

S
UFRJ/IEI
TD298

040031-9

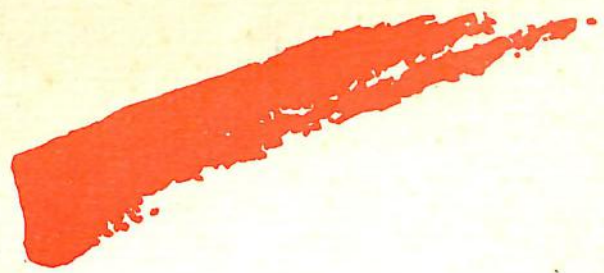
TEXTOS PARA DISCUSSÃO

n^o 298

***Para uma Economia Política do Estado
Brasileiro***

José Luís Fiori

*Instituto de
Economia
Industrial
UFRJ*





Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Para Uma Economia Política do Estado
Brasileiro*

José Luiz Fiori*



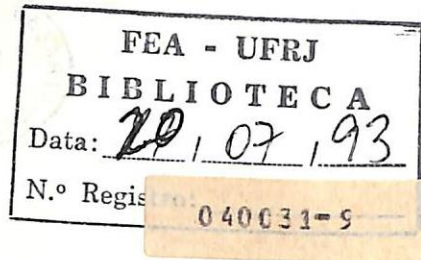
43 - 016609

1993

* Cientista político, Professor Titular do Instituto de Economia Industrial - IEI da UFRJ, e consultor do Instituto de Economia do Setor Público, IESP, da FUNDAP/Gov. de S.Paulo.

**Instituto de
Economia
Industrial
UFRJ**

Diretor
Ricardo Tolipan
Coordenador de Ensino
José Antonio Ortega
Coordenador de Pesquisa
João Luiz Maurity Sabóia
Gerente Administrativa
Sebastiana de Sousa Barros
Projeto Gráfico
José Antonio de Oliveira
Editoração Eletrônica
Jorge Amaro
Impressão
Célio de Almeida Mentor e Ronel José Gomes



S
UFRJ/IEI
TD 298

MS 94392

Ficha Catalográfica

FIORI, José Lulz

Para uma economia política do estado brasileiro. / José Lulz
Flori. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1993.

49p. 21cm. -- (Textos para Discussão. IEI/UFRJ; n° 298)

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

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial
Pálacio Universidade do Brasil
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ
295 1447 e 541 8148 (fax)

Para Uma Economia Política do Estado Brasileiro

Se, de dois indivíduos que de longe observam uma figura, um diz que ela é um homem e o outro que é um cavalo, antes de conjecturar que ambos não sabem distinguir um homem de um cavalo, é lícito pensar que tenham visto um centauro (e então seria possível sustentar que se equivocaram ambos, pois os centauros não existem).

Norbeto Bobbio
O Futuro da Democracia

Para Uma Economia Política do Estado Brasileiro

Não é nova a defesa do papel do Estado no desenvolvimento das economias capitalistas atrasadas. Mas tampouco são originais os argumentos ideológicos que hoje movem, nos países centrais e periféricos, o discurso neoliberal sobre a "despolitização dos mercados". Afinal, mercantilismo e livre-cambismo, assim como as teses nacionalistas e liberais, disputam e se sucedem na história capitalista numa recorrência que lembra, às vezes, a velha idéia grega da circularidade imóvel.

Na verdade faz mais de um século que Marx e Engels, de forma pioneira, transformaram o 'atraso' frente à industrialização inglesa e à revolução política francesa, em categoria explicativa da especificidade política do Estado no desenvolvimento econômico alemão. Desde então vários foram os autores que retomaram e trabalharam sobre o mesmo tema. Por esse caminho, e como resposta às preocupações ora de ordem científica, ora de ordem política, foram sendo mapeadas historicamente, as diferenças que individualizaram, a partir do fim do século XVIII, as "industrializações originárias" com relação às "industrializações tardias" que coincidiram com a 2ª Revolução Industrial, ou, ainda mais, com relação às exigências para que deslanchassem, depois da Segunda Guerra mundial, o que Albert Hirschman chamou de industrializações duplamente tardias ("late-late comers").

Mas foi sem dúvida Alexander Gershenkron quem organizou de forma mais sistemática - através de seus estudos de história econômica comparada divulgados a partir da década de cinquenta - a agenda acadêmica do debate e da pesquisa sobre os efeitos do 'atraso' no desenvolvimento econômico dos

chamados capitalismo tardios, associados ao papel diferenciador cumprido pelos estados, pelos sistemas financeiros e pelas ideologias no avanço de suas industrializações. Como foi ele também quem repôs a idéia seminal de Thorstein Veblen sobre o paradoxo das vantagens, para a industrialização, inerentes a essa condição de atraso. O mesmo papel de catalisador intelectual foi cumprido por Barrington Moore que, nos anos sessenta, deu solidez histórico-comparativa a um debate complementar que se encontrava em plena atualidade naquele momento. Isto é, sobre a fragilidade do liberalismo político nos capitalismo atrasados, associada à rigidez das relações sociais no campo - hipótese que permitia repensar, de forma historicamente mais ampla, as raízes sociológicas da indiscutível "afinidade eletiva" que se vinha percebendo entre as industrializações e modernizações tardias e os regimes políticos autoritários.

Esses autores, entretanto, não foram exceções. Na Europa como nos Estados Unidos esses temas adquiriram destaque, a partir da Segunda Guerra Mundial, graças a uma profunda reorganização de suas agendas intelectuais. Uma reorganização provocada, de um lado, pela necessidade política de reconstruir as economias "tardias" recém derrotadas, e, por outro, de desenvolver economicamente os países recém descolonizados. É nesse contexto, favorecido pelo avanço das idéias keynesianas, que se constrói nos países centrais um amplo consenso político e intelectual reconhecendo o papel indispensável do Estado, na condução estratégica das industrializações que Gershenkron chamaria, também, de "derivadas".

Nesta mesma época, mas longe do contexto europeu ou norte-americano, Raul Prebisch e a CEPAL, ainda que movidos por uma preocupação mais projectual do que teórica com respeito à América Latina, acabaram trazendo uma contribuição decisiva para o 'recondicionamento' conceitual do debate a propósito da indispensabilidade do Estado na superação do atraso econômico pela via da industrialização. Como é sabido, seus estudos partiam de um questionamento das vantagens e da eficácia universal do livre-cambismo, para postular analiticamente a existência de uma condição periférica

agravadora do problema do 'atraso' na evolução econômica do subdesenvolvimento latino-americano. No início da década de cinquenta, essas propostas, se cristalizaram num projeto de desenvolvimento que, partindo da afirmação da impossibilidade da industrialização espontânea na América Latina, propunham um programa de "indução à modernidade" que deveria ter na indústria a sua locomotiva e no Estado o seu planejador e impulsor. É bem verdade que o pensamento cepalino jamais aprofundou a discussão conceitual a propósito das condições de eficácia deste "Estado ideal", nem da natureza historicamente consolidada do Estado latino-americano. Essas questões só muito mais tarde mostraram-se decisivas no balanço evolutivo do projeto cepalino, sobretudo na comparação do fracasso econômico latino-americano dos anos oitenta em relação ao sucesso com que, paralelamente, as industrializações asiáticas, igualmente tardias ou derivadas, enfrentaram a crise e a reorganização da economia mundial.

Nos anos cinquenta, contudo, na América Latina como nos capitalismo avançados, o desenvolvimentismo dobrou as resistências liberais e consolidou um consenso análogo, em força e extensão, ao keynesianismo europeu. A proposta de criar uma economia nacional industrializada e independente, liderada pela ação inteligente do Estado, conquistou apoios que estenderam-se, em distintos momentos, do nacionalismo conservador ao anti-imperialismo de esquerda, passando pela adesão encabulada - mas ativa - dos liberais. Estes, aqui como em outros lugares, mantiveram-se teoricamente na defensiva durante todo este tempo, ainda que tivessem participado na grande maioria dos governos 'desenvolvimentistas', fossem eles democráticos ou autoritários.

Nesse sentido, pode-se dizer que a supremacia 'estado-desenvolvimentista' na América Latina foi a contraface da hegemonia 'keynesiana' na Europa. E esta supremacia construiu-se, em sua quase totalidade, sobre o suporte analítico e conceitual fornecido pelo pensamento e pelo projeto econômico cepalino. De tal forma que suas idéias centrais acabaram ocupando um espaço decisivo nas lutas políticas que cercaram

as transformações econômicas e sociais vividas pelo continente nas últimas quatro décadas.

Muito cedo, entretanto, já nos anos 50 e 60, ficou claro, para os observadores mais lúcidos e imparciais da realidade latino-americana, que a estratégia desenvolvimentista de industrialização só era viável em alguns de seus países. De tal maneira que, quando a crise internacional atingiu a América Latina, em meados da década de setenta, só era possível falar da vigência do projeto de industrialização de inspiração cepalina no Brasil e no México. Sendo que, no final dos anos 80, só o Brasil não havia abandonado de todo o ideário desenvolvimentista, ainda que este estivesse completamente paralisado pelo endividamento externo e pela falência econômica e política do Estado. Falência manifesta numa prolongada situação de ingovernabilidade que vem sendo acompanhada por uma lenta e complexa transição democrática.

É neste contexto que, no início da década de noventa, alcançam no Brasil um rápido sucesso, entre as elites políticas e intelectuais, as idéias que desde os anos setenta já fizeram hegemonias no pensamento econômico e político dos países centrais. Com uma década de atraso o neoliberalismo instrumentaliza, hoje, a pesada carga ideológica jamais feita contra o Estado brasileiro, visto como principal responsável pela 'estagnação' e pela perda econômica da década de 80.

Como ocorre periodicamente, uma nova hegemonia ideológica consegue varrer temporariamente o conhecimento adquirido, substituindo a história e a teoria pela pura e simples ideologia, capaz de convencer, subitamente, intelectuais e políticos de que, uma vez mais, é o mercado que isoladamente detém o segredo do sucesso econômico e da felicidade universal. Como sempre, fica difícil nesse momento de euforia ideológica pensar com objetividade e analisar com espírito crítico. De tal maneira que em pouco tempo as teses desenvolvimentistas foram postas teórica e ideologicamente na defensiva e sobrevivem, hoje, graças muito mais ao poder silencioso de resistência dos interesses que se constituíram à sua sombra do que à força de seus argumentos. A sua repentina fragilidade não deixa de surpreender aos menos atentos, mas esta foi uma consequência

inevitável das incoerências e contradições dos desenvolvimentistas, muito mais do que das virtudes ou originalidade dos novos argumentos liberais.

