

S  
UFRJ/IEI  
TD158

044114-7

de Federal do Rio de Janeiro

# INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 158

BASES PARA UMA COMPARAÇÃO  
ENTRE BRASIL, ITÁLIA E  
ESPANHA NOS ANOS 60-80

Anna Maria Jaguaribe

Fevereiro/1988

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



PROJETO ESTADO

BASES PARA UMA COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL,  
ITÁLIA E ESPANHA NOS ANOS 60-80

Anna Maria Jaguaribe  
Fevereiro/1988



43 - 016414

FEA-UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 11 / 7 / 88  
N.º Registro: 044114-7  
NS 98474

5  
UFRJ/IEI  
TD 158

FICHA CATALOGRÁFICA

Jaguaribe, Anna Maria  
Bases para uma comparação entre Brasil, Itália e Espanha nos anos 60-80 (Projeto Estado). / Anna Maria Jaguaribe.- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1988.  
38 p.; 21cm. (IEI/UFRJ. Texto para Discussão, 158)  
Bibliografia: p.35  
1. Estado - Política e Governo - Brasil. 2. Estado - Política e Governo - Itália. 3. Estado - Política e Governo - Espanha. I. Título. II. Série.

ÍNDICE

	Pg.
1. Objetivos Principais	1
2. Ciclo da crise e políticas de ajuste: aspectos gerais	3
3. Crise e ajuste: experiências comparadas	8
4. Crise econômica e sistema político: algumas hipóteses	19
5. Termos da comparação	24
6. Organização geral do trabalho	28



## 1. Objetivos principais

O presente trabalho busca explicitar o contexto político, as linhas teóricas e a organização geral da pesquisa ESTADO: MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA E BEM ESTAR SOCIAL.

Conforme descrito em documentos precedentes, a pesquisa propõe uma análise da política industrial em três países: Itália, Espanha e Brasil, durante o ciclo de expansão, crise e ajuste que caracterizou as relações econômicas nas décadas de 70 e 80.

A temática central do trabalho é a resposta do setor público ao desafio sócio-econômico, que se apresenta com a crise econômica dos anos 70, e dentro deste contexto, o estudo das relações entre: o sistema político, modalidades de intervenção estatal e políticas industriais.

O estudo comparativo visa elucidar, as formas pelas quais, sociedades que compartilham certas características-chaves na relação Estado/setor produtivo; Estado/sistema político, reagem à deterioração das bases de suporte de seu crescimento industrial, e compõem respostas políticas aos desafios postos pela crise da década de 70.

Através de um balanço das políticas e estratégias industriais, utilizadas frente aos impasses da crise, procura-se determinar: a posição do sistema político na gestão dos conflitos e o surgimento ou não de modalidades alternativas de regulação das relações industriais.

O conceito de política industrial utilizado é de amplo escopo, abrangendo três tipos de determinações: o financiamento das atividades industriais (políticas de crédito e investimento), normas reguladoras das relações industriais (políticas de salário e emprego) e metas industriais específicas (expansão de setores, inovação tecnológica, competitividade internacional, reconversão de setores maduros e privatização de setores estatais).



Uma série de pressupostos determina a escolha da política industrial como variável dependente e a seleção de países que compõem os estudos do caso. Propõe-se que a crise que se instala nos anos 70, colocando internacionalmente em choque os suportes macro-econômicos do crescimento industrial, traz novamente para o centro do debate político as relações industriais de produção tanto no que diz respeito à possibilidade do crescimento econômico, como a persistência de conflitos redistributivos (Boyer, Coriat, Piori, Gabel).

Diversamente do previsto pelos analistas da OCDE no início dos 70, a crise não se limitou a um descontrole financeiro conjuntural mas, afetou seriamente as bases da política econômica, que haviam garantido a prosperidade dos últimos 30 anos. Da mesma forma, as estratégias industriais de ajuste à crise, põem em questão a eficiência e a equidade dos sistemas políticos e setores produtivos. Questionam-se tanto as implicações sociais das políticas industriais do ajuste como a capacidade de gestão democrática do Estado frente a situações de crise (Offe, Habermas).

Apesar de sua natureza internacional, a crise tem consequências particulares para os países de industrialização tardia, que se utilizavam da mediação financeira do setor público, para gerir conflitos distributivos, e entraves na acumulação, advindos de ciclos curtos, porém intensos, de modernização industrial. Para estes países, a sobreposição entre os conflitos financeiros inerentes ao seu processo de crescimento econômico e a crise internacional, geram um somatório de desafios para o sistema político de difícil resolução.

A partir do primeiro triênio da década de 80, as respostas aos dilemas postos pela crise, se organizam em uma estratégia de ajuste bem delimitada, tornando possível distinguir, as medidas conjunturais de tipo "stop-gap", das sementes de uma estratégia de mais longo prazo. Tomando como base o percurso da crise e os traços mais persistentes das estratégias industriais de ajuste, propõe-se que a pesquisa se organize em torno de: 3 tempos

e 3 macro variáveis. Com respeito aos tempos, serão considerados o processo de expansão imediatamente prévio à crise, o momento da crise e as políticas de defesa conjunturais, e finalmente a estratégia de mais longo prazo que se delineia a partir de 80.

Com respeito às variáveis se analisará: o sistema político de representação de interesses e seu processo decisório adjacente, o papel do setor público na direção e regulação da acumulação industrial, assim como as políticas industriais de ajuste, entendidas no sentido amplo acima detalhado.

O desenho proposto, detalhado adiante, procura responder às seguintes indagações principais:

- a) Em que medida as políticas industriais empreendidas representam uma modalidade alternativa, ao relacionamento pré-existente entre Estado e setores produtivos?
- b) De que forma as estratégias de ajuste escolhidas incidem sobre o perfil sócio-econômico dos países?
- c) Em que sentido as formas de representação de interesses foram alteradas pela crise e reformuladas pelo ajuste?
- d) De que modo a relação entre sistema político e Estado afeta e é afetado pelo processo de ajuste?

## 2. Ciclo da crise e políticas de ajuste: aspectos gerais.

O decênio e meio que hoje nos separa da crise dos 70, permite algumas considerações gerais sobre o ciclo, seu impacto e a uniformidade e diversidade das políticas de ajuste adotadas. Pondo à parte versões mais radicais, que no início dos anos 70 haviam diagnosticado a crise como: desajuste conjuntural macro-econômico - exaustão de demanda, disfuncionalidade da produção in-

dustrial de massa e ingovernabilidade das democracias, permanece ainda um universo de incerteza, com respeito à possibilidade de encontrar saídas conseqüentes da crise, utilidade dos instrumentos econômicos disponíveis, assim como o escopo, características e composição das relações econômicas internacionais do pós-crise (Mc-Cracken, Hungtington, Crozier, Piore).

O próprio processo de ajuste, se encarregou de desmistificar as expressões mais simplistas. Tornou-se patente, que os eventos dos 70 não foram meros desajustes conjunturais, e que a crise tampouco se assemelhou a experiências cíclicas anteriores. Diversamente dos anos 30, as economias nacionais haviam atingido um alto grau de internacionalização e regulação interna, e contavam com amplo repertório de instrumentos anti-cíclicos. Não obstante, a crise golpeou duramente as perspectivas e a performance de crescimento econômico e o Estado neo-keynesiano, apesar de seus mecanismos reguladores se mostrou pouco flexível e eficaz no combate. Ao contrário do previsto pelos teóricos da ingovernabilidade, as instituições democráticas de representação e gestão, perdem legitimidade e eficiência, não por excesso de demandas, mas por ineficácia de ação. Nas democracias parlamentares européias, aumentam os números de decretos de urgência e a incidência de crises de gestão, contribuindo para a perda de legitimidade dos partidos e controle e eficiência dos sindicatos.

Da eclipse das teses radicais, nasce um consenso aproximativo sobre as expectativas para o futuro: baixas taxas de crescimento, difíceis aumentos globais de produtividade e intensa competitividade no mercado internacional. Crescem os números de possíveis competidores, sem um equivalente incremento na demanda. Desaparecem os antigos mercados cativos, aumentam os investimentos, opções e tentativas de especialização tecnológica, sem que no entanto se alargue o oligopólio da alta tecnológica.

O volume de fluxos financeiros no mercado internacional não repercute necessariamente na produção industrial e no comércio internacional. Na primazia do universo financeiro, os recursos continuam caros e concentrados. Na batalha pela diversificação crescem os números de mega-grupos sem mercado primário.

No front interno, o abandono da indexação salarial, contribui para o controle da inflação, sem no entanto diminuir a rigidez dos salários e dos preços. Da mesma forma, as medidas de saneamento das despesas públicas, não eliminam o peso do déficit fiscal. Pelo contrário, tornam-se mais visíveis os limites na transformação da arrecadação pública e apesar dos vários experimentos, na estrutura das cargas tributárias.

No que tange aos encargos sociais, as tentativas mais radicais de limitar a responsabilidade pública demonstram a impossibilidade de retroceder nos benefícios sociais. Mas bem, o que cresce em consenso é a falta de eficiência, adequação e qualidade dos serviços públicos. De todos os problemas citados, é o desemprego, que melhor exemplifica o limite das medidas de ajuste e o escopo das dificuldades a serem enfrentadas. Longe do universo dinâmico, preconizado pelos analistas do novo paradigma tecnológico, o que vem a caracterizar o momento atual, com gravidade maior para os países de industrialização tardia, é o desemprego crônico que se associa à dualidade do mercado de trabalho.

As transformações nos setores produtivos nos anos 60, haviam levado à revisão das premissas sob as quais, se analisava os conflitos industriais. Eliminada a natureza classista dos conflitos, partiu-se para a hipótese de que os conflitos econômicos em sociedades industriais, cada vez mais sistêmicas, não constituíam mais ameaça para a reprodução do sistema como um todo. Em síntese, previa-se o desaparecimento de conflitos de acumulação e inauguração de uma época de conflitos sobre a direção da acumulação. A gestão da crise dos 70 vem a modificar esta leitura da sociedade pós-industrial. O universo das classes é substituído pelo universo da desocupação, da estrutura dualística do mundo de trabalho, onde coexistem oligopólios sociais com redes de exclusão.

A gestão da crise revela uma maior assimetria nas relações entre capital e trabalho. Torna-se cada vez mais difícil, sustentar normas de colaboração na política de interesses, até



mesmo em países, onde o neo-corporativismo apresenta uma longa história. Da mesma forma, exibe-se uma tolerância de fato par com o mercado invisível do trabalho, onde se multiplicam formas precárias de emprego e desvios de garantias jurídicas e sociais.

O consenso relativo sobre as manifestações da crise produz um receituário de soluções variadas, mas que não se aproximam, a um modelo alternativo de regulação do Estado de Bem Estar neo-keynesiano. Apesar do clamor das posições neoliberais as medidas de ajuste empreendidas pela maior parte dos países da OCDE, não indicam um "retorno à economia de mercado aberto". A análise dos três últimos anos aponta para um pacote variado de táticas: homogeneidade em aplicar medidas corretivas frente ao descontrole inflacionário, tentativas de saneamento das despesas públicas, experimentos em alargar as bases de financiamento das atividades industriais e variados incentivos à transformação industrial e tecnológica.

Não obstante os esforços, permanece uma perplexidade frente ao receituário assim como sobre os contornos do sistema internacional onde se inserem os esforços nacionais.

Dez anos após o McCracken report, os analistas da OCDE constatam que a queda no preço do petróleo, as medidas corretivas da inflação e da taxa de juros, ao contrário do esperado, não conduziram a um crescimento mais rápido, com menores índices de inflação e equilíbrio na balança corrente. O PNB, para a área da OCDE, deverá crescer a taxas de 2 a 2,5% ao ano. O emprego continuará a crescer a taxas de 1% ao ano, o que significa manter o desemprego a nível de 8.1/4%. Da mesma forma, admite-se que as medidas fiscais ortodoxas para o controle da inflação, foram menos eficazes do que o previsto. As pressões inflacionárias persistem em quase todos os países, apesar do desemprego e do baixo crescimento da demanda (OCDE).

Se a luta antiinflacionária produziu efeitos modestos sobre o crescimento global, também as tentativas de reestruturar o setor industrial, na busca de maior eficiência e competitividade,

de, não parecem surtir os efeitos antecipados. Faz-se evidente que mudanças radicais na regulação Estado mercado são de difícil execução. Mesmo em países aonde o credo liberal impera, as operações de salvamento não deixam de ocorrer e a reorganização tecnológica permanece uma receita promissora, mas de difícil implementação. Da mesma forma, as operações de descentralização e privatização, nos setores produtivos estatais, apesar de muito anunciadas, foram até agora só parcialmente executadas.

Do receituário testado sobressaem três grandes universos de dúvida: como enfrentar o problema do desemprego crônico - reestruturar o parque industrial, mormente as relações produtivas, (sem acutizar o peso dos encargos estatais, e abrir novos e velhos conflitos industriais) - e, finalmente como maximizar de forma auto-sustentada, a inserção internacional na economia nacional.

Este universo de dúvidas não se restringe à relação Estado/mercado mas, aplica-se, também, à relação entre sistema político e Estado. Mais particularmente, à adequação entre representação de interesses e formas de decisão pública. A tão diagnosticada tecnocratização das decisões políticas nas sociedades industriais de massa repousava, entre outros fatores, no pressuposto de uma adequação relativamente estável entre burocracias e sistemas regulatórios. O processo de crise e principalmente o de ajuste, desmistifica esta adequação.

O receituário adotado, sem dúvida reforça a natureza tecnocrática da política. Não obstante, as forças sociais se recompõem de forma distinta. Ao fortalecimento de setores industriais e financeiros, contrapõe-se a perda de importância dos sindicatos, a crescente falta de representatividade dos partidos, o imobilismo burocrático e o mau funcionamento das relações neo-corporativas. Todos estes fatores se somam para minar soluções de consenso e corroer as bases de apoio a estratégias efetivas de longo prazo, que diferem da reprodução do já conhecido.



### 3. Crise e ajuste: experiências comparadas

Tanto a crise como o ajuste, afetaram de modo particular os três países que compõem o estudo do caso. Em todos os três, os ciclos de expansão e crise diferem da média de suas respectivas regiões. Também os particulariza a gestão postergada aos sintomas da crise e os efeitos políticos e econômicos do ajuste escolhido.

Em todos os três casos, o enfrentamento à crise se associa a um processo político crítico, de transição à democracia, nos casos espanhol e brasileiro, e de crise governamental no caso italiano. Finalmente, para nenhum dos três países, as explicações genéricas sobre a crise se aplicam de maneira exata. Esta não pode ser descrita com a exatidão de um modelo fordista de crescimento, ou produto da ineficácia de economias super-reguladas. Da mesma forma, no que se refere aos aspectos políticos, os conceitos de ingovernabilidade e crise de legitimidade se revestem de características particulares.

Ademais destas singularidades, que os coloca em posições à parte, nos relativos contextos geo-econômicos, a crise obriga os três países em questão a uma profunda revisão de seus sistemas de regulação financeira.

Alguns dados nacionais exemplificam o ponto em questão. No que se refere à Itália, a crise que se manifesta claramente só em 75, vem precedida de um longo período de expansão econômica. O crescimento dos anos 60, entra no entanto em descompasso no final da década, antes do primeiro aumento dos preços internacionais do petróleo.

No final de 69, o custo da mão-de-obra por unidade de produto aumenta fortemente. Uma possível manobra sobre os preços é bloqueada pela estabilidade dos preços internacionais, produzindo uma queda nas margens de lucro e um aumento no déficit comercial. Segue-se uma aceleração no processo de investimento em labour-saving financiado pelo endividamento.

Ao potencial inflacionário de 70-71, agrega-se em 72 as tensões provenientes do aumento do preço das matérias primas internacionais. em 73 desvaloriza-se a moeda, aumenta-se a taxa de interesse e logo após instala-se um controle de preços. A manobra desvalorização/controlado de preços, que é rapidamente abandonado, visava permitir às empresas uma recuperação nas suas margens de lucro com a exportação, mantendo ao mesmo tempo o flanco interno bloqueado (Scognamiglio).

Em um primeiro momento, o aumento dos preços internacionais não arrefece a demanda interna, permitindo que as empresas recomponham relativamente suas margens de lucro, através da venda de estoques. No entanto, o mecanismo perverso da inflação começa logo a pesar. A manobra de controle da economia de uma política recessiva é um insucesso. Em 76 a lira se desvaloriza, as taxas de interesse sobem, a demanda cai, assim como as margens de lucro.

A crise de 75 condensa e destaca problemas do parque industrial que, de forma latente, vinham se avolumando desde 63; a dependência financeira das empresas, mormente as grandes empresas, a queda nos investimentos, a progressiva rigidez na mobilidade da mão-de-obra, a espiral salários/preços e o enfraquecimento da posição externa em importantes setores de base (Momigliano).

A crise de 75 torna também evidente a ineficácia de instrumentos de política monetária. A expansão da base monetária não se reflete em um aumento de investimentos mas estimulava o consumo interno, a especulação e o desvio de capitais para o exterior. Da mesma forma a restrição monetária, dada a limitada margem de manobra das empresas, atíça a inflação de custos (Scognamiglio).

No período imediatamente prévio e pós a 75, a política econômica caracterizou-se por uma série de medidas "ad hoc", que aplacavam distúrbios mais evidentes, mas não logravam a definir



uma estratégia consequente. Neste contexto, os debates político-partidários sobre o status da economia, foram prolíferos em sugestões de "policies", mas poucos em medidas implementáveis. O descontrole econômico convive com a polarização política e, a partir de 78/79, com a violência das brigadas vermelhas. O governo de "salvação nacional" se empenhava em administrar uma longa crise política, dentro dos limites da vigência democrática, com poucas estratégias de reestruturação econômica. O sistema se mantém frente ao terrorismo mas sem perspectivas de transformação (Pasquino).

No período 76/80, o PIB aumenta de 3,8% e a inflação atinge a média de 17%. A recuperação econômica vem coincidir com o segundo choque do petróleo. A demanda internacional diminui bruscamente e a interna continua a crescer, a um ritmo de difícil sustentação. As despesas estatais aumentam, em porcentagem ao produto bruto, mais de 10% e o débito público cresce mais do que a economia. A inflação chega a superar 20%. É neste quadro econômico que se inicia o processo de ajuste.

O objetivo formal que guiava a estratégia e de ajuste era de evitar que o espiral de inflação/estagnação levasse o país a uma desindustrialização. Tal como proposto pelo Banco da Itália, a política adotada visava uma melhor adequação do sistema produtivo e da estrutura creditícia e financeira, às modificações nas conjunturas nacionais e internacionais. Tratava-se de separar a luta contra a inflação, do equilíbrio das contas com o exterior.

Procurava-se destinar o instrumento do câmbio ao controle da inflação e não a correção a curto prazo do déficit nas contas com o exterior. O reequilíbrio da balança de pagamentos deveria ser procurado através de modificações nas condições de produção e da demanda. Seja através de uma nova fixação de preços e/ou salários. A política de paridade da lira deveria ser conduzida sem acomodações ao aumento interno dos preços.

A implementação destes objetivos, principalmente a in-

teração entre política monetária e industrial fez-se possível através da seguinte tática: - Autonomia do Banco da Itália frente ao Tesouro, o chamado "divórcio" que desobrigava o Banco a adquirir o residual dos títulos emitidos para cobrir as despesas do tesouro. - reforma do sistema de crédito industrial e do mercado de capitais. - desindexação dos salários, abandono da escala móvel e reestruturação na relação capital/trabalho nas grandes, médias e pequenas empresas. Ou seja substituição da mão-de-obra por tecnologias intensivas.

À primeira vista, os resultados desta política de ajuste são ao mesmo tempo alentadores e complexos. No que se refere às grandes variáveis econômicas, a inflação cai progressivamente para 8,6% em 84 e 4,6% em 87. O crescimento médio da economia é de 2%. Equilibra-se a balança corrente e melhora-se o saldo comercial. Observa-se um saneamento geral nas finanças industriais e uma relevante internacionalização de capitais. No final de 87, os investimentos diretos de capital italiano no exterior passaram a corresponder às atividades estrangeiras na Itália.

Em contrapartida, agrava-se o problema do desemprego, já crônico, a "performance" do déficit público, o desequilíbrio geral da estrutura do setor público, tanto administração direta como no setor produtivo. Em termos políticos, o ajuste parece indicar o uso "disciplinar" de instrumentos econômicos para reverter a relação de forças capital/trabalho.

O custo desta manobra é pago pelo setor público, cujas contas agravam-se de modo crônico (Salvati).

A ausência de maiores dados sobre o caso espanhol, permite somente algumas anotações sobre o ciclo. No que tange a periodicidade da crise, o primeiro choque do petróleo coincide com o final do "milagre franquista". Entre 1964-73, o PIB espanhol cresce a uma média de 7,2% ao ano. A expansão econômica gera uma pressão sobre os salários, que entre 73-77 recebem um aumento significativo, superior à média regional. O aumento dos preços internacionais e os reajustes salariais, dão um impulso à infla-



ção que chega a 24,6% em 77. A incerteza econômica decorrente, leva a uma quase estagnação produtiva e a um crescimento vertical do desemprego.

Assim como na Itália, o quadro político-econômico que acompanha a crise é marcado por iniciativas "ad-hoc"; um variadíssimo número de pacotes econômicos, desenhados sobretudo para amortizar conflitos. A condução da política econômica passa, antes de mais nada, pela necessidade de aplacar a curto prazo, contradições que poderiam vir a conturbar o difícil processo da transição. A crença no aspecto conjuntural da crise, combinada com a instabilidade das coalisões no poder, limitam qualquer tipo de controle recessivo.

As eleições gerais de 77 e a ratificação da constituição em 78, oferecem as bases para que a transição política se encaminhe na direção de um macro-acerto econômico. Em outubro de 78, os "pactos de Moncloa" lançam o modelo para a política de acordos pactados, que com variações nos participantes e no grau de formalização dos acordos, irá caracterizar as políticas de ajuste.

Os pactos organizavam-se a nível econômico em torno a duas grandes premissas: um acordo salarial, que alterava as bases de indexação dos salários, acompanhado de medidas monetárias restritivas visando o controle da inflação. Em contrapartida propunha-se um pacote de reformas redistributivas, nas quais se sublinhavam novos espaços para a participação dos sindicatos, nas decisões de política econômica.

Os primeiros efeitos destas medidas foram uma baixa na inflação que, de mais de 20% passa a 16% chegando em 87 a 6%. Restabelece-se o equilíbrio na balança de pagamentos. Estes ajustes iniciais, estabelecem as condições para uma política de reajustes industriais, que visava mormente racionalizar o setor público e reconverter os setores industriais em crise. No centro do debate, estava a possibilidade de restabelecer a taxa de lucro privada, sem onerar o setor público, já cronicamente deficitário, com os custos desta redistribuição.

Entre 1973 e 1983, descontadas as empresas públicas, a participação do setor público na economia cresce de 22% do PIB a 36%, sendo a maior parte deste incremento dirigindo ao: subsídio de desemprego, segurança social, pensões e transferência a empresas em dificuldades (Perez Diaz).

Os dados econômicos para 87 indicam que o crescimento do PIB vem sendo comandado pelo consumo interno. Sem embargo, apesar do aumento significativo de investimentos externos e da expansão da administração pública, o desemprego atinge 21%.

Põe-se em questão a possibilidade de compatibilizar os vários objetivos da estratégia. Isto é, modernizar as estruturas produtivas privadas, garantindo uma margem de lucro que impulse os investimentos, restabelecer o equilíbrio do setor público, responsabilizando-se ao mesmo tempo pelo alargamento dos benefícios sociais e pela cobertura econômica das consequências de uma estratégia não inflacionária. Em outras palavras, como utilizar-se do setor público enquanto capital financeiro, reformando suas margens de renda concomitantemente. O valete desta equação é o volume crescente de investimentos estrangeiros que, sem embargo, da incorporação econômica na comunidade européia não deixa de apresentar os dilemas da desnacionalização.

O que aproxima o caso brasileiro dos exemplos acima citados é o tardio ajuste à crise dos 70. Uma estratégia "ortodoxa" estabilizadora ocorre só na segunda metade de 79. À parte esta semelhança, tanto a natureza da expansão prévia à crise, como a gestão da economia pós-ajuste, singularizam o caso brasileiro.

O ciclo de expansão que vigora de 67 a 73 e que com características particulares, se repete de 74-79, é marcado: pela expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos e reguladores estatais, pela consolidação de um processo de substituição de importações e pela abertura de um novo flanco de desenvolvimento exportador. Estas três vertentes, se contrapõem com



duas outras de importância significativa: a internacionalização da economia e o crescente impacto na performance econômica, do peso da dívida externa e interna.

Durante todo o ciclo de expansão, apesar do dinamismo dos investimentos, do emprego e das reformas moderadas nos serviços sociais, o crescimento foi caracterizado pela concentração de renda, a exclusão social e a ausência de redistribuição. Este perfil, que faz do país um caso único de acumulação e miséria é de todo particular. Em nenhum momento, as crises econômicas vêm impulsionadas por um desequilíbrio causado pela modificação de fatores econômicos em favor de uma redistribuição social.

Concomitantemente, o que se vislumbra a partir do final da década de 70, mormente de 78 em diante, é a perda gradativa de controle sobre a gestão desta acumulação excludente. Dadas estas características o que faz do caso brasileiro um estudo singular, é a análise de como, tendo em vista: - os êxitos do processo de industrialização, a expansão social deste processo apesar da miséria, o seu caráter auto-sustentado e a modernidade do sistema de regulação estatal, - a gestão do crescimento entra em uma profunda crise com repercussões para o sistema político como um todo.

De 1968-1973, o crescimento anual do PIB é de 11,4%. Comanda este crescimento o setor manufatureiro, principalmente o de bens duráveis de consumo que se expande a taxas de 22,9% ao ano. As exportações crescem de forma significativa, assim como a composição de manufaturas nos bens exportados. O aumento das exportações e a melhora na balança de pagamentos, leva a uma expansão de importações cujo coeficiente sobe de 5,6% em 67 a 9,6% em 73, gerando um crescimento contínuo na balança corrente. A dívida externa em finais de 73 era de US\$ 12,6 bilhões e as reservas internacionais se encontravam a um nível equivalente ao valor das importações durante um ano (Zoninsein).

A expansão desordenada de 67-73 revela parca oferta de insumos básicos, a sub-dimensão do setor de bens de capital e a

fragilidade da empresa nacional privada. A consciência destas debilidades e as dificuldades enfrentadas no flanco externo, acrescidas pelo constante objetivo de consolidar o modelo brasileiro de capitalismo, condicionam a estratégia industrial adotada a partir de 74.

Recusa-se o caminho do ajustamento e embarca-se em uma estratégia de investimentos com o intuito de: - finalizar o processo de substituição de importações, mormente nos setores de insumos básicos e bens de capital, - fortificar a empresa nacional privada, - consolidar o setor produtivo estatal e diminuir o hiato tecnológico do parque industrial como um todo, e no campo da pesquisa básica e aplicada.

A política industrial é comandada pela seguinte tática financeira: o déficit na balança corrente se limitaria ao máximo, a 20% da formação bruta de capital, o endividamento deveria acompanhar o perfil das exportações e as reservas internacionais deveriam ser preservadas, assegurando um bom perfil de crédito e o resguardo para emergências.

A partir de 73, a economia enfrenta o primeiro choque do petróleo, com uma modificação extremamente rápida nos preços. Apesar dos esforços para expandir as exportações e controlar as importações ao longo do período 74-78 um déficit comercial de cerca de US\$ 11,6 bilhões. Ao final de 78 havia-se acumulado uma dívida de US\$ 43,5 bilhões. No entanto, do ponto de vista do balanço comercial a economia já em 78 estava próxima a um novo ponto de equilíbrio. O segundo choque do petróleo, o posterior aumento nas taxas de juros externas e a recessão internacional, modificaram radicalmente este quadro de relativa instabilidade. (Zoninsein).

O ano de 79 representa o ponto de inflexão na estratégia de ajuste. A maxidesvalorização de 79 sinaliza o caminho para uma política de ajuste ortodoxo. A política recessiva contou com todos os elementos clássicos: elevação da taxa de juros, restrição do crédito, política salarial contencionista, redução do in-

vestimento público, da oferta monetária e corte dos subsídios. A expectativa durante o período era de que o equilíbrio interno e externo poderia ser obtido pela demanda externa como fonte de expansão. (Medeiros)

No front externo, a política de ajuste resultou em uma importante contenção das importações e significativo aumento das exportações. No front interno porém a inflação passou de 77,2% em 1979 para 223,8% em 1984. Como apontam as análises de conjuntura do período, a terapia de ajuste engendrou a seguinte armadilha: a elevação da taxa interna de juros e a desvalorização cambial promovidas para atrair empréstimos externos, forçou o governo a um forte processo de endividamento. Este expandiu-se continuamente à medida que se aumentava o ingresso líquido de cambiais. Como resultado, a par da estatização da dívida, engendrou-se um forte processo interativo entre elevação da dívida interna, dívida externa, taxa de juros interna e externa. O mecanismo de alimentação inflacionária agiu como rigoroso processo de transmissão de custos. (Medeiros)

A política recessiva fez ainda mais pronunciado o caráter excludente e concentrador da industrialização, aumentando a miséria relativa e absoluta.

O crescimento do setor exportador a partir de 84, anuncia o final do ciclo recessivo do ajuste e o prelúdio de um novo ciclo, que culmina hoje em uma crise de gestão econômica e política. Os dados sobre o crescimento demonstram que, após um estímulo provindo do setor de exportações, o PIB passa a ser condicionado pelo desenvolvimento interno. No entanto, o recrudescimento inflacionário desestabilizava o processo de recuperação econômica amortecendo os efeitos dos mecanismos tradicionais de política macro-econômica. Em fevereiro de 86, o governo opta por um plano de combate à inflação, que combinava desindexação geral com o congelamento de salários e preços.

Os eventos que se seguem à decretação do "plano cruzado" demonstram a perda sequencial de controle de todos os instrumentos de regulação, culminando em uma espécie de paralisia da gestão, e desgoverno econômico.

Uma análise retroativa apontaria para o descontrole da dívida externa como ponto de inflexão da prolongada crise de gestão. Parece provável que a partir do momento em que o aumento da dívida externa, assume proporções alarmantes, a capacidade de gestão financeira vai se tornando cada vez menos eficiente. O aparelho estatal cujo gerenciamento econômico operava com grau de controle compatível com suas prioridades, passa a ser incapaz de agir com a rapidez requerida para enfrentar efeitos desestabilizadores. Da mesma forma as políticas de cunho contencionista limitam a margem de negociação do poder central provocando contestação dentro e fora do bloco dirigente. (Fiori)

No flanco político, a crise afeta a transição democrática, apressando por um lado a queda do governo militar e condicionando ainda mais o aspecto pactado e centralizador da transição.

O período que vai da transferência ao governo civil em 85, aos trâmites para a aprovação da constituição em 88, é marcado por conflitos político-econômicos, sem que se delineie em nenhum dos campos estratégias, ou posições de ajuste, minimamente pactados.

As derrotas consecutivas dos planos de estabilização mantêm uma situação de estagnação com respeito a todas as variáveis/problemas com que se defrontava a transição no seu início: crescimento econômico, inflação, dívida externa, interna e distribuição de renda.

A vitória quase absoluta do "partido de oposição" o descaracteriza enquanto partido programático, agravado as relações governo/partido. Inaugura-se uma guerra de movimento na qual os objetivos de curtíssimo prazo se sucedem sem uma sequência racional. O partido majoritário, agora repositório de um vasto leque de demandas corporativas contraditórias, aliena-se do processo de ajuste econômico, buscando definir posições e encontrar alinhamentos na transição política.



O debate político por sua vez, centrado na constituição, tende a congelar na redação da mesma, posições adversas e pouco conciliáveis, tornando o texto da carta expúrio. Como mínimo denominador comum, forma-se um consenso em torno a macro-princípios da reforma do sistema político centrado no regime parlamentarista e ao mesmo tempo na necessidade de fixar os termos de vigência do governo atual.

O caráter aleatório do governo e a incapacidade do sistema político para gerir o presente, aumenta o aspecto de autonomia do Estado frente à sociedade civil, sem que no entanto seus mecanismos de regulação sejam fortalecidos.

O ciclo de crise nos três países estudados, coincidem com processos políticos críticos. Nos casos de Brasil e Espanha, a crise econômica parece precipitar os eventos da transição política, influenciando, no caso brasileiro, na forma pactada e excludente pela qual se processa a transição. No caso italiano, a crise econômica revela com nitidez as instabilidades do sistema político, que de forma latente vinha se manifestando desde os anos 60.

As estratégias de ajuste indicam desfechos diferentes para os três processos políticos. Para o Brasil, confirma-se a tendência do passado da confluência entre crises econômicas e crises políticas. A crise na gestão do plano de ajuste é também crise na gestão do político. Para a Itália, o ajuste econômico abre caminho para a busca de uma acomodação política, através de propostas de reforma do Estado. Sem embargo, os termos da reforma, essencialmente limitados a regras eleitorais e de comportamento parlamentar, visam mormente criar bases mais amplas para a estabilidade pentapartidária sem que se modifiquem os termos que regem a alternativa no governo.

No caso espanhol, para o qual os dados são limitados, a hegemônica vitória do PSOE e a desorganização das forças da direita, aparecem centrar os conflitos de uma estratégia alternativa sócio-política na luta entre o governo e o partido.



#### 4. Crise econômica e Sistema político: Algumas Hipóteses

As análises políticas sobre a crise econômica dos anos 70 coincidem em apontar para o fato de que a crise econômica foi também coetânea com uma crise política. É de consenso que alguns aspectos essenciais desta crise política perduram independentemente do processo de ajuste econômico. Os sintomas essenciais da crise política que precedeu os distúrbios econômicos de 73 podem ser resumidos no descompasso entre sistema político e sociedade civil. Mais precisamente, as transformações de cunho sócio-econômico dos anos 60, a forma em que os partidos de massa perdem substância, na procura de maior abrangência, criaram um forte descompasso de representatividade entre sociedade e o Sistema político. (Pizzorno, Touraine)

As manifestações variadas deste descompasso estariam na perda de legitimidade dos partidos, no divórcio dentro dos partidos entre base e cúpula, na despolitização do universo político em geral, na alienação sobre a condução das políticas públicas, no aumento de "lobbies corporativos", no maior índice de conflitos políticos e econômicos, no aparecimento de movimentos alternativos, na radicalização política e na segmentação inter-partidária. (Schmitter, Offe, Touraine). Tais distúrbios, haveriam afetado a capacidade dos partidos em responder às demandas provenientes da sociedade em geral, como também a possibilidade de abarcar conflitos dentro do âmbito institucional. Em outras palavras, a sociedade havia se tornado complexa e o sistema político estava atrasado com respeito a este progresso. (Ruffolo)

A crise econômica vem agravar este descompasso político expondo também a ineficiência do sistema político na gestão do Planejamento econômico. Assim sendo, se transgride além do princípio da representatividade e legitimidade, um outro importante dictame do bom funcionamento democrático: a possibilidade de evitar a confluência entre conflitos políticos e conflitos econômicos.



Os mecanismos reguladores do Estado de Bem Estar neo-keynesiano tornam possível, pela primeira vez na história industrial, que se compatibilize, sem graves conflitos, acumulação e bem estar. Concomitantemente o pluralismo das instituições políticas, ao alargar a representação de interesses faz com que os conflitos políticos encontrem soluções corporativas. Os polos centrais na manutenção do sistema são portanto a eficácia da regulação neo-keynesiana e do pluralismo institucional.

A crise dos 70 vem a por em perigo esta regra de ouro. O Estado não é tão exitoso ou equânime como pretendia, as instituições políticas perdem legitimidade e a gestão pública eficácia. Sem embargo, o grau de interação entre Estado e sociedade, política e mercado, impede que os sintomas políticos e econômicos da crise venham a se constituir em uma ameaça para o sistema democrático. O que se produz em vez é uma decadência econômica, acompanhada de um maior índice de conflitualidade e uma profunda divergência sobre a condução do processo político como um todo. (Habermas)

No caso dos países considerados no estudo, este quadro geral aplica-se só parcialmente. A perda de representatividade e legitimidade dos partidos, assim como o aumento da conflituosidade e a perda de eficácia da gestão pública nitidamente ocorrem. Todavia, estes fenômenos se apresentam em um contexto de crise muito maior: o da transição democrática por um lado e o de crise governamental por outro. Nos países em questão, somam-se aos conflitos descritos, mudanças de regime (Espanha e Brasil) e persistente queda de governo (Itália: aonde nenhuma legislatura durante os anos 70 completou seu tempo formal).

Uma possível explicação para esta crise está no caráter parcial dos processos de transição e consolidação democrática. A transição democrática será mais estável, quanto maior for a mobilização de massa durante o processo, a ruptura com as forças do regime precedente, a aceitação da cidadania ampliada para todos e o reconhecimento mútuo de direitos sócio-econômicos. Da mesma

forma a consolidação democrática será mais estável e menos conflituosa quão mais completo for o processo de transição. (Morlino)

Neste sentido, a experiência dos três países seria diversa. No caso espanhol, a transição teria preenchido quase todos os requisitos. Aceita-se a cidadania ampliada, o reconhecimento político de direitos sócio-econômicos e mais ainda, formulam-se pactos institucionais aonde se explicitam acordos econômicos e as regras políticas do novo comportamento democrático.

No caso brasileiro, a transição, ainda em curso, não parece haver preenchido nenhuma destas premissas. Não há ruptura radical com o regime precedente, falta o reconhecimento da cidadania ampliada, há uma ausência de pactos econômicos e grandes conflitos sobre as regras da democracia a ser instalada.

No caso italiano, o processo de consolidação também seria afetado por uma transição incompleta. Apesar da expansão da cidadania, da existência de acordos econômicos, não se produz regras políticas para a alternância no poder. (Morlino). Tal desacordo, faz com que a política partidária se mova em uma contínua guerra de posições, ocupando o espaço público e provocando uma permanente instabilidade nos termos de governância. (Pasquino). Da mesma forma, a consciência destes limites pelas classes políticas faz da reforma do Estado um objetivo sempre latente desde os anos 60.

Estas características permitem explicar porque a crise de representatividade dos partidos não é acompanhada de um processo de despolitização ou desmobilização e porque os partidos se vêem ameaçados por polarizações internas e movimentos alternativos que surgem em seus próprios âmbitos.

A associação entre a crise política dos 70, e a forma política da transição ou consolidação democrática torna também compreensível a relação entre instabilidade política e persistência de formas neo-corporativistas de representação de interesses



frente e dentro do Estado.

A transição e/ou consolidação incompleta, significam que: (i) a disputa pelo poder é coetânea com a formalização das regras do jogo político. - (ii) apesar de concordadas, as regras do jogo não representam um verdadeiro consenso entre as forças políticas.

O processo de transição brasileiro e muito particularmente, a relação entre classes políticas e constituinte, é um exemplo do primeiro caso onde luta pelo poder e a formalização das regras do jogo são coetâneas. As frequentes crises governamentais italianas e o complexíssimo processo de formação da coalização de governo é um exemplo do segundo caso. Dentro destes contextos, a persistência de representações neocorporativistas dentro do Estado, se explica pelo fato de que o Estado moderno, enquanto fonte de poder econômico e arbitragem política, precede o jogo político da transição e/ou consolidação.

A permanência e persistência da luta política, contribui para criar uma aparência de grande autonomia entre o universo político e o econômico, tornando particularmente difícil a associação entre gestão econômica e instabilidade política. As múltiplas quedas de governo na Itália dos anos 70 parecem disassociadas da crise econômica como parece indireta a relação entre desgoverno econômico no Brasil atual e a batalha dentro da Constituinte. No entanto, esta autonomia entre o universo político e a gestão econômica desaparece quando se considera que a luta política que se processa de forma corporativa, tem como objetivo o controle do Estado e sua mediação econômica. Estas complexidades tornam indispensável uma análise que relacione os principais aspectos do processo político às peculiaridades da gestão econômica. Trata-se em outras palavras de averiguar para os países em questão como se processou a busca de equilíbrio entre gestão da acumulação ameaçada pela crise e conflitos de representação de interesses. Propõe-se que através desta abordagem torna-se possível entender:

- a) confluência entre crise política e crise econômica,
- b) porque o sistema político se confronta com dificuldades particularmente agudas para gerir conflitos e
- c) que relações existem entre a crise política e as políticas de ajuste.

É importante salientar que a leitura político-econômica não implica em determinações causais diretas, entre as formas políticas da crise de 70 e as dificuldades econômicas impostas pela crise internacional. Da mesma forma, não se argumenta que o estilo do ajuste seja produto de causas políticas diretas.

O que se propõe é que existe um sistema de condicionamentos entre as manifestações econômicas da crise - (o ciclo inflação/recessão, desemprego/déficit fiscal), - a instabilidade política - (dificuldades de acordo sobre a estratégia econômica a ser empreendida, polarização inter-partidária, aumento de zonas de conflito e divórcio entre cúpula e base) - e a flexibilidade do setor público em exercer alternativas de ajuste - (opções sócio-políticas sobre o custo do ajuste).

Mais ainda, acredita-se para os países em questão, que as manifestações econômicas da crise afetam particularmente o sistema político porque:

- A intermediação financeira na acumulação industrial passa diretamente pelo setor público ou sua imediata esfera de influência.

- O mesmo setor público utiliza seu orçamento para compensar alterações na relação capital/trabalho.

- O sistema partidário relaciona-se com o setor público através de formas corporativas.

A presença destas três características, condiciona o ajuste mas não o determina. As políticas industriais utilizadas serão tanto produto das forças existentes, seu grau de institu-



cionalização e compromissos com a sociedade como dos dictames impostos pela crise e as obrigações advindas da inserção internacional das economias. Será o sistema político e seu grau de compromisso com a sociedade, o determinante final da estratégia de ajuste escolhida. Sem embargo, o "modus operandi" das relações Estado/sistema produtivo, Estado/sistema político é o condicionador através do qual as dificuldades econômicas se apresentam e as estratégias industriais de ajuste se definem.

Esta relação de intermediação, pode gerar impasse para o sistema político que bloqueiam a resolução do ajuste, como aparentemente ocorre no caso brasileiro, ou pode postergar uma situação de crise política implícita como no caso da Itália.

É o objetivo central desta pesquisa analisar de que forma as estratégias de ajuste escolhidas obedecem ou não aos dictames de compromissos passados entre o Estado e os setores produtivos.

##### 5. Termos da comparação

Os estudos de caso propostos não pretendem servir de base para a formulação de um modelo político de crise. Tampouco pretendem limitar-se a uma descrição de histórias particulares. Para tanto é necessário especificar o alcance assim como os limites da abordagem comparativa proposta.

As diferenças que separam política e economicamente os três países são por demais óbvias. Cada qual apresenta um histórico particular na consolidação de sua modernização burguesa, na formação de seu espaço nacional, na resolução de seu problema agrário e na formação de seus atores políticos.

Dentre os três, sobressai-se ainda mais a especificidade do caso brasileiro, integrado em um esquema econômico e geo-político à parte e que apesar de haver logrado uma perfor-

mance industrial importante, convive com desigualdades na estrutura de rendas, emprego e salário características da industrialização retardatária. Acrescenta-se ainda que a crise dos 70 trouxe ao país o ônus da maior dívida externa dos países industriais. Estas diferenças não obstante, parte-se do pressuposto de que o processo de consolidação industrial nos três países apresenta impasses e características que justificam a abordagem comparativa. As premissas para a comparação podem ser resumidas em três instâncias: um paradigma/predicamento comum na relação Estado/setor produtivo, os impasses postos pela crise para a manutenção do crescimento e os diferentes perfis políticos que condicionam a forma através da qual o Estado reage frente à crise.

No que diz respeito à relação Estado/setor produtivo, ressaltadas as particularidades histórico-políticas já mencionadas, argumenta-se que os três grandes países em questão compartilham: o legado de uma industrialização tardia, uma forte e multiface intervenção do Estado neste processo, um passado autoritário que determinou em parte as modalidades de regulação do mercado pelo Estado e condicionou a conformação do atual sistema político.

No que concerne o legado da industrialização tardia, a literatura econômica de cunho estruturalista, que não por acaso floresce nos três países, aponta para uma série de fatores que ademais das síndromes comuns as etapas iniciais do desenvolvimento capitalista, vem a determinar a intervenção do Estado nas relações produtivas.

Sem enfatizar demasiadamente a ortodoxia do pensamento estruturalista, vale salientar: que - apesar da consolidação do processo industrial, o legado da industrialização tardia deixa suas marcas na composição heterogênea da base industrial, na difusão do progresso técnico, na vulnerabilidade das empresas públicas, na fragilidade financeira das empresas privadas, na dualidade dos mercados de trabalho e na vulnerabilidade da economia como um todo a choques externos.



Todos esses condicionantes determinam a forma particular da presença e intervenção estatal no processo de acumulação. Em todos os três países escolhidos, o Estado atuou de forma constante enquanto empresário direto e indireto, empregador, capital financeiro, planejador, principal garantia da reprodução do capital assim como mediador dos conflitos criados pela inequidade da redistribuição. Tais características genéricas, particularizam-se quando se considera que para os três países o modelo integrado e modernizante da intervenção estatal foi fruto de regimes autoritários, e mais ainda, constituíram a maior fonte de legitimidade destes regimes.

Os efeitos combinados da industrialização tardia e das origens autoritárias da intervenção estatal geram formas particulares de regulação pública. Assim, os controles que vem a ser exercidos pelo Estado sobre a economia, sejam estas normas ou instituições, tendem a ser de tipo finalistas, contrastando-se com disciplinas de tipo condicionantes que prevalecem em outras economias de mercado.

Tais normativas com grande frequência são excessivamente detalhistas e pouco flexíveis, fazendo com que o aparato estatal de regulação econômica se sobreponha à sociedade.

As instituições que norteiam a regulação Estado/setor produtivo têm origem histórica diversas mas em quase todos os casos, são posteriores à burocracia pública, e mantêm com esta relações de dependência e conflito. Estes conflitos inter-Estado, são particularmente agudos entre administração direta e indireta, setores produtivos e órgãos de planejamento. A luta inter-burocrática, cria por sua vez zonas de autonomia dentro do Estado que dificultam não só o planejamento a longo e curto prazo, como também, fazem do centralismo financeiro uma arma política por excelência.

Tais entraves influenciam, por sua vez a relação entre sistema de representação de interesses e Estado. Independentemen-

te da evolução histórica dos primeiros atores políticos, o espaço ocupado pelo Estado e o regime de acumulação que se impõe, contribuem para criar uma zona de autonomia na relação entre Estado e sociedade civil. É neste sentido que se explica como os interesses corporativos (inerentes a todas as sociedades capitalistas) aqui se organizam dentro do espaço público, seja através do loteamento dos setores produtivos e administrativos estatais, ou da balcanização dos mesmos na luta por uma maior concentração relativa de poder. O fato de que a ocupação neo-corporativa do espaço público sobreviva pelo menos nos casos italianos e brasileiro, à derrocada de regimes autoritários vem a demonstrar que as explicações normativo políticas, muitas vezes de cunho moralizante, são de parca utilidade.

As formas peculiares em que o espaço público é ocupado pelos partidos e ou corporações políticas reforça a aparente "autonomia" do Estado sem que esta tenha contrapartida na área econômica. Gera-se um espaço de conflito político-burocrático a parte e por cima do sistema de regulação propriamente dito. Ou melhor, instalam-se dois espaços diferentes no sistema político, o da relação entre partidos e Estado e partidos e sociedade civil.

As três formas da relação partido/Estado: loteamento, corporativismo e privatização, reforçam por sua vez o aspecto clientelístico das relações político-sociais, divorciando-as da dinâmica econômica de mercado. Todos estes fenômenos contribuem para fragilizar a capacidade decisória do sistema político, deslegitimizar a vida partidária e complicar a relação entre partido e bases. Desta forma explica-se também porque as crises partidárias não advém nem são sinônimo de despolitização, ou em outros casos porque o sistema político, particularmente nos casos brasileiros e italianos, propõe a auto reforma como resposta à crise atual.

O terceiro fator que justifica a abordagem comparativa é a semelhança em alguns dos dilemas frente ao ajuste da crise dos 70.

A fragmentação e competitividade do mercado internacional e as transformações nas relações industriais a nível nacional, põe em questão as vantagens comparativas que estes países usufruíam para competir internacionalmente, obrigando-os a rever seus vínculos com o exterior.

Tal reorganização passa necessariamente pela reformulação das formas de financiamento dos setores públicos e privados, assim como enfrentamento com novas bases tecnológicas de produção.

Em todos os três casos, dado o peso do universo público no sistema de financiamento à indústria, o ajuste à crise implica em escolhas políticas que geram necessariamente conflitos, e colocam ainda mais em cheque a sua suposta "autonomia" do Estado frente às forças de mercado.

## 6. Organização Geral do Trabalho

As páginas precedentes indicam alguns dos principais linhamentos na relação entre a crise econômica dos 70, sua gestão pública e as políticas industriais do ajuste.

Ressalta-se a forma particular desta crise econômica para a Itália, Espanha e Brasil, o efeito desestabilizador no sistema financeiro público e a dificuldade de compatibilizar a administração política e econômica da crise. Propõe-se que as políticas de ajuste que surgem a partir dos 80, são em grande parte determinadas pela flexibilidade do setor público em compatibilizar, isolar e absorver os custos dos novos e velhos conflitos distributivos.

A capacidade de manobra do setor público é no entanto condicionada por uma série de fatores entre os quais se destacam: seu compromisso com a acumulação industrial, em particular a in-

terdependência entre setores produtivos público e privado, seu papel na intermediação financeira dos investimentos industriais assim como a relação entre o sistema político de representação e a administração estatal.

Compreender o sentido, alcance e implicações das políticas industriais que surgem a partir do ajuste, significa então associá-las a esta múltipla determinação do setor público. Para tanto propõe-se que os trabalhos da pesquisa organizem-se em torno dos seguintes cortes temporais e macro-variáveis.

Com respeito aos cortes temporais, serão considerados: o processo de expansão imediatamente prévio à crise, o momento da crise e as políticas de defesa conjunturais e finalmente a estratégia de mais longo prazo que se delinea a partir da década de 80. Com respeito às variáveis, se analisará: as políticas industriais de ajuste entendidas em seu sentido mais amplo, o sistema político de representação de interesses e a intermediação do setor público. As três variáveis consideradas, operam dentro de contextos políticos e econômico precisos, que não podem ser ignorados sob o risco de anularem todo o esforço comparativo. Faz-se portanto necessário que o trabalho comparativo seja precedido de um esforço de sistematização que delimite os principais elementos deste contexto político-econômico.

Os quadros a seguir indicam os cortes temporais sugeridos, os principais fatores a serem analisados historicamente assim como a composição das macro variáveis e os contextos onde estas operam.

QUADRO 1		
Expansão pré-crise	Crise e medidas imediatas	Ajuste
Itália 64....74	75.....82	83...87
Espanha 64....73	74.....82	82...87
Brasil 67....78	79.....82	83...87



O quadro acima indica datas aproximativas para o ciclo, que deverão ser definidas pelos grupos de trabalho. A análise do período de expansão pré-crise deverá ser resumida aos últimos anos antes da crise.

As datas apontadas para a crise e ajuste não significam que os ciclos de crise tenham se exaurido com as medidas de ajuste, ou que medidas de ajuste não tenham iniciado um possível ciclo de desestabilização. O quadro 2 agrega a este cronograma do ciclo os elementos substantivos a serem analisados em cada período.

QUADRO 2

Corte temporal: principais elementos econômicos e políticos

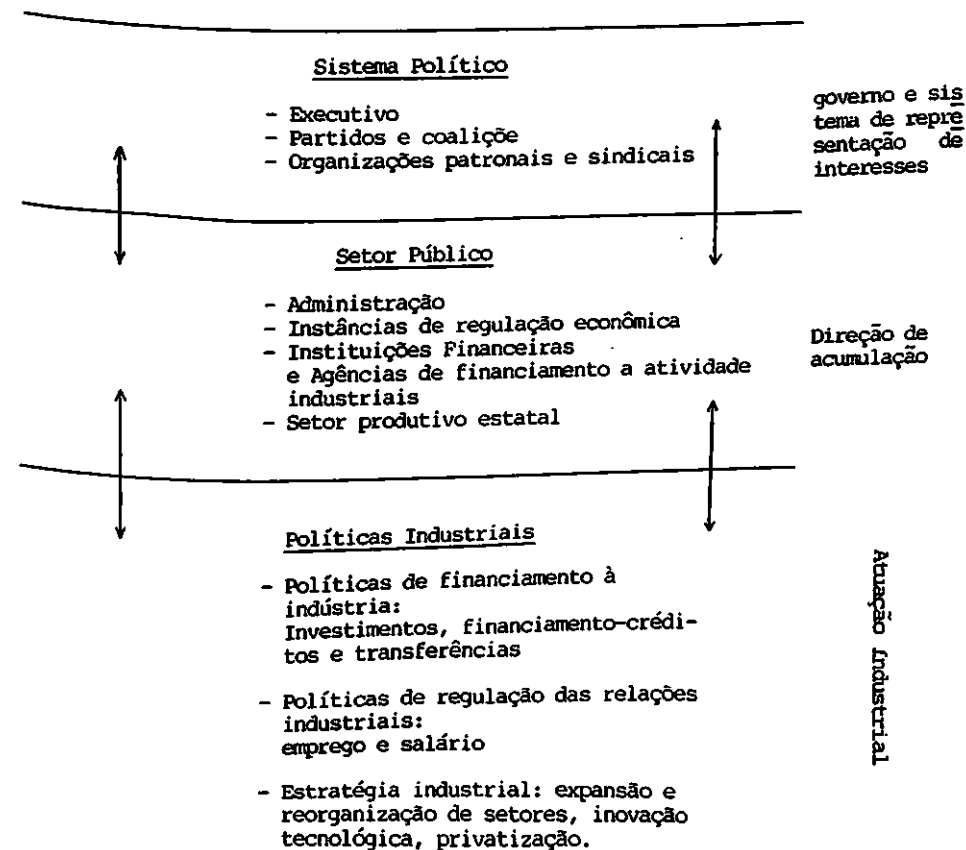
Expansão pré-crise	Crise e medidas imediatas	Ajuste
Legado sócio-econômico da expansão industrial Formas de financiamento à indústria	Impacto econômico da crise nos setores produtivos público e Impacto no sistema de financiamento à indústria.	Políticas industriais Reforma ou contínuismo nos:  - sistemas de financiamento à indústria  - regulação dos salários e política de emprego  - novos objetivos estratégicos  - consolidação, alargamento e/ou modificação nas representações de interesses frente ao setor público.
Conjuntura política	Reação do sistema político: cronologia das decisões de política pública	
Sistemas de representação de interesse frente ao setor público		

Os elementos aqui dispostos indicam os limites e abrangência da análise temporal cujo propósito é definir o contexto histórico das três principais variáveis.

O quadro 3 abaixo indica as 3 principais variáveis e suas interrelações. Cada variável foi subdividida em componentes. Esta subdivisão não implica que os estudos dos casos tenham que deter-se em análises aprofundadas destes elementos. O que importa é que no tratamento do sistema político e setor público, estejam especificadas as formas como atuam para estabelecer o sistema de representação de interesses e a direção e regulação da acumulação.

QUADRO 3

Macro variáveis e principais instâncias





As três variáveis descritas no quadro 3 funcionam em contextos político e econômico específicos. O quadro 4 a seguir indica os elementos deste contexto a serem considerados pelos estudos de caso.

#### QUADRO 4

##### Sistema político

- Processo de transição e consolidação democrática. representação e legitimidade dos partidos e organizações corporativas,
- Representação de interesses e formas decisórias na administração das políticas públicas

##### Setor público

- Peso e conformação do setor público nas relações industriais
- Conformação do sistema financeiro
- Relação com a estrutura tributária e fiscal
- Dívida interna e externa

##### Políticas Industriais

- Inserção econômica internacional
- Composição, financiamento, distribuição setorial e fronteira tecnológica do setor industrial
- Relação com as políticas macro-econômicas
- Relações sociais de produção

Os elementos indicados no quadro 4, representam condicionamentos e entraves à atuação das três variáveis escolhidas. O quadro não é exaustivo, seu propósito é apontar para elementos que podem vir a influenciar positivamente ou negativamente a relação entre sistema político e setor público na determinação de políticas industriais de ajuste.

Os quadros apresentados anteriormente permitem a identificação das principais etapas da pesquisa e a elaboração de um cronograma de atividades. Seguindo os recortes temporais e estruturais estabelecidos, pode-se antever as seguintes etapas:

#### 1. Expansão pré-crise e ruptura

Perfil das principais variáveis macro-econômicas  
Análise do perfil da intervenção do Estado  
Análise das características do sistema de financiamento à indústria  
Análise do sistema de representação de interesses e relação com o setor público  
Conjuntura política da expansão e ruptura

#### 2. A crise e medidas imediatas

Impacto da crise nos setores produtivos  
Performance das principais variáveis econômicas  
Impacto no sistema de financiamento  
Reação do sistema político  
Cronologia das medidas políticas de gestão

#### 3. O ajuste (a)

O ajuste monetário e seu impacto  
Reformas e reajustes no sistema financeiro  
Reforma e reajuste na regulação dos salários  
Perfil dos investimentos e emprego



## 4. O ajuste (b)

Nova composição Capital/Trabalho  
 Reação dos interesses corporativos às medidas de ajuste  
 Reorganização da regulação econômica estatal

## 5. O ajuste (c)

Estratégias industriais

## 6. O ajuste (d)

A gestão do ajuste e o sistema político

As 6 etapas descritas deverão permitir a elaboração de um modelo de alternativas de ajuste

## Cronograma das atividades

	1988	1989	1990
Etapa 1 Expansão pré-crise e ruptura	x		
Etapa 2 A crise e medidas imediatas	x x		
Etapa 3 O ajuste (a) Encontro das equipes	x		
Etapa 4 O ajuste (b)		x	
Etapa 5 O ajuste (c)		x	
Etapa 6 O ajuste (d) Encontro das equipes Modelo		x	x
Final			

## Bibliografia

- Boyer, R. Capitalismes Fin de Siecle, PUF Paris, 1986
- Crozier M. e Huntigton S. The Crisis of Democracy, New York University Press, 1975
- Habermas J. Legitimation Crisis, Beacon Press, 1975
- Fiori J. L. A Crise do Estado Brasileiro, Instituto de Economia Industrial, mimeo 1987
- Medeiros C. Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Instituto de Economia Industrial, 1986
- Momigliano F. Determinanti ed effetti dell'attività innovativa em E Genelli Per una Politica Dell'Innovazione Industriale, Franco Angeli, 1983
- Morlino L. "Consolidamento Democrático: Alcune Ipotesi Esplicative", Rivista Italiana di Scienza Politica, Dezembro 1986

- Offe C. Contradictions of the Welfare State, MIT Press, 1984
- Pasquino G. Il Sistema Politico Italiano, Laterza, 1985
- Perez Diaz V. El Retorno de la Sociedad Civil, Instituto de Estudios Económicos, 1987
- Piori M. e Sabel C. The Second Industrial Divide Basic Books, 1984
- Ruffolo G. La Qualità Sociale, Laterza, 1985
- Scognamiglio C. Stato e Industria in Europa: L'Italia, Il Mulino, 1979
- Touraine A. Le Retour de L'Acteur, Fayard, 1984
- Zoninsein J. Esquemas de Financiamento à Indústria: O Papel do BNDE, Instituto de Economia Industrial, 1986.



157. GIAMBIAGI, Fabio. Decisões Independentes, Expectativas e Racionalidade Econômica: Uma interpretação para o Fracasso dos congelamentos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 157) 25
158. JAGUARIBE, Anna Maria. Projeto Estado. Bases para uma comparação entre Brasil, Itália e Espanha nos anos 60-80. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 158) 38
159. OZORIO, Anna Luiza. A posição do ensino de economia na UFRJ: funcionários, professores e verbas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 159) 31
160. TAUILÉ, José Ricardo. Notas sobre tecnologia, trabalho e competitividade no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 160) 27
161. MEDICI, André Cezar. Observaciones sobre el financiamiento del sistema de salud argentino. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1988 (Discussão, 161) 33