

O NÓ CEGO DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

José Luis Fiori

RESUMO

O artigo propõe uma releitura da crise do Estado brasileiro sob a ótica das relações de poder em que este sustentou sua estratégia desenvolvimentista de industrialização. Para o autor, apesar de autoritário, o Estado foi fraco frente aos interesses privados, dados o alto grau de internacionalização das decisões de investimento e o tipo de pacto político interno. Esses fatores explicariam também a rigidez protecionista do Estado e o caráter socialmente excludente da economia e da sociedade forjadas no Brasil desde os anos 30.

Palavras-chave: Estado; economia; desenvolvimentismo; pacto político; Brasil.

SUMMARY

This article proposes a fresh reading of the crisis of the Brazilian State, from the optic of the power relations that sustained its developmentalist industrial strategy. According to the author, in spite of its authoritarian character, the State proved to be weak when facing private interests, given the high degree of internationalization in investment decision making and because of the nature of the internal political pact. These factors also help explain the protectionist inflexibility of the State as well as the social exclusion that marked Brazilian economy and society ever since the 1930s.

Keywords: State; economy; developmentalism; political pact; Brazil.

Não é novo nem original o debate contemporâneo sobre o papel econômico do Estado ou a defesa liberal da despolitização dos mercados. Afinal, historicamente o capitalismo nunca associou-se de forma exclusiva a nenhuma ideologia, e por isso, no campo do debate político ou das idéias econômicas, o protecionismo e o livre-cambismo se sucederam e alternaram como linguagem dominante das burguesias industriais, numa recorrência que lembra a idéia grega da circularidade imóvel. Hoje, de novo, vivemos um momento de hegemonia liberal e não é de estranhar, portanto, que estejam em baixa, na América Latina, as idéias desenvolvimentistas. Mas há que deplorar o fato de que, como consequência, tenha perdido fôlego teórico a economia política cepalina. Por isso não conseguiu avançar sua teorização do subdesenvolvimento nem impedir que seus ensinamentos estruturalistas fossem objeto de uma retradução indébita pelo *mainstream* econômico e seu novo modelo neoclássico de desenvolvimento elaborado em grande medida pela equipe econômica do Banco Mundial (Krueger, Fisher, Shaw, McKinnon etc.). Pastiche que levou Richard Feinberg a afirmar que

Washington se apropriou efetivamente da linguagem do estruturalismo invertendo-o e pondo-o de cabeça para baixo. Enquanto na América Latina os defeitos estruturais significavam falhas de mercado e a mudança estrutural passava pela ação estatal, hoje em Washington as intervenções estatais são as causas das distorções estruturais e a liberalização, junto com a desregulação, constituem-se no que se defende como reformas necessárias (Feinberg, 1990).

Nosso artigo se propõe a retomar a trilha original da economia política estruturalista, e sugerir uma releitura da crise do Estado brasileiro sob a ótica das relações de poder em que sustentou sua estratégia desenvolvimentista de industrialização. Nessa direção exploramos a tese de que, apesar de autoritário, ele foi fraco frente aos interesses privados devido ao alto grau de internacionalização das decisões de investimento da economia, e devido ao tipo de pacto político interno que o fragilizou no plano fiscal obrigando-o a submeter seu projeto a um padrão de financiamento que se tornou insustentável depois dos anos 70. Fatores que explicam, igualmente, sua rigidez protecionista e o caráter socialmente excludente da economia e da sociedade que contribuiu para forjar desde os anos 30.

E incorremos conscientemente no perigo da imprecisão ao usar o conceito de "pacto", porque o consideramos mais extenso e complexo que o de coalizão política e ao mesmo tempo mais flexível que o de bloco histórico: um conjunto de regras ou convenções não escritas (cujas raízes remontam, em alguns casos, até o nosso passado colonial escravista), sustentadas numa correlação inalterada de forças, que permaneceram estáveis e foram rigorosamente obedecidas, durante a era desenvolvimentista, nas relações entre os principais atores sociais e políticos e blocos econômicos, nacionais e internacionais.