Na verdade o problema não é simples e não existem causas ou responsabilidades unilaterais. Até porque, por definição, a clássica separação entre Estado e economia ou sociedade civil adequa-se com dificuldade à realidade dos países de desenvolvimento tardio e periférico. E toda a questão reside em compreender estas relações e como elas explicam o sucesso e o fracasso simultâneos do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Pelo atalho das generalidades ideológicas desconsidera-se que o projeto desenvolvimentista foi sustentado, no Brasil, por uma sólida coalizão política conservadora que contou sempre com o apoio dos partidários do liberalismo econômico. Como também parece desconsiderar-se o fato de que, antes da crise dos anos oitenta, o desenvolvimentismo alcançou extraordinário sucesso em seu objetivo industrializante. E com isto consegue-se desviar a atenção teórica e política de que a crise final não apenas percorreu entropicamente o mesmo caminho do sucesso, como acabou atingindo, paradoxalmente, o seu próprio demiurgo, em um movimento cuja complexidade objetiva dificulta distinguir causas e efeitos.

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

De tal forma que, após quarenta anos de vigência do consenso estado-desenvolvimentista, no entrevero da luta política alimentada pela profundidade da crise econômica, foram esquecidas todas as lições da história sobre o atraso, as periferias e mesmo o papel estratégico dos estados, ainda mais

recentemente cumprido nas experiências de ajustamento à nova ordem econômica e política internacional por parte dos países da Ásia oriental.

Nesse sentido, fazer uma economia política da crise do Estado e do seu papel na trajetória do desenvolvimentismo latino-americano não é só uma tarefa política urgente mas pode ser também uma contribuição ao debate histórico e teórico mais amplo sobre os desenvolvimentos industriais nos capitalismo tardios e periféricos.

1. O Estado na Industrialização Brasileira

A bem sucedida história econômica da industrialização brasileira ocorreu, quase toda, depois da Segunda Guerra mundial, como foi também o caso, na Ásia, da Coréia, Taiwan e Índia e na América Latina, do México. Se a primeira onda de investimentos industriais estrangeiros trouxe para o Brasil, ainda nos anos vinte, as filiais das grandes corporações americanas, e se a crise internacional dos anos trinta foi a responsável pelo deslançamento de um extenso processo de industrialização por substituição de importações, verifica-se contudo que apenas depois dos anos cinquenta e que a indústria consolida-se como eixo dinâmico da economia brasileira (SERRA, 1982).

Assim, se entre 1945 e 1980 o Produto Interno Bruto cresce a uma taxa anual média de 7,1%, o crescimento do setor manufatureiro foi de 9% ao ano e a participação do setor industrial na Renda Interna passou de 26%, em 1949, para 33,4% em 1970. Neste período assiste-se igualmente a uma notável diversificação da pauta de exportações, quando os manufaturados chegaram a representar, no final dos anos oitenta, mais de 60% do total exportado pelo Brasil.

Essas mudanças fizeram com que a população economicamente ativa empregada pelo setor secundário passasse de 10,3% em 1940 para 25,3% em 1980. De tal maneira que, quando sobreveio a crise econômica dos anos oitenta, o caso brasileiro singularizava-se no contexto latino-americano, mas sobretudo pela extensão de sua indústria, pelo

porte de seu setor de bens de consumo durável e de bens de produção - os quais, em conjunto, representavam mais do que 30% de sua produção industrial - pelo seu grau de articulação interindustrial e, finalmente, pelo dinamismo de seu setor externo. Característica que já se manifesta no drive exportador dos anos setenta, mas que assume particular relevância a partir da década de oitenta, quando a ampliação dos superávits comerciais revela uma dimensão efetivamente estrutural (A. Castro e Souza, 1985). Todavia, não se explicam, como em outros casos latino-americanos, pelo simples efeito da valorização cíclica internacional das matérias primas, ou pela ação de políticas econômicas voltadas para a contração do consumo interno.

A trajetória seguida pela industrialização brasileira não parece afastar-se, neste sentido, pela sua velocidade e intensidade, de outros casos conhecidos de industrializações tardias ou retardatárias (KEMPT 1978, 1985). Também no Brasil, como nestes outros países, o Estado cumpriu um papel decisivo no financiamento dos grandes blocos de investimento, na criação da infra-estrutura, na produção direta de insumos e na articulação e proteção dos capitais privados nacionais e internacionais. Mas, ao contrário da maioria dos países que se industrializaram depois da Segunda Grande Guerra, no caso brasileiro, o Estado, além disto, fez uso continuado de um manejo heterodoxo de suas políticas fiscal e monetária, com vistas a incentivar o investimento e manter a lucratividade de um amplo e heterogêneo espectro de capitais, que tiveram enorme sucesso na preservação política de suas rentabilidades a despeito de seus diferenciais de produtividade.

Se já no século XIX se detectam sinais de uma incipiente preocupação protecionista da indústria, foi na virada do século XX que o Estado brasileiro assumiu uma responsabilidade crescente no mercado de trabalho e na operação da infra-estrutura de transportes. E é com a política de defesa do preço internacional do café, iniciada em 1906, que o Estado brasileiro passou a comprometer-se diretamente com uma política econômica cada vez mais afastada do ideário ortodoxo e liberal que a orientou durante o período do Império.

É somente a partir de 1930, quando se combinam os efeitos da crise econômica internacional com uma revolução política interna que encerra a República Velha (1889-1930) e abrem-se as portas ao regime ditatorial do Estado Novo (vigente entre 1937 e 1945), que o Estado passou a assumir ativamente o papel de regulador da economia. É neste período que se consolida nas elites brasileiras a hegemonia de idéias que passaram a defender o envolvimento do Estado na organização da sociedade e na construção da economia nacional. De tal forma que, elites até então predominantemente agrárias e conservadoras, posicionam-se em favor de uma política pública cada vez menos coadunada com o desideratum liberal e cada vez mais próxima do que, depois dos anos cinqüenta, assumiria a forma do chamado projeto desenvolvimentista.

Foi este novo pensamento, que Bolivar Lammounier (1977) chamou de "ideologia de estado" o responsável pela legitimação da política de defesa do setor agro-exportador frente à crise internacional de 1929, cujos efeitos industrializantes, entretanto, ainda não podem ser considerados resultado de uma ação intencional de tipo desenvolvimentista. Como legitimou também a profunda reforma institucional que a partir da Revolução de 30, e sobretudo a partir do Estado Novo, em 1937, permitiu a constituição de uma burocracia especializada e meritocrática, a qual capacitou o Estado a controlar e administrar funções macroeconômicas, e centralizar e normatizar as principais áreas da atividade produtiva nacional, até então estreitamente ligadas à exportação de produtos agrícolas.

São também dos anos trinta os códigos que regulamentam os serviços de utilidade pública e de informação estatística centralizada. São também obra incontestada do Estado Novo os primeiros planos visando a auto-suficiência energética e de transportes, assim como a criação das primeiras instâncias político-administrativas responsáveis por uma ação de coordenação e planejamento setorial.

Numa outra direção, o regime autoritário, que vigorou entre 1937 e 1945, consolidou uma legislação trabalhista de tipo estado-corporativa e uma legislação social que deram ao Estado uma capacidade permanente de intervenção no mercado de

trabalho, mesmo durante o período democrático que se estende de 1945 a 1964. Capacidade de intervir constringendo a ação sindical e orientando, através da regulação do salário-mínimo, instituído em 1940, a evolução salarial da economia brasileira.

O estatismo dos anos trinta prolongou-se na ideologia desenvolvimentista dos anos cinquenta, enquanto as instituições construídas pelo Estado corporativo e autoritário da primeira década transformaram-se no corpo institucional do Estado desenvolvimentista que irá comandar a industrialização brasileira entre 1950 e 1980. Durante este tempo o liberalismo econômico esteve na defensiva enquanto o liberalismo político foi explicitamente rejeitado pela 'ideologia de estado', e quase sempre considerado um elemento derivado ou secundário pela ideologia desenvolvimentista obcecada pelo desafio do atraso e a premência do crescimento econômico.

De qualquer maneira, no início dos anos cinquenta as condições ideológicas e institucionais estavam maduras para que o Estado assumisse o ideário do desenvolvimentismo industrializante. Depois de um intervalo que se estende de 1945 a 1950, marcado por um intenso debate sobre a direção estratégica do desenvolvimento brasileiro, o governo Vargas inicia, entre 1950 e 1954, um programa de ação visando desbloquear os "pontos de estrangulamento" que impediam o avanço da industrialização, segundo diagnóstico consensual na época. Para isto cria-se um sistema público de financiamento de natureza fiscal, baseado em empréstimos compulsórios e fundos vinculados, administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, entidade pública criada em 1953. Neste mesmo ano criava-se a Petrobrás, principal monopólio estatal, encarregado da exploração e refino do petróleo, e inaugura-se, com a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e Crédito, uma política de importações submetida ao desideratum industrializante.

O verdadeiro salto qualitativo da indústria brasileira ocorre, entretanto, entre 1955 e 1960, quando se verifica uma intensa expansão e diferenciação industrial, articulada diretamente pelo Estado e pelo seu primeiro plano global de ação: o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. É neste período que

se instalam no país as indústrias automobilística, naval, elétrica pesada, e de máquinas e equipamentos. Além disto, se estabelece legalmente (1957) a proteção tarifária do "similar nacional".

Apesar da fragilidade do sistema bancário, o país assistia a um verdadeiro boom industrial financiado sobretudo pelo capital estrangeiro e pelo investimento estatal. Nesta direção, ampliava-se a Companhia Siderúrgica Nacional, criada durante o primeiro governo Vargas, expandindo-se a Petrobrás e o setor estatal de produção de energia elétrica. A participação estatal na formação bruta de capital fixo passa de 3,1% para 8,2%, e os investimentos estatais globais aumentam à uma taxa aproximada de 15% ao ano em termos reais, criando-se vinte e três novas empresas públicas no período.

No plano organizacional da gestão, o Estado criou os 'grupos executivos' com representantes do setor público e privado, para desenhar e acompanhar a implementação das várias metas setoriais do Plano de Metas, gerando uma espécie de burocracia paralela, mas enxuta e impermeável às pressões da política populista e clientelista que caracterizavam, naquele momento, os traços fundamentais de funcionamento do sistema político democrático brasileiro. Sistema político que seria atropelado pela crise econômica de 1962 e pela ruptura da ordem constitucional promovida pelo golpe militar em 1964.

O novo regime autoritário se estenderá até 1985, sob o comando de uma aliança tecnocrático-militar, de tipo desenvolvimentista, que contou, apesar disto, com o apoio de uma coalizão sócio-econômica e política, obrigada a refrear sua retórica liberalizante em troca da preservação de velhos e novos interesses, extremamente heterogêneos e desiguais. Enquanto isto a nova ideologia de segurança nacional manteve-se solidamente alinhada em torno ao comando econômico estratégico do Estado e a tutela autoritária dos militares (CARDOSO, 1975 e 1979).

Após uma profunda reforma no arcabouço institucional da política econômica, do sistema financeiro e da própria estrutura administrativa do setor público, realizada entre 1964 e 1967, assiste-se à retomada do crescimento e da industrialização, a

partir de 1968, num ritmo similar ao de todas as industrializações tardias, e à expansão vertiginosa do setor público da economia. Se o governo "nacional-populista" de João Goulart (1961-1964) havia criado trinta e três novas empresas estatais, o regime militar implantou trezentos e duas, levando até o fim, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o projeto de construção de uma estrutura industrial integrada através de investimentos públicos ou privados, feitos, muitas vezes, em associação com o capital estrangeiro. Em todos os casos, o papel do Estado foi decisivo: seja através do investimento e da produção direta, seja através de ação indireta no financiamento interno e externo.

Nos anos 70, o Estado acentuou sua intervenção na promoção das exportações e na sustentação da demanda interna, através do manejo dos investimentos públicos, do financiamento à construção civil e da política cambial. Nesta direção, o II PND representou o último esforço integrado e ambicioso da política estatal voltada para a complementação da estrutura industrial. Sua implementação, na segunda metade dos anos 70, logrou, apesar das dificuldades aceleradas pela crise internacional, um avanço decisivo da indústrias pesada, ampliando a capacidade de produção de insumos básicos e de bens de capital, além de estimular e subsidiar um poderoso drive exportador de manufaturas. De tal forma que, se os anos 80 representaram uma década de crise e de indefinição, é indiscutível que na segunda metade da década de 70 o governo Geisel, navegando contra uma maré ideológica e econômica internacional desfavorável, foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e, certamente, o mais acabado realizador da proposta industrializante da CEPAL do final dos anos 40.

Após quase 50 anos de intervenção pública e crescimento contínuo, constituiu-se, no Brasil, uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capitais estatais, associada aos capitais privados nacionais e estrangeiros. No cumprimento de seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, o Estado criou uma ampla e complexa institucionalidade, que se expandiu e se especializou de forma contínua através de todo o período. Como produtor e coordenador

dos grandes blocos de investimento e principal agente de centralização financeira, o Estado brasileiro acabou montando extensas burocracias econômicas, em geral competentes na sua gestão setorial.

Apesar da legislação sindical ter se mantido praticamente a mesma desde a época do Estado Novo, o regime militar intensificou a repressão e a tutela do movimento sindical, ampliando sua interferência no cálculo dos reajustes salariais. E, a despeito dos esforços de centralização administrativa e universalização da cobertura, as políticas sociais dos governos militares não conseguiram compensar o quadro de desigualdades produzido, entre outras coisas, pelo achatamento salarial.

Apesar da manutenção das eleições, da existência de dois partidos políticos e de um Congresso que funcionou durante quase todo o período de vigência do regime militar, o comando tecno-burocrático do governo manteve-se impermeável ao voto graças à uma legislação extremamente restritiva e rigorosa, além da prática de eleições indiretas para os principais cargos executivos do país. O que, entretanto, não impediu a submissão de certas políticas estatais (sobretudo as sociais), aos interesses de uma ação parlamentar restrita ao varejo da troca do voto pelos serviços e favores públicos, nem tampouco impediu a progressiva submissão das chamadas áreas nobres de decisão da política econômica a interesses privados empresariais, sobre os quais o Estado jamais teve poder de comando efetivo.

Frente à crise internacional liderada pela política monetária norte-americana, nos anos oitenta, o Estado brasileiro passa a estatizar a dívida externa privada, utilizando a suas empresas estatais para contrair novos empréstimos internacionais que lhe permitissem rolar seus compromissos externos. Constrangido, entretanto, pela moratória mexicana de 1982, inicia uma série de políticas de estabilização e reajustamento estrutural, os quais não conseguirão impedir, até o final da década, a escalada de uma crise hiperinflacionária, o estrangulamento financeiro das empresas estatais e, finalmente, a falência fiscal do setor público e a ingovernabilidade macroeconômica. Neste contexto, entra em crise o regime autoritário, procede-se a uma transição democrática negociada

e adquirem força crescente as velhas idéias liberais. Os militares e os tecnocratas saem do primeiro plano e as elites empresariais e políticas, que ajudaram a construir e usufruir do Estado desenvolvimentista, passam a atacá-lo propondo sua desmontagem e a volta a um desenvolvimento assentado nas virtudes de uma economia aberta e auto-regulada.

2. Pacto e Estratégia

Parece haver consenso quanto ao papel que cumpriu o Estado como aglutinador do processo de acumulação industrial no Brasil. Foi ele quem sempre determinou "o nível de integração e as possibilidades de expansão que puderam ser alcançados pelo capital internacional, como também as áreas de expansão para o capital nacional privado... [de tal forma que] a abertura de novas fronteiras de acumulação passou sempre pela sua mediação..." (COUTINHO e BELLUZZO, 1982, pp. 22-23).

Entretanto, nem a extensão, nem as funções cumpridas pelo Setor Público dão conta, entretanto, da especificidade do papel do Estado na industrialização brasileira. Tampouco o autoritarismo do seu sistema político, durante o 'ciclo desenvolvimentista', é capaz por si só de explicar a forma de organização, a força e a fragilidade simultâneas das burocracias públicas frente aos interesses privados. Neste sentido, a crise dos anos oitenta teve um caráter didático ao exponenciar os verdadeiros aspectos e dimensões que fizeram a especificidade do "estilo de desenvolvimento" brasileiro. Na verdade, aspectos e dimensões de um pacto social, econômico e político que, em nosso entender, vigorou durante toda a trajetória desenvolvimentista, potenciando simultânea e contraditoriamente as forças propulsoras do crescimento econômico e as suas disfunções responsáveis pela entropia financeira e política que acabou paralisando, nos anos oitenta, o seu próprio condolieri, o Estado.

Um acordo, ou compromisso que não foi construído num só momento, nem teve, como é óbvio, uma realidade manifestamente contratual, constituindo-se, neste sentido,

num conjunto de regras implícitas, mas plenamente ativas na definição dos espaços e das relações que mantiveram entre si os vários atores sociais e políticos e os distintos agentes e blocos econômicos.

É claro que ao afirmarmos que a crise dos anos oitenta teve um efeito exponencial sobre os traços críticos que sempre estiveram presentes neste pacto - que em suas linhas essenciais permanece idêntico através das décadas desenvolvimentistas - , não estamos desconhecendo as profundas transformações estruturais produzidas pela industrialização e suas óbvias conseqüências sociais. Seria absurdo não perceber que a transformação material da base produtiva provocou, sobretudo a partir dos anos cinquenta, radicais modificações demográficas e sociológicas, culturais e políticas, gerando novos padrões de comportamento, grupos distintos de interesses etc.

Neste período, expandiu-se e fechou-se a fronteira agrícola, criaram-se novos e poderosos complexos agro-exportadores e agro-industriais e, simultaneamente, desfez-se e fragmentou-se a pequena propriedade tradicional, liberando ou expulsando populações forçadas a uma migração interna descontrolada, a qual mudou o panorama sócio-econômico e cultural de nossa mão de obra. Oligopolizaram-se e internacionalizaram-se novos setores produtivos, dando origem ou expandindo os complexos metal-mecânicos e petroquímico responsáveis pelo surgimento de uma 'moderna' classe operária. Cresceram as cidades, as massas marginais e as classes médias ligadas ou não a uma burocracia estatal em expansão com o crescimento do setor público da economia.

Neste mesmo tempo, como já vimos, ampliou-se e complexificou-se o aparelho institucional do Estado, ao mesmo tempo em que ocorreriam três mudanças de regime político, duas de sistema de governo, além de duas grandes reformas administrativas e outras tantas do sistema financeiro público, várias modificações do sistema fiscal e, no mínimo, três mudanças ocorreram na institucionalidade do sistema público de proteção social.

Mas seria uma cegueira analítica não perceber também que certos fenômenos mantiveram-se ou reapareceram

recorrentemente através do tempo, como, por exemplo, pelo lado econômico, a questão da estrutura fundiária tanto quanto as crises fiscais e cambiais, acrescidas das dificuldades crônicas de natureza financeira, assim como pelo lado sociológico, as várias formas de manifestação do autoritarismo imperante nas relações sociais de produção e, finalmente, pelo lado político, a permanente tensão entre os poderes locais e as centralizações autoritárias, e entre o populismo civil e o intervencionismo militar.

Combinação heterodoxa e explosiva de transformações e permanências, as quais parecem indicar que, inquestionavelmente, o Brasil teve uma industrialização tardia distinta daquelas ocorridas na segunda metade do século XIX estudadas por Gershenkron, ou das que Johnson (1983) e Amsden (1989), entre outros, identificaram nas experiências asiáticas do pós Segunda Guerra Mundial.

Em linguagem metafórica, podemos dizer que este pacto desenvolvimentista de natureza conservadora organizou-se em torno a cinco capítulos ou temas fundamentais: o das relações político-econômicas do Estado com os capitais privados e com o trabalho; o das relações de poder do Estado com as oligarquias regionais e com as "cidadanias urbanas", e finalmente, como uma quase consequência, o das relações do Estado, com o "privado" e o "público" e a própria Nação.

1º - O Estado e o Capital Privado

O primeiro ponto deste capítulo reafirma uma regra muito antiga e que permanecerá imutável: a intocabilidade da estrutura fundiária. Este aspecto faz parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agro-mercantil como condição do pacto industrializante.

Só num segundo momento, do ponto de vista hierárquico, é que puderam ser definidas as normas que pautaram as relações entre o Estado e o capital industrial, nacional e estrangeiro, na forma que alguns chamaram de "capitalismo associado" (CARDOSO, 1975). Mas este momento, de qualquer maneira,

foi bem anterior à aceleração industrial dos anos cinqüenta, coincidindo, na década de 1920, com a primeira onda de instalação das filiais estrangeiras ligadas à operação industrial. (LESSA e DAIN, 1982). Naquele momento estabelece-se o verdadeiro pacto fundacional do "tripé" industrial brasileiro (EVANS, 1980), regido por duas cláusulas básicas, e que tendo no Estado o seu grande avalista e gestor:

"A primeira cláusula dispoño como reserva para os capitais nacionais das órbitas de seu interesse crucial, como frentes de valorização. Tais órbitas eram não industriais e, entre elas, as filiais estrangeiras industriais não poderiam diversificar as inversões. A segunda estabelecendo uma regulação quanto à repartição horizontal da massa de lucros segundo a qual a rentabilidade das órbitas sob o controle do capital nacional não seria nunca inferior à da órbita industrial (sob controle estrangeiro naquele momento)..." (LESSA e DAIN, 1982, pp. 221-222).

A abrangência deste acordo, de que falam Lessa e Dain, ampliou-se com o avanço da industrialização, na medida em que os capitais nacionais também ingressavam na órbita industrial. Mas o que que é nele efetivamente essencial manteve-se ativo até os anos oitenta, produzindo alguns efeitos permanentes de ordem estrutural e institucional, condensados na forma que assumiram o financiamento e a expansão da produtividade industrial e na maneira pela qual organizaram-se a proteção e a arbitragem oferecida pelo Estado.

i) Assim, e em primeiro lugar, a fragilidade e dispersão do capital nacional, junto com a proteção dada a um sistema bancário privado atrofiado, foram os responsáveis pela transferência para o crédito público da responsabilidade pelo financiamento dos grandes projetos de investimento indispensáveis à industrialização. Mas ao mesmo tempo, a postura anti-estatal e a heterogeneidade dos interesses empresariais impediram sempre todas as tentativas de realizar uma centralização financeira mais ativa por parte do setor público. Como consequência, pode-se afirmar que no Brasil "as instituições públicas cumpriram apenas o lado passivo da função financeira, isto é, o de aportar massas de capital, sob

diversas formas, inclusive o de crédito subsidiado. Mas o sistema financeiro público não participou como sujeito do processo de monopolização do capital..." (Tavares, 1978, p. 42).

Desta forma, o financiamento da industrialização acabou sendo feito ora através do recurso à inflação, ora através do recurso ao endividamento público interno e externo, formas igualmente precárias de sustentação de um processo de crescimento que alguns chegaram a pensar que deveria ser auto-sustentado. De tal maneira que no Brasil o Estado jamais pode articular financeiramente, como na França, Japão ou Coréia, por exemplo, a estratégia da industrialização. O veto político e ideológico de seu suporte conservador colocou-o em uma função passiva e sustentada sobre bases extremamente frágeis, como ficaria demonstrado mais tarde quando tornaram-se escassos os recursos internacionais, já não sendo mais possível recorrer à inflação ou ao endividamento interno para apoiar o processo de acumulação industrial.

ii) Em segundo lugar, como resultado direto do que se chamou de "santa aliança", o capital internacional assumiu e manteve uma posição industrial hegemônica mas o capital nacional conseguiu, em todo momento, "manter massas de lucro que ultrapassaram sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas" (LESSA e DAIN, p. 225). Entretanto esta convivência, em um mesmo mercado, de capitais dotados de produtividade e competitividade distintas, só foi possível pelo exercício continuado de uma espécie de proteção estatal interna que impediu o processo inevitável de centralização) preservando politicamente os padrões "pervertidos" de valorização de certos segmentos do capital.

iii) Em terceiro lugar, como não poderia deixar de ser, o congelamento político deste protecionismo, que Fajnzylber (1983) chamou de "frívolo", foi responsável pela ausência de uma estratégia empresarial mais agressiva de desenvolvimento tecnológico visando aumentar a produtividade e a competitividade dos capitais nacionais, o que, evidentemente, acabou tendo efeitos nocivos globais sobre a produtividade e a competitividade da economia brasileira.

iv) Em quarto lugar estas opções ou vetos estratégicos acabaram propiciando "uma espécie de centralização imperfeita, algo como o bloqueio político-estrutural à centralização do capital" (LESSA e DAIN, p. 223). Bloqueio este responsável por um processo de monopolização setorial, que não foi acompanhado pela centralização dos capitais ou pela conglomeração empresarial, indispensável à multiplicação das energias privadas nos capitalismo tardios. De tal forma que, no Brasil, se o Estado não foi capaz de fazer uso de seu poder para articular de forma orgânica o processo de industrialização, tampouco ocorreu a articulação privada de qualquer tipo de 'capital financeiro'.

v) Um quinto efeito, produzido diretamente pelas regras políticas do pacto fundacional do desenvolvimentismo brasileiro, foi a manutenção e reprodução ampliada de uma heterogeneidade estrutural (PINTO, 1965) que se repôs em patamares cada vez mais complexos e distantes de tudo o que se pudesse ainda considerar próprio do velho "dualismo" de que muito se falou nos anos cinquenta. Heterogeneidade "moderna" que se instalou e ampliou, protegida politicamente, em todas as regiões e segmentos da economia.

vi) Outra consequência importante deu-se no plano da organização institucional da proteção e do poder de arbitragem do Estado. O poder de veto dos vários blocos de interesse regional ou setorial, reconhecidos pelo pacto original e reafirmados graças à sua contribuição financeira ou eleitoral para a reprodução política da ordem dominante, acabaram sedimentando grupos que se apropriaram, literalmente, dos centros de decisão estatal responsáveis pela proteção de seus mercados cativos. Este fenômeno cerceou, pesadamente, a autonomia das burocracias econômicas, tão presente e indispensável ao sucesso industrializante da Ásia oriental, ou mesmo da reconstrução francesa do pós Segunda Guerra. Pouca autonomia burocrática frente aos capitais nacionais, menor ainda frente aos capitais estrangeiros, cuja independência financeira e comercial foi peça inquestionável do capitalismo associado brasileiro.

Dessa forma, o Estado foi obrigado a compor "em torno a cada projeto seu, os interesses específicos e variáveis das empresas de cada segmento do capital. Mas como nenhum dos interesses ou blocos de interesse fosse capaz de se impor viabilizando o objetivo fixado pelo Estado, este se viu dardejado por uma onda de solicitações contraditórias que foi incapaz de conciliar e atender" (CARDOSO DE MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 157).

vii) Esta instabilidade e tensão permanentes não apenas diminuiu os graus de liberdade e de iniciativa estratégica autônoma por parte do Estado, como o impediu permanentemente de recuar, desfazendo proteções ou estabilizando a moeda. Pelo contrário, em todas as crises cíclicas que acompanharam a expansão industrial brasileira, as políticas ortodoxas de estabilização foram terminantemente vetadas pelos sócios do grande pacto originário, e só coube ao Estado a saída de "fugir para frente" (FIORI, 1984), buscando novas formas de endividamento capazes de reanimar o crescimento econômico no curto prazo, às custas de sua própria e crescente fragilização fiscal.

Este processo só fez aumentar e aprofundar, à cada nova crise, "a batalha entre os vários segmentos do capital pelo controle da capacidade de arbítrio monetário e jurídico do Estado... dando lugar a uma luta interminável e, como consequência, a uma instabilidade financeira e jurídico-política crônicas". (FIORI, 1984, pp. 207-208). Sem dúvida foi esta luta a grande responsável pela dissolução das "perspectivas futuras constantes", indispensáveis para os setores mais modernos da economia.

viii) A inflação, neste sentido, possui sempre uma dimensão fortemente política na medida em que foi peça essencial na compatibilização dos vários interesses confederados, os verdadeiros responsáveis pelo rumo instável e volátil da política macro-econômica desenvolvimentista. Desta forma, se a economia fechada e com uma moeda isolada internacionalmente - a despeito de sua forte dependência dos circuitos internacionais de capitais - permitiu ao Estado brasileiro pilotar com relativa

elasticidade as políticas monetária e cambial, subordinando-as, simultaneamente, aos interesses associados e ao seu desideratum industrializante, essa maior liberdade também impediu a realização das reformas que poderiam haver apontado para cenários macro-econômicos mais estáveis.

Esta opção, contudo, foi sempre evitada porque colocaria em rota de colisão os vários interesses econômicos envolvidos no pacto e comprometidos com a estratégia de industrialização. Ainda aqui, fugir para frente, transferindo custos e responsabilidades, foi a solução que acabou por ser adotada, até o momento em que, na crise dos anos oitenta, tornou-se inviável esta estratégia e simultaneamente vetado o recurso à estabilização.

2º - O Estado e o Trabalho

Com relação a este capítulo do pacto desenvolvimentista, não é demais lembrar que a escravidão, como forma dominante na organização do trabalho produtivo e tendo como avalista o regime monárquico (1822-1889), só foi abolida no Brasil em 1888. Além disto, a corrente migratória européia que veio substituir o trabalho escravo foi decididamente estimulado pelo Estado, o que faz do mercado de trabalho um espaço pioneiro de intervenção e regulação estatal. Excederia o objetivo deste trabalho lembrar, igualmente, a forma policial com que os governos da Velha República (1889-1930) enfrentaram a questão trabalhista. Ainda que as primeiras iniciativas legislativas, de tipo previdenciárias, datem de 1923, a regra básica que organizou a relação do Estado e dos capitais privados com a força de trabalho foi a repressão substituída ou complementada intermitentemente por várias formas de cooptação populista, sobretudo dos trabalhadores urbanos. Este padrão de relacionamento triangular entre o Estado, os capitais privados e os trabalhadores assalariados, manteve-se praticamente inalterado apesar das profundas transformações produzidas pelo processo de industrialização. Também aqui, portanto, as regras básicas que organizaram as relações trabalhistas durante

o “ciclo desenvolvimentista” foram definidas, experimentadas e consagradas muito antes que a indústria se transformasse no carro chefe do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Já comentamos, em outro lugar deste artigo, a natureza corporativa e autoritária da legislação trabalhista, sindical e salarial adotada pelo Estado brasileiro a partir do Estado Novo (1937-1945). E é esta mesma legislação que seguirá vigente, quase intacta, durante o período democrático de 1945 até 1964, e ainda durante o regime militar que se estende até 1985. Durante todo este tempo coube ao Estado a gestão coercitiva dos salários, exercida na fase democrática através da definição do valor referencial do “salário mínimo”, ou do estabelecimento dos salários do setor público, e durante a maior parte do regime militar através de uma fórmula oficial de cálculo de correção do valor da totalidade dos salários do setor privado. De maneira tal que se pode afirmar que uma regra básica do pacto conservador foi a da politização e estatização dos conflitos distributivos.

Mas esta foi apenas a fórmula adotada de sustentação - ainda que pela força, quando necessário - das regras que regularam a participação dos trabalhadores no pacto desenvolvimentista. Não só se definiu a participação permanente do Estado nas relações trabalhistas, restringendo ou reprimindo a atividade sindical, como se optou por uma industrialização com ‘baixos salários’ (MEDEIROS, 1992), com utilização extensiva e rotativa de uma mão de obra cuja qualificação nunca foi assumida como peça importante no desenvolvimento da competitividade micro-econômica. Uma opção por uma espécie de taylorismo sem fordismo.

A defesa desta estratégia salarial foi assumida explicitamente pelas associações empresariais brasileiras. “Partindo da constatação da grande heterogeneidade produtiva e regional da economia brasileira [assumida portanto, uma vez mais, como um dado imutável] os empresários propunham que o salário médio real deveria permanecer constante ou crescer abaixo do produto per capita... Nesta estratégia em que se racionalizava a necessidade de um crescimento com baixos salários, supunha-se que a expansão da massa salarial deveria ocorrer pela única

via do deslocamento da população ativa do campo para as grandes áreas urbanas” (MEDEIROS, 1922, p. 228). Desideratum assumido amplamente pelo regime militar, a partir de 1964, quando além de se adotar esta política salarial, extingue-se a estabilidade no emprego.

É extremamente sugestivo, nesse sentido, acompanhar a dinâmica sócio-econômica que desembocou nas crises políticas dos anos 60 e 80, sem que se possa afirmar, com rigor, que elas tenham sido precedidas por um fenômeno de “profit squeeze”; é significativo que elas ocorreram na seqüência de expansões salariais relevantes. Os avanços salariais foram sucedidos por acelerações inflacionárias associadas às imediatas crises fiscais e financeiras do Estado, durante as quais se estabeleceu pesada luta distributiva com vistas à preservação do poder de compra adquirido anteriormente. Essa luta sindical defensiva, aliás, foi nos dois casos definida pelas classes dominantes como um pretexto, do ponto de vista econômico, para acelerar os preços, aparecendo como fator político decisivo na alteração da ordem político-institucional.

Deste modo, não é de se espantar que a passagem da economia brasileira para um padrão de crescimento movido pelo consumo de massas tenha se transformado em uma miragem, sempre ultrapassada pelo movimento econômico de “fuga para frente” capitaneado por nossas elites políticas, militares e tecnocráticas. Por um lado, tivemos uma crise que acabou em golpe de Estado e, por outro, uma crise que desembocou na transição democrática acompanhada de um processo crônico de hiperinflação reprimida. Apesar das liberdades políticas e do movimento sindical, o resultado foi um novo arrocho salarial, ainda maior do que o ocorrido nos anos 60.

A consequência estrutural desta opção política definida no pacto conservador de sustentação do Estado desenvolvimentista, não foi apenas uma enorme dispersão salarial e segmentação dos mercados de trabalho, mas também a formação de um quadro de desigualdades sociais, individuais e regionais que hoje alcança níveis sem precedentes no mundo capitalista. De tal forma que, em 1980, a participação na renda do quintil mais

alto da população chegou a ser 27,7 vezes maior que a do quintil mais baixo. Desigualdade ampliada pela impotência do Estado frente aos interesses ligados à estrutura fundiária e à monopolização do espaço urbano, onde a acumulação de capital, nos marcos de uma expansão metropolitana desenfreada, acabou relegando uma parcela expressiva da população a um estado de marginalidade quase completo com relação ao acesso aos serviços sociais básicos.

Desigualdades sociais de tal monta que no momento da redemocratização, durante a crise econômica dos anos oitenta, ficou inviável apelar para uma política solidária de ajuste e estabilização assentada na pactuação social. E mais uma vez, por caminhos extremamente perversos, os salários reaparecem, no início dos anos noventa, como responsáveis pelo processo hiperinflacionário, sendo os trabalhadores chamados a sustentar uma política de ajuste e estabilização que os penaliza - de forma irônica se não fosse trágica - como responsáveis por uma inflação que acompanhou todo o percurso da industrialização brasileira, permanentemente sustentada sobre uma política de baixos salários.

3º - O Estado e as Oligarquias regionais

Como em vários outros países latino-americanos, desde a Independência (1822) que as relações entre o poder central e o caudilhismo local no Brasil se constituíram em elemento chave na organização e estabilização do Estado. Mas, a diferença dos demais países desse continente, no caso brasileiro a extensão territorial, a incomunicabilidade e a segmentação da atividade produtiva voltada predominantemente para os mercados externos, permitiu que os proprietários da terra construíssem oligarquias de poder regional extremamente sólidas. De tal maneira fortes e autônomas que se pode dizer que foi apenas o interesse comum frente às pressões externas favoráveis ao fim da escravidão, o elemento responsável pelos laços de dependência e 'solidariedade' mútua que sustentaram a unidade das instituições políticas nacionais, a despeito das distâncias

e diferenças. Por esta razão é que a abolição da escravidão, em 1888, desembocou na imediata proclamação da República em 1889, recolocando de forma nova e desafiadora o problema do equilíbrio geopolítico do poder entre as várias oligarquias regionais.

Durante a República Velha, ou também chamada de República Oligárquica (1889-1930), regulada por uma Constituição aprovada em 1891, de corte rigorosamente liberal, esta questão do equilíbrio foi resolvida através de um acordo informal conhecido pelo nome de "política de governadores". Reconhecia-se a autonomia jurídica e fiscal dos estados subnacionais e não se questionava o poder das frações oligárquicas eleitoralmente vitoriosas a nível local. Simultaneamente - ou em troca - as oligarquias regionais apoiavam um Estado central não intervencionista, reconhecendo uma hierarquia implícita entre os vários estados, esta, por sua vez, determinada pelo seu poder econômico relativo, e, portanto, pelos seus complexos agro-mercantis exportadores. Em lugar da escravidão, o interesse comum básico e implícito neste novo acordo foi o da intocabilidade da estrutura fundiária, sobre a qual sustentava-se o próprio poder das oligarquias condominiadas.

A Revolução de 1930 foi sobretudo um questionamento pelas armas das regras político-eleitorais em que se sustentou a 'política de governadores'. Mas a ditadura do Estado Novo foi além disto e propôs explicitamente, e como condição da modernidade, o esvaziamento do poder das oligarquias regionais.

Neste sentido, o Estado desenvolvimentista nasceu contra o condomínio oligárquico e a favor de uma centralização do poder considerada indispensável para a unificação e organização da sociedade e da economia brasileiras. Como, entretanto, jamais tivesse tido poder, condições, ou mesmo disposição de alterar as relações de propriedade da terra, a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista acabou sendo atenuada, corroida ou mesmo pervertida por uma relação de permanente tensão - inúmeros e heterogêneos interesses regionais.

Este fenômeno aconteceu ainda durante o Estado Novo mas manifestou-se, de forma muito mais aguda, durante o regime democrático que vigorou entre 1945 e 1964. Todavia, o que poderia parecer paradoxal, manteve-se vivo e ativo durante o regime militar, a despeito da política de concentração fiscal e do esvaziamento do poder político dos governadores estaduais. Durante todo este tempo, sucessivas modificações do sistema eleitoral de representação proporcional fizeram com que as zonas de maior 'atraso' político do país estivessem permanentemente, sobre-representadas no Congresso Nacional. Esta realidade possibilitou a neutralização do peso do voto 'moderno', predominantemente urbano, produzindo como resultado o conflito que Furtado (1979) percebeu na raiz da crise que desembocou no golpe militar de 1964. Isto é, entre a vontade inovadora das figuras presidenciais eleitas pelo voto universal e a resistência conservadora do Congresso, controlado por uma representação hipertrofiada dos bolsões de atraso político e de forte controle oligárquico.

Com o avanço do processo de industrialização e de urbanização, reduziu-se velozmente o poder das oligarquias agrárias da região centro-sul (mais industrializada) mantendo-se, todavia, idêntico em todo o norte e nordeste do país, locais onde mantiveram-se intactos enormes contingentes populacionais e eleitorais, ligados em geral aos setores produtivos mais atrasados da economia brasileira.

Não há dúvida de que com a industrialização as relações entre atraso e modernidade se complexificaram, afastando-se de um simples modelo dualista. A idéia de "heterogeneidade estrutural" aponta exatamente para esta nova configuração, onde bolsões de atraso político e econômico distribuem-se através de todas as regiões e setores de atividades. Mas não há dúvida, entretanto, que do ponto de vista estritamente político-eleitoral mantém-se uma certa sobreposição capaz de permitir a existência, até hoje, de regiões do país onde predominam as velhas oligarquias apoiadas em relações políticas de tipo pessoal, assentadas no favor ou na dependência econômica. Graças a isto, durante todo o ciclo desenvolvimentista, estas oligarquias que controlaram a economia e o poder político, nestas regiões

mais atrasadas, obtiveram posições e favores junto ao Estado central graças, exatamente, a esse seu grande poder de mobilização eleitoral, indispensável à reprodução política da ordem conservadora.

Mesmo durante a vigência do regime militar, foi impossível desfazer-se destes apoios e da conseqüente presença dos interesses oligárquicos nas estruturas e nos centros de decisão voltados para a modernidade industrial. De forma tal que esta regra de convivência e mútua dependência entre "modernidade" e "atraso" transformou-se em dimensão básica do pacto desenvolvimentista, constituindo-se na verdadeira essência do que Weffort (1978) chamou de Estado de Compromisso. Compromisso responsável pela fragilização da vontade modernizante das elites tecno-burocráticas e militares ligadas à administração central do Estado.

4º - O Estado e a "Cidadania Urbana"

Já se falou anteriormente sobre os dados que indicam a velocidade e intensidade que o processo de urbanização assumiu, no Brasil, a partir dos anos cinqüenta. Processo responsável pela expansão e renovação acelerada da população assalariada e pelo surgimento de grandes metrópoles onde se concentraram populações inteiramente marginalizadas dos mercados de trabalho ligados mais diretamente ao crescimento industrial (QUIJANO, 1974). Também este processo foi responsável pelo desequilíbrio do quadro geo-eleitoral vigente até os anos cinqüenta.

Se as limitações legais à cidadania política durante a República Velha foram tão estritas que nunca permitiram uma participação de mais do que 3% da população nas eleições presidenciais, durante o Estado Novo esta limitação foi absoluta e decorreu da natureza ditatorial do regime político. Mas, com a Constituição de 1946, apesar de sua restrição a participação eleitoral dos analfabetos, abriu-se espaço para uma nova e mais ampla cidadania política que foi sendo ocupado, a partir de então, pelas massas que imigravam para os grandes centros urbanos.

juntando-se à classe trabalhadora, às classes médias, ou mesmo aos bolsões de marginalidade.

O peso eleitoral desta nova cidadania cresceu aos saltos desde então, ameaçando com rapidez a força eleitoral das regiões mais atrasadas e ainda predominantemente agrícolas. Frente a este novo desafio as velhas estruturas de participação originariamente oligárquicas, mostraram-se inadequadas como canais de incorporação. Mas, apesar disto, foram suficientemente fortes para impor-se ao sistema político criado a partir de 1945, impedindo de forma sistemática e fortalecimento de partidos políticos nacionais e ideológicos.

De maneira tal que rapidamente desenhou-se, na linguagem de R. Dahl (1971), um quadro de incompatibilidade entre o volume e a extensão dos novos cidadãos urbanos por um lado, e por outro, a estreiteza da institucionalização e competição admitidas pelas velhas regras do pacto intra-oligárquico, transpostas para as estruturas políticas do Estado desenvolvimentista.

A resposta conservadora a este novo desafio teve várias faces, mas apresentou um denominador comum constante: o autoritarismo. Fosse ele explícito como nos anos trinta e depois dos anos sessenta, ou assumisse as formas da cooptação e do populismo, as quais impediram, nos anos democráticos, a consolidação de instituições representativas sólidas e eficazes.

Na verdade o pacto conservador que sustentou o Estado desenvolvimentista no Brasil não computou a participação democrática em nenhuma de suas formas, e jamais patrocinou, por conseqüência, a institucionalização de estruturas que pudessem dar conta das pressões pela ampliação da cidadania política e social.

Assim, quando foi obrigado a conviver com a democracia, o Estado não conseguiu impedir o aparecimento ou controlar a disseminação do populismo como única forma possível de mobilização eleitoral das populações urbanas. E só logrou responder ao desafio colocado pelo populismo, lançando mão da própria máquina estatal como instrumento de mobilização e cooptação clientelística de apoios, que tiveram como contraface, entre outras coisas, a erosão das hierarquias e da eficiência das

burocracias públicas, em particular daquelas voltadas à promoção e proteção social da população.

A rejeição do pacto conservador à idéia da participação política foi tão radical que, mesmo durante os longos períodos autoritários, as elites políticas, e mesmo o Estado, jamais propuseram qualquer tipo de mobilização popular como forma de sustentação e fortalecimento de seu projeto de modernização conservadora. Esta opção teve conseqüências remarcáveis:

i) **em primeiro lugar** na forma pela qual buscaram legitimar-se os vários governos e regimes identificados com o ideário desenvolvimentista. Isto é, pela via do desempenho e da eficiência:

ii) **em segundo lugar** na forma que assumiu o discurso do Estado e das elites políticas. Ao contrário do que vira Gershenkron, no caso brasileiro o ecletismo foi a nota dominante e as idéias foram embaralhadas de forma rigorosamente inconsistente e desmobilizadora. Desta forma, a componente nacionalista do desenvolvimentismo brasileiro jamais contou com a adesão popular massiva ou mesmo com o apoio do empresariado, acabando por se transformar na bandeira da "segurança nacional", de ressonância exclusivamente militar. Enquanto que sua componente estatista teve uma base que foi quase somente tecno-burocrática. Sendo que, quase sempre, essas duas componentes conviveram amistosamente, com um raivoso discurso 'liberalista' sustentado pela grande maioria do empresariado, que teve a "competência" de saber usufruir do Estado ao mesmo tempo em que o atacava ideologicamente.

5ª - O Estado, o "privado", o "público" e a Nação

É sabido que o nacionalismo afirmou-se no Brasil como um discurso crítico à ordem liberal através dos "publicistas" que, a partir da obra germinal de Alberto Torres sobre a Organização Nacional (1914), conseguem introduzir na agenda política a idéia de nação associada ao progresso econômico e à centralização estatal. Já vimos, de certa forma, nos pontos anteriores a maneira pela qual esta visão de nação, assumida como "economia nacional" a ser desenvolvida pelo esforço e

políticas estatais" (Hobsbawn/1990), aparece reatualizada, de forma extremamente ambígua, na ideologia estatista dos anos trinta e na estratégia desenvolvimentista dos anos cinquenta. Mas deve-se sublinhar que o pacto de que estamos falando, neste ponto, agregou aspectos novos que se mesclaram e até mesmo reforçaram os traços mais antigos ou "originários", presentes na relação independente do estado brasileiro com a sua nação.

No século XIX, no Brasil como na Europa, o liberalismo naufragou, por volta do anos quarenta, ao defrontar-se com uma realidade social e internacional que impediu o nascimento de um "vínculo coletivo" capaz de frear os interesses particulares e sustentar a existência de um povo-nação. No nosso caso, entretanto o mundo privado afirmou-se, sobretudo a partir de 1850, com a regularização da apropriação da terra e com a preservação da escravidão, apesar da Lei do Ventre Livre, como um espaço exclusivo dos proprietários que se relacionavam de forma direta e distante com o poder do estado imperial. A partir de então, se poderia dizer metaforicamente que o "privado" se afirma muito mais "fora" do que "contra" o poder interventor do estado. E isto ao mesmo tempo em que no Brasil este estado se construía sem um inimigo externo definido, o qual pudesse cumprir o papel alternativo do "estrangeiro" no estabelecimento de algum tipo de solidariedade interna.

São bem conhecidos os estudos sobre a natureza patrimonial do Estado brasileiro durante o Império, sobre a inserção política dos "homens livres na nossa ordem escravocrata", (Carvalho Franco, 1974) e sobre o seu papel na atrofia do "espaço privado" e da própria nação brasileira. A verdade é que foi o fracasso de nossa revolução liberal, barrada pela permanência da escravidão e a marginalização dos homens livres, que teve como contraface a transferência pura e simples da soberania, até o final do século dezanove, para os proprietários de terras e de escravos e a permanente obstrução de algum movimento revolucionário-democrático que pudesse sustentar, na idéia de povo-cidadão o fundamento simultâneo da nação e do estado. Ao mesmo tempo, nossa "virtuosa" inserção primário-exportadora na divisão internacional do trabalho, liderada pela

economia inglesa, e nosso isolamento geo-político no continente sul-americano, eliminaram qualquer idéia de afirmação de um poder nacional frente à hegemonia da Inglaterra, fator central nas industrializações tardias e nacionais ocorridas na Europa ou mesmo nos Estados Unidos.

Como consequência, no Brasil do século dezanove, a equação estado = nação = povo, viu-se traduzida na fórmula estado = proprietários = unidade territorial consolidando-se desta maneira como uma verdadeira matriz histórico-estrutural do país. Neste contexto a nação transformou-se em sinônimo de territorialidade, e não foi difícil conciliar o liberalismo econômico livre-cambista de nossas elites proprietárias com as relações internas escravistas de produção e a existência de um estado que conseguiu controlar a moeda, o fisco e a ordem interna, assentado sobre o "distante" poder dos proprietários e a ausência de cidadãos. Onde, no nosso caso, de forma aparentemente paradoxal, a atrofia do mundo privado e da nação acabasse facilitando, sempre que necessário, a apropriação patrimonial do estado pelos proprietários da terra.

A República Velha não altera basicamente estas regras, reatualizadas nas conhecidas relações do poder central com os governadores e as oligarquias regionais. Mas, já ali, apesar do caráter restritivo da legislação política, abrem-se algumas frestas para a emersão de uma cidadania embrionária mas concentrada, como já vimos, nos espaços urbanos e pressionada pelo fim da escravidão e pela nova população imigrante.

É sobre esta matéria histórica, a qual não conheceu nem a construção democrática nem a construção bélica da nação, que se desenha tardiamente um projeto de "economia nacional" que não alcançou a vitalidade e nem possuiu a força ou produziu as consequências do nacionalismo tardio vivido por alguns países europeus. Talvez porque já não fosse a sua hora histórica mas, muito provavelmente, porque agregou na prática elementos que reforçaram em muitos aspectos os problemas postos pela matriz do século XIX. Sobretudo se tivermos em conta que o projeto desenvolvimentista foi como já vimos muito mais "estatal" do que nacional, convivendo na maior parte do tempo com as

mesmas regras políticas que seguiram bloqueando o desenvolvimento da cidadania.

Não sendo de surpreender por isto, que nesta nova "amalgama" histórica, os militares e as burocracias públicas se transformassem nos verdadeiros depositários da dimensão nacional do projeto desenvolvimentista. Razão também pela qual este projeto nunca conseguiu se transformar num verdadeiro vetor ideológico mobilizador do empresariado e da população em geral. Ainda uma vez a idéia de nação seguiu mantendo sua força simbólica só enquanto sinônimo de unidade territorial, e por isto, como desde a Guerra do Paraguai os militares mantiveram-se como seus principais avalistas e sustentadores. Na verdade, uma vez mais o poder estratégico de nossas elites, ao impedir o avanço da cidadania, impediu simultaneamente o desenvolvimento, mesmo que tardio, de um povo-nação e com isto, impediu também, a separação indispensável à democracia entre o privado, o público e o estatal.

Além disto, a nova definição de nação como sinônimo de progresso econômico passou por um alinhamento geopolítico incondicional com os Estados Unidos a partir de 1941, e por uma estratégia de industrialização que, como já vimos, foi desde o seu início transnacionalizante. Como resultado, do ponto de vista econômico, construiu-se, uma das estruturas industriais mais internacionalizadas do mundo, ao que somou-se, sobretudo a partir de 1970, a sua precoce transnacionalização financeira, responsável pelo grande "salto à frente" ocorrido durante o governo Geisel. Fatos e dimensões que em seu devido tempo foram conceitualizados como aspectos fundamentais do que seria o fenômeno, primeiro, de nossa "dependência externa" e depois, de nosso "desenvolvimento associado".

A crise dos anos oitenta, neste sentido, apenas exasperou problemas históricos de "longa duração" e as contradições próprias de um projeto de economia nacional, fragorosamente derrotado pela sua própria burguesia nas duas ocasiões em que teve alguma aspiração "prussiana": com Vargas nos anos trinta e com Geisel nos anos setenta. Na crise, o estado desenvolvimentista brasileiro viu-se encurralado por sua falência

fiscal e pela perda do apoio empresarial, mas nela também explicitou-se o fato de que a "economia nacional" que ajudara a construir não controlava nacionalmente as suas principais decisões de investimento, ou fontes de financiamento. Graças a esta mesma crise foi possível também perceber que na ausência de um sólido mundo privado, capaz de gerar, a partir dos indivíduos-cidadãos e das classes politicamente organizadas, algum sentido ético de interesse coletivo ficara impossível barrar o avanço do utilitarismo voraz no plano societário, e da mercantilização quase completa dos serviços públicos e do próprio poder estatal.

A análise, ainda que suscinta, destas cinco dimensões do compromisso conservador que sustentou a estratégia industrializante no Brasil, nos permite extrair uma conclusão básica sobre a verdadeira natureza do Estado desenvolvimentista mais bem sucedido da América Latina.

Se as manifestações mais visíveis de sua fragilidade ocorreram nos planos fiscal e financeiro, as suas raízes foram políticas e resultaram, em última instância, dos limites impostos pelos interesses confederados à autonomia decisória do próprio Estado. Este expandiu sua organização e estendeu sua presença produtiva ou regulatória a quase todos os campos da atividade econômica e do relacionamento social. E o fez de forma quase permanentemente autoritária. Mas se ele foi "forte" no disciplinamento do trabalho e da cidadania urbana, mostrou-se extremamente fraco e submisso frente às demandas econômicas e políticas das Oligarquias ligadas ao atraso, e do "big business" que adquiriu condições e vantagens monopólicas, sem nunca comprometer-se, como nos casos asiáticos, com metas claras no plano da produtividade e da competitividade. E, menos ainda, no plano da proteção e qualificação de sua própria mão-de-obra.

Em raros momentos do "ciclo desenvolvimentista" a burocracia econômica do Estado conseguiu resistir às pressões externas e à sua própria 'balcanização' interna. Sua articulação estratégica de tipo orgânica, e os interesses dos capitais privados tenderam a se representar de forma individualizada e não

cooperativa através de articulações que, durante o regime militar, assumiram a forma que F.H. Cardoso chamou de "anéis burocráticos".

Esta fragilidade política do Estado obrigou-o a fugir permanentemente para frente e pelos caminhos de menor resistência, criando uma estrutura industrial altamente desenvolvida, porém sem auto-sustentação financeira e tecnológica. Uma industrialização que avançou, e além disto, ajustou-se a uma ambientação macro-econômica extremamente volátil e permanentemente inflacionária. Podendo-se afirmar com toda certeza que se o Estado brasileiro não repetiu o desempenho dos estados desenvolvimentistas asiáticos, tampouco foi keynesiano e, evidentemente, em nenhum momento foi social-democrata. Também não propiciou, do ponto de vista da organização social do trabalho, nada que se possa chamar de fordismo, nem alocou recursos ou mesmo construiu a institucionalidade adequada ao funcionamento do Welfare State. Enquanto que, com relação ao keynesianismo, seu recurso ao déficit público não visou o pleno emprego ou a sustentação do consumo, sendo muito mais o resultado de sua própria fraqueza e falta de poder real para sustentar o crescimento do setor moderno da economia, sem ser simultaneamente "atropelado" pelos seus setores mais atrasados. O mesmo problema reaparecendo nas crises cíclicas, quando o Estado não teve a indispensável margem de manobra para a implementação de políticas corretivas. Assim, nos momentos em que perdeu o controle da moeda, atropelado pela inflação, viu-se obrigado a desistir das políticas ortodoxas de estabilização e foi forçado a buscar uma saída abrindo novas frentes de expansão financiadas através de renovadas formas de endividamento, que só protelaram a explosão final, como veremos mais a frente.

3. Os Ciclos e as Crises

A história da industrialização brasileira mostra uma trajetória ritmada por ciclos expansivos potentes mas de curta duração, interrompidos por crises muito profundas de natureza quase invariavelmente econômica, tanto quanto política.

Também não é de hoje a percepção de que uma das características mais marcantes da "industrialização por substituição de importações" teve a ver com o desenho específico de seu ciclo econômico: "...as curvas de produção das recentes indústrias substitutivas de importações tendiam a ser quebradas, crescendo rapidamente quando as importações estavam sendo substituídas, mas desacelerando-se quando o prosseguimento do crescimento da demanda baseava-se no crescimento da demanda interna. Os lucros também seguiam este mesmo padrão quebrado. Assim, as indústrias passavam rapidamente de uma situação de alto crescimento e lucratividade para uma de maturidade precoce, com práticas monopolistas com baixas taxas de lucro, reduzido nível de investimento e envelhecimento das plantas e equipamentos" (FELIX, 1964, in: HIRSHMANN, 1968, p. 98).

A manutenção dos lucros neste tipo de economia foi, portanto, amplamente dependente da existência de novas frentes de investimentos substitutivos. E estas, por sua vez, dependeram do comportamento de dois fatores cruciais, isto é, a estrutura de financiamento e o grau de fragilidade cambial.

As expansões cíclicas iniciaram-se com estes investimentos substitutivos, mas o êxito desta "arrancada" não dependeu apenas do tipo de financiamento mas também da condição política imposta no sentido de que fossem simultaneamente abertos espaços de crescimento e lucratividade para os setores produtivos não beneficiados diretamente pela política industrial. Imposição que levou à expansão, politicamente condicionada, do crédito e da liquidez não ligados às exigências diretas da onda substitutiva. A adoção das políticas de contenção das importações somadas a este aumento do gasto público criaram, nos momentos de expansão, um clima generalizado de euforia com a realização de altas margens de lucros.

Contudo, a permanência do problema cambial e financeiro erodiu com rapidez e de forma recorrente o cenário macro-econômico. A expansão do déficit público - sem um correspondente mercado amplo de títulos públicos-, a sobrevalorização cambial, e o recrudescimento das tensões inflacionárias foram os fatores responsáveis e também

sinalizadores do início da instabilidade em cada um dos ciclos. Mas, ao primeiro sinal de mudanças na política econômica visando a reestabilização, repunha-se a discórdia entre as várias frações do capital capazes de defender politicamente seus direitos assegurados pelo acordo originário. Um poder de retaliação que não aparece considerado nos modelos utilizados pelos economistas, razão pela qual tiveram dificuldades para entender o reduzido poder da autoridade estatal no controle da expansão da liquidez e dos desequilíbrios macro-econômicos.

Por um lado, o baixo grau de abertura da economia agia duplamente: garantindo a alta lucratividade para os setores recém instalados e possibilitando ampla autonomia à gestão interna da moeda e do câmbio. Mas esta autonomia só existiu para fazer política expansiva, revelando-se inútil ou inexistente quando se tratou de trilhar o caminho oposto. Por outro lado e paradoxalmente, o reduzido porte dos novos setores e a rapidez dos ciclos expansivos tornou-os extremamente dependentes do gasto público, fazendo da inflação um elemento essencial para sustentar os seus lucros extraordinários quando o crescimento perdeu seu fôlego.

Dessa forma, convergiram nos momentos de desaceleração, o aumento da inflação com distribuição desigual de seus efeitos redistributivos, a crise cambial e financeira e o estreitamento fiscal do Estado. Fenômenos “econômicos” que coincidiram com o aumento do conflito distributivo por parte dos assalariados, com o aumento paralelo das pressões sobre o gasto público de todos os interesses privados dependentes. Nestes períodos é que o Estado desenvolvimentista mostrou sempre a sua face de fragilidade frente às pressões empresariais e políticas responsáveis pelo aprofundamento das crises fiscais.

Assim, se o pacto conservador vetou todas as tentativas para aumentar de forma permanente a arrecadação e a participação da carga fiscal sobre o produto, só restou ao Estado nos momentos de pressão o recurso ao endividamento, com seus óbvios efeitos circulares sobre a inflação e os demais desequilíbrios macro-econômicos, aguçados nos períodos de desaceleração das ondas substitutivas de importação.

Dessa forma o processo inflacionário, que nos momentos de expansão econômica esteve associado aos desajustes intersetoriais e ao aumento desproporcional dos gastos públicos, na recessão manteve-se como forma de sustentação dos lucros frente ao avanço das lutas distributivas. Além disso, a fragilidade cambial aparecia associada às tensões na balança comercial, na expansão do ciclo, e às tensões na conta de capitais nas fases recessivas.

Estas crises ‘fiscais’ periódicas foram, em geral, superadas através de reformas emergenciais, fiscais e/ou monetárias, as quais nunca conseguiram solucionar de forma permanente o problema de fundo ligado às limitações tributárias e à ausência de um mercado de capitais ativo, ou de um sistema bancário privado e solidário com o processo de industrialização. Tampouco conseguiram impedir que cada crise acabasse afetando, invariavelmente, não apenas os gastos convencionais, responsáveis pela qualidade dos serviços públicos, mas os próprios investimentos indispensáveis ao avanço do projeto industrializante.

Durante essas crises, tendo que arbitrar um crédito escasso e administrar uma moeda em crise, os governos buscaram quase sempre uma solução que apontava numa direção: impondo uma nova ‘credibilidade’ da moeda através da centralização do poder político, feita geralmente de forma autoritária, e ‘fugindo para frente’ através das novas fronteiras de expansão abertas com o apoio de recursos externos. É por essa razão que as crises cíclicas deste padrão de crescimento econômico foram sempre mais graves e profundas quando o problema fiscal interno coincidiu com problemas financeiros internacionais, capazes de bloquear a possibilidade de ‘fuga para frente’. Nestes casos, o “encilhamento financeiro” foi em reformas radicais do Estado enquanto organização político-administrativa e pacto de dominação.

Em todas as crises as pressões favoráveis à “socialização das perdas” vieram acompanhadas de um violento e paradoxal ataque empresarial contra a intervenção econômica do setor público, antes tão bem recebida e até considerada indispensável

nas horas de euforia e crescimento. Mesmo que as soluções dadas pelos vários governos acabassem por fortalecer, de maneira muito semelhante, a “indesejada” intervenção estatal e sua associação com os capitais estrangeiros.

E isto porque, se o empresariado sempre resistiu ideologicamente ao intervencionismo estatal, cedeu invariavelmente a ele em troca de uma ‘proteção’ que teve como efeito, no plano institucional, o que alguns chamaram de “cartorialização” e outros de “privatização” do Estado e da “ordem”. Esta realidade produziu, como conseqüência, um regime extremamente autoritário de relações de trabalho, além de ser concentrador e excludente do ponto de vista salarial e da distribuição de renda, como já se comentou.

Algo diferente, entretanto, começou a ocorrer nos anos setenta, quando o governo do General Geisel (1974-1979) respondeu às renovadas dificuldades cambiais e financeiras produzidas pelo primeiro choque do petróleo, com um plano de governo (o II Plano Nacional de Desenvolvimento) que objetivava completar o processo de substituição de importações de insumos básicos e realizar o salto definitivo da industrialização pesada. Para financiá-lo, uma vez mais, o governo recorreu ao endividamento externo, com as conseqüências econômicas conhecidas: o aumento das taxas de juros internacionais, seguidos da estatização da dívida privada externa, levaram ao exponenciamento da dívida pública interna e à erosão patrimonial e financeira responsáveis pela nova crise ‘fiscal’ dos anos oitenta. Mas esta, como na década de 1930, conjugou-se com uma crise financeira internacional que, sobretudo depois da moratória mexicana de 1982, inviabilizou uma nova retomada do crescimento. Os fatos e as conseqüências econômicas desta crise são bastante conhecidas. Mais obscuras são as razões políticas que nos fizeram situar neste episódio o momento terminal do pacto e do Estado desenvolvimentista (FIORI, 1984).

Nesta direção, o que se tem chamado de “transição democrática” encobre, no caso brasileiro, vários aspectos de uma crise política que evoluiu do esgotamento do regime autoritário para uma situação de ingovernabilidade crônica. A

história tem destacado dois acontecimentos decisivos nesta decomposição política do “autoritarismo burocrático” (O’DONNELL, 1977 e 1986):

i) a “indisciplina eleitoral” das classes médias urbanas que a partir das eleições para o Congresso Nacional, em 1974, infringiram várias derrotas ao governo, obrigando o regime militar à uma estratégia de “abertura controlada” e de sucessivas e apressadas reformas eleitorais e partidárias;

ii) a “indisciplina sindical”, que a partir do sucesso das greves de 1978 e de 1979 na indústria automobilística de São Paulo, representou o surgimento de um novo sindicalismo, independente do Estado, e de uma classe operária disposta a não mais aceitar a tutela sindical e salarial do Estado. Os trabalhadores começavam, naquele momento, a questionar de forma radical e ‘moderna’ a um só tempo, a continuidade de um padrão de industrialização que se pautou pela política de “baixos salários”. Mas nós destacariamos ainda mais dois fatos importantes para explicar a crise: primeiro, a “indisciplina do capital”, verdadeiro golpe mortal recebido pelo regime autoritário quando os empresários, sobretudo paulistas deixam de solidarizar-se, de forma definitiva, a partir de 1977-1978, com a proposta ‘prussiana’ do General Geisel de salvar o projeto desenvolvimentista através do que os empresários consideraram uma decidida opção pelo “capitalismo de Estado”. Naquele momento, à diferença do passado, cristalizou-se um veto que atingiu em cheio à própria estratégia global vigente desde os anos trinta. Foi a partir dali que o empresariado brasileiro se converteu à “causa democrática”, inicialmente como forma de veto ao próprio desideratum desenvolvimentista. Devendo-se sublinhar que com isto, questionavam-se também as regras do velho acordo conservador, em que se sustentara a industrialização brasileira. Se o Estado e o capital estrangeiro dele ‘desertaram’ por razões econômicas a partir de 1982, há que reconhecer que quem primeiro abandonou o pacto foi o empresariado nacional, e por razões eminentemente ideológicas. E este é um aspecto decisivo para a compreensão da ingovernabilidade dos anos oitenta, e da crise orgânica vivida pelo Estado brasileiro. Como também foi decisivo para isto, em

nosso entender, o que poderíamos chamar de processo de “dessolidarização externa”, ou norteamericana com o regime militar brasileiro e sua estratégia econômica. O que ficou cada vez mais visível a partir da política de defesa dos “direitos humanos” do governo Carter, que na segunda metade dos anos setenta representou um veto explícito aos governos autoritários fora os governos da América Latina, aí incluindo-se o Brasil. Devendo-se relembrar que foi neste mesmo período, também, que acirrou-se o conflito entre o Brasil e os Estados Unidos em torno da política nuclear do governo Geisel, quem foi responsável, por outro lado, pela ruptura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos vigente desde o início da década dos cinquenta.

É verdade que a política do “dólar forte” do final do governo Carter somada ao neoliberalismo ideológico do governo Reagan, o “constrangimento” geopolítico brasileiro mudou de clave passando desde então pelo afastamento brasileiro do sistema financeiro internacional e pelo veto do governo norteamericano todo tipo de intervencionismo, protecionismo ou nacionalismo.

Sem a inclusão destas duas outras dimensões, ao lado das “indisciplinas” eleitoral e sindical fica difícil compreender uma crise de Estado que pelas suas dimensões parece indicar o esgotamento do seu próprio pacto de sustentação.

4. As Dimensões do Impasse

Os dados são expressivos. Durante a década de 1980 houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal. E, sintomático, este descalabro político econômico iniciou-se exatamente em 1979, quando o então ministro da Fazenda do governo Figueiredo (1979-1985), Delfim Netto, alterou o valor do dinheiro e dos salários, prefixando a correção monetária,

desvalorizando o câmbio, controlando as taxas de interesse e aumentando os níveis de indexação salarial.

Tudo isso acontecia simultaneamente à mudança na política monetária norte-americana, a qual desencadeava a grande crise econômica mundial que se estendeu até à metade dos anos oitenta, exponenciando a dívida externa dos países devedores e fechando as portas à uma nova tentativa brasileira de retomada do crescimento com endividamento externo. Mas também, no mesmo momento em que os empresários e os trabalhadores brasileiros questionavam as regras básicas que normatizaram suas relações políticas com o Estado desenvolvimentista. A partir daquele momento as manifestações críticas se acumularam em velocidade crescente, e a perda de poder do Estado passou a refletir-se de forma mais manifesta na sinuosidade e impotência de sua política econômica, frente ao avanço acelerado do processo inflacionário e a permanência da estagnação econômica.

Foi neste contexto, e sobretudo na segunda metade da década de oitenta, que as elites políticas conservadoras e as principais lideranças empresariais brasileiras aderiram entusiasticamente às teses incluídas no que John Williamson (1990) chamou de “consenso de Washington”: um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas “estruturais” visando desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional. Idéias que, como já vimos, ornamentaram a retórica empresarial nos momentos de recessão cíclica, mas que jamais puderam ser levadas à frente graças ao veto político das facções que seriam mais diretamente afetadas pela estabilização.

Hoje, entretanto, o vigor deste novo consenso liberal é bem maior do que em outras épocas. O problema está em que estas velhas-novas idéias já não conseguem dar conta, nem analítica nem profeticamente, das dificuldades e do impasse que vivem a economia e a sociedade brasileira. E isto graças ao contraditório sucesso industrializante da política atualmente criticada pelo empresariado nacional.

Como já se comentou, o Brasil possuía no início dos anos oitenta um tecido industrial, um dinamismo exportador e uma diversificação comercial sem qualquer paralelo no contexto latino-americano. Este fenômeno somado às dimensões continentais da economia e às imensas desigualdades da sociedade brasileira, tornam muito difícil a aceitação dos custos de um processo de estabilização ortodoxa, aumentando as resistências a um ajustamento produtivo que aponte, como no Chile e na Argentina, para uma reespecialização produtiva baseada em vantagens comparativas internacionais.

Além disto, a estrutura industrial brasileira não possui qualquer complementariedade com a dos Estados Unidos ou com qualquer outro parceiro comercial relevante. Eliminando-se, com isto, a hipótese de um cenário de integração comercial *suficientemente vigoroso* e capaz de orientar uma reestruturação "expontânea" ao nível das empresas, como vem ocorrendo no México.

Estas questões estão indicando que a paralisia do Estado brasileiro hoje deve-se não à fraqueza e fragilidade de sua economia, senão ao contrário, está ligada ao fato de que tenha completado uma industrialização pesada, cujo porte já não se ajusta passivamente - a não ser sob o impacto de um enorme custo econômico e social - às mudanças do contexto internacional.

Do ponto de vista estritamente econômico esse é o grande impasse: a economia brasileira, ao contrário de outras de menor porte, não admite saídas assentadas exclusivamente no dinamismo do setor exportador. Mas, além disso, o Brasil tampouco tem complementariedades decisivas com algum bloco comercial regional, só restando ao país um complexo caminho de profunda reestruturação produtiva e tecnológica.

Tudo isso porque, diferentemente do atual momento, nos anos setenta os horizontes industriais e tecnológicos brasileiros eram nítidos e conhecidos, pautando-se em um padrão manufatureiro completado internacionalmente. A partir dos anos oitenta, o problema se fez mais complexo, pois já inexistiam setores industriais básicos a serem construídos dentro do padrão da 2ª Revolução Industrial, uma vez que esta estrutura

industrial encontra-se praticamente consolidada no Brasil. O problema está em que as fragilidades da fase anterior se mantiveram, e a falta de um desenvolvimento tecnológico sustentado e de uma mão de obra qualificada impedem, hoje, que a economia brasileira possa dar o salto da terceira Revolução Industrial.

Contudo para que isto fosse viável, a estratégia mais correta deveria ser a oposta da que vem entusiasmando as elites intelectuais políticas e empresariais brasileiras. Implicaria na existência de um Estado nacional capaz de assumir o comando estratégico de um esforço de construção de cenários e trajetórias de crescimento.

Mas este Estado já não pode continuar utilizando-se da velha fórmula baseada na "fuga para frente" e nos "baixos salários". A superação da crise atual passa pelo desenho de uma estratégia e supõe o realinhamento dos velhos compromissos entre o Estado, os capitais privados e os trabalhadores. Esta é a verdadeira essência da reforma do Estado a ser feita hoje, muito mais profunda do que a que ocorreu nos anos trinta. Uma reforma, aliás, que já se iniciou com a redemocratização das instituições políticas e sindicais, mas que ainda enfrentará muitas dificuldades sobretudo porque, diferentemente do pensamento neoliberal, este Estado deveria ser 'forte' sem ser extenso e autoritário como foi o Estado desenvolvimentista.

Ao contrário portanto das convicções neoliberais, as transformações que se impõem no momento apontam para um novo e decisivo papel do Estado. Transformações que deveriam colocá-lo na posição de sustentáculo fundamental das estratégias empresariais de conquista de novos mercados, além de fazê-lo promotor ativo de políticas de proteção social e requalificação da mão-de-obra trabalhadora. Um Estado que fosse forte e ágil, simultaneamente autônomo e democrático, responsável pelo desenho e articulação estratégica de um novo estilo de desenvolvimento, compatível com o avanço da cidadania social e política das populações até hoje marginalizadas.

Pequeno problema: este projeto supõe um outro pacto ou compromisso radicalmente distinto daquele que se consolidou

a partir dos anos trinta. E isto ainda parece ser, neste início da década de noventa, o próprio círculo quadrado. Sobretudo se tivermos em conta que à difícil conciliação dos interesses internos, multiplicados pelo processo de democratização, devem ser tomados em conta já como um dado de realidade irreversível, os interesses gerados pela precoce e gigantesca transnacionalização produtiva e financeira da economia e da sociedade brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L.G., 1982 - "Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974", in: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil, ed. Brasiliense, São Paulo.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. e BELLUZZO, L.G., 1982 - "Reflexões sobre a crise atual", in: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Ed. Brasiliense, São Paulo.
- CASTRO, A.B., 1985 - A Economia Brasileira em Marcha Forçada, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- AMSDEN, A., 1989 - Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization, ed. Oxford University Press, New York.
- CARDOSO, F.H., 1975 - Autoritarismo e Democratização, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, F. H., 1979 - O Modelo Político Brasileiro, ed. Difel, São Paulo.
- CARVALHO FRANCO, M. Sylvia, 1974 - "Homens Livres na Ordem Escravocrata". Ed. Ática, São Paulo.
- DAHL, R., 1971 - Pollarchy, Participation and Opposition, Yale University Press, New Haven.
- EVANS, P. 1981 - A Triplce Aliança, ed. Zahar, Rio de Janeiro.
- FAJNZYLBBER, F., 1983 - La Industrializacion Trunca de America Latina, editorial Nueva Imagen, Mexico.
- FIORI, J.L., 1984 - Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico. São Paulo (Tese de Doutorado/Universidade de São Paulo), mimeo.
- FIORI, J.L., 1988 - Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira, Rio de Janeiro (Tese de Titular, Universidade Federal do Rio de Janeiro), mimeo.

- FIORI, J.L., 1990 - "Sonhos Prussianos, crises brasileiras", in: Ensaio Fundação Economia e Estatística, ano 11, n. 1, pp. 42-61, Porto Alegre.
- FURTADO, C. 1979 - "Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar", in: Furtado, C. (coord.) Brasil: Tempos Modernos, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- GERSCHENKRON, A., 1968 - El atraso economico en su perspectiva historica, ed. Ariel, Barcelona.
- HIRSCHMANN, A., 1968 - "The political economy of substitution Industrialization in America Latina", in: The Quarterly Journal of Economics, v. 72, feb.
- HOBSBAWM, E. - "Nações e Nacionalismo", ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- JOHNSON, C. 1983 - Mit and the Japanese miracle, University Press, Stanford.
- KEMPT, T., 1978 - Historical Patterns of Industrialization, Longman, London.
- KEMPT, T., 1985 - Industrialization in Nineteenth-Century Europe, Longman, London.
- LAMOUNIER, B., 1977 - "Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação", in: História Geral da Civilização Brasileira, vol. 9, ed. Difel, São Paulo.
- LESSA, C. e DAIN, S., 1982 - "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento", in Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil, ed. Brasiliense, São Paulo.
- MEDEIROS, C., 1992 - Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios (Tese de Doutorado/ Universidade de Campinas), mimeo.

- MOORE, B., 1973 - Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia, ediciones Península, Barcelona.
- O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P., 1988 - Transições do Regime Autoritário, ed. Vertice, Rio de Janeiro.
- O'DONNELL, G. 1977 - "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário", in: Revista Mexicana de Sociología, vol. n° 1, enero-marzo.
- PINTO, A. 1965 - "Concentracón del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", in: El Trimestre Económico, n° 125, enero-marzo.
- QUIJANO, A. 1974 - "The marginal role of the economy and marginalized labour force", in: Economy and Society, 3(4), nov.
- SERRA, J., 1982 - "Ciclos e Mudanças Estruturais", in: Revista de Economia Política, vol. 2/1, n° 6, abril-junho, ed. Brasiliense, São Paulo.
- TAVARES, M.C., 1978 - Ciclo e crise - o movimento recente da industrialização brasileira, Rio de Janeiro, (Tese de Titular/ Universidade Federal do Rio de Janeiro), mimeo.
- WEFFORT, F., 1978 - O Populismo na Política Brasileira, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- VEBLEN, T., 1966 - Imperial Germany and the Industrial Revolution, Ann Arbor University of Michigan Press.
- WILLIAMSON, J. 1990, "What Washington means by policy reform", in Williamson, J., Latin American Adjustment. How Much has Happened?, Institute for International Economics, Washington.