

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A INTERPRETAÇÃO ESTRUTURALISTA SOBRE A RECENTE
DESARTICULAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia.

Aluna: Elizangela Andrade do Nascimento Amaral:

Orientador: Prof^o Renato Ramos Campos

Área de Pesquisa : ECONOMIA BRASILEIRA

Palavras-Chaves : 1- ESTADO DESENVOLVIMENTISTA 2- ESTRUTURALISTAS

Florianópolis, novembro de 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna ELIZANGELA ANDRADE DO NASCIMENTO AMARAL na disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



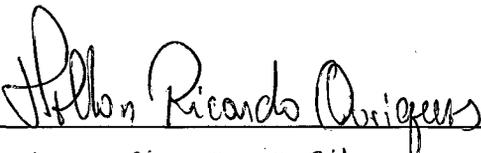
Profº RENATO RAMOS CAMPOS

Presidente



Profº Wagner Leal Frienti

Membro



Profº HELTON RICARDO OUZIDUES

Membro

AGRADECIMENTOS

A Monografia é o primeiro trabalho verdadeiramente científico da vida acadêmica de um aluno, o que lhe confere um maior grau de dificuldade. Desde a escolha do tema e sua delimitação, até a entrega da versão final da monografia é um longo trajeto, durante o qual muitas vezes esmorecemos frente as muitas dificuldades. E, exatamente nesses momentos difíceis, que é importante contar com o apoio e a torcida das pessoas que nos amam.

Portanto, nada mais justo do que agradecer a todas as pessoas que com palavras ou ações contribuíram na elaboração deste trabalho. Embora saiba que a lista de agradecimentos é longa, gostaria de fazer alguns agradecimentos especiais. Primeiramente, agradeço aos meus pais e irmãos pelo apoio e carinho que mais uma vez me deram, pois mesmo de longe sempre estiveram presentes. Ao meu marido, Sandro, devo um agradecimento muito especial pela torcida, paciência e compreensão que muito me ajudaram a concluir esta etapa e, principalmente, por sua participação na digitação de todo o trabalho, incluindo os ajustes finais. Por fim, meu muito obrigado ao Profº Renato Campos por todas as sugestões, que muito contribuíram para conclusão deste estudo.

SUMÁRIO

	pg
1 - O PROBLEMA	
1.1 - Introdução	1
1.2 - Problemática	3
1.3 - Estrutura do Trabalho	6
1.4 - Metodologia	8
2 - INDÚSTRIA E COMPROMISSO : ORIGENS E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	
2.1 - A Montagem do Padrão Brasileiro de Industrialização	9
2.2 - Consolidando as Virtudes e as Dificuldades do Padrão de Industrialização	17
3 - A IMPLOÇÃO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO E AS NOVAS DIFICULDADES IMPOSTAS PELA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA	26
4 - OS REFLEXOS DA CRISE SOBRE O SETOR PRODUTIVO ESTATAL	41
5 - CONCLUSÃO	48
6 -REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

RESUMO

No Brasil, o caráter retardatário da industrialização exigiu que o Estado liderasse, através do planejamento global, o advento da industrialização nacional. Porém, a ausência de uma centralização financeira capaz de construir uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo, associada a uma conjuntura de elevada liquidez internacional resultaram na adoção de um frágil padrão de financiamento, com base no endividamento externo.

Tal estratégia foi responsável, nos anos 70, pela construção de um parque industrial dinâmico nos moldes da Segunda Revolução Industrial. Mas a crise mundial no final dos anos 70 reduziu consideravelmente os recursos disponíveis no sistema financeiro internacional, o que desarticulou o padrão de financiamento brasileiro. Além disso, o advento da Terceira Revolução Industrial, que eclodiu na década de 80, fez com que a recuperação da economia mundial coincidissem com a reversão do fluxo de recursos externos, que passaram a destinar-se, preferencialmente, para os países avançados. Por sua vez, os fortes laços de dependência econômica impediram que a economia brasileira revertesse esse quadro e implementasse um novo padrão de financiamento. Nesse processo, o mais atingido foi o Estado Desenvolvimentista. Pois, na tentativa de preservar os interesses dos diferentes segmentos do capital (“Estado de Compromisso”), absorveu todo ônus da crise, o que só foi possível enquanto pôde levar adiante o mecanismo de sobreendividamento que o sustentava, e que, por fim, levou-o a falência.

A crise foi o custo que recaiu sobre o Estado pelo esforço desenfreado para articular bases sólidas para acumulação capitalista sustentada, que permitissem a construção de uma estrutura industrial sólida e dinâmica capaz de conduzir a economia brasileira ao desenvolvimento. Mas o equívoco dessa estratégia foi acreditar que o cenário internacional era imutável, o que fez com que os desenvolvimentistas brasileiros fossem surpreendidos pela Terceira Revolução Industrial, quando acreditavam estar a caminho do desenvolvimento.

1 - O PROBLEMA

1.1 - Introdução

A base da economia brasileira no início da década de 30 ainda centrava-se no modelo agro-exportador, com ênfase na cultura do café. Naquele período a incipiente indústria brasileira não tinha fôlego suficiente para assumir a liderança da dinâmica econômica. Por outro lado, nos países desenvolvidos o paradigma da Segunda Revolução Industrial, que tinha como base os setores siderúrgico e energético, vigorava desde o final do século XIX. Sendo assim, o Estado brasileiro concentrou esforços no sentido de consolidar uma estrutura industrial nos moldes da Segunda Revolução Industrial, a fim de reverter sua condição de atraso perante a economia mundial. No entanto, essa meta só foi atingida no início da década de 80, através dos investimentos promovidos pelo II PND, quando no Primeiro mundo eclodiu a Terceira Revolução Industrial, (MELLO, 1992, p. 59). Neste sentido, “*o II PND cristalizou a condição tecnológica atrasada do Brasil.*”, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 96).

A Revolução de 30 promoveu o rompimento da aliança que garantia o revezamento no poder entre os cafeicultores paulistas e os pecuaristas mineiros, que passou a ser exercido por Getúlio Vargas. Iniciou-se, então, um esforço, ainda pouco articulado e basicamente estatal, para promover a modernização brasileira, que segundo Vargas estaria na industrialização, mais precisamente na internalização dos setores de siderurgia e energia. Porém, apenas na década de 50, com o ideário desenvolvimentista da CEPAL, que a indústria estabeleceu-se como eixo dinâmico da economia brasileira.