Nossa conclusão é de que este pacto foi o que viabilizou e deu a marca "endógena" à nossa industrialização, mas também foi o grande responsável pela suas crises periódicas e pela lenta entropia financeira e política que acabou paralisando, nos anos 80, o Estado e o próprio desenvolvimento brasileiros.

I. O pacto e a estratégia desenvolvimentistas

Há consenso com relação à vocação autoritária e à importância do papel do Estado como organizador do processo de acumulação industrial no Brasil. Teve o papel relevante na negociação dos níveis de participação e formas de integração entre os capitais nacionais e internacionais, e foi o grande responsável pela abertura das sucessivas "fronteiras" ultrapassadas pelo processo de acumulação. Mas nem a extensão destas funções econômicas nem a simples e genérica referência ao seu autoritarismo-burocrático conseguem dar conta da especificidade do Estado brasileiro quando comparado, por exemplo, com o desenvolvimentismo dos Estados asiáticos. Sobretudo quando se analisa e compara a questão crucial das formas de relacionamento e coordenação entre as burocracias públicas e os interesses privados na condução de suas estratégias de desenvolvimento nacional.

A transformação internacional do capitalismo e a crise brasileira dos anos 80, neste sentido, tiveram um caráter didático: permitiram recolocar o problema decisivo da forma de inserção mundial e financiamento do capitalismo brasileiro e explicitar a sua contradição interna, o pacto sócio-político responsável pela estratégia econômica (aspectos

privilegiados neste, ensaio) que diferenciou nosso estilo de desenvolvimento. Regras e relações de poder que se mantiveram intocáveis a despeito das profundas mudanças estruturais produzidas pelo processo de industrialização. Seria absurdo, neste sentido, desconhecer que a transformação material da base produtiva provocou, sobretudo a partir dos anos 50, radicais modificações demográficas e sociológicas, culturais e políticas, gerando novos padrões de comportamento, grupos de interesses etc.

Nesse período, expandiu-se e fechou-se a fronteira agrícola, criaram-se novos e poderosos complexos agroexportadores e agroindustriais 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 a ou expandindo os complexos metal-mecânico 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, ampliou-se e complexificou-se o aparelho institucional do Estado, ao mesmo tempo em que ocorreram 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 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-II Guerra Mundial.

Em linguagem metafórica, podemos dizer que esse pacto desenvolvimentista de natureza conservadora organizou-se em torno de cinco capítulos ou temas fundamentais: o das relações político-econômicas do Estado com os capitais privados e com os assalariados; o das relações de poder do Estado com as oligarquias regionais e com as "cidadanias urbanas"; e, finalmente, o da forma em que o Estado articulou-se com os esforços privado e público.

1. 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. Esse aspecto faz parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agromercantil 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 esse momento, de qualquer maneira, foi bem anterior à aceleração industrial dos anos 50, 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, 1981), regido por duas cláusulas básicas e que tem no Estado o seu grande avalista e gestor:

A primeira cláusula dispendo 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. 221-2).

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 nele é efetivamente essencial manteve-se ativo até os anos 80, produzindo alguns efeitos permanentes de ordens 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 antiestatal 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 a 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 pôde articular financeiramente, como na França, Japão ou Coreia, 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 se tornaram 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, essa 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 desse protecionismo, que Fajnzylber (1983) chamou de "frívolo", foi responsável pela ausência de uma estratégia empresarial mais agressiva de desenvolvimento tecnológico, visando a 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, essas 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 50. 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-II 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 de 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) Essa instabilidade e essa tensão permanentes não apenas diminuíram os graus de liberdade e de iniciativa estratégica autônoma por parte do Estado, como o impediram 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 a frente" (Fiori, 1984 e 1988), buscando novas formas de endividamento capazes de reanimar o crescimento econômico no curto prazo, à custa de sua própria e crescente fragilização fiscal.

Este processo só fez aumentar e aprofundar, a 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. 207-8). Sem dúvida, foi essa luta a grande responsável pela dissolução das "perspectivas futuras constantes", indispensáveis para os setores mais modernos da economia.

viii) A inflação, nesse sentido, possuiu 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 macroeconômica desenvolvimentista. Dessa 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 macroeconômicos mais estáveis.

Essa 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 a frente, transferindo custos e responsabilidades, foi a solução que acabou por ser adotada, até o momento em que, na crise dos anos 80, tornou-se inviável essa estratégia e simultaneamente vetado o recurso à estabilização.

2. 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 (1822-89), só foi abolida no Brasil em 1888. Além disso, a corrente migratória européia que veio substituir o trabalho escravo foi decididamente estimulada 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 previdenciário, 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. Esse 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.

A legislação trabalhista, sindical e salarial adotada pelo Estado brasileiro a partir do Estado Novo (1937-45), de natureza corporativa e autoritária, 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 esse 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, constringendo 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 microeconômica. Uma opção por uma espécie de taylorismo sem fordismo.

A defesa dessa 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 [...] Nessa 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 essa 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 sequência 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 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 a 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 dessa 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 quase completo de marginalidade com relação ao acesso aos serviços sociais básicos.

Desigualdades sociais de tal monta que no momento da redemocratização, durante a crise econômica dos anos 80, 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 90, 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.

3. O Estado e as oligarquias regionais

Como em vários outros países latino-americanos, desde a Independência (1822) as relações entre o poder central e o caudilhismo local no Brasil se constituíram em elemento-chave na organização e estabilização do Estado. Mas, à diferença dos demais países deste continente, no caso brasileiro, a extensão territorial, a incomunicabilidade e a segmentação da atividade produtiva voltada predominantemente para os mercados externos permitiram que os proprietários da

terra constituíssem 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 essa 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, também chamada de República Oligárquica (1889-1930), regulada por uma Constituição aprovada em 1891, de corte rigorosamente liberal, essa 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 em 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 agromercantis exportadores. Em lugar da escravidão, o interesse comum básico e implícito nesse novo acordo foi o da intocabilidade da estrutura fundiária sobre a qual sustentava-se o próprio poder das oligarquias condominadas.

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 disso 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, corroída ou mesmo pervertida por uma relação de permanente tensão — e cooptação — entre a vontade central e o poder político dos 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 esse 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. Essa 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, crise 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 se mantiveram 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 essa 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, de que, do ponto de vista estritamente político-eleitoral, mantém-se uma certa superposição 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 isso, durante todo o ciclo desenvolvimentista, essas oligarquias que controlaram a economia e o poder político, nessas 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 desses apoios e da conseqüente presença dos interesses oligárquicos nas estruturas e nos centros de decisão voltados para a modernidade industrial. De forma tal que essa 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 tecnoburocráticas e militares ligadas à administração central do Estado.

4. O Estado e a "cidadania urbana"

A velocidade e intensidade que o processo de urbanização assumiu, no Brasil, a partir dos anos 50 foi 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 50.

Se as limitações legais à cidadania política durante a República Velha foram tão estritas que nunca permitiram a participação de mais do que 3% da população nas eleições presidenciais, durante o Estado Novo essa limitação foi absoluta e decorreu da natureza ditatorial do regime político. Mas, com a Constituição de 1946, apesar de sua restrição à 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 migravam para os grandes centros urbanos, juntando-se à classe trabalhadora, às classes médias, ou mesmo aos bolsões de marginalidade.

O peso eleitoral dessa nova cidadania cresceu aos saltos desde então, ameaçando com rapidez a força eleitoral das regiões mais atrasadas e ainda predominantemente agrícolas. Frente a esse novo desafio, as velhas estruturas de participação originariamente oligárquicas mostraram-se inadequadas como canais de incorporação. Mas, apesar disso, foram suficientemente fortes para impor-se ao sistema político criado a partir de 1945, impedindo de forma sistemática o 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 esse novo desafio teve várias faces, mas apresentou um denominador comum constante: o autoritarismo. Fosse ele explícito como nos anos 30 e depois dos anos 60, 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 consequência, 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. Essa opção teve consequências marcantes:

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 maneira rigorosamente inconsistente e desmobilizadora. Desta forma, a componente nacionalista do desenvolvimentismo brasileiro jamais contou com a adesão popular maciça ou mesmo com o apoio do empresariado, acabando por se transformar na bandeira da "segurança nacional", de ressonância exclusivamente militar. Enquanto 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.

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

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 essa visão de nação, assumida como "economia nacional a ser desenvolvida pelo esforço e políticas estatais" (Hobsbawm, 1990), aparece reatualizada, de forma extremamente ambígua, na ideologia estatista dos anos 30 e na estratégia desenvolvimentista dos anos 50. 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 dos anos 40, 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 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.

Embora bastante conhecidas as análises sobre a natureza patrimonial do Estado brasileiro até a proclamação da República, foi, entretanto, menos aproveitada a reflexão sociológica sobre a inserção política dos "homens livres na nossa ordem escravocrata" (Carvalho Franco, 1974) e sobre o seu papel na atrofia do "espaço privado" nacional 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 XIX, 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 geopolítico 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 XIX, a equação Estado = nação = povo viu-se traduzida na fórmula Estado = proprietários = unidade territorial, consolidando-se dessa maneira como uma verdadeira matriz histórico-estrutural do país. Neste contexto, a nação passou a ser um quase sinônimo de territorialidade, não sendo difícil conciliar o livre-cambismo de Adam Smith com relações internas escravistas de produção e a existência de um Estado que buscava controlar, 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 emergência 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 essa 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 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 muito mais "estatal" do que nacional, convivendo na maior parte do tempo com as imposições de que já falamos. Foram, na verdade, regras políticas que bloquearam o desenvolvimento privado e público de uma cidadania que permaneceu impotente em face da relação predatória que a burguesia industrial, comercial e financeira estabeleceu frente ao Estado.

Não sendo de surpreender por isso que, neste novo "amalgama" histórico, 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 isso, 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 isso, impediu também a separação indispensável à democracia entre o privado, o público e o estatal.

Além disso, a nova definição de nação como sinônimo de progresso econômico passou por uma política de alinhamento incondicional com os Estados Unidos a partir de 1941, mas, sobretudo, após 1952-3, e pela estratégia de industrialização dinamizada por uma transnacionalização protegida. Portanto, o Estado brasileiro assumido como vetor central do poder nacional acabou, uma vez mais, fragilizado. Somava-se ao fato de não tolerar uma verdadeira cidadania, e de continuar sem um adversário externo, a ausência de uma sustentação burguesa para o seu projeto de capitalismo nacional. Como resultado, do ponto de vista econômico, construiu-se, desde a década de 1950, uma das estruturas industriais mais transnacionalizadas do mundo, ao que somou-se, sobretudo a partir de 1970, a sua precoce transnacionalização financeira através do endividamento — fator 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" (Cardoso & Faletto, 1970).

A crise dos anos 80, neste sentido, apenas exasperou problemas históricos de "longa duração" e as contradições próprias de um projeto de economia nacional, fragorosamente derrotado por sua própria burguesia nas duas ocasiões em que teve alguma aspiração prussiana: com Vargas em 1938 e com Geisel em 1978. Na crise, o Estado desenvolvimentista brasileiro viu-se encurralado por sua falência fiscal e pela perda do apoio empresarial, mas descobriu também que sua obra fora responsável pela perda quase completa da "economia nacional", do seu controle

sobre as decisões de investimento, e, o que é pior, sobre suas principais fontes de financiamento. Simultaneamente, foi possível perceber que, na ausência de um sólido mundo privado, capaz de gerar, a partir dos indivíduos e das classes politicamente organizadas, algum sentido ético de interesse coletivo e em face da fragilidade e do pouco enraizamento dos discursos "messiânicos", ficará impossível barrar o avanço do utilitarismo voraz no plano societário, e da mercantilização quase completa dos serviços e do próprio poder estatal.

A análise, ainda que sucinta, dessas cinco dimensões e temas básicos do compromisso conservador que sustentou a estratégia industrializante no Brasil permite extrair pelo menos 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, 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 sempre 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 com o empresariado jamais assumiu a forma de uma coordenação 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 Fernando Henrique Cardoso (1979) chamou de "anéis burocráticos".

Esta fragilidade política do Estado obrigou-o a fugir permanentemente para a 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 disso, ajustou-se a uma ambientação macroeconômica 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, com relação ao keynesianismo, seu recurso ao déficit público não visou ao pleno emprego ou à 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 à frente.

II. Os ciclos e as crises desenvolvimentistas

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 esse 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 (David Felix, apud Hirschmann, 1968, p. 98).

A manutenção dos lucros nesse 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 esses investimentos substitutivos, porém o êxito dessa "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, somada a esse aumento do gasto público, criou 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 macroeconômico. A expansão do déficit público — sem um correspondente mercado amplo de títulos públicos —, a supervalorização 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 à 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 macroeconômicos.

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 essa 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. Nesses 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 macroeconômicos, 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.

Essas 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 a frente" através das novas fronteiras de expansão abertas com o apoio de recursos externos. É por essa razão que as crises cíclicas desse 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 a frente". Nestes casos, o "encilhamento financeiro" foi completo, coincidindo com crises políticas que desembocaram 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". Essa realidade produziu, como consequência, 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 70, quando o governo do general Geisel (1974-9) 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 consequências econômicas conhecidas: o aumento das taxas de juros internacionais, seguido 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 80. 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 consequências econômicas dessa crise são bastante conhecidos. Mais obscuras são as razões políticas que nos fizeram situar nesse 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 nessa decomposição política do "autoritarismo burocrático" (O'Donnell, 1977 e 1988):

i) a "indisciplina eleitoral" das classes médias urbanas, que, a partir das eleições para o Congresso Nacional, em 1974, infligiram várias derrotas ao governo, obrigando o regime militar a 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". Destacaremos ainda mais dois fatos importantes para explicar a crise.

iii) "indisciplina do capital", verdadeiro golpe mortal recebido pelo regime autoritário quando os empresários deixam de solidarizar-se, de forma definitiva a partir de 1977-8, quando começa a via "prussiana" do general Geisel que se propunha salvar o projeto desenvolvimentista, através do que os empresários

REFERÊNCIAS

Amsden, A. *Asia 's next giant. South Korea and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, 1989.

Cardoso de Mello, J.M. e Belluzzo, L.G. "Reflexões sobre a crise atual". In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R., orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Cardoso, F.H. *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difel, 1979.

—. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Carvalho Franco, M. Sylvia. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática, 1974.

Castro, A.B. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Coutinho, L. e Belluzzo, L.G. "Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974". In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R., orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Dahl, R. *Poliarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

Evans, P. *A triplíce aliança*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Fajnzylber, F. *La industrialización trunca de América Latina*. Mexico: Editorial Nueva Imagen, 1983.

Fiori, J.L. *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico*. Tese de doutoramento. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1984, mimeo.

—. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Tese de titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988, mimeo.

—. "Sonhos prussianos, crises brasileiras". In: *Ensaio Fundação Economia e Estatística*, ano 11, nº 1, pp. 42-61, Porto Alegre, 1990.

Furtado, C. "Brasil: da República oligárquica ao Estado militar". In: Furtado, C., coord. *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

Gerschenkron, A. *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel, 1968.

consideraram uma decidida opção pelo "capitalismo de Estado". Naquele momento, à diferença do passado, cristalizou-se um veto que atingiu em cheio a própria estratégia global vigente desde os anos 30.

A partir de então, o empresariado brasileiro se converteu à causa da "democratização", passando a opor-se de forma cada vez mais radical ao *desideratum* desenvolvimentista. Questionavam-se as regras do velho acordo conservador, em que se sustentava a industrialização brasileira. Se o Estado e o capital estrangeiro "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 80, e da crise orgânica e talvez terminal do próprio Estado desenvolvimentista.

É verdade que com a política do "dólar forte" do final do governo Carter, reafirmada pelo governo Reagan, o "constrangimento" geopolítico brasileiro mudou de chave e, através da dívida externa, transformou-se em dessolidarização econômica, com o afastamento brasileiro do sistema financeiro internacional, a partir sobretudo de 1982 responsável pelo desmantelamento final do tripé em que se sustentara o desenvolvimento brasileiro.

Sem se dar conta da complexidade terminal deste processo, fica difícil entender por que, no Brasil, a ingovernabilidade dos anos 80 e 90 tem sido apenas a manifestação mais visível de uma "crise orgânica" do Estado desenvolvimentista, gerada pelo esgotamento do seu padrão de financiamento combinado com a exaustão social e política de seu pacto constitutivo.

III. 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, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal. E, sintomático, esse descalabro político econômico iniciou-se exatamente em 1979, quando o então ministro da Fazenda do governo Figueiredo (1979-85), 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 a metade dos anos 80, exponenciando a dívida externa dos países devedores e fechando as portas a 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.

Hirschmann, A. "The political economy of substitution industrialization in America Latina". In: *The Quarterly Journal of Economics*, v. 72, Feb., 1968.

Hobsbawm, E. *Nações e nacionalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

Johnson, C. *Miti and the Japanese miracle*. Stanford: University Press, 1983.

Kempt, T. *Historical patterns of industrialization*. Londres: Longman, 1978.

_____. *Industrialization in nineteenth-century Europe*. Londres: Longman, 1985.

Lamounier, B. "Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: Uma interpretação". In: *História geral da civilização brasileira*, vol. 9. São Paulo: Difel, 1977.

Lessa, C. e Dain, S. "Capitalismo associado: Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento". In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R., orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Medeiros, C. Padrões de industrialização e ajuste estrutural: Um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios. Tese de doutoramento. Campinas: Universidade de Campinas, 1992, mimeo.

Moore, B. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1973.

O'Donnell, G. "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. nº 1, enero-marzo, 1977.

O'Donnell, G. e Schmitter, P. *Transições do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

Pinto, A. "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano". *El Trimestre Económico*, nº 125, enero-marzo, 1965.

Quijano, A. "The marginal role of the economy and marginalized labour force". *Economy and Society*, 3(4), nov., 1974.

Serra, J. "Ciclos e mudanças estruturais". *Revista de Economia Política*, vol. 2/1, nº 6, abril-junho. São Paulo: Brasiliense, 1982.

Foi nesse contexto, e sobretudo na segunda metade da década de 80, que as elites políticas conservadoras e as principais lideranças empresariais brasileiras aderiram às teses do que John Williamson (1990) chamou de "consenso de Washington": um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas "estruturais" visando a desregularizar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional. Idéias que, como já vimos, sempre ornamentaram a retórica do nosso empresariado, nos momentos de recessão cíclica, mas que nunca foram levadas à frente de forma consistente por causa do veto político dos setores mais diretamente afetados, em cada momento, pelas políticas de estabilização.

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

Como já se comentou, o Brasil possuía, no início dos anos 80, 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, torna 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 disso, a estrutura industrial brasileira não possui qualquer complementaridade com a dos Estados Unidos ou com qualquer outro parceiro comercial relevante, eliminando-se, com isso, a hipótese de um cenário de integração comercial suficientemente vigoroso e capaz de orientar uma reestruturação "espontânea" no nível das empresas, como vem ocorrendo no México.

Essas 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 complementaridades 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 70 os horizontes industriais e tecnológicos brasileiros eram nítidos e conhecidos, pautando-se em um padrão manufatureiro completado internacionalmente. A partir dos anos 80, o problema se fez mais complexo, pois já inexistiam setores industriais básicos a serem construídos dentro do padrão da segunda Revolução Industrial, uma vez que essa 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 impede, hoje, que a economia brasileira possa dar o salto da terceira Revolução Industrial.

Tavares, M.C. Ciclo e crise — O movimento recente da industrialização brasileira. Tese de titular. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978, mimeo.

Veblen, T. *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1966.

Weffort, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Williamson, J. "What Washington means by policy reform". In: Williamson, J. *Latin American adjustment. How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

O NÓ CEGO DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

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

Mas esse Estado já não pode continuar utilizando-se da velha fórmula baseada na "fuga para a 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 30. 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: esse projeto supõe outro pacto ou compromisso radicalmente distinto do que se consolidou a partir dos anos 30. E isso ainda se parece, neste início da década de 90, com o próprio círculo quadrado.

Recebido para publicação em agosto de 1994.

José Luis Fiori é professor titular do Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Já publicou nesta revista "Transição terminada: Crise superada?" (Nº 28).

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 40, novembro 1994
pp. 125-144
