.

¹² Para uma descrição detalhada e análise acurada do processo de estatização da dívida ver Davidoff-Cruz (1984) e (1993).

V- Os resultados do II PND e da tensão política: 1981-85

Pela primeira vez desde o anúncio do II PND, o governo mudou claramente suas prioridades em 1981. Estabilização, ajustamento externo e controle do orçamento fiscal tornaram-se as prioridades do governo. Em relação aos projetos de investimento da safra do II PND, os projetos privados no setor de bens de capital já haviam sido realizados e suas plantas enfrentavam excesso de capacidade produtiva devido ao desaquecimento da economia. Somente os grandes projetos estatais estavam na fase final de implementação e alguns já começavam a fase inicial de operação. Um grande desafio para o governo era reduzir despesa do setor público mas proteger os projetos de investimento do II PND. De forma geral, com exceção dos atrasos na conclusão do programa siderúrgico, o governo protegeu os grandes projetos do corte de recursos devido a política de estabilização.

A recessão era um fato novo na relação do governo com os empresários. Para um regime autoritário que baseou sua legitimidade na implementação de um projeto desenvolvimentista e no discurso de administração eficiente da política econômica, a situação de recessão econômica e de desorganização das finanças públicas era vista como um fracasso tanto para o governo quanto para o regime. Como colocado anteriormente, desde o início da implementação da estratégia de desenvolvimento do II PND, a relação do governo com os empresários teve momentos de tensão mas não havia chegado a um momento de ruptura da aliança política. Ao longo de todo o período, a posição dos empresários evoluiu de uma insatisfação na implantação de alguns projetos para uma crítica ao caráter autoritário do processo decisório da política econômica. Em termos econômicos, após a obtenção de incentivos governamentais para completar a expansão de suas plantas, os empresários privados procuraram reduzir sua exposição financeira. A manutenção de taxas de crescimento econômico relativamente elevadas

foi o principal elo que manteve a aliança política. Por fim, a deterioração das contas externas impediu que o governo adiasse novamente um ajuste recessivo, o que foi feito no período 1981-83. Como consequência política, rompeu-se o último elo da aliança política que permitia o apoio dos empresários ao regime autoritário.

A principal implicação política foi a passagem dos líderes empresariais para a oposição ao regime autoritário. Esta passagem em favor do movimento pela democratização, que reunia vários grupos da sociedade civil, se realizou apenas nos últimos momentos do processo de democratização quando a transição para um governo civil estava garantida em mãos de políticos moderados. Na verdade, os empresários foram um dos últimos grupos estratégicos da sociedade civil a participar ativamente da transição política. Desde 1974, as demandas políticas dos empresários eram exclusivamente para permitir sua presença nos centros de decisão da política econômica. Mais uma vez, os empresários mostraram-se mais capazes de defender seus interesses corporativos do que liderar mudanças políticas.¹³

Os setores público e privado entraram neste último sub-período com diferentes situações financeiras. Enquanto o governo central, as empresas estatais e o Banco Central estavam altamente endividados e eram responsáveis pelo pagamento do serviço da dívida externa, as grandes empresas privadas já haviam feito seus ajustamentos financeiros. Em termos macroeconômicos, o duplo efeito de uma profunda recessão com os primeiros resultados positivos da maturação dos projetos de investimento do II PND permitiram a geração de superávits na balança comercial para pagar o serviço da dívida e equilibrar o balanço de pagamentos.

O equilíbrio das contas externas agravou o desequilíbrio interno. A desorganização das contas públicas e o elevado déficit do governo, principalmente

¹³ Sobre a posição política dos empresários e sua tradicional falta de hegemonia, ver Boschi (1979), Cardoso (1986), Diniz (1978), Diniz & Boschi (1977) e (1978) e Diniz & Lima Jr. (1986).

devido à rolagem da dívida interna e externa, foram identificados como as principais causas do desequilíbrio interno. A partir deste diagnóstico, as ações do governo foram dirigidas para, de um lado, reduzir os gastos correntes e de capital, incluindo cortes no investimento público, e, de outro lado, aumentar a arrecadação tributária. Apesar do esforço do governo de reduzir as despesas, a recuperação da poupança estatal era esperada vir da transferência de recursos do setor privado para o setor público, principalmente via tributação.¹⁴

A reação dos empresários foi de tentar bloquear este esforço do governo de transferir recursos para o setor público. Apesar do governo conseguir a criação de um novo imposto, o Finsocial, os empresários conseguiram pressionar o Congresso para impedir um aumento substancial da arrecadação tributária. Desta forma, a tensão política que levou a contradições na política econômica para sustentar altas taxas de crescimento, e que tiveram como consequências a estatização da dívida e a crise financeira do Estado brasileiro, também impediu, por sua vez, que o governo impusesse aos empresários privados parte do custo do ajustamento para reduzir sua crise fiscal.¹⁵ Apesar do setor privado ter saído da crise econômica do começo da década de 1980 em boa situação financeira, não houve recuperação do investimento privado nos anos posteriores. Mais uma vez, o empresário nacional não mostrou capacidade de iniciar e liderar um novo ciclo de desenvolvimento. O setor público ficou envolvido em sua crise financeira ao longo dos anos de 1980 e economia brasileira entrava em sua “década perdida”.

¹⁴ Werneck (1987) faz uma boa análise da necessidade de recuperação da poupança estatal.

¹⁵ Diniz (1991) apresenta a seguinte conclusão sobre o comportamento dos empresários: “Caracterizando-se pela maximização de demandas corporativas e pela desconsideração dos interesses gerais, esse estilo traduziu-se pela recusa em partilhar os custos dos programas de estabilização implementados no decorrer da última década.”(p. 372).

VI- Conclusão

O estudo de caso da implementação da estratégia de desenvolvimento do II PND procurou mostrar que o relacionamento entre o governo e os empresários industriais foi também uma determinante importante, entre as múltiplas determinações, para explicar a trajetória da economia brasileira no período 1974-85. O relacionamento entre empresários e governo evoluiu de uma situação inicial de dependência do setor privado frente ao projeto governamental para demandas políticas de participação no processo decisório e demandas econômicas que exigiam altas taxas de crescimento e adiamento de políticas de ajustamento para a estabilização. De um lado, a esperança do governo em formar um grupo de empresários nacionais de tipo schumpeteriano fez com que apoiasse, através de incentivos fiscais e creditícios, os investimentos privados em certas áreas dos setores prioritários reservadas para o empresário nacional. De outro lado, o autoritarismo do governo considerou que a mera tutela seria suficiente para construir este tipo de empresário e, por isso, desprezou as demandas políticas para participação do empresários nos centros de decisão de política econômica. Por fim, as grandes empresas privadas souberam fazer um rápido ajustamento financeiro e coube ao Estado arcar com o peso dos resultados negativos da estratégia de desenvolvimento, isto é, a dívida externa e a crise financeira do setor público. O empresariado nacional manteve sua característica de saber defender seus interesses corporativos mas sem demonstrar nenhuma vocação para liderança econômica e política. Não tivemos nem Estado prussiano, nem empresários schumpeterianos¹⁶.

A análise do relacionamento entre Estado e empresários industriais no período 1974-85 mostrou a continuidade das principais características da forma do Estado brasileiro. O caráter autoritário e o papel desenvolvimentista do Estado brasileiro

estiveram presentes nas várias conjunturas do período. Sem dúvida, as autoridades econômicas cometeram vários erros na administração da política econômica, como gostam de salientar as análises exclusivamente econômicas. Mas estes erros tiveram como contexto e conteúdo político a tensão no relacionamento com o empresariado privado nacional. Desta forma, podemos concordar com Fiori (1990b) que a crise do Estado brasileiro na década de 1980 foi uma crise da forma de Estado, com sua combinação de autoritarismo e desenvolvimentismo, do regime militar e burocrático-autoritário e das práticas centralizadoras dos governos Geisel e Figueiredo.

Como proposição, podemos dizer que houve mudanças no governo e no regime político mas ainda persistem características autoritárias na forma do Estado brasileiro.

Referências bibliográficas:

- Aguirre, B.M.B & Saddi, F.C. (1997) “Uma alternativa de interpretação do II PND”. **Revista de Economia Política**, vol. 17, no. 4 (68), out-dez.
- Almeida, J.J.G. (1985) “Endividamento e rentabilidade das empresas líderes na indústria brasileira – 1978-83”. **Boletim de Conjuntura Industrial**, número especial, vol. 5, no. 2, abril.
- Almeida, J.J.G (1988) **Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais**. São Paulo: IESP/FUNDAP. Relatório de Pesquisa no. 3.
- Arienti, W.L. (1995) **Economics and Politics in the Analysis of the Developmental Role of the Brazilian State: a case study of the implementation of PND II development strategy – 1974-85**. Dissertação de doutorado submetida a University of Essex, mimeo.
- Arienti, W.L. (1997) “Economia e política na análise do Estado brasileiro: referências metodológicas e históricas para uma proposição sobre o caráter específico do Estado brasileiro”. **Anais do XXV Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**, vol. III, Recife, dezembro, p.1979-99.

¹⁶ Fiori (1990 a)

- Bonelli, R. & Malan, P. (1977) "The Brazilian economy in the seventies: old and new developments". **World Development**, vol. 5, jan-fev, p. 19-45.
- Boschi, R. (1979) **Elites Industriais e Democracia**. RJ: Graal.
- Boschi, R. & Diniz, E. (1977) "Estado e Sociedade no Brasil; uma revisão crítica". **Dados**, n. 15.
- Boschi, R. & Diniz, E. (1978) **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Cardoso (1986) "Entrepreneurs and the transition process: the Brazilian case". In O'Donnell, G., Schmitter, P. & Whitehead, L. (eds.) **Transition from Authoritarian Rule: comparative perspective**. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Castro, A.B. (1985) "Ajustamento versus Transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984". In Castro, A.B. & Souza, F.E.P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Davidoff-Cruz, P. (1984) **Dívida Externa e Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense.
- Davidoff-Cruz, P. (1993) "Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta". **Texto para Discussão**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- Diniz, E. (1978) **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Diniz, E. (1991) "Empresário e projeto neo-liberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80". **Dados**, vol. 34, no.3, p. 349-77.
- Diniz, E. & Lima Jr., O. B. (1986) "Modernização autoritária: o empresário e a intervenção do Estado na economia". Paper apresentado em Série Estudos, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, IUPERJ, maio.
- Evans, P. (1982) "Reinventing the Borgeoisie: State and Class Formation in Dependent Capitalist Development". **American Journal of Sociology**, supplement 1982, S211-S247.
- Fiori, J.L. (1989) "Sobre a Crise do Estado Brasileiro". **Revista de Economia Política**, vol.9, n. 3, julho-setembro, 103-104.
- Fiori, J.L. (1990a) "Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia". **Ensaio FEE**, n.1, p.41-61.
- Fiori, J.L. (1990b) "Transição Terminada: crise superada". **Novos Estudos Cebrap**, n. 28, outubro, 137-51.

- Lessa, C. (1978) **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso**. Dissertação para professor titular submetida ao departamento de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- O'Donnell (1978) "Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". **Latin American Research Review**, vol. XIII, no.1, p. 3-38.
- Presidência da República (1974) II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979.
- Schneider, B.R. (1988) **Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil**. Phd dissertation submitted to University of California, Berkeley. Ann Arbor: University Microfilms International.
- Schwartzman, S. (1988) **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus.
- Suzigan, W. (1978) "Política Industrial no Brasil". In Suzigan, W. (ed.) **Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Velasco-Cruz, S. (1984) **Empresários e o Regime no Brasil: a campanha contra a estatização**. Dissertação de doutorado submetida a Universidade de São Paulo, mimeo.
- Velloso, J.P.R. (1986) **O Último Trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Velloso, J.P.R. (1998) "A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND". **Revista de Economia Política**, vol. 18, no. 2 (70), abril-junho.
- Werneck, R.L.F. (1987) **Empresas Estatais e Política Macroeconômica**. Rio de Janeiro: Campus.