O Estado desenvolvimentista, consolidado nos anos 50, esteve na liderança de todo o processo de industrialização brasileira. Segundo o ideário desenvolvimentista, os países de industrialização tardia, como o Brasil, pela ausência de uma dinâmica interna capaz de promover um processo de industrialização espontâneo, necessitavam da participação ativa do Estado para viabilizar a construção de uma estrutura industrial sólida. Neste sentido, o tripé formado pela articulação do capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro, tendo o Estado como avalista e gestor, foi responsável pelo projeto industrializante brasileiro. No Brasil, assim como em outros países de industrialização tardia,

“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 após a Segunda Grande Guerra, o Estado no caso brasileiro, além disso, 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 diferenças de produtividade.”, (FIORI, 1993, p. 8).

Tal fato ressaltou o caráter conciliador e apaziguador do Estado brasileiro (“Estado de Compromisso”).

O Estado brasileiro na ânsia de atingir o desenvolvimento, absorveu todo ônus da crise, mantendo protegidos os demais segmentos do capital, o que caracterizou sua força e fragilidade simultâneas frente aos interesses privados. Tal fato comprovou a articulação

“de um pacto social, econômico e político que, (...) 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 80, o seu próprio condotierei, o Estado.”, (FIORI, 1993, p. 11).

Sendo assim, a industrialização brasileira custou ao Estado sua desarticulação financeira e política. De modo que, no Brasil, criou-se um consenso de que o Estado deveria se ater às suas funções básicas, deixando o mercado regular a economia, tratava-se da visão neoliberalista. Estas idéias chegaram ao Brasil na década de 80, em meio à crise, trazidas das economias avançadas, onde vigoravam desde os anos 70, (SCHNEIDER, 1992, p. 8-9).

Nestes termos, o presente trabalho pretendeu analisar a trajetória da industrialização brasileira sob a ótica da corrente estruturalista, ressaltando a importância fundamental do Estado na implementação do projeto industrializante, em virtude da ausência de um setor privado dinâmico capaz de assumir o papel de empreendedor, assim como seu desgaste e falência, com a crise que eclodiu na década de 80.

1.2 - Problemática

O Nacional-Desenvolvimentismo encontrou grande aceitação nos países considerados periféricos, em especial nos países da América Latina, nos anos 40 e 50. Essa doutrina objetivava transformar às economias atrasadas em nações desenvolvidas e com maior autonomia, para tanto propunha incrementar a participação do Estado na economia por meio do planejamento global, de modo a facilitar o advento da industrialização nacional. O desenvolvimentismo é oriundo da corrente Keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, ideologia até então vigente, mas que desde a crise mundial de 1929 não conseguia fornecer respostas as contradições do capitalismo. A questão fundamental era estimular uma produção teórica, no seio da própria economia política burguesa, com vistas a superar a ineficiência do liberalismo econômico face à recorrente instabilidade da economia capitalista. Sendo assim, a ideologia desenvolvimentista nasce de uma necessidade de sobrevivência do próprio capitalismo.

A principal base teórica da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi a ideologia desenvolvimentista, seus trabalhos tiveram grande importância na formação do pensamento social brasileiro dos anos 50, como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Foi com base nas análises econômicas e nas receitas de desenvolvimento elaboradas pela CEPAL que se formulou os planejamentos governamentais brasileiros, (MANTEGA, 1990, p. 23).

Como resultado do surgimento da ideologia desenvolvimentista no Brasil, assim como em outros países, houve a divisão da economia política burguesa em pelo menos duas grandes correntes relativamente antagônicas: intervencionismo e liberalismo econômicos. Por trás dessas duas posturas teóricas rivais revela-se o jogo de interesses das principais forças sócio-econômicas brasileiras nas primeiras décadas do século XX. De um lado, estavam as oligarquias agroexportadoras, comprometidas com a burguesia comercial importadora e exportadora, defendendo o liberalismo econômico. Do outro lado, estavam as camadas sociais que seriam favorecidas com a expansão urbano-industrial, defendendo o intervencionismo como meio de se promover a industrialização e o desenvolvimento econômico, (MANTEGA, 1990, p. 26).

O Estado brasileiro mais uma vez opta pelo velho caminho da conciliação (“Estado de Compromisso”), a fim de apaziguar os ânimos e na medida do possível

atender aos interesses do grupo que já estava no poder (oligarquias agroexportadoras) e do grupo ascendente (burguesia industrial). Tratava-se de um processo de transformação burguesa conservadora, no qual o poder não seria usurpado pela classe emergente e sim compartilhado com a classe já dominante. A proposta do Estado brasileiro centrava-se na promoção da industrialização por meio da proteção tarifária e com base na infra-estrutura a ser proporcionada pelo próprio Estado, mantendo a importância do setor agroexportador enquanto fornecedor de divisas, para suprir as crescentes importações brasileiras, quanto das matérias-primas e alimentos requeridos pela expansão urbano-industrial, tudo sob a luz do planejamento estatal, (MANTEGA, 1990, p. 27).

Este processo de transformação burguesa conservadora impediu qualquer rearranjo das relações capitalistas que implicasse alguma ruptura, a qual *“permitiria, a um só tempo eliminar os setores atrasados do ponto de vista da dinâmica do capitalismo e criar as condições para a centralização financeira suficiente para construção de uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo.”*, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 63).

A ausência de um sistema interno de financiamento de longo prazo suficientemente capaz de criar bases sólidas para acumulação capitalista sustentada, associada a um contexto internacional favorável resultaram na adoção de um padrão de financiamento baseado no endividamento externo. Como declara GOLDENSTEIN (1994, p. 67):

“(...) o Estado recorre ao financiamento externo por meio do qual cria a ‘força’ que não possui. É assim que, nos momentos de farta liquidez internacional, o Estado brasileiro, aprofundando os laços de dependência, aparece como o todo-poderoso, que distribui recursos para todos os setores capitalistas. Sua verdadeira fragilidade só vem à tona nos momentos de restrição de liquidez internacional ...”

A farta liquidez internacional, oriunda das economias avançadas que queriam aumentar suas áreas de influência econômica, tinha como principal destino os países atrasados, por se tratarem de mercados em potencial. As multinacionais estavam se disseminando pelo mundo e um número expressivo de suas filiais foram instaladas em território brasileiro.

Fiori (1993, p. 13) complementa as idéias da autora acima mencionada ao afirmar que o financiamento da industrialização possuía duas fontes básicas. Sendo a primeira o recurso à inflação, no qual as perdas eram socializadas, de modo que a sociedade arcava com ônus. A segunda constituía-se no recurso ao endividamento público interno e externo,

o último favorecido pela conjuntura internacional. No entanto, tratavam-se ambas de formas igualmente precárias de sustentação de um processo de crescimento, o qual estava longe de ser autosustentado.

Mas com a crise do petróleo no final da década de 70 houve uma grande redução de recursos disponíveis no mercado internacional, o que desarticulou o frágil padrão de financiamento brasileiro. Quando se reverteu este quadro de depressão mundial a rota dos recursos havia sido desviada para os países avançados, dado o advento da microeletrônica que exigia técnicas cada vez mais avançadas, o que está relacionado a mão-de-obra qualificada e elevados investimentos em P&D, os quais só poderiam ser encontrados nos países ricos. Como conseqüência o parque industrial brasileiro, concluído na década de 70 segundo o paradigma da 2ª Revolução Industrial, se tornou relativamente obsoleto, dada a incapacidade de acompanhar os avanços tecnológicos, bem como a ausência de padrão de financiamento que substituísse o anterior, (FIORI, 1993, p. 25). Por outro lado, o Estado que até então vinha cumprindo seu papel de conciliador de interesses, a partir da década de 80 não consegue mais absorver o ônus da crise.

Como resultado, chega-se aos dias de hoje com um Estado debilitado financeiramente, desgastado politicamente, com uma estrutura produtiva e burocrática sucateada. Assim como é esplanado por FIORI (1993, p. 10-11):

“Frente à crise internacional liderada pela política monetária norte-americana, nos anos 80, o Estado brasileiro passa a estatizar a dívida externa privada, utilizando 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, as 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.”

Sendo assim, pretendeu-se verificar o papel do Estado Desenvolvimentista, que resultou no contexto de crise vivenciado a partir da década de 80, tendo como base as interpretações estruturalistas, que fazem parte da corrente desenvolvimentista a qual fundamentou todo este processo.

1.3 - Estrutura do Trabalho

A crise mundial de 1929 esgotou o padrão ideológico baseado no liberalismo neoclássico. Pois, o mercado sozinho não conseguia mais responder as contradições do capitalismo. Neste contexto, tornou-se relevante a intervenção do Estado na economia, acreditando-se que este era capaz de uma melhor alocação de recursos revertendo as expectativas negativas. Neste sentido, a CEPAL elaborou para América Latina receitas de desenvolvimento coordenadas diretamente pelo Estado, segundo as quais os países periféricos só reverteriam sua situação de atraso, atingindo o sonhado desenvolvimento, através da industrialização, a qual, por sua vez, só seria viável por meio de um intenso esforço estatal.

No Brasil as propostas cepalinas tornaram-se predominantes na década de 50, quando se produziu um esforço articulado no sentido de viabilizar um projeto de industrialização dinâmico. Tal esforço teve por base o famoso tripé formado pelo capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro, porém sob a liderança do primeiro. Pois, na ausência de um sistema financeiro interno capaz de garantir investimentos de longo prazo e de um setor privado dinâmico com capacidade de liderar o processo de industrialização, o Estado assumiu a liderança, utilizando-se amplamente do capital externo. Primeiro através do ingresso de filiais de multinacionais no Brasil e depois do recurso ao sistema financeiro internacional, que inicialmente contou com a participação do setor privado nacional, mas depois resumiu-se, basicamente, ao endividamento do setor público, em especial das empresas estatais.

A aceleração do endividamento externo, especialmente na década de 70 com a elevação da liquidez internacional, aumentou a instabilidade financeira do Estado, que passou a endividar-se sistematicamente, externa e internamente, na tentativa única e exclusiva de adiar a crise, que eclodiu na década de 80 com a redução drástica dos fluxos de recurso externo destinados para o Brasil. Tal fato impediu a continuidade do perverso mecanismo de absorção do ônus da crise pelo Estado, que resultou no seu desgaste financeiro e político.

Neste sentido, o objetivo geral do presente trabalho foi analisar as funções do Estado Desenvolvimentista brasileiro na economia, que conduziram a crise desencadeada na década de 80, o que foi feito sob a luz das interpretações estruturalistas. Para melhor

execução da análise traçou-se três objetivos específicos, os quais ajudaram no desenvolvimento e compreensão da questão central. O primeiro objetivo específico visou a compreensão da situação financeira do Estado brasileiro, a qual foi responsável pela incapacidade do mesmo de prosseguir com o processo de absorção do ônus da crise. O segundo objetivo específico pretendeu analisar a redução da capacidade do Estado de conduzir a política econômica, o que limitou o seu papel de articulador de um padrão de desenvolvimento. Por sua vez, o terceiro objetivo específico procurou estudar as dificuldades enfrentadas pelo Estado no que se refere ao seu papel de agente produtivo. Na medida que as empresas estatais no primeiro momento cumpriram um importante papel na construção do padrão de industrialização, e no segundo momento foram usadas exaustivamente como instrumento para captação de recursos externos, na tentativa de levar adiante o padrão de desenvolvimento que já mostrava sinais de debilidade.

Para atingir a meta proposta estruturou-se o trabalho em cinco capítulos. De modo que no segundo capítulo procurou-se analisar as origens do Estado Desenvolvimentista e como se deu a montagem e desarticulação do padrão de industrialização brasileiro. O terceiro capítulo pretendeu desenvolver os dois primeiros objetivos específicos, ou seja, analisou a deterioração da situação financeira do Estado, bem como a redução de sua capacidade de conduzir a política econômica. Por sua vez, o quarto capítulo deteve-se ao desenvolvimento do terceiro objetivo específico, estudando a desarticulação do setor produtivo estatal. Por fim, no quinto e último capítulo foram apresentadas as conclusões do presente estudo.

1.4 - Metodologia

A análise a ser desenvolvida centrou-se nas interpretações estruturalistas sobre a função do Estado Desenvolvimentista na economia brasileira a partir da década de 80, portanto os esforços se concentraram no estudo de obras já consagradas que abordaram este tema sob o prisma desta corrente do pensamento econômico.

O estudo foi desenvolvido com base na análise bibliográfica de fontes secundárias. Foi verificado como outros autores trataram esta temática. Sendo assim, visando atingir as metas propostas por tal trabalho adotou-se a metodologia analítica, uma vez que buscou-se através do detalhamento das interpretações estruturalistas, extraídas das produções científicas dos principais teóricos desta corrente, explicar as especificidades do papel assumido pelo Estado Brasileiro na economia no período em questão.

2 - INDÚSTRIA E COMPROMISSO: ORIGENS E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Nessa etapa do trabalho visou-se estruturar o problema em seu contexto histórico, procurando elucidar, num âmbito geral, os caminhos que levaram ao surgimento e falência do Estado Desenvolvimentista brasileiro, tendo por base as interpretações estruturalistas. Ressaltou-se a importância da CEPAL como formuladora da principal base teórica que deu origem a ideologia desenvolvimentista, na qual baseou-se todo o processo de industrialização brasileiro. Assim como o caráter retardatário de tal processo, fato que exigiu grande participação estatal como mediador e co-autor no decorrer de toda trajetória industrializante.

Destacou-se, também, a responsabilidade do frágil padrão de financiamento da industrialização brasileira, que teve por base o endividamento externo, no desencadeamento da crise que eclodiu na década de 80 e que se refletiu profundamente na base do Estado Desenvolvimentista, gerando uma série de dúvidas e incertezas quanto a participação direta do Estado na economia. Neste contexto, ressurgiu a ideologia liberal “*que vê no mercado a solução para todos os problemas.*”, (FIORI, 1992, p. 86).

2.1 - A Montagem do Padrão Brasileiro de Industrialização

O arcabouço analítico dos trabalhos da CEPAL foi fundado na idéia de desenvolvimento desigual da economia mundial. Nestes termos, o paradigma cepalino tratou basicamente da problemática da industrialização nacional a partir de uma situação periférica. Por sua vez, tal fato decorreu da propagação irregular de progresso técnico, que resultou num processo de divisão internacional do trabalho, o qual transformou as economias periféricas em reflexas e dependentes. Como resultado, distinguiu-se os grandes centros industriais, com estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas, e em torno destes a periferia, como satélite, com o papel de complementar a economia dos grandes centros capitalistas, (MELLO, 1982, p. 13-14).

A dinâmica da periferia estava presa, em última instância, à demanda externa. Sendo assim, as restrições externas decorrentes dos dois conflitos mundiais e da Grande depressão que eclodiu em 1929, retiraram a base de apoio ao desenvolvimento das

economias agroexportadoras, bem como criaram sérias dificuldades de importação. Com intuito de solucionar tal impasse, houve o estímulo a ruptura da divisão internacional do trabalho. O modelo cepalino propôs a passagem do “modelo de crescimento para fora” ao “modelo de crescimento para dentro”, o que promoveria o deslocamento do centro dinâmico da economia para dentro da nação, rompendo com o círculo vicioso de dependência e miséria. Nestes termos, a industrialização iniciou uma nova etapa, na qual haveria internalização do centro dinâmico, e conseqüente substituição da variável exógena, demanda externa, pela variável endógena, investimento, como propulsor da economia, conhecida como desenvolvimento para dentro, (MELLO, 1982, p. 17-21).

O estudioso João Manuel Cardoso de Mello em sua consagrada obra *O Capitalismo Tardio* fez uma periodização do processo de industrialização brasileiro, a qual foi seguida nesse trabalho. Mello classificou a fase de 1933 até 1955 como industrialização retardatária (ou restringida), quando o investimento industrial passou a ser a fonte do dinamismo econômico, mas não assegurava sua auto-determinação. A fase seguinte, que se estendeu de 1955 a 1961, foi denominada pelo referido autor como industrialização pesada, e se caracterizou pela internalização da produção do setor de bens de capital.

A Grande depressão de 1929 marcou o esgotamento do padrão cafeeiro, o qual já vinha mostrando sinais de debilidade há algum tempo. O protecionismo do Estado, a partir das medidas que se encarregavam de socializar as perdas dos empresários do café, foi o responsável pelos grandes lucros do setor cafeeiro. Porém, tais medidas acabaram acentuando o dinamismo agroexportador, gerando uma hipertrofia, que num determinado ponto culminou no rompimento do padrão cafeeiro. Mas a natureza do setor exportador, que exercia um poderoso efeito difusor sobre o espaço econômico da região onde se localizava, engendrou os pré-requisitos fundamentais para que a economia brasileira pudesse responder criativamente a fase de profunda depressão da economia mundial: estimulando a agricultura mercantil de alimentos, incipiente indústria de bens de consumo assalariado e um modesto núcleo de indústrias leves de bens de produção. Ou seja,

“a perda do dinamismo do setor exportador, em particular a partir da grande depressão, deu lugar a um esforço de reorientação da atividade econômica consubstanciado em grande parte na substituição de importações por produção nacional, assegurada pela reserva de mercado obtida através de proteção cambial e tarifária.” (TAVARES, 1975, p. 67)

Dessa forma, em 1933 iniciou-se uma nova fase, quando a acumulação passou a se mover de acordo com novo padrão. Foi a fase denominada por Mello de industrialização retardatária, que se estendeu até 1955, a qual foi definida a seguir:

“Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, auto-determinando o processo de desenvolvimento industrial.”, (MELLO, 1982, p. 110)

O capital industrial passou, então, a comandar a dinâmica da economia, libertando o setor industrial da dependência em relação a realização dos lucros da economia cafeeira. Mas persistiu um certo limite à alavancagem da industrialização brasileira, dado pela inexistência de um setor de bens de produção capaz de atender as necessidades correntes de funcionamento da economia e de manter a capacidade produtiva crescendo num ritmo sustentado na frente da demanda. O que se constatou foi um setor de bens de produção frágil, cuja implantação se caracterizou pela relativa lentidão e limitação funcionando sempre a reboque da demanda. (MELLO, 1982, p. 111).

A industrialização retardatária definiu a condição de dependência e atraso da economia brasileira, uma vez que tratou-se de uma cópia da *“estrutura produtiva resultante da segunda revolução industrial que tem como base a indústria pesada que não pode ser implantada passo a passo, como o foi no caso das indústrias leves.”*, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 62). A necessidade do investimento em bloco, bem como a existência de um padrão tecnológico e escala mínima de produção consolidados no desenvolvimento do capitalismo mundial, requeriam vultosos investimentos iniciais.

A descontinuidade tecnológica e a insuficiência de uma acumulação de base técnica e financeira representaram restrições internas a introdução da indústria pesada. Pois, não se tratava apenas de ampliar a escala de indústria já existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial nos países industrializados. No caso brasileiro, em virtude da quase inexistência deste setor, necessitava-se de maciços investimentos iniciais, dado que a base técnica a ser importada se baseava numa escala mínima de produção e padrão tecnológico já definidos. Porém, o contexto internacional,

caracterizado por uma intensa crise de âmbito mundial (Crise de 1929) e a Segunda Grande Guerra, dificultava a obtenção de recursos externos para financiar tais empreitadas. Assim como, definia um acirramento da concorrência internacional com base em grandes empresas oligopolistas dos países industrializados, as quais estavam empenhadas em defender suas respectivas vantagens tecnológicas.

Por sua vez, “*o capital industrial dispunha de oportunidades lucrativas de inversão, com um risco baixo, na medida em que percorresse seu ‘caminho natural’, afrontando sempre as ‘linhas de menor resistência’*”, (MELLO, 1982, p. 112). Associados a este fato ainda havia a interdependência dos investimentos, bem como a escala mínima e concentração de capitais requeridos, que geravam um grau de incerteza dificilmente assumido pelo setor privado. Decorreu daí a necessidade de atuação do Estado, sem a qual o processo de industrialização dos países retardatários seria inviável. Ou seja, industrialização fomentada por grande vontade estatal..

Na fase de implantação da indústria os empresários nacionais não eram pró-industrialização, quem assumia este papel era a burocracia estatal. O capital industrial exigia do Estado privilégio para ter acesso exclusivo ao mercado interno, contenção do fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores e realização de investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas. Sendo assim, sua lucratividade advinha, basicamente, dos baixos custos da força-de-trabalho, bem como do alto grau de proteção concedido pelo Estado, o que determinava sua natureza pouco competitiva, (MELLO, 1982, p. 114).

Nestes termos, constatou-se que os investimentos na indústria pesada de bens de produção jamais estiveram nos horizontes do capital industrial, e que o padrão de acumulação industrial impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. Este último decorrente dos frágeis alicerces tributários em que se apoiava o poder financeiro do Estado, assim como da redução de sua capacidade de importar, ocupada em grande parte pela operação e expansão da indústria leve, ambos agravados pela redução de acesso a financiamento externo. Neste contexto não bastava o Estado definir um bloco de inversões pesadas, pois embora a vontade estatal de construir um padrão de industrialização consistente fosse grande, as restrições internas e externas se transformaram em resistentes obstáculos. Mas, apesar das condições pouco favoráveis, foi possível construir a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), graças ao apoio técnico e financeiro do governo

norte-americano, em troca de favores político-militares do governo brasileiro na Segunda Grande Guerra. Por outro lado, a questão do petróleo e da indústria de química pesada continuaram a ser proteladas. Até mesmo os investimentos públicos em infra-estrutura sofreram redução, causando deficiências nos setores de energia e transporte, (MELLO, 1982, p.115).

O período compreendido entre 1956 e 1961, denominado por Mello como industrialização pesada, se caracterizou pela implantação de um bloco de investimento que viabilizou a alteração radical da estrutura de sistema produtivo, através da dinamização dos setores de bens de produção e bens de consumo duráveis, assim como a ampliação da capacidade produtiva além da demanda preexistente.

Esta soma de inversões exigia uma disponibilidade de instrumentos prévios de mobilização e centralização de capitais, que não puderam ser desenvolvidos na fase anterior, dado todos os motivos já citados. Sendo assim, restou ao Estado não só coordenar o conjunto de investimentos como financiá-los, neutralizando as incertezas e, assim, atraindo o setor privado. Ou seja, ficou sob responsabilidade do Estado garantir o investimento maciço em infra-estrutura e a implantação do núcleo básico da indústria de base (siderurgia, energia e petróleo), estimulando o investimento privado não apenas por lhe oferecer economias externas baratas, mas, também, por lhe gerar demanda. Para mobilizar os recursos financeiros necessários o Estado recorreu as emissões monetárias e ao confisco cambial, uma vez que não houve modificação significativa no sistema tributário. Pois, “*o Estado assume essas tarefas (...) sem tocar nas relações de propriedade existentes, preservando todos os interesses dominantes, perpetuando a relação (ou falta de) entre os setores agrário, industrial e bancário*”, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 63). Ou seja, o Estado preserva sua característica de “Estado de Compromisso.”

Outro importante papel do Estado foi estabelecer as bases de associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, o que foi feito concedendo-lhe amplos incentivos. Conforme afirmou Oliveira (1989, p. 85):

“A famosa Instrução 113, da gestão Gudin, forneceu o modelo: investimentos diretos sem cobertura cambial, que foi utilizada à exaustão pelo Governo Kubitschek. Assim, entrou praticamente todo o capital destinado à indústria automobilística, construção naval e outros setores contemplados no Plano de Metas, com o que, para um curto período e nestas condições solucionava-se o problema do financiamento externo da acumulação de capital.”

A presença da grande empresa estrangeira no Brasil resolveu, “*simultaneamente, dois graves problemas: o da estreiteza da capacidade para importar, que ela própria criava ao exportar capital e o de mobilização e concentração de capitais, pois que suas transferências para aqui eram marginais em termos dos blocos de capital manejados pelas matrizes.*” (MELLO, 1982, p.119). A instalação de filiais destas grandes empresas no Brasil não poderia ser considerada como decorrência, exclusiva, das vantagens que lhes foram concedidas, mas, principalmente, “*pela própria dinâmica da competição oligopólica nos países centrais, cujo ponto de chegada consistiu, como se sabe, na conglomeração financeira e na expansão oligopólica a escala mundial.*” (MELLO, 1982, p.119). Além disso, destacou-se o fato de que no caso brasileiro houve preponderância de entrada do capital europeu e o relativo desinteresse da grande empresa norte-americana, cuja maior preocupação naquele período era ocupar os mercados europeus, mais sólidos e promissores (capital norte-americano importante na reconstrução europeia no pós-guerra).

Embora o processo de industrialização pesada tenha sido fomentado por esforço estatal e do grande capital internacional, houve durante todo o processo uma cumplicidade do capital industrial nacional, o qual teve preservado seus interesses concretos. Na verdade, a burguesia industrial nacional, baseada nas indústrias leves e detendo um frágil poder de acumulação, não tinha condições de assumir juntamente com o Estado o projeto de industrialização pesada, papel que ficou a cargo do capital estrangeiro. Além do que a industrialização pesada promoveu uma forte expansão do capital industrial nacional uma vez que

“a demanda derivada da grande empresa estrangeira estimula o surgimento, crescimento e modernização da pequena e média empresa nacional, conformando-se um oligopólio diferenciado, nucleado pela grande empresa estrangeira, com um cordão de pequenas e médias empresas nacionais, tanto fornecedoras quanto distribuidoras.”, (MELLO, 1982, p. 120).

A empresa nacional, situada no setor de bens de consumo assalariados, se beneficiou também dos efeitos sobre a demanda da força de trabalho e taxa de salários decorrentes do bloco de investimentos complementares nos setores de bens de produção e de bens de consumo para capitalistas.

Estes fatos explicaram, basicamente, por que foi limitada, lenta e a reboque da demanda a implantação do núcleo básico da indústria de bens de produção. E ressaltaram, que apesar das limitações do Estado, este exerceu papel de destaque no alargamento das

bases produtivas do Capitalismo, seja como empresário na indústria de base, ou promovendo investimento em infra-estrutura.

Sendo assim, *“cada grupo pode ver no projeto diferentes limitações e cada um deles pode ter interesses particulares que contrariam os interesses dos outros mas todos têm uma alta taxa de acumulação no nível nacional”*, (EVANS, 1980, p. 53). *“Em suma, há na expansão uma profunda solidariedade, ao nível da acumulação, entre o Estado, empresa internacional e empresa nacional...”* (MELLO, 1982, p.121). Este fato decorreu, segundo Goldenstein, da organização do capital industrial no Brasil ter sido gerada de forma pactuada, tendo por base o modelo tripartite que emerge no Brasil nos anos 50. O famoso tripé foi fundamentado nas

“empresas privada nacional, internacional e estatal, todas sustentadas ou subvencionadas em larga escala pelo Estado, na medida em que a empresa privada nacional é familiar, unissetorial, sem articulação com os bancos e, conseqüentemente, sem capacidade de alavancagem financeira.”, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 95)

Ou seja, a base tripartite na qual se fundamentou a propriedade das forças produtivas, cada uma delas dominando certos setores da estrutura de produção material do país, impediu que surgisse algo essencial, a conglomeração de interesses. Como conseqüência, não houve a formação do capital financeiro, resultado da fusão dos capitais industrial e bancário. Além do que a poderosa barreira protecionista sustentada pelo Estado contribuiu para a oligopolização dos novos setores industriais.

De acordo com Peter Evans,

“a colaboração entre os três sócios baseia-se num respeito comum pela lógica da lucratividade (...). [Neste sentido,] apenas um tipo de redistribuição é provável sob a tríplice aliança, a que retira da massa da população para dar à burguesia estatal, às multinacionais e ao capital nacional de elite.”, (EVANS, 1980, p. 245-246).

O que foi viabilizado pela constituição de um Estado populista, que surgiu no Brasil em 30 e prevaleceu até 64, servindo como mediador de interesses e apaziguador dos conflitos interclasses, tendendo, em última instância, a acumulação capitalista, da qual dependia sua sustentação.

Mas a estratégia de industrialização pesada produziu

“um padrão de relações centro-periferia num patamar mais alto da divisão internacional do trabalho do sistema capitalista, instaurando, por sua vez _ e aqui constitui sua singularidade _ uma crise recorrente de Balanço de Pagamentos que se expressa na contradição entre uma indústria voltada para o mercado interno mas financiada ou

controlada pelo capital estrangeiro e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capitais a parte do excedente que pertence ao capital internacional.” (OLIVEIRA, 1989, p. 87)

Em decorrência desta fragilidade técnica e financeira do processo de industrialização pesada no Brasil, atingiu-se um estrangulamento, que inviabilizou a sustentação das taxas crescentes de acumulação verificadas na fase áurea (1956 - 1961), desembocando numa crise que se arrastou de 1962 a 1967. A crise foi oriunda da desaceleração do potencial de acumulação e de desajustes entre a estrutura de demanda e a capacidade de produção subutilizada. As multinacionais implantaram suas filiais no Brasil mantendo a mesma escala produtiva dos seus países de origem. No início a demanda reprimida foi capaz de absorver a oferta gerada, mas a medida que esta parcela do mercado foi satisfeita observou-se que a capacidade produtiva dessas unidades produtivas estava acima das necessidades do mercado, principalmente, pela ausência de um sistema de financiamento ao consumo. Como resultado houve uma desaceleração do potencial de acumulação, que até então mantinha-se em níveis crescentes, e o aumento do recurso a capacidade ociosa, (MELLO, 1982, p. 121-122)

Segundo Oliveira, a crise que desencadeou uma recessão que se prolongou até 1967, é uma crise extremamente complexa. Na verdade, as presidências Quadro e Goulart foram prisioneiras da crise que teve início no último ano de Presidência Kubitschek. A política econômica do Governo de Jânio pouco interferiu no quadro, devido seu curtíssimo prazo. Por outro lado, a política econômica de Goulart, consubstanciada mais na gestão fazendária Santhiago Dantas que no Plano Trienal de Furtado, cujo caráter contraditório da política, de um lado visando restabelecer as condições de cálculo econômico e, portanto, da continuidade do processo de acumulação do capital, e, de outro, não podendo penalizar as classes trabalhadoras de onde retirava seu apoio político, levou à falência não só a própria política econômica mas também o regime democrático. O Golpe militar de 1964 rompeu com o pacto populista e implantou uma ditadura militar, (OLIVEIRA, 1989, p. 90-91).

2.2 - Consolidando as Virtudes e as Dificuldades do Padrão de Industrialização

O ciclo de expansão decorrente dos investimentos do Plano de Metas no período JK desencadeou uma crise de superacumulação, acompanhada de fortes pressões inflacionárias. A desaceleração iniciada em 1962 e que se estendeu até 1967, tendo seu ápice nos primeiros meses de 1964, resultou de problemas de realização dinâmica crescentes, que decorreram de um desequilíbrio dinâmico entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria, acarretando uma desaceleração na produção industrial. Nestes termos, o governo que emerge do movimento político-militar de 1964 uniu esforços para superar a crise. Segundo Mello e Belluzzo,

“o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) indicava como problema central a aceleração da taxa de inflação, que, mantida a tendência, atingiria 144% no final do ano. O diagnóstico elaborado pela equipe Campos-Bulhões atribuía a exacerbação das pressões inflacionárias ao excesso de demanda e aos demagógicos aumentos salariais. “, (MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 144-145).

De acordo com Mello e Belluzzo (1982, p. 145), a terapia prescrita pela equipe econômica se deteve a instrumentos clássicos de estabilização: corte no gasto público, aumento da carga tributária, contenção de crédito e arrocho salarial. Por sua vez, tais instrumentos fundamentaram um conjunto de reformas, que visavam processar mudanças no âmbito do Estado e da economia, com o intuito de recuperar o padrão de crescimento, o qual foi deteriorado pela desaceleração da economia aliada ao processo inflacionário. Sendo assim, durante o período de *“1964 a 1967 a economia conheceu oscilações no nível de atividade e emprego, decorrentes de uma política econômica de STOP and GO, exatamente porque nem se poderia permitir a perda de controle sobre a inflação, nem, muito menos, que a crise ultrapasse determinado limite.”*, (MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 146).

O conjunto de reformas implementado em 1966, que conduziram a economia brasileira a uma etapa de recuperação (1967-70), foi resumida por Tavares e Belluzzo. Inicialmente, os autores ressaltaram a reforma fiscal, que tinha por objetivo organizar de forma eficiente o sistema tributário brasileiro, de modo a melhorar as condições de financiamento do gasto público. Em seguida, destacaram o reajuste e reestruturação das tarifas públicas, que denominaram de *“verdade tarifária”*. Outra reforma relevante foi a de

cunho administrativo, que centrou-se na criação da figura da empresa estatal e na organização dos processos licitatórios de compra. Ressaltou-se, também, a reforma do sistema financeiro nacional, o qual sempre foi débil no Brasil, que consistiu em buscar sua especialização e concentração. Com este intuito foram criados o banco de investimento, o qual destinava-se a empréstimos de longo prazo; financeiras, que visavam garantir crédito de curto prazo, basicamente para consumo; bancos comerciais que seriam responsáveis pelo financiamento do capital de giro das empresas. Desta forma, a estrutura do sistema financeiro delineada consistia-se na compartimentalização das instituições, que passariam a ser capazes de, cada uma na sua especialização, mobilizar recursos e prover os diferentes tipos de crédito necessários para dar suporte financeiro indispensável ao bom funcionamento da economia. O sistema financeiro da habitação também foi destacado pelos autores. Pois, através do Banco Nacional de Habitação (BNH) reanimou e ativou a construção civil residencial. Outro ponto frisado foi os incentivos à exportação, através da concessão de subsídios a setores como têxtil, de calçados e de maquinaria, estimulando a recuperação. Por fim, a política de salários implementada pela reforma de 1966 caracterizou-se pelo fato da correção salarial não repor integralmente o poder aquisitivo da classe trabalhadora. Por um lado, a contenção salarial no discurso político estava voltada ao combate da inflação, e por outro lado, visava proporcionar um sobre-lucro ao empresário, assim como, garantir ganhos de competitividade internacional, favorecendo o crescimento. Esta medida resultou numa concentração da renda pessoal.

Segundo Goldenstein (1994, p. 68-69), o financiamento externo era garantido pela Resolução nº 63, a qual regulava a captação de empréstimos externos por instituições financeiras localizadas no Brasil e o seu repasse a empresas estabelecidas no país, e pela Lei nº 4131, que regulava a contratação direta de empréstimos externos pelas empresas instaladas no Brasil. Tais empréstimos foram indexados ao dólar, cuja desvalorização seguia uma regra formal como garantia de alguma estabilidade para os tomadores de recursos externos, com base em minidesvalorizações a cada 20 dias de acordo com a diferença entre a inflação brasileira e a norte-americana. Por outro lado, o financiamento público foi ampliado pela emissão de um novo título, a Organização Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN). Por sua vez, a Letra do Tesouro Nacional (LTN), título também criado à época, seria utilizado apenas para a política monetária de curto prazo, na redução ou expansão da liquidez, não servindo para o financiamento do déficit público.

Outra consideração de Goldenstein se refere a importância da manutenção de taxas de juros positivas como um dos pressupostos para o funcionamento desse sistema, o que, em virtude do quadro inflacionário até então existente, se tornava inviável. Como declara a autora:

“Para contornar este problema, foi criada a correção monetária, mecanismo que, teoricamente, garantiria a defesa das aplicações financeiras contra a inflação na medida em que institucionalizava no mercado financeiro formal o contrato financeiro indexado, desde que para prazos superiores a um ano. A indexação passou a ser feita por meio da ORTN, moeda de referência legal cujo valor mensal variava de acordo com a inflação calculada pela Fundação Getúlio Vargas.”, (1994, p. 68-69).

As reformas objetivavam reordenar a forma de crescimento do período seguinte. Neste sentido, o conjunto de medidas exerceram grande impacto no emprego e no crescimento da renda urbana, revitalizando a demanda corrente. Fatores exógenos ao funcionamento corrente do sistema industrial foram responsáveis por uma nova dinâmica no crescimento da economia, muito antes que a capacidade ociosa gerada pelo investimento do período tivesse sido utilizado. A política de crédito foi responsável pela recuperação do mercado interno das indústrias de bens de consumo duráveis. O setor de construção civil foi dinamizado pela criação do sistema financeiro de habitação. Estes dois setores juntamente com os investimentos públicos foram responsáveis pelo encadeamento das relações interindustriais, promovendo a reativação da demanda interindustrial, assim como a expansão da taxa de emprego e da massa global de salários urbanos, o que, por sua vez, estimulou o setor de bens de consumo não-duráveis, bem como de insumos de uso difundido, de materiais de construção e alguns segmentos dos setores de bens de capital, (TAVARES e BELLUZZO, 1982, p.128).

A capacidade ociosa herdada do período de crise (1961-67) foi utilizada no período de recuperação, o que juntamente com a elevada taxa de acumulação de capital, determinou a necessidade de se investir no setor de bens de capital na fase de auge do ciclo (1970-73), a fim de garantir o ritmo acelerado de crescimento. A dinamização do setor de bens de capital foi viabilizada, principalmente, pela intensificação da taxa de acumulação da indústria automobilística; associada a retomada do investimento público nos setores siderúrgico, petroquímico e telecomunicações; assim como, pela modernização e expansão de alguns setores de bens de consumo não-duráveis (como têxtil e farmacêutica), (TAVARES e BELLUZZO, 1982, p. 128-129).

“Este esforço de investimento que eleva brutalmente a taxa de acumulação de capital em 1970-73 fatalmente conduziria à reversão do ciclo.”, (TAVARES e BELLUZZO, 1982, p. 129). Nestes termos, o período de desaceleração (1974-77) se caracterizou por uma tendência a superacumulação e crise de realização dinâmica. O otimismo da fase anterior, que fez com que muitos setores industriais expandissem sua capacidade à frente do próprio ritmo de demanda, a fim de ampliar suas participações no mercado, gerou um crise de sobreacumulação. De modo que a tendência a sobreacumulação produziu um desequilíbrio dinâmico entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria. Havia problemas de realização dinâmica crescentes, frutos da manutenção do ritmo de acumulação de capital e da desaceleração da produção industrial, gerando uma tendência recessiva. O crescimento da capacidade ociosa geral da indústria promoveu uma queda na taxa de rentabilidade esperada do investimento privado, e os projetos públicos já em execução não eram suficientes para manter o ritmo de crescimento da indústria pesada e, muito menos, da demanda do resto da indústria, (TAVARES e BELLUZZO, 1982, p.129-133).

O PAEG, assim como, anteriormente, o fez o Plano de Metas, aproveitou-se de afluxos de capitais externos para dar mais um fôlego ao velho padrão de financiamento da economia. Na verdade, as reformas implementadas pelo governo militar visavam basicamente criar condições para o bom desempenho do padrão industrial gestado na segunda metade dos anos 50, baseado no famoso tripé composto pela empresa estatal, a grande empresa estrangeira e empresa privada nacional, sem jamais questioná-lo. Resumindo-se: *“O PAEG, por meio das reformas fiscal e financeira como uma ‘modernização conservadora’, amplia ao máximo as possibilidades do arranjo preexistente, mantendo as características básicas de relacionamento entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional.”* (GOLDEINSTEIN, 1994, p.67)

Apesar da diversificação e ampliação da intermediação financeira viabilizadas pelas reformas de 1966, nunca se conseguiu no Brasil organizar uma estrutura privada de financiamento capaz de garantir a captação e os empréstimos para investimentos de longo prazo, os quais se caracterizam por serem empreendimentos de maiores escalas e prazos de maturação. Na verdade, este papel sempre foi reservado ao Estado, quer diretamente, quer por intermédio de suas agências financeiras. Os bancos de investimento, que teoricamente estavam encarregados de exercer esta função, preferiram os investimentos de

menor risco e maior lucratividade, ou seja, aliaram-se aos bancos comerciais no fornecimento de capital de giro para as empresas, tornando-se meros repassadores de fundos públicos ou intermediários de recursos externos., (GOLDEINSTEIN, 1994, p. 69-70). A autora complementou afirmando:

“Teoricamente estavam implementadas as instituições necessárias para a mobilização de recursos de forma a garantir a consolidação de um sistema financeiro ‘sólido e compatível com as necessidades do desenvolvimento capitalista do país’. Na prática, a realidade mostrou-se muito mais complexa, revelando as dificuldades, ou até mesmo a impossibilidade, de se implementar uma estrutura como a idealizada teoricamente. A existência de taxas de juros positivas e a definição de diferentes papéis para diferentes instituições eram condições necessárias porém insuficientes”. (GOLDEINSTEIN, p.69)

A fragilidade do sistema financeiro não se tornou um entrave a fase de auge (1970-73) porque as empresas responsáveis pela dinâmica da economia, em geral filiais de empresas estrangeiras, além de possuírem capacidade de autofinanciamento, ainda poderiam recorrer aos recursos externos liberados por suas matrizes. Por outro lado, a grande empresa de capital nacional e os setores atrasados costumavam contar com a proteção do Estado, tanto através do fornecimento direto de subsídios quanto de todo tipo de proteção de mercado. Ou seja, todos dispunham aparentemente de uma liquidez inesgotável que os faziam crescer a taxas elevadas, independente da inexistência de uma estrutura privada de crédito de longo prazo. Mas é importante esclarecer que o Estado só pôde assumir esta função dado um contexto internacional de farta liquidez e dos mecanismos gerados pela reforma financeira e 1966. O Estado persiste no esforço de assegurar o processo de industrialização, para tanto estimula os investimentos do setor privado, seja interno ou externo.

“A nova estrutura do sistema financeiro, a farta liquidez que a acompanhava, o ‘controle’ da inflação e o ‘milagre’ econômico somavam-se na contribuição para a ilusão geral de que o PAEG havia montado um ‘padrão de financiamento novo e eficiente’.”, (GOLDEINSTEIN, 1994, p. 75). Desta forma, os problemas que foram vislumbrados a partir de 74, em geral, foram diagnosticados como de curto prazo e passíveis de resolução com o reordenamento institucional. Não havia ainda a consciência que tais problemas teriam sua magnitude ampliada tempos depois, desencadeando uma crise de grandes proporções nas décadas seguintes

O período conhecido como “Milagre Econômico” (70-73) foi beneficiado por um contexto internacional no qual o comércio mundial do pós-guerra estava crescendo rapidamente, o que favorecia as importações, associado as vantagens de uma sobreliquidez do mercado financeiro internacional, viabilizando a entrada maciça de empréstimos em moeda. Mas, o sucesso deste período acabou determinando seu fracasso, uma vez que o recurso ao mercado internacional tendia cada vez mais a agravar a condição de dependência da economia brasileira. Pois,

“o crescimento das importações pela aceleração da taxa de acumulação e pela relativa atrofia dos setores básicos acabaria provocando problemas graves no balanço de pagamentos. Quer dizer, o crescimento das exportações, mesmo a taxas elevadas, seria insuficiente para financiar o déficit em conta corrente: não seria capaz de ao mesmo tempo, cobrir as importações e fazer frente ao desequilíbrio da conta de serviços. O recurso crescente ao endividamento externo era inevitável, nestas circunstâncias. A elevação dos preços do petróleo ocorrida no final do período apenas veio agravar uma tendência inexorável.”, (MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 149).

Sendo assim, constatou-se que apesar da farta liquidez internacional que favoreceu as altas taxas de crescimento do período de 1970 a 73, a natureza da articulação externa era inadequada. Como esclareceu Mello e Belluzzo (1982, p.153):

“a maior parte destes recursos entrou sob a forma de empréstimos em moeda para capital de giro, quer dizer, sob a forma de aportes meramente financeiros e de prazo relativamente reduzido. O que o prosseguimento da expansão da indústria de bens de produção exigia era substancialmente distinto. Ou investimentos diretos ou financiamento de longo prazo. Nenhuma das formas era possível: numa conjuntura internacional em que já se entrevia a crise, a empresa multinacional passava a agir com redobrada cautela, exigindo condições excepcionais para participar do esforço interno de investimento, e o financiamento externo de longo prazo dependia dos limitados recursos das agências financeiras oficiais e não mais dos banqueiros privados.”

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi iniciado oficialmente em 1974, se propôs a completar a matriz industrial brasileira. Manteve como base a estrutura tripartite montada na década de 50, cuja composição reunia a empresa estatal, a grande multinacional e a empresa privada nacional. Mas, segundo Goldenstein (1994, p. 75), o Plano “*tinha uma lógica dada por um padrão de financiamento que supunha, necessariamente, determinada conexão externa que não comportava grandes vôos como o pretendido pelo II PND.*” O II PND não propunha um rompimento com o padrão de

industrialização vigente, mas sim sua complementação. A proposta era terminar o processo de substituição de importações com a internalização de alguns setores de insumos básicos e de bens de capital que eliminariam definitivamente a necessidade de novas importações.

Apesar da coerência do Plano, um dos melhores elaborados no Brasil, sua fragilidade estava em superestimar a realidade econômica brasileira, traçando uma multiplicidade de objetivos, que acreditava atingir simultaneamente. Goldenstein (1994, p.77-78) afirmou que o II PND visava

“corrigir os desníveis gerados pela expansão industrial anterior por meio da alteração das prioridades da indústria brasileira, que passaria a crescer puxada fundamentalmente pelo setor produtor de meios de produção. Ou seja, além de se propor a realizar mudanças radicais, o Plano se propunha, concomitantemente, a manter elevadas taxas de expansão do produto agregado. Daí, segundo Lessa, seu irrealismo.”

As dificuldades crescentes em relação a inflação, que já se manifestaram em 1975-76 (anos de política expansionista), fizeram com que o Estado reduzisse substancialmente os investimentos do II PND, o que fez Lessa acreditar, equivocadamente, em seu abandono. Como afirmou: *“Em resumo (...) o II PND foi sepultado.”*, (LESSA, 1977, p. 62). Na verdade, o Estado enfrentou um antagonismo, que se refletiu no perfil contraditório da política econômica: expansão x retração. De um lado havia a necessidade de dar prosseguimento aos investimentos públicos iniciados pelo II PND, e por outro lado, havia a necessidade de se adotar políticas restritivas de contenção da demanda na tentativa de controlar a inflação. Tratava-se da política conhecida como STOP and GO.

Lessa (1977, p. 55-62) em sua análise sobre o II PND ressaltou que este só atingiria seu objetivo, completar o parque industrial brasileiro, se superasse antes um conjunto de barