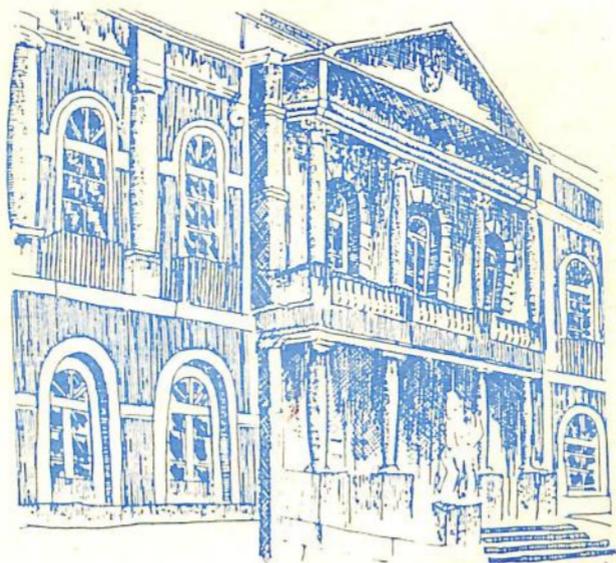


S
UFRJ/IEI
TQ2Q1

033044-2



ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 201

SONHOS PRUSSIANOS, CRISES
BRASILEIRAS

José Luís Fiori
Julho/1989

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

SONHOS PRUSSIANOS, CRISES BRASILEIRAS*

José Luís Fiori**

Julho/1989



43 - 016586



* Este texto constitui versão ligeiramente modificada de parte da tese Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira, apresentada ao Instituto de Economia Industrial-UFRJ, no concurso para Professor Titular da cadeira Estado e Industrialização.

** Professor Titular do IEI/UFRJ.

anpec
Associação Nacional de
Centros de Pós-graduação
em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

SUMÁRIO

Este trabalho sustenta a tese de que a crise vivida há uma década pela economia brasileira tem raízes eminentemente políticas e origens muito antigas, situadas no coração estatal de nossa via de desenvolvimento capitalista. Constitui-se ali um foco permanente de instabilidade que manifestou-se através de crises periódicas que tiveram sempre dimensões simultaneamente política e econômica. Crises que nunca alcançaram as proporções atuais, pela simples razão de que esta anuncia o fim do nosso Estado Desenvolvimentista. Não da presença econômica do Estado, mas de sua forma assumida nas últimas décadas, expressão de um pacto de dominação e de uma estratégia específica de expansão, que diferenciam claramente o padrão brasileiro da industrialização da chamada "via prussiana".

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 11 / 09 / 89
N.º Registro 033044-2

ms 87429

5

UFRJ/IEI

TD 201

FICHA CATALOGRÁFICA

FIORI, José Luís

Sonhos prussianos, crises brasileiras./José Luís Fiori. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

57p. 21cm.- (Texto para discussão/IEI/UFRJ; n.201).

Bibliografia p.56-7.

1 - Industrialização - Brasil. 2. Estado - Política e Governo. 3. Crise Econômica - Brasil. I. Título. II. Série.

1. O provimento de mão-de-obra escrava e imigrante inaugura, como é sabido, a presença econômica do Estado brasileiro, a qual expande-se de forma contínua a partir do início do século XX.

Esta presença, entretanto, muda radicalmente de qualidade, primeiro com a política federal de valorização permanente do café, institucionalizada depois da 1ª Guerra Mundial, e depois, com a revolução institucional ocorrida com o Estado Novo. Os números, ainda quando restritos ao setor produtivo estatal, são significativos. Até os anos 40, o Brasil dispunha de apenas 14 empresas estatais. Entre 1930 e 1934, na Era Vargas, o Estado gerou 15 novas empresas; nos cinco anos de governo Kubitschek, 23; com Goulart foram criadas 33 e durante os vinte anos de regime militar 302, segundo dados levantados pelo ex-ministro Hélio Beltrão (JB 28/05/88). Os números seriam igualmente expressivos se quantificássemos a proliferação de outros órgãos, sobretudo depois de 1937, ligados à regulação, controle, financiamento, prestação de serviços, etc. Mas estes números retratariam de forma extremamente parcial a estruturação de nosso desenvolvimento capitalista, se não aparecessem acompanhados de indicações precisas sobre a dinâmica do capital estrangeiro, também desde a 1ª Guerra, cuja expansão se deu em um ritmo similar ao Estado, ainda que com uma defasagem temporal comentada mais à frente. Muitos são os que definem a especificidade de nosso capitalismo a partir da "importância crucial do setor produtivo estatal, aliado à profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e à extensão do controle do estado sobre o processo de acumulação" (Desenvolvimento Capitalista no

Brasil nº 1, p.144). Para outros, mais radicalmente nessa "associação" que marca e viabiliza nossa industrialização, "o Estado é quem aparece como substituto da 'máquina de crescimento privado', na medida em que opera crescentemente nos setores pesados da indústria de bens de produção e nas operações de financiamento interno e externo da indústria" (M.C.Tavares, 1985, p.116).

Desde Gershenkron, pelo menos, essa presença ativa e expansiva do Estado tem sido vista como uma característica inevitável de todos os países capitalistas com estados nacionais e desenvolvimentos econômicos tardios, extensíveis aos casos nacionais que, como o Brasil, foram vistos por Hirschman como late-late-comers.

Nesses países, coube ao Estado, além das funções clássicas, o papel de construtor da infra-estrutura, produtor de matérias-primas e insumos básicos, coordenador dos grandes blocos de investimento e de principal instrumento de centralização financeira. Sendo esta intervenção a que normalmente aplainou o caminho dos investimentos estrangeiros (quando ocorreram) e viabilizou os verdadeiros saltos estruturais que marcaram suas trajetórias de crescimento. Importa, entretanto, sublinhar que depois da experiência alemã desconhecem-se casos de industrialização acelerada que tenham ocorrido fora da égide estatal, ainda quando diferenciem-se quanto à importância do capital estrangeiro e ao ímpeto monopolizante dos capitais nacionais. São conhecidas as explicações econômicas deste fenômeno e parece-nos desnecessário repeti-las.

Por outro lado, é sabido que longe dos "atrasos prussianos", e bem no coração da modernidade capitalista, as funções do Estado são completamente redefinidas depois da 1ª Guerra Mundial. A partir de então, e em particular depois de 1929, movido pelas necessidades da crise ou das pressões corporativas, apoiado na argumentação keynesiana e sustentado pelas sociais-democracias, o Estado redefiniu suas funções e reorganizou-se institucionalmente. Deste momento em diante, envolveu-se o Estado, com ou sem planejamento, na manutenção de níveis de investimento compatíveis com as exigências de emprego e consumo das populações, na sustentação de expectativas estáveis, na negociação das margens de lucro, na alavancagem das fronteiras tecnológicas e, sobretudo depois de 1945, na promoção massiva de políticas de bem estar e promoção social.

Vários caminhos, pois, entronizaram o Estado em posição decisiva na modernidade capitalista, sustentando a demanda efetiva, promovendo o bem estar ou alavancando o crescimento. Universalizaram-se formatos institucionais, funções e instrumentos de produção e regulação, dificultando uma identificação precisa da forma pela qual a ação estatal individualiza certos desenvolvimentos nacionais. Acreditamos mesmo, como Carlos Lessa e Sulamis Dain, que "uma observação superficial mostraria que as respostas dos Estados da Europa e da América Latina, se consubstancial 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". E com eles concluiríamos que "aparen-

temente, tentativas de descrição do 'setor público' não conseguem captar nenhuma especificidade na América Latina" (C. Lessa e S. Dain, 1982, p.217). Nem na América Latina, nem no Brasil em particular, parece-nos que a especificidade da acumulação capitalista industrial encontre-se apenas em uma presença estatal ativa, por mais extensa que seja do ponto de vista de suas funções, dimensões e áreas de intervenção produtiva.

Tampouco cremos que o "volume e a extensão estatal", em si, possam explicar a instabilidade e a crise que perpassam nosso desenvolvimento, atingindo recorrentemente a capacidade de ação e reprodução política e econômica do próprio Estado. Sobre tudo se tivermos em conta que, além do que já foi dito, a ampliação excessiva e acelerada do setor produtivo estatal, ocorrida no Brasil durante o regime militar, em inúmeros casos apenas representou a transformação de velhas autarquias em empresas. Sem representar um aumento de sua participação na propriedade dos ativos, o Estado manteve-se praticamente nos mesmos setores básicos, com a grande exceção da petroquímica, e em geral multiplicou as subsidiárias de suas empresas já constituídas, ou unidades financeiras que lhe permitisse comandar o crescimento. Mesmo o aumento do controle estatal sobre a poupança, via fundos compulsórios, apenas fez do Estado um repassador de fundos ao setor privado, através de agências como o BNH, BNDES, etc. Sobre esta questão, é importante ainda termos presente que o próprio Estado não é um "volume", mas uma correlação e um pacto de forças quase sempre antagônicas, quando não contraditórias.

Nesse sentido, a tão buscada especificidade, por esse lado, parece-nos estar no controle e direção do processo de financiamento da acumulação que o Estado foi capaz de estruturar, a partir dos compromissos que constrangeriam e delimitariam os parâmetros e os espaços de liberdade de sua ação.

2. Mas se falar de "estatização" é insuficiente para dar conta da rota crítica das relações políticas e econômicas de nossa acumulação industrial, falar de "via prussiana" ou de "modernização conservadora" é excessivamente vago ou abstrato para captar os eventuais efeitos político-econômicos dos compromissos que, preservando nossa estrutura agrária, pautaram nossa modernidade desenvolvimentista.

Muitas vezes somos levados a pensar que, assim como só houve um capitalismo originário, o Inglês, só teria havido um caso de desenvolvimento tardio paradigmático, a Prússia ou a Alemanha, um "tipo ideal" constituído de um só caso o que, aliás não é muito incomum nas Ciências Sociais.

Quando Lenin falou de "via prussiana" tinha escassas pretensões teóricas ou histórico-comparativas. Sua preocupação, era revolucionária e seu objetivo era entender o papel e formas de transformação dos restos feudais no desenvolvimento burguês. E na "via prussiana" o essencial estava em que a "exploração feudal do latifundiário transformava-se lentamente numa exploração burguesa-junker condenando os camponeses a decênios anteriores da mais dolorosa exploração (...)" (Lenin, 1980, p. 30). Uma tran-

sição do feudalismo para a exploração capitalista da terra sem divisão do latifúndio.

Engels, muito antes da Revolução e Contra-Revolução na Alemanha, foi bem além ao esboçar os termos fundamentais que todas as análises futuras repetiram sobre a especificidade prussiana.

Levando em conta o atraso alemão frente ao desenvolvimento econômico inglês e ao desenvolvimento social francês, Engels reavalia, ali, a importância da nobreza feudal na constituição da burguesia e das demais classes componentes da sociedade alemã, concluindo que "a composição das diferentes classes do povo que formam a base de todo o organismo político é mais complicada na Alemanha que em qualquer outro país" (Engels, 1951, p. 205). O atraso, a resistente nobreza feudal, a situação geográfica desfavorável e as guerras continuadas estiveram, segundo ele, na raiz de porque "o liberalismo político, o regime da burguesia, seja sob a forma de governo monárquico ou republicano, foi impossível na Alemanha" (idem, p. 300). Portanto, estava a burguesia impedida de alcançar a mesma supremacia política lograda na Inglaterra e França, condenando a Alemanha a uma "revolução de cima para baixo".

Assim, na Alemanha, o atraso junto com o desafio do contexto internacional, pesaram decisivamente, segundo Engels, na aliança feita pela burguesia com a nobreza agrária, da qual resultou uma revolução "progressiva" das relações de produção, uma revolução "desde cima", ou "pelo alto" como a chamaram mais tarde.

Esta análise permitiu a Engels, mais tarde, em 1892, no seu prefácio à edição inglesa Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico, uma primeira e interessante generalização sociológica sobre a Europa, quando dizia que "parecerá ser uma lei do desenvolvimento histórico o fato de que a burguesia não possa deter em nenhum país da Europa o poder político da mesma maneira exclusiva com que pôde fazê-lo a aristocracia feudal" (Engels, O.E., v.2, 1980, p.298).

Bem mais tarde, como já vimos, Gershenkron, recolhendo a hipótese do atraso alemão e agregando-lhe as virtudes vistas por Veblen, viu no papel "sustitutivo" cumprido pelos bancos, pelo Estado e pelas ideologias, os componentes básicos de uma nova radiografia, agora mais institucional, da "via prussiana", comparada com a Itália e a Rússia.

B. Moore, se quiséssemos vê-los todos contribuindo ao mesmo conceito, aprofundou sociologicamente, as determinações particulares do que agora aparecia como uma via "por cima" de "modernização conservadora". Sua especificidade estava na força do campo, como em Lenin, e na fragilidade do burgo, como em Engels. De sua aliança, contudo, teria resultado não apenas um fortalecimento autoritário de um Estado modernizante, mas sua sucessão por um regime democrático débil e pelo fascismo.

Mas guardadas toda as similitudes e analogias possíveis com o caso brasileiro, sobretudo no que tange à questão agrária, e em particular com os anos 20/30, todas as tentativas

de enquadrar-nos naquele "tipo ideal" desmerecem algumas particularidades relacionadas com o desenvolvimento mais do que com a origem da "via prussiana". Assim com:

i. o fato de que o centro de gravidade econômica está dado, desde o início da arrancada industrializante, pela indústria pesada, pesando muito pouco a indústria de bens de consumo;

ii. o fato de que esta indústria nasce monopólica, nacional e na nova ponta tecnológica: a eletricidade, o aço, etc;

iii. o fato de que esta indústria nasce integrada, horizontal e verticalmente, pela articulação financeira dos bancos, o famoso capital financeiro de Hilferding;

iv. o fato, finalmente, de que esta industrialização ocorre num contexto de intensa competição interimperialista, e se articula diretamente com o Estado via produção de material bélico, com vistas a um projeto imperial e um enfrentamento previsível com a hegemonia inglesa.

Esses parecem os traços decisivos que explicam o vigor da economia alemã na segunda metade do século passado alavancada pela indústria e não pela agricultura junker, e alinhavada por uma ideologia nacionalista, que apenas racionalizava um autêntico projeto imperial. Algo similar ao que ocorreria no Japão a partir da Revolução Meiji.

Podendo-se induzir, a partir daquelas experiências, a hipótese de que, o grande fator diferenciador das várias vias de industrialização está no fato de que, descontados os países que participaram da primeira revolução industrial, todos os demais implantaram sua indústria pesada apoiados no Estado e a-fiançados por projetos de nação-potência. Caso contrário tiveram que fazê-lo em aliança com o grande capital financeiro internacional.

Num lado estão Alemanha, Japão e talvez a Rússia. No outro estamos nós, independente de que nossa agricultura tenha mantido, até muito tarde, latifúndios ou sistemas repressivos de mão-de-obra.

Em dois momentos de nossa história talvez tenhamos estado próximos de uma alternativa autenticamente prussiana: 1938 e 1974, mais naquele do que neste.

Dez dias antes do golpe de 1937, Vargas suprimiu o confisco cambial, obtendo a simpatia de nossos cafeicultores (que não eram junkers) para, logo depois do golpe, declarar a moratória adotando uma política explícita de estímulo à indústria, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Em abril de 1938, Vargas declarava que "a grande tarefa do momento é a mobilização dos capitais nacionais para que tomem um caráter dinâmico na conquista das regiões atrasadas (...) o imperialismo do Brasil consistiria em ampliar essas fronteiras econômicas e integrar um sistema coerente em que a circulação de riquezas se faça livre e rapidamente, baseado em meios

de transporte eficientes que aniquilarão as forças desintegradoras da nacionalidade" (citado em P.Brandi, 1983, p. 135). Ainda mais, nesse mesmo ano, Vargas afirmava que "o Estado Novo não conhece direitos de indivíduos contra a coletividade. Os individuos não têm direitos, têm deveres! Os direitos pertencem à coletividade" (idem, p.142).

Do ponto de vista de seu projeto econômico, Vargas a-postou as fichas estatais na construção da indústria do aço, vendo nela "o 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 Exibamnk para cobrir atrasados comerciais e financiamentos vinculados a verbas norte-americanas, nos comprometeram a facilitar a formação de companhias de desenvolvimento com capitais norte-americanos e a retomar o pagamento do serviço de nossa dívida pública externa. Logo a frente, o intercâmbio de Missões reiniciou a colaboração militar entre os dois países. E, sobretudo, redefiniu-se o rumo do projeto nacional, abdicando da via prussiana ou japonesa quando, simbolicamente Vargas optou, frente à resistência política do empresariado e à escassez dos recursos fiscais, pelo empréstimo internacional para financiar a siderúrgica de Volta Redonda, marco inicial de nossa indústria pesada. Muitos anos depois, uma versão tímida deste sonho levou Vargas ao suicídio e Eugênio Gudin ao Ministério da Fazenda. Iniciava-se aí nossa "via" muito particular de industrialização, comandada pela produção de bens de

consumo durável.

Bem 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 deterá".

Com o II PND, Geisel respondia à crise da primeira metade dos anos setenta, propondo uma estratégia de nação-potência que tinha no Estado seu principal artífice, e no sistema financeiro privado internacional seu principal financiador. Propondo ainda um crescimento auto-sustentado do departamento de bens de produção, com a conclusão do processo de substituição de importações. O General Ernesto Geisel chegou mesmo a romper o acordo militar com os Estados Unidos e a assinar o Acordo Atômico com a Alemanha. Mas os tempos eram outros e as cartas de nosso desenvolvimento já estavam lançadas. O projeto padeceu da mais completa falta de apoio popular, contando com a solidariedade de um setor muito restrito da classe empresarial, cuja grande maioria posicionou-se contra, atacando o processo de estatização implícito.

A substituição de importações foi feita com poupança compulsória e créditos externos, enquanto nossos bancos, ao contrário dos alemães e japoneses, especulavam em cima da inflação e do endividamento. O novo sonho do Brasil-Potência levou Geisel à posição de "conselheiro-mor" dos nacional-estatistas e Figueiredo à Presidência. Iniciava-se, ali, o fim do nosso ciclo desenvolvimentista.

Em 1938, Vargas quis financiar sua indústria pesada com seus próprios recursos; e não teve fôlego. Em 1952, fracassou uma vez mais ao buscar o apoio financeiro dos bancos públicos internacionais sem encontrar a receptividade esperada. Em 1974 Geisel, finalmente, completou a indústria pesada com os recursos dos bancos privados internacionais, pelos quais o país paga hoje um preço conhecido.

Nesse longo percurso, que pode ser visto como uma transição de uma economia agro-exportadora capitalista para uma economia industrial, nossos cafeicultores jamais foram junkers feudais nem tiveram vocação militar; nossos homens da guerra não eram nobres nem tinham fôlego imperial; nossa burguesia industrial era predominante imigrada e padecia de anemia schumpeteriana; nossos bancos preferiram sempre a intermediação mercantil e a especulação; nossa fé nacionalista, foi sobretudo produto de consumo de uma elite tecnocrática e intelectual e de alguns tenentes, todos eles muito mais estatistas do que nacionalistas; e finalmente, a ausência do Governo gerou um filho bastardo, a idéia de Segurança Nacional, que quis ser a mola propulsora do desenvolvimento. Mas os inimigos internos eram poucos e essa nova ideologia-substitutiva restringiu-se às casernas.

Em síntese, o papel do Estado foi central em nossa industrialização, e os limites de sua ação estiveram sempre condicionados por um compromisso conservador. Mas nem o conceito de via prussiana nem o de modernização conservadora parecem dar conta daquele "papel" e dos pactos e compromissos que balizaram seu desenvolvimento e seus limites.

3. O projeto nacional de Vargas, apesar de seus vários momentos e inflexões, possui uma linha central extremamente pedagógica. Não cabe aqui uma reconstrução acabada da história de seu projeto nem de suas principais consequências institucionais. Este trabalho já foi há muito feito e serve-nos de apoio nesta reflexão (S. Draibe, 1985). Queremos apenas chamar atenção para certas características e contradições que instalam-se na origem e acompanharão todo o percurso de nossa "via não prussiana" de industrialização e de seu Estado desenvolvimentista.

Na verdade, como já vimos, a vida do projeto prussiano de Vargas foi muito curta. A história de seu sonho industrializante foi bem mais longa. A Missão Aranha e o financiamento externo de Volta Redonda enterraram o primeiro. A construção de um aparelho institucional "cuja forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial" (idem, p. 83) é a verdadeira marca que o Estado Novo deixou em nosso ciclo desenvolvimentista, iniciado, segundo nossa hipótese, depois da 1ª Guerra Mundial. Mas este aparelho institucional condensou e expressou desde o início, na forma sinuosa de sua construção institucional e de seu financiamento, as relações e contradições básicas da sociedade brasileira e do pacto conservador que sustentou de forma ambígua e permanentemente tensa, o avanço da aventura desenvolvimentista.

A lista das instituições criadas com o objetivo de centralizar o comando da administração econômica é infindável e ficou permanentemente em nossa história, estendendo-se pelos âmbitos da organização administrativa e orçamentária; da regulação e controle do câmbio, do comércio exterior, da moeda, do crédito e dos seguros; do fomento a certos ramos de produção e comercialização; da normatização das grandes áreas da atividade econômica; da tentativa de coordenação conjunta das atividades econômicas; da elaboração dos códigos e regulamentações dos serviços de utilidade pública; da informação estatística; da regulamentação de preços, salários e juros, etc. Um arcabouço institucional completo que, ainda quando envelhecesse, foi a matriz que viabilizou, do ponto de vista estatal, a nossa modernização industrial.

São bem conhecidos também os planos para uma industrialização pesada. Ainda quando não implementados em sua maioria, sinalizavam uma preocupação global recorrente que esbarrou na oposição política à estatização e na decorrente falta de "esforço" financiador, reduzido a complicadas transferências cambiais. Estiveram assim, na pauta das preocupações, os problemas de infra-estrutura energética de transportes e de criação das indústrias de base. Foram formulados, em 1939, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, e, em 1943, o Plano de Obras e Equipamentos. Foram criados, com intuítos coordenadores, o Conselho Federal do Comércio Exterior, a Comissão de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e, em 1944, a Comissão de Planejamento Econômico.

Mas, apesar de todo este avanço institucional, o conjunto de forças políticas que sustentou o Estado Novo, "se abriu espaço à ação industrializante do Estado, também não deixou de conter fortíssimos elementos de resistência à industrialização, à nacionalização das políticas, à intervenção e ao planejamento"(idem, p. 116). Fica claro "que o núcleo político do Estado, embora autoritário e dispondo de autonomia para a elaboração e exercício de sua direção, esbarrava intermitentemente nos limites intransponíveis estabelecidos pelo equilíbrio instável de suas forças de sustentação"(idem, p. 118).

Ali, como mais tarde com o II PND de Geisel, os limites e objeção se centravam no problema dos "controles" mas encontravam sua máxima expressão no problema do financiamento e no manejo do dinheiro e do crédito.

Assim, durante o Estado Novo alteram-se as regras fiscais e amplia-se a base tributária, passando o imposto de renda e consumo, assim como o do selo, a serem as fontes fundamentais dos recursos da União. Mas as transformações foram insuficientes e não davam conta dos gastos correntes do Estado, quando menos de suas pretensões industrializantes. Foram feitas reformas do Imposto de Renda e criou-se o Imposto sobre Lucros Extraordinários, mas frente à sua insuficiência criaram-se os fundos vinculados destinados ao reequipamento das ferrovias, à execução do Plano Rodoviário e à pesquisa do Petróleo.

Para financiar o projeto industrializante pensou-se em um Banco de Investimentos, que só surgiria mais tarde, e correu-se à criação de empresas públicas e aos empréstimos. Chegou-se mesmo a cogitar da utilização dos fundos previdenciários, e a Missão Cooke sonhou pela primeira vez com um mercado de capitais ativo e eficiente do ponto de vista produtivo.

O Banco de Investimento não foi além do impasse entre empresários e técnicos de governo, propondo uns que fosse privado, e os outros, que fosse estatal ou misto. A solução das empresas públicas, esta sim, deu seus primeiros passos, tendo na Companhia Siderúrgica Nacional seu único grande sucesso, apoiado nos recursos externos.

Por isso parece-nos correta a avaliação feita por S. Draibe, quando diz que "novos efetivamente, foram os órgãos criados, inéditos foram os instrumentos institucionais de que passou a dispor o poder centralizado, inovadores foram as formas e tipos de regulação e controle que caracterizariam, agora,

a ação econômica estatal" (Ídem, p. 129). Mas, "a ausência de agências adequadas de financiamento, por um lado, e de um Banco Central, por outro, tornavam o controle não apenas parcial, mas efetivamente comprometiam a possibilidade de se estabelecer uma política nacional de moeda e crédito" (Ídem p. 132 ,os grifos são nossos).

O sucesso da estratégia de industrialização su-punha um fluxo global de investimentos público e privado, nacional e internacional, o que passava, necessariamente, por tipo particular de articulação com o empresariado nacional e internacional, diferente do então vigente. Foi essa agenda que Vargas tentou enfrentar em seu segundo mandato, fracassando uma vez mais.

4. Na entrada dos anos cinquenta, a base técnico-produtiva industrial persistia criticamente dependente de importações intermediárias e de bens de capital. A partir do dinamismo industrial precedente se haviam explicitado insuficiências da base infraestrutural de transporte-energia que ameaçavam frear a expansão da economia brasileira. Por isso a superação dos "pontos de estrangulamento" somou-se à questão da indústria de base, como preocupação central de Getúlio Vargas em seu mandato como presidente constitucional.

Inexiste, contudo, no segundo governo Vargas um plano formal e sistemático que desvele de forma inequívoca a estratégia de desenvolvimento econômico e social perseguida. A leitura de mensagens presidenciais e exposições de motivos que acompanham a sucessão de programas, projetos e alterações instrumen-

tais e operativas do aparelho de Estado permite, entretanto, pelo menos duas interpretações. De um lado, alguns viram naquela etapa a explicitação de um projeto de desenvolvimento capitalista onde, sob a regência do Estado, se fundaria a hegemonia do capital privado nacional, cujo bloqueio teria conduzido à morte seu principal inspirador. Outros, com maior prudência, viram naquele conjunto uma antevisão, extremamente moderna, para a época, de uma industrialização pesada conduzida a partir da consciente interpenetração do Estado com o capital privado nacional e o financiamento público externo.

O que certamente marca todo o período é a preocupação dominante com a ampliação da infraestrutura de transporte e energia, pois a estreiteza da base público-financeira havia constituído uma situação crítica de insuficiência quantitativa e qualitativa: os então chamados "pontos de estrangulamento". Sua superação foi a preocupação dominante das orientações programáticas governamentais ao longo dos anos cinquenta. Coube ao governo Vargas armar seu equacionamento programático, financeiro, institucional e operacional ainda que a efetivação destas orientações tenha, no principal, se efetivado na administração Kubitschek.

Começando pela Petrobrás é possível a identificação de iniciativas varguistas que percorrem todos os itens de infraestrutura: Plano do Carvão Nacional; Plano Nacional de Eletrificação; fortalecimento do Fundo Rodoviário Nacional (FRN); um diversificado elenco de projetos de modernização e reequipamento ferroviário; aeroportos e comunicações. Havia a certe-

za de que, se a exiguidade e a insuficiência dos sistemas de infraestrutura dificultavam a continuidade da expansão industrial, o desinteresse e a incapacidade do setor privado em assumir o equacionamento destas questões, evidenciados por duas décadas de omissão, obrigavam o Estado a incorporar o papel principal nestes domínios.

Nessa perspectiva inscrevem-se as duas principais iniciativas de Vargas: o Plano Nacional de Eletrificação e a criação da Petrobrás, onde aparecem mais nitidamente as idéias de alavancagem à industrialização pesada e da afirmação nacional.

As mensagens ao Congresso Nacional nºs 134 e 135 propondo a instituição do Plano Nacional de Eletrificação e a constituição da Eletrobrás, contêm o programa de infraestrutura que melhor desenha a idéia da empresa pública alavancando a industrialização. Apesar de que o governo previsse e esperasse que a iniciativa privada se lançasse no empreendimento sem discriminação da origem do capital, "não obstante, no plano prevê-se recursos para a implantação da indústria, mesmo que sob a responsabilidade da entidade estatal" (*). O formato empresarial público para a produção de aços planos com a CSN surgiu como último e pragmático recurso, fornecendo um antecedente exitoso para justificar a opção reservada pelo Plano Federal de Eletrificação. Algo análogo passaria com a constituição do mono

(*) Exposição de motivos do Plano Nacional de Eletrificação, p. 91.

pólio de quase todas as etapas da indústria e a formação da Petrobrás.

Mas os programas de infraestrutura e indústria pesada requeriam, como já vimos, outra base de financiamento. O Plano Quinquenal de Lafer, que previa inversões em infraestrutura na ordem de 1 bilhão de dólares, desdobrou-se com a constituição, em novembro de 1951, do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE) tendo no BNDE seu agente administrador. Os recursos provinham de adicionais aplicados ao imposto de renda e da transferência de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização. Este esquema interno foi pensado como a contrapartida da tão esperada cooperação oficial americana ao desenvolvimento brasileiro. Se adicionarmos ao FRE alguns outros fundos - ampliação do FRN, FPN e FFE, alimentados com vinculações tributárias assiste-se à montagem de um subsistema de financiamento público de natureza fiscal que, ampliando e direcionando a carga tributária para aplicações infraestruturais, permitia a consecução de alguns dos objetivos plurianuais programados.

Mas o esquema de financiamento apresentado no Plano Lafer tinha no apoio americano sua componente principal e crítica. Nos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi feito o detalhamento de um apoio, considerado imprescindível, da ordem de trezentos a quinhentos milhões de dólares. Em antecipação e contrapartida preparatória surgiu o esquema FRE-BNDE. A certeza do apoio oficial americano à questão do financiamento externo dos projetos de infraestrutura acabou provocando a montagem de um esquema institucional interno que, mais tarde, seria extremamente útil. É a par

tir da certeza deste apoio e das condições requeridas para o acesso a esta ajuda que se pode captar a articulação pensada por Vargas para a questão de um projeto nacional "associado" baseado na articulação entre empresa pública, empresa nacional privada e a empresa estrangeira.

Tal como declarava explicitamente o relatório da Comissão Brasil-Estados Unidos, o apoio aos projetos de infra-estrutura - notadamente ferroviários, elétricos e portuários - estaria orientado a "criar condições para eliminar obstáculos do fluxo de investimentos públicos e privados estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico". Não se colocava nenhum impedimento à ocupação estrangeira das oportunidades de investimento criadas pelo reaparelhamento, ressalvada a reserva histórica dos privativos do capital nacional.

Inexiste, em todo período, uma só insinuação a qualquer operação de nacionalização ou mesmo invasão de áreas de antigas concessionárias, mesmo quando o julgamento de seu desempenho fosse negativo. Havia sim, no programa Vargas, duas certezas fundamentais: o capital estrangeiro não executaria as tarefas de infra-estrutura, nem tampouco a empresa estrangeira viria em novas oleadas para o Brasil enquanto não estivessem criadas as bases de uma nova expansão industrial. Assim, não é valorizada, naquela etapa, a contribuição de investimento de risco, o que, todavia, não implicava na sua hostilização. Pelo contrário, são inúmeras as declarações nas mensagens oficiais sobre o "bem vindo" desta contribuição, e o lamento sobre a baixa quantidade das

entradas.

Desde outro ângulo, a evolução da política macroeconômica do governo Vargas tem um corte marcadamente ortodoxo ou conservador. Seu primeiro movimento (1951/52) é presidido pelo Plano Lafer, que já mencionamos. Este programa seria executado ao compasso de um esquema de estabilização que previa o equilíbrio fiscal e a contenção creditícia. A aceleração inflacionária dos anos 48/50 era qualificada como desfuncional para o crescimento da economia e explicitamente imputada aos grandes déficits fiscais do final da administração Dutra.

Lafer consegue o equilíbrio fiscal nas contas federais, se bem que, nestes anos, o déficit do setor público se mantém devido às administrações estaduais. O esquema Lafer não logra, entretanto, impor uma política contracionista de crédito. Enfrenta-se, nesse ponto, com o Banco do Brasil sob a presidência de Jaffet, o qual, desfrutando de peculiar autonomia e reforçado com os recursos oriundos da venda de licenças em excesso, expande vigorosamente o crédito.

Assim mesmo, nesse biênio, sustentou-se uma política econômica ortodoxa, a despeito das "infrações" à "boa doutrina", que de resto repunham o conflito usual na política econômica "desenvolvimentista, entre a "moeda" e o "crédito", a estabilidade e o crescimento. As esperanças do reaparelhamento, enquanto iam sendo implementadas as decisões internas propiciatórias, estiveram inteiramente depositadas no apoio fiscal americano que vi-

ria - esta a esperança - tão logo estivessem concluídos, pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, os trabalhos de identificação e avaliação dos projetos prioritários de infra-estrutura.

No início de 1953 o cenário político-econômico apresentava um acúmulo de problemas. A liberação das importações conduziu à queda das reservas e ao acúmulo de atrasados comerciais que já superavam US\$ 500 milhões. Em fevereiro o Eximbank concederia uma linha de US\$ 300 milhões, sob condições particularmente restritas e visando compensar atrasados comerciais americanos, a que se sucedem compensações com outras áreas. Nesta conjuntura é promulgada a lei 1807 que estabeleceria o mercado livre de câmbio para as operações de capitais de risco. É substituído o presidente do Banco do Brasil, sinalizando a intenção de modificar a expansão creditícia. Aos olhos contemporâneos o programa estabilizador havia fracassado, pois a inflação se mantinha firme em seu novo patamar de 15%. Na área sindical crescia a mobilização contra a política econômica de Vargas, culminando com a greve dos 300.000 em março/abril daquele ano. A dissolução da miragem dos empréstimos para os projetos de infra-estrutura combinar-se-ia com a tendência persistente no sentido de forte desequilíbrio nas contas comerciais brasileira.

Nos meses de junho/julho, na recomposição ministerial, cairia Lafer assumindo Oswaldo Aranha, o qual reiteraria a prioridade estabilizadora com o anúncio de cortes fiscais, contenção creditícia e estritos controles seletivos das importações. Com a instrução nº 70 da SUMOC, em outubro daquele ano, estabelecer-

-se-ia um complexo sistema de diversos mercados cambiais com taxas múltiplas de câmbio.

Observada panoramicamente, a política econômica de 1953 não se distingue da executada no biênio precedente. O "esquema Aranha" propunha também, contenção fiscal e creditícia - se bem que o Banco do Brasil tenha continuado expansionista naquele ano - e as profundas alterações cambiais não afastariam a política econômica das recomendações do FMI. Pelo contrário, a relativa liberalização cambial ainda que com um sistema de taxas múltiplas, seria apresentado àquela agência como solução transitória de acercamento ao sistema de plena liberdade cambial.

Durante 1953 Vargas assiste à dissolução das esperanças relativas ao apoio oficial americano. A Comissão Mista Brasil-EUA encerraria seus trabalhos em junho, entrando as negociações com o Eximbank em compasso de espera.

Em maio do ano seguinte foi decretado o reajuste de 100% no salário-mínimo, elevando o piso salarial urbano a um nível já mais ultrapassado. Pouco depois, no bojo da crise político-institucional, Vargas suicidaria-se e Oswaldo Aranha seria substituído por seu colaborador na reforma cambial, Eugênio Gudin.

5. O fundamental, para nossos efeitos, é que o 2º Governo Vargas deixou uma marca decisiva no aparelho estatal estendendo algumas iniciativas e começando outras. Mas entre Comissões e Conselhos, ficaram para a história da nossa industrialização, como obras

definitivas, o BNDE, a Petrobrás e o projeto de criação da Ele trobrás. Como ficou para a história do financiamento de nossa infra-estrutura, a criação do Fundo de Reparelhamento Econômi co que viabilizou o BNDE.

Mas, além disso, restou a consciência de que apesar das resis tências, a empresa nacional ficava aquém das necessidades impos tas pelo salto industrializante, delegando-se o seu principal encargo à empresa pública. O mesmo com relação ao sistema ban cário privado, incapaz de superar os estreitos limites do crédi to comercial, delegando-se ao Estado uma função financeira, que como veremos mais à frente, foi sempre limitada e condicionada.

Desenhava-se agora, com mais nitidez, o espaço de ma nobra do Estado Desenvolvimentista reconhecendo-se, definiti vamente, sua impotência frente aos requerimentos da industria lização pesada. O braço forte do capital nacional não estava no capital industrial, e a aliança do capital agrário-mercantil e bancário não via no Estado o condotier de um projeto de afir mação nacional, econômica ou militar. Optava-se pela associa ção com o capital internacional, produtivo ou financeiro, como única forma possível de financiar uma industrialização tardia e periférica que jamais tornou-se um projeto verdadeiramente na cional, ao estilo prussiano ou japonês.

Estavam lançados os dados e o nosso padrão de finan ciamento estaria assentado, a partir daí, sobre os emprésti mos externos e a empresa pública, cabendo ao Estado "escorar" uma burguesia empresarial extremamente conservadora,

protecionista e anti-popular. Como resultado deste pacto, que de alguma forma atualizava o que já estava feito desde os anos vinte, o Estado era condenado a não realizar qualquer movimento de monopolização (que não fosse setorial) ou centralização finan ceira, devendo sustentar seus gastos correntes às custas dos salários, e os de investimento com o endividamento ex terno, ou pela mão das empresas multinacionais.

Ficava também recortada, como decorrência, uma cliva gem que atravessará as décadas seguintes: entre "estabilizado res" e "gastadores". O difícil manejo simultâneo do poder so bre o dinheiro e o crédito, o financiamento e os investimentos pesados, criava, desde então, um conflito entre o que foi naquele mo mento a política da SUMOC e do Ministério da Fazenda e a dos mi nistérios ligados a obras e a do Banco do Brasil e, num momento futu ro, entre Banco Central e o Ministério da Fazenda "versus" SE PLAN, BNDE e empresas estatais.

De uma maneira quase linear através do tempo a "fun ção" estabilizadora foi ocupada pelos "liberais monetaristas" ou "ortodoxos", enquanto o outro braço institucional seria suces sivamente ocupado por civis ou militares mais explici tamente envolvidos com o ideário estatal.

De qualquer maneira, sem espaço para um Banco Central autônomo, plasmou-se de forma mais explícita desde então uma con tradição básica do Estado Desenvolvimentista, responsabilizado simultaneamente pela estabilidade de uma moeda desvincula da de qualquer padrão internacional, pela extensão de créditos

e subsídios a uma massa quase infinita, segmentada e heterogênea de capitais e pelos investimentos básicos capazes de alavancar a industrialização e sustentar as margens de lucro de setores fortemente protegidos, além de, na maioria das vezes, escassamente produtivos.

6. Tudo isto aparece exponenciado no período Geisel, na medida em que antecede, cronológica, política e economicamente, a crise atual, a mais profunda e definitiva desse padrão. Por isso apresenta-se, para nós, como um excepcional "momento de observação". Acreditamos mesmo que, ao reencontrar ali as raízes próximas de uma crise de tamanhas proporções, possamos superar os limites das teorias anteriores, detectando algumas articulações estruturais que vêm dando sentido à nossa história político-econômica.

As próprias reversões cíclicas que antecedem e sucedem o II PND, são, segundo nosso ponto de vista, reveladoras das tensões e contradições que, desde dentro daquelas articulações, movem os ciclos e as crises.

Como se sabe, o projeto nacional de Geisel responde a uma desaceleração do ciclo industrial interno e a um choque externo, propondo "levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo.." (A.B. Castro, 1985, p. 42), numa estratégia integrada por duas diretivas mutuamente articuladas. A primeira apoiando um novo padrão de industrialização cuja liderança dinâmica estaria na indústria pesada. E a segunda defendendo um fortalecimento do capital privado nacio-

nal, com vistas ao reequilíbrio do tripé.

Reassumia-se aqui, como bem viu Castro, "o projeto de industrialização nacional, que teve como primeiro grande marco a batalha pela moderna siderurgia(...)" (idem, p.54), e definia-se a empresa pública como agente central da primeira diretiva, entregando-se ao BNDE a tarefa de coordenar e financiar a segunda.

As dificuldades políticas e financeiras interpostas à realização do projeto já foram devidamente mapeadas e analisadas em outros lugares. Para nosso efeito, subscrevemos o balanço final, feito por Castro, sobre sua eficácia do ponto de vista da reestruturação da base produtiva, quando diz que "o crescimento veloz, horizontal e tecnologicamente passivo dos anos 1968/73 teve abrupto fim em 1974. Dalí por diante, em marcha forçada, a economia subiria a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas (...). Como resultado do conjunto de programas integrantes da opção 74, a capacidade de produção de petróleo e eletricidade, de insumos básicos e de bens de capital foi drasticamente ampliada." Sendo que "a evolução registrada no último decênio tendeu a descondicionar o dinamismo da economia, do perfil da demanda interna (...) e, finda a custosa marcha forçada iniciada em 1974, o país conta, presentemente, com uma nova base - e um amplo campo de possibilidades (...) que já não cabe - sequer como caso limite - dentro do perímetro do subdesenvolvimento" (Idem, 1985, pp. 76, 79 e 82).

Nos caminhos desta marcha forçada, entretanto, nem tudo ocorreu como o previsto, e a forma através da qual aconteceria teve conseqüências decisivas no futuro. Como diz Carlos Lessa: "o 11

PND supôs a empresa estatal como o agente líder da mudança do padrão de industrialização(...) na direção de um novo pacto central: empresa estatal/grande indústria nacional, notadamente de bens de capital" (C.Lessa, 1978, p.147), não tomando na devida conta "que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos e que o Estado é um instrumento do movimento maior da economia, que nem o Estado nem as empresas estatais tinham a autonomia pensada no II PND" (idem, p.148).

Esta suposição, válida em um "projeto prussiano", mas distante de nossa realidade brasileira, implicou dificuldades e consequências importantes:

i. não previu a baixa solidariedade empresarial, transformada, a partir de 1976, em uma verdadeira rebelião contra a estatização, à cuja sombra reivindicava-se, como sempre, e em troca, maior nível de proteção e subsídios. Comportamento recorrente produzido por uma relação altamente simbiótica porém "mercantil" e pouco solidária entre o empresariado e o Estado, que se repôs, com mais intensidade, em todos os momentos em que o Estado propôs-se a comandar movimentos de industrialização pesada.

ii. não previu um padrão adequado de financiamento da expansão das empresas estatais. Condicionado pelas reivindicações e resistências empresariais, limitou, com a resolução do Conselho de Desenvolvimento Econômico de 15 de janeiro de 1975, em 20% o limite superior do reajuste das tarifas, dificultando o auto-financiamento das empresas. Na mesma direção, vetada pelo setor privado a realização das integrações horizontais e verticais, impedia-se que a grande empresa esta-

tal aumentasse a massa de seus lucros. Dado o limitado acesso ao Tesouro e ao sistema financeiro oficial (destinado prioritariamente ao setor privado), as empresas públicas tiveram que recorrer ao endividamento externo, o que, a médio prazo, produziu pesadas consequências.

Imobilizado por seus compromissos políticos, ainda que num momento de maior centralidade autoritária, o Estado vê impedido o exercício da centralização financeira (jamais realizada pelo setor privado), indispensável à auto-sustentação de um esforço da natureza do projeto Geisel.

iii. não previu as dificuldades táticas postas pelos desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo, concentrados na inflação e no balanço de pagamentos. E foi justamente em nome da contenção inflacionária e do equilíbrio das contas externas que estabeleceu-se uma linha de confronto direto e permanente com o núcleo desenvolvimentista da estratégia, confronto resolvido, em parte, "com a elevação da taxa de juros, associada à entrada cada vez mais intensa de empréstimo externo", o que "ampliou o hiato financeiro na operação da dívida pública utilizada para financiar a conversão do saldo líquido dos recursos entrantes" (L. G. Belluzzo e L. Coutinho, 1982, p.163). Por outro lado, para fazer frente às pressões privadas resultantes da elevação das taxas de juros, o governo foi sendo forçado a abrir um leque crescente de linhas de créditos subsidiados.

Como consequência, "a insistência quase obsessiva em desaquecer a demanda agregada através da política de juros ele-

vados e da tentativa de aperto creditício acumulava, em escala crescentemente imanejável, o grave problema do desequilíbrio financeiro do Tesouro. A velocidade estonteante do giro da dívida pública, a abertura incontrolável do déficit financeiro, a enxurpada de empréstimos externos, criavam pressões autodestruidoras da meta original de contencionismo creditício (...)" (idem, p. 165). Ficando, além disto, a política cambial prisioneira da política de financiamento externo e do crescente peso do fluxo do serviço da dívida. Estavam, dessa forma, plantadas as sementes do encilhamento financeiro futuro.

iv. enfim, não previu-se que, a despeito da revisão do II PND imposta pelos "estabilizacionistas", se ampliasse a resistência empresarial à estratégia global. E isso porque a redefinição das metas não atingiu os interesses básicos do pacto desenvolvimentista: a grande engenharia, a construção civil, e alguns segmentos da indústria protegidos pelo seu peso político.

Mas as resistências cresceram e adquiriram proporções políticas convergindo, neste sentido, por sobre o sucesso "material da estratégia, com os efeitos do padrão de financiamento e das movidas táticas da política macroeconômica conduzindo o governo a dificuldades crescentes, no front interno e externo. Dificuldades responsáveis, em última instância, pela impotência do Estado frente à nova reversão cíclica, dos anos oitenta, quando exponencia-se a preferência privada pelo circuito financeiro e pelas atividades especulativas, fortemente atreladas, agora, ao en

dividamento público interno e externo.

E isto porque, se é verdade que como resultado material da estratégia do II PND, "a substituição de importações se fez de uma vez por todas", como diz Castro, as consequências institucionais, financeiras e políticas deste enorme esforço feito por um Estado sem solidariedade empresarial e com endividamento externo parecem ter nos levado a uma crise mais profunda do que as que sucederam tentativas anteriores de instalação da indústria pesada no Brasil. Sendo importante compreender que esta crise, como as demais, não está na base produtiva, nem decorre de uma simples reversão cíclica, mas desenvolve-se em uma chave predominantemente financeira e política, e com um certo atraso com relação às transformações materiais, da mesma forma que em outras crises análogas de nosso passado histórico.

É conhecido o percurso da política econômica depois de 1979. A elevação da inflação e da taxa de juros impõem uma reorganização da administração econômica, já no governo Figueiredo, centralizando sob um único comando os dois braços deste Leviatã perverso: as operações ativas de crédito, gasto, inversões e as passivas de regulação bancária, receita e dívida pública. A partir daí tenta-se, com insucesso, controlar os efeitos de uma desaceleração fortemente desestabilizada pelo enorme aumento da capacidade produtiva, resultante do II PND. Tenta-se desacelerar o endividamento, cortar subsídios, gastos e investimentos, o que, também sem sucesso, provoca mudança ministerial e uma tentativa no sentido de recuperar a capacidade de ação do Estado, mantenen-

do-se uma política moderadamente expansiva. O esforço é inútil, e a crise, acelerada pelo choque dos juros e dos preços do petróleo (externamente) e da maxi-desvalorização (internamente), leva-nos à adoção explícita de uma política recessiva, a partir da segunda metade do ano de 1980. Por fim, a exaustão do cadente financiamento externo, a partir de 1982, somada à recessão e o endividamento interno e externo, agora quase todo sob responsabilidade pública, expõem-nos, a partir daí, o que então se explicita definitivamente, como coração da crise: o encilhamento financeiro geral, que destrói qualquer possibilidade de relançamento continuado da economia e implode o Estado desenvolvimentista no momento da transição democrática.

É nesse sentido que, paradoxalmente, a magnitude da crise atual origina-se na contradição instalada no epicentro do comando estratégico do II PND entre sua face desenvolvimentista e sua gestão estabilizadora, entre seu projeto de nação-potência e seu financiamento internacional e privado, entre sua vocação estatista e a sua rendição aos pactos e compromissos que viabilizam e limitam, expandem e "privatizam" o próprio Estado.

"O desequilíbrio do setor público está hoje indissoluvelmente ligado aos desequilíbrios mais gerais do financiamento da economia brasileira, cujas raízes estão no endividamento externo, inicialmente privado e voluntário no período 1968-74, e depois forçado e basicamente estatal na segunda metade da década de 70" (M.C. Tavares, 1987, p. 91). Na verdade, se o endividamento das estatais foi o caminho encontrado, como já vi

mos, para fugir ao "cerco" interno e financiar a "marcha forçada", ele mesmo voltou-se contra as estatais. Depois dos choques dos juros e cambial, a face estabilizadora e contencionista do pacto as utiliza como tomadoras de moeda externa com vistas apenas a fechar o balanço de pagamentos.

Por isto que não acreditamos em descontinuidade qualitativa na gestão econômica, antes e depois de 1979. Em nosso entender, nesse momento apenas exacerba-se uma contradição que acompanha toda a trajetória da gestão econômica do pacto desenvolvimentista. Seu estatismo, como já dissemos, foi sempre uma opção dos tecnocratas e militares. Na hora de pagar as contas foi sempre o Estado quem o fez. Assim, se os empresários atacaram a "estatização" geiseliana, apoiaram coerentemente a utilização das empresas públicas para efeitos de uma política "estabilizadora", uma eterna e hipócrita obsessão para quem financiou-se, na maior parte de sua existência, através da inflação. Apoiaram, igualmente, o desinvestimento em infra-estrutura e o sucateamento progressivo dos serviços públicos.

Tudo isto é perfeitamente coerente com o movimento geral de estatização de todos os passivos, incluindo os privados, que ocorre a partir da circular 230 e da resolução 432, respectivamente de 1974 e 1977, portanto do período Geisel. Através delas, como se sabe, foi permitido aos tomadores depositar o contravalor em cruzeiros junto ao Banco Central, responsabilizando-se as autoridades monetárias pelos encargos financeiros e pelo risco cambial.

A partir daí é que se deslança o processo de encilhamento. "A dívida pública federal deixa de cumprir a sua função fiscal de captação de recursos, através de obrigações reajustáveis de longo prazo, e passa a ser utilizada como instrumento de política monetária de curto prazo, com a dupla função de ajustar o balanço de pagamentos e combater a inflação. Na prática, as autoridades monetárias perdem inclusive a capacidade de fazer política monetária ativa, ficando a emissão de dívida interna atrelada passivamente o serviço do estoque pré-existente e às emissões adicionais de títulos públicos feitos sobre pressão das necessidades de financiamento do Banco Central" (M.C.Tavares, op. cit, p. 92). Enlaçavam-se e paralizavam-se, assim, as duas pernas da galinha dos ovos de ouro do desenvolvimentismo não-prussiano".

E isto porque "com praticamente todas as contas relevantes da economia rebatendo nas contas passivas do Banco Central, com as reservas cambiais no seu limite mínimo e o crédito externo suspenso, fica impossível fazer política monetária e fiscal autônomas" (idem, p. 105). Não sendo difícil entender que neste quadro não há espaço para qualquer decisão de investimento privado e não há recursos que possam alimentar, através do Estado, uma nova "fuga para frente". E ao não vislumbrar-se uma retomada interna, desfazem-se quaisquer sonhos em torno a capitais externos, os quais, hoje e sempre, são caudatários do crescimento.

Mas, no meio desta crise, nem tudo vai mal. "Mediante desvalorizações cambiais, elevações das taxas de juros internas e arrocho salarial e tarifário, permitiu-se uma forte redistribuição de renda em favor do setor empresarial privado, acen

tuando os seus lucros como rentista. Mas não se fez apenas isto, promoveu-se também uma verdadeira modificação patrimonial de ativos e passivos entre o setor público e privado. O setor público aumenta o seu estoque de dívidas (externa e interna) enquanto os grupos empresariais privados, vangloriando-se de sua eficiência, diminuem o seu endividamento, liquidam dívida externa e interna, fazem aplicações financeiras e aumentam as suas margens de lucro não operacional. O setor privado passa, a partir do início da década de oitenta, de devedor líquido a credor líquido do Banco Central e do setor financeiro privado. Através deste, torna-se também credor indireto do setor público, já que o sistema bancário funciona a partir da década de oitenta como um supridor líquido de crédito a todas as órbitas do setor público federal e estadual" (idem, p. 95).

O que apenas agrega algumas dissonâncias a mais na argumentação dos que ainda sonham com a aliança Estado/empresários nacionais que caracterizou os modelos alemão e japonês. Mas agrega, também, nuvens cinzas no horizonte daqueles que perceberam que o encilhamento financeiro gera uma espécie de "encilhamento político", através do qual se multiplica cinergeticamente a privatização e segmentação do aparelho estatal, numa luta pelo espólio, que parализando a capacidade de ação do governo, promove uma lenta implosão do próprio Estado. Uma implosão que, certamente, não coincide com a "desestatização" proposta pelos liberais, os quais hoje e sempre, fugindo à desvalorização de seus capitais, apoiam em cada crise as recentralizações de poder e recursos, feitas "lamentavelmente" pelo Estado; e por um Estado quase sempre autoritário. Apenas que hoje, à diferença de outras ocasiões, se

se vislumbra alguma forma de reconcentração de poder, não consegue-se descobrir onde estarão os recursos.

7. Essa breve revisão de algumas trilhas da crise recente tem um objetivo central: identificar na ação, e em um momento de "magnificação exponencial", a contradição que, desde dentro do pacto e de suas políticas econômicas, comandou a entropia política e financeira do Estado desenvolvimentista. Suas raízes, entretanto, foram plantadas com as reformas Campos-Bulhões, feitas sob aval militar, na década de sessenta.

Naquele momento, uma primeira reversão cíclica propriamente industrial, acompanhada de aceleração inflacionária, deu lugar a uma clássica "crise de estabilização", iniciada em 1963 e aprofundada com a terapia ortodoxa aplicada já depois do golpe de 1964: corte no gasto público, aumento da carga tributária, contenção de crédito e, como não poderia deixar de ser, arrocho salarial. Seus resultados são conhecidos: aprofundamento da recessão, liquidação de pequenas e médias empresas, alargamento das margens ociosas das grandes empresas, queima de capitais excedentes, declínio da taxa de investimento das empresas públicas com penalização da indústria de bens de produção, desemprego e perda acelerada de salários de base, afetando a indústria de bens salário, a qual só se recuperaria bem mais à frente.

Mas a reversão dos anos 1961/67 levava embutida uma outra dimensão crítica: a da crise do padrão de financiamento, crise que havia propiciado as profundas reformas bancária, financeira e

tributária promovidas pelo novo regime. "Diante da aceleração inflacionária, os mecanismos vigentes de financiamento perderam sua funcionalidade sendo cada vez mais difícil manter os níveis do gasto público sem uma reforma tributária". Por outro lado, "o desenvolvimento da indústria de bens de capital e bens de consumo duráveis necessariamente impunha a criação de novos esquemas de criação de liquidez e financiamento, o que também exigia reformas profundas no sistema financeiro da época". (J. Serra, 1982, p. 32)

Tocava-se aqui em uma questão crucial. Como em outros momentos de nossa história econômica, a alteração das normas e instituições vinculadas ao dinheiro, crédito e financiamento, vinha, também dessa vez, associada a profundas crises e transformações do Estado. Nesses momentos, mais do que em quaisquer outros, redefiniam-se as regras básicas que mantiveram relativamente estável o pacto conservador no Brasil, instabilizando, quase sempre, governos e regimes, e, no limite, quando coincidentes com crises financeiras internacionais, produzindo crises e reformas do próprio Estado.

Se hoje chegamos claramente a este extremo, nos anos 60 foi possível criar novas formas de geração de crédito e intermediação financeira adequadas ao desenvolvimento industrial já alcançado. Foram elas entretanto, as quais, realizando o possível dentro dos compromissos vitoriosos, criaram a armadilha fatal que no longo prazo estrangulou o Estado desenvolvimentista.

Em 1964 empreende-se a reforma geral do sistema monetário-creditício e, em 1965, do sistema financeiro. Criaram-se ou redefiniram-se funções separadas para as financeiras, os bancos comerciais, os bancos de investimento, o mercado de capitais animado pelos fundos de investimento, e o BNI. Mais uma vez apostava-se no surgimento de um sistema financeiro privado nacional ativo.

Os resultados são conhecidos. O sistema privado expandiu-se enormemente no cumprimento bem sucedido das funções de criar crédito ampliado para as famílias na sua relação débito/crédito com as empresas, e de intermediação financeira. Mas fracassou completamente no cumprimento da função ativa de condutor do processo de monopolização do capital, articulando funções de grupos e blocos capitalistas. Essa última e decisiva função, necessária à retomada expansiva do ciclo e à redefinição das relações público/privado na acumulação industrial brasileira, "não foi efetivamente desenvolvida pelo sistema financeiro, senão que remetida à esfera do Estado, onde se processou de modo específico e incompleto" (M.C.Tavares, 1978, p. 141).

Já sabemos que em capitalismo tardio "a abertura de novas fronteiras passou sempre pela mediação do Estado e pela expansão do sub-sistema afiliado (das empresas estrangeiras), o que impôs um caráter instável e limitado ao processo de monopolização do capital privado nacional" (L. Coutinho e L.G. Belluzzo, 1978, p.58).

Mas este caráter limitado e instável da monopolização, característica central de nosso padrão de industrialização, resulta em grande medida de estrangulamentos políticos. E isto porque se por um lado o setor privado remeteu sempre ao Estado a função de centralização financeira - sócia inevitável de qualquer industrialização pesada - impediu por outro lado que ela se realizasse plenamente, em nome de seu anti-estatismo esquizofrênico. Resultando daí uma dinâmica contraditória e impotente, como bem percebeu M.C.Tavares, ao caracterizar a função financeira do Estado em nossa economia: "De fato são as instituições de fomento e desenvolvimento do Estado, notadamente o BNDE, os principais agentes de crédito e financiamento para projetos de larga escala e longos prazos de maturação. Não há dúvida de que a função de aglutinação e gestão de grandes massas de recursos financeiros foi desenvolvida pelo Estado através de seus Fundos, Programas, Agências Financeiras; entretanto as instituições financeiras públicas cumprem apenas o lado passivo da função financeira, isto é, o de aportar massas de capital, sob diversas formas, inclusive a de crédito subsidiado. Isto é, o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital, que lhe é exterior ... Este aspecto é inteiramente distinto e específico e não deve ser confundido com o fato de que algumas empresas produtivas estatais, estruturadas na forma de organizações capitalistas autônomas, sejam agentes de monopolização (setorial, agregariamos)" (M. C. Tavares, 1978, p.142).

Donde uma conclusão decisiva: "o Estado apenas 'cumpre o papel' do capital financeiro".

a constituição efetiva do capital financeiro como agente ativo do processo de centralização do capital" (idem, p.142).

Este papel, que antes fora vetado ao Estado, ocorreria na reforma dos anos 60, na "industrialização pesada" de Geisel e na última tentativa de salvar o Estado Desenvolvimentista, contida na proposta "cruzada" de agosto de 1986, no sentido de criar uma holding estatal. E sua função "passiva" esteve sempre determinada, em última instância, pelo conjunto de interesses econômicos dominantes que, repudiando o Estado, nele buscou em vários momentos o suporte para as suas necessidades de curto e médio prazos.

Em síntese, o novo sistema financeiro criado com as reformas Campos-Bulhões desenvolveu-se e diversificou-se mas não cumpriu, uma vez mais, a função de captação das aplicações dentro de prazos médios ou longos.

Guardados os seus limites, o Estado buscou sempre resguardar sua margem possível de manobra, recompondo logo à frente as tarifas, promovendo uma profunda reforma tributária em 1967/68, criando vários fundos de poupança compulsória, todos instrumentos renovados periodicamente durante as duas décadas seguintes. Mas, além disto, fez uso crescente do endividamento interno, através de seus ativos financeiros recém criados (a ORTN e LTN), os quais transformaram-se, de imediato, no instrumento básico de circulação financeira no mercado aberto de títulos, que constitui a outra novidade da reforma: o open-market. Como mecanismo via-

bilizador dos instrumentos de mobilização financeira, instituiu-se a correção monetária.

Criada para proteger o valor dos títulos dos efeitos inflacionários, assegurando assim taxas de juros positivas a correção monetária esteve na origem da "duplicidade do 'dinheiro' com dois tipos de liquidez, o dinheiro monetário e o financeiro, refletindo a separação das funções do dinheiro enquanto meio de pagamento, instrumento geral de crédito e instrumento de reserva e valorização financeira do capital" (idem, p. 146). "Criaram-se assim dois sistemas de medida para o dinheiro: uma elástica que permite sua desvalorização progressiva através do movimento dos preços, e outra rígida, 'arbitrária', que é a correção monetária que determina o valor legal do dinheiro" (M.C. Tavares, L. G. Belluzzo e R. Coutinho, 1983, p. 134).

Com isso, ao tentar reforçar-se pelos caminhos admitidos, o Estado na verdade premiou a especulação com seus próprios títulos, afastando ainda mais o sistema financeiro privado dos investimentos produtivos, desfazendo-se simultaneamente de um de seus principais instrumentos de arbitragem e auto-financiamento: a inflação, ou desvalorização ativa e discriminada do dinheiro monetário. Ainda mais, a partir de 1974 e, sobretudo, de 1979, o endividamento interno associa-se perversamente com o endividamento externo, crescendo para resgatar apenas a dívida primária já emitida e dar conta dos desequilíbrios do Tesouro produzidos pela estatização progressiva dos passivos externos. Associação e emissões que exponenciam, a partir de

então, a especulação e a aceleração inflacionária. Com a esquifrenização do dinheiro, buscava-se "através do controle da moeda 'mã' evitar que a 'boa' se pervertesse, sem desconfiar que ambas estão casadas, indissolúvelmente, já que o negócio do dinheiro é um só, e é o negócio dos bancos. Todo mundo acaba se convertendo em cortesão do 'dinheiro financeiro', fugindo do 'mau dinheiro' como das baras, para reencontrar-se todos no caldeirão fervente de especulação e da desvalorização de todos os dinheiros. Nem liquidez monetária, nem liquidez financeira!" (idem p. 138).

Donde como consequência da intolerância ao risco do nosso capital bancário, os novos mecanismos privados de financiamento só funcionaram ali onde puderam usufruir, especulativamente, dos esforços públicos por cumprir a função financeira que lhe fora delegada com restrições. Os investimentos de peso não foram bancados pelos sistemas privados, e o Estado estrangulou-se com a corda de uma dívida que, de forma perversa, queria fortalecer-lo em seu papel líder da acumulação industrial.

Mas esse efeito perverso foi exponenciado por outro mecanismo de financiamento gerado pelas reformas do pacto "liberal-desenvolvimentista" dos anos 60, marca indiscutível do novo padrão de crescimento que deslança em 1968: o endividamento externo. Assim com a lei 4131, de 1964, permitindo o acesso direto ao crédito bancário externo, das empresas estrangeiras instaladas no Brasil. Assim, com a Resolução nº 63, de 1965, do Conselho Monetário Nacional, que fez do sistema bancário nacional intermediário entre o crédito em moeda no exterior e os to

madores domésticos.

Usufruindo da nova ordem monetária internacional gerada pela transnacionalização dos bancos privados, americanos em primeiro lugar, ocorrida a partir da segunda metade dos anos sessenta, o Estado autorizou, através daquela legislação, "uma guinada na direção da abertura para o exterior, criando as condições para uma efetiva articulação entre os bancos nacionais e os internacionais, partilhando também com esses últimos o privilégio de gerar moeda e crédito internamente." (J.C. Assis, 1988, p. 28).

Foi esta porta aberta em 1964 que o Governo Geisel levou a limites extremos, e como as dívidas foram contratadas a taxas flutuantes e progressivamente estatizadas à sombra da Resolução 432, de 1977, implodiram por mãos liberais o coração financeiro do Estado Desenvolvimentista a partir das maxidesvalorizações de juros ocorridas a partir de 1979.

Se um dos alicerces fundamentais do Estado autônomo e nacional esteve sempre no seu controle monopólico da moeda e do crédito, e se, como defendemos em outra ocasião (Fiori, 1984), o Estado desenvolvimentista criado nos anos 30 viabiliza-se, na verdade antes, com a ruptura da relação rígida entre a moeda nacional e o ouro, gerando um sistema de moeda fiduciária que lhe deu um enorme poder e espaço de manobra na determinação dos valores e dos contratos, é aqui, nos anos setenta, que ele se desfaz de seu principal instrumento de poder. Ao instituir a correção monetária para proteger seus títulos e ao manter a correção

cambial próxima da inflação, se obrigou a um "vínculo rígido entre a moeda fiduciária brasileira e um padrão monetário internacional - o dólar - restabelecendo a situação que prevalecera no início do século com a libra inglesa e o ouro". Sendo que, "com a crescente participação dos bancos na intermediação, ao amparo da Resolução 63, o processo ganhou em agilidade e escala, tornando visível o movimento que, iniciado na década de sessenta, culminou com a nossa internacionalização bancária efetiva, e a dolarização do crédito interno - contornando no início e finalmente subordinando a política econômica" (idem, pp. 34 e 50).

Nesse sentido, o Estado, ao substituir o setor financeiro privado, mantendo-se dentro dos limites a ele impostos, alimenta, com o endividamento interno e externo, uma forte especulação improdutiva privada, e acaba estrangulando sua própria capacidade financeira. Limitado em seu potencial centralizador pela mais completa desconfiança privada, o Estado Desenvolvimentista "privatiza-se" por um lado, ao lotear seus aparelhos institucionais entre os vários setores dominantes e ao sustentar segmentos pouco competitivos do setor privado; e destrói, por outro lado, seu poder "alavancador" ao encilhar-se financeiramente com uma dívida que o estrangula, criando espaço para os enormes lucros financeiros do setor privado.

Eis aí o retrato fiel da força e fragilidade do Estado Desenvolvimentista. Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de

uma aliança liberal-desenvolvimentista feita entre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade do pacto de, para sua sobrevivência, "fugir para frente" e o veto que fazia à "estatização", propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infra-estrutura, recebendo, pelo outro, o veto ao gasto, à expansão, à monopolização e à centralização financeira. A manutenção das regras deste pacto acabaram empurrando-o na direção de um endividamento que, finalmente, o asfixiou.

Como dizíamos em 1984, "forçado pelos fatos, nosso dinheiro volta a submeter-se a um padrão monetário internacional. Na hora da crise, portanto, e frente a um futuro incerto, extingue-se a eficácia do principal suporte desta longa e heterodoxa 'acumulação politizada' cuja lei de valorização teve sua raiz mais profunda na liberdade de decisão estatal sobre o valor do dinheiro e do direito. Extingue-se esse poder na hora em que, muito provavelmente, estejamos assistindo à implosão do Estado Desenvolvimentista" (Fiori, p.201).

Ao partilhar com o sistema financeiro internacional o privilégio de gerar moeda e crédito internamente, e estimular a tomada de créditos forâneos, primeiro por parte do setor privado, e depois do setor público, os gestores da política econômica tornaram o Estado vulnerável frente aos choques do petróleo e dos juros internacionais. E, ao implementar uma política de "ajustamento" do balanço de pagamentos através da estatização da maior parte da dívida externa, deram início a um processo de en-

cilhamento financeiro que é o responsável pela multiplicação exponencial da dívida interna e do déficit público.

Como contraparte, do ponto de vista real, propiciaram a degradação progressiva da infra-estrutura econômica e dos serviços públicos. Como consequência final, deslancharam uma crise financeira geral que, acompanhada da inevitável aceleração inflacionária, levou o Estado à mais completa paralisia.

8. Nossa hipótese é de que a frustração de Vargas antecipa a hecatombe gerada pelo sucesso de Geisel. E de que estas duas conjunturas desnudam as articulações e compromissos básicos do Estado Desenvolvimentista. Suas alianças, seus balisamentos, sua força e sua fragilidade. Suas contradições, as tendências que o conduziram à crise atual e o próprio imbroglio ideológico que sempre o cercou, apontam mesmo para algumas raízes instaladas nestas articulações, responsáveis, parcialmente, por sua crônica instabilidade político-econômica, e pela profundidade de algumas de suas crises. E, finalmente, sugerem elementos decisivos para entender a complexidade de nossa transição democrática, obrigando os que ainda têm ilusão a repensarem suas expectativas racionais com relação à capacidade deste mesmo Estado em resolver, centralizadamente, os termos de uma crise que está epicentrada nele mesmo.

Vargas e Geisel nos levam a subscrever a hipótese de John Sysman de que "the particular arrangements of national financial systems limit both the marketplace options of firms and the administrative choices of government", e mais, que "an exami-

nation of national financial structures can illuminate the economic strategies of these governments and the political conflicts that accompany industrial adjustment" (1983, p.16). Nós diríamos, "industrial development".

Sendo que, em sua tipologia, o caso brasileiro estaria muito próximo do "credit-based financial system with government administered prices which facilitates and encourages government intervention in industrial affairs" (idem, p.18).

Com Vargas fez-se a opção que Geisel levou às últimas consequências: a sustentação de um projeto de industrialização pesada associada com o capital financeiro internacional. O paradoxo está em que esta opção fez-se viável devido à capacidade que o Estado adquiriu, com a autonomia monetária, de implementar as iniciativas que atraíram os sócios externos, vindos numa forma que acabou eliminando a premissa e atrofiando os resultados.

Pelo caminho, as forças produtivas amadureceram e as relações capitalistas se generalizaram. As bases materiais da indústria foram, finalmente, constituídas, mas seu suporte institucional e financeiro fez deste um processo fortemente descontínuo e altamente sensível às reversões cíclicas e às trepidações financeiras internacionais, responsáveis por estrangulamentos recorrentes do Estado e por uma instabilização crônica dos regimes e dos governos.

E isto porque não correspondemos integralmente ao "tipo

ideal" de Sysman. Como já vimos, aqui o Estado cumpriu uma função financeira "passiva", não ocorrendo um processo ao estilo italiano e francês, onde "the borderline between public and private blurs, not simply because of political arrangements, but because of the very structure of the financial markets" (idem, p.72).

A inexistência de uma verdadeira e solidária associação entre o empresariado e o Estado e a postura predominantemente predatória do primeiro com relação ao segundo impedem, de acordo com o que já analisamos, a centralização e aceleram a segmentação dos recursos e do poder estatal. Aqui também as fronteiras se diluem, mas não pela ação de um movimento unificado, entre empresários e Estado, de centralização, monopolização e crescimento nacional.

Nesse sentido, o endividamento externo, aparecendo como contraface da predação interna, distancia nosso sistema nacional de financiamento de todos os demais estudados por Sysman. E fazem nosso Estado "parecer-se muito mais com uma caricatura da destruição criadora de Schumpeter, do que com sua admirável máquina de crescimento" (M.C.Távares, 1985, p.116). E é nesse ponto que nos distanciamos de sua tipologia, obrigados a avançar em sua hipótese. As várias formas de financiamento viabilizam distintos perfis de industrialização, não apenas pelo formato técnico de gestão que admitem, mas sobretudo pelos compromissos políticos que supõem.

Foi a gestão complexa desses compromissos no Brasil, que nos levou a várias ambiguidades e à hibridéz vis-à-vis ou-

tras experiências nacionais. Neste sentido, não reproduzimos os caminhos prussianos ou japoneses do século passado, nem tampouco os da Itália e França no pós-II Guerra Mundial.

O peso do pacto anti-estatizante e escassamente nacional perpassa toda a ação estatal, como vimos, e marca sua própria institucionalidade. Em particular aquela diretamente referida aos interesses em cena e vinculada à regulação e administração da moeda, do crédito e do financiamento. Não parece acidental, neste sentido, o conflito permanente que através de nossa história enfrentou os dois segmentos da administração pública responsáveis por aquelas funções. Nem tampouco, que o controle da moeda e o crédito fosse sempre reivindicado e entregue aos "liberais ortodoxos" empenhados em restringir o grau de arbitragem político-estatal sobre o valor da moeda fiduciária, desconhecendo sua importância para a sobrevivência da confederação conservadora. Não parece acidental, finalmente, que no exercício da sua função financeira, o Estado, ainda quando gerido pelos "estatizantes-desenvolvimentistas", fosse permanentemente coagido à "externalização", como forma, entre outras coisas, de não sobrecarregar a lucratividade interna.

Este mesmo arranjo, fortemente associado nos momentos de expansão e "fuga para frente" com inflação estável, gasto público equilibrado e crescimento, desfez-se sempre e regularmente em todas as reversões cíclicas, acompanhadas de aceleração inflacionária e aumento do déficit público. No primeiro momento, é quando "torna-se visível a face 'poderosa' alimentando as ilusões de autonomia nacional. No secundoreaparece a máscara 'de-

pendente' que exprime sua incapacidade de definir uma nova fronteira de expansão sem o concurso das grandes empresas internacionais, e sua vulnerabilidade perante o grande capital financeiro, consubstanciada quase sempre, num crescente endividamento externo" (L.Coutinho e L.G.Belluzzo, 1982,p.26). Nestas horas explicita-se, ainda mais, a natureza deste Estado obrigado a amortizar ou "socializar" os custos e perdas decorrentes da crise e ademais conclamado a aplicar políticas de sustentação da demanda efetiva. Por último, sob o fogo cruzado da crítica recorrente, é quem sempre promove a recomposição das condições para a retomada das condições de acumulação.

Sendo desnecessário relembrar que, se na expansão os salários se "dispersaram" historicamente a uma velocidade e numa extensão até hoje desconhecidas, na reversão, como parte das "crises de estabilização", pagaram irremediavelmente o preço do "ar-rocho" e dos inevitáveis aumentos da carga tributária destinados a sustentar o gasto corrente e a financiar a socialização das perdas. Responderam "instabilizando" todas as tentativas de reproduzir e legitimar, eleitoralmente, as relações de poder implícitas na horizontalidade e verticalidade do pacto.

Vargas naufragou porque lhe faltou o apoio interno "prussiano" em 1939. E fracassou, porque não obteve o apoio externo "associado" em 1953. Voltou-se então para o povo e atacou os interesses "forâneos". Deixou montada uma enorme máquina institucional e um pacote de projeto extremamente úteis para a industrialização posterior. Mas apesar de tudo, não conseguiu fugir a uma política macroeconômica conservadora e contracionista.

Geisel teve um enorme sucesso na obtenção do financiamento privado externo e deixou montada uma extraordinária máquina produtiva estatal e o sonho de uma nação-potência. Mas apesar de tudo, teve que submeter-se a uma rigorosa, ainda que oscilante, política macroeconômica monetarista que, instigada pela inflação e pelo desequilíbrio do balanço de pagamentos, estimulou, até o limite, o endividamento externo em que todos, unidos, se afundaram mais à frente. Deixou como herança de seu sucesso a forte suspeita de que este estado não foi montado com vistas a uma industrialização pesada, senão que como objeto de um desfrute cíclico generalizado. Desfrute na predação quando as coisas vão bem e no exercício autocomplacente da acumulação, quando as coisas vão mal.

Em síntese, Vargas e Geisel nos põem frente a um Estado que não pode funcionar como aglutinador de um processo de monopolização e centralização de capital, condições necessárias na ausência de um movimento privado similar, de uma industrialização pesada e auto-sustentada.

E aqui se coloca em nossa hipótese, o paradoxo que fecha o círculo vicioso. A monopolização e centralização privada tampouco ocorrem de maneira contínua e homogênea, devido à forma de articulação e dependência estabelecida pelos empresários com este Estado que tanto rejeitam e de quem tanto dependem.

Dos subsídios à proteção de mercado, vários foram os instrumentos que permitiram o tratamento "igual" dos "desiguais" e a sobrevivência de segmentos e interesses que, no jogo "puro"

das regras de mercado já há muito teriam sido "concentrados".

9. Nossa análise, entretanto, quer ir além desses traços que marcam o travejamento e a ação político-econômica do Estado Desenvolvimentista. E nossa hipótese é de que, na tensão existente entre eles, estão escondidas algumas determinações fundamentais que explicam as recorrentes crises de Estado no Brasil. E dizemos parcialmente, porque estamos deixando para outra oportunidade a discussão específica sobre a importância que o formato da participação e luta política assume na explicação das mesmas crises. Mas já antecipamos que, segundo nossa própria matriz teórica, estas determinações interagem de maneira intensa, convergindo "acintosamente" em quase todas as crises, as quais tendem a ser econômicas e políticas a um só tempo, e que envolvem, quase sempre, problemas simultâneos de estabilização, crescimento e alternância de poder.

Ainda mais, consideramos que é sobre esse pano de fundo que ressalta a natureza "paroxista" dos debates ideológicos que acompanharam a trajetória do Estado Desenvolvimentista e os intensificaram em cada uma de suas crises. Nacionalismo versus cosmopolitismo, estatismo versus liberalismo e "contracionismo" versus desenvolvimentismo, são e sempre foram clivagens táticas, só adquirindo dimensões ideológicas e estratégicas na cabeça de intelectuais, militantes de alguns militares e pouquíssimos empresários.

Engavetada a passageira euforia "prussiana" de Vargas, em 1939, em nenhum outro momento da trajetória desenvolvimentista o

nosso Estado deixou de conter todas estas alternativas. Sendo que o uso tonificado de uma ou outra argumentação cumpriu sempre funções táticas nos ajustes internos do pacto dominante, obedecendo a um ritmo que acompanha quase que rigorosamente a ascensão e reversão dos ciclos expansivos. Neste jogo, excluídas algumas convicções progressistas, as idéias estiveram permanentemente ao serviço das táticas mais do que das estratégias, da "liquidez" mais do que da produção. Ou seja, perfeitamente no seu lugar.

BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, José Carlos (1981) - Análise da Crise Brasileira. Rio de Janeiro, Editora Forense.
- BELLUZZO, L.G. e COUTINHO, R. (orgs.) (1982) - Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, vol.2, São Paulo, Brasiliense.
- BRANDI, Paulo (1983) - Vargas: da vida para a história. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- COUTINHO, L.G. e BELLUZZO, L.G. (1982) - "Reflexões sobre a crise atual", in Desenvolvimento Capitalista no Brasil, nº 1, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- DRAIBE, S. M. (1970) . Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. SP.
- ENGELS, F. (1951) - La Revolution Democratique Bourgeoise en Allemagne. Paris, Ed. Sociale.
- ENGELS, F. (1980) - "Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico", in MARX/ENGELS - Obras Escolhidas, vol.2, São Paulo, Ed. Alga-Omega.
- FIORI, J.L. (1984) - Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico. Tese de Doutorado, São Paulo, USP.
- GERSHENKRON, A. (1952) - "Economic backwardness in historical perspective", in: HOSELITZ, B. - The progress underdeveloped areas. Chicago, Chicago University Press.

- LENIN, V.I. (1980) - O Programa Agrário da Social Democracia na Primeira Revolução Russa de 1905-1907. Revolução Histórica e Política. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- LESSA, Carlos (1978) - A estratégia e desenvolvimento - 1974/1976 - sonho e fracasso. Tese para concurso de Professor Titular, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LESSA, C. e DAIN, S. (1982) - "Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento", in BELLUZZO, L.G. e COUTINHO, R (orgs.) - Op. cit.
- MOORE, Barrington (1973) - Las origines sociales de la dictadura y de la democracia. Barcelona, Editores Península.
- SERRA, J. (1982) - "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra", in Revista de Economia Política, vol. 2/1, nº 6, abril-junho.
- TAVARES, M. da C. (1978) - Ciclo e Crise - o movimento recente da industrialização brasileira. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para concurso de Professor Titular, Rio de Janeiro.
- TAVARES, M. da C. e BELLUZZO, L.G. de Mello (1982) - "Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 1, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- TAVARES, M. da C. (1985) - Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Campinas, Editora da UNICAMP.
- ZYSMAN, John (1983) - Governments, Markets, and Growth - financial systems and the politics of industrial change. Cornell University Press.

	Nº de páginas
183. <u>TAUILE, José Ricardo. Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183).	47
184. <u>LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira; GOMES, Maria Célia. Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184)	65
185. <u>FERRAZ, João Carlos. A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185).	34
186. <u>TIGRE, Paulo Bastos. How Does Latin America Fit Into High Technology?.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186)	16
187. <u>RUSH, Howard J. Manufacturing Strategies and Government Policies.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187)	19
188. <u>MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Márcio L.P. da; MAGALHÃES, Maria Alice E. Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188)	43
189. <u>PENA, Maria Valéria Junho. O Estado das Informações Sobre a Mulher no Brasil - uma avaliação.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 189)	49
190. <u>TAVARES, Maria da Conceição. A Política Econômica do Autoritarismo.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 190)	15
191. <u>AZEREDO, Beatriz; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. Fontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão 191)	48
192. <u>VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O Postulado da Obrigação Política e Suas Justificativas Ideológicas na Teoria Clássica.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 192)	43

193. LIMA, Fernando Carlos G.C.Lima, FIORI, Jorge; MAGALHÃES, Paulo; TINOCO, Galeno; ZONINSEIN, Jonas; SILVEIRA, Caio Marcio L.P.da; GOMES, Maria Celia e BASTOS, Carlos M. Sistema Financeiro da Habitação e Programas Habitacionais Alternativos: Diagnóstico e Perspectivas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 193) 49
194. BATISTA, Jorge Chami. The Conditions for a Foreign Exchange Constrained Economy: A Critique of Joshi's Model. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 194) 16
195. FIORI, José Luís. Brasil: Uma transição democrática com crise orgânica do Estado. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 195) 38
196. TEIXEIRA, Aloisio; AZEREDO, Beatriz; MATSUTANI, Maurício; FAVERET, Paulo; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. Discussão, 196) 63
197. BATISTA, Jorge Chami. Structural Deficits, The Debt Cycle Hypothesis and the Transfer of Real Resources. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 197) 23
198. PEREIRA, Edgard Antonio e ROMANO, Ricardo. Política Anti-inflacionária e planos de estabilização: a experiência brasileira recente. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 198) 94
199. PROCHNIK, Victor. Programas regionais para modernização e difusão de tecnologia em indústrias tradicionais. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 199) 68
200. OLIVEIRA, Isabel de Assis R.de. O imaginário político do trabalhador na literatura brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 200) 43
201. FIORI, José Luís. Sonhos prussianos, crises brasileiras. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 201) 59

FIORI, JOSE LUIS.

SONHOS PRUSSIANOS, CRISES BRASIL
EIRAS.S
UFRJ/IEI
TD201

N.º Registro

033044-2
FEA

FEA·UFRJ

BOLSO/LIVRO

Efetue a devolução na data prevista, para benefício de todos os usuários.

Obs.: O prazo de empréstimo poderá ser prorrogado, caso a obra não esteja sendo procurada por outro leitor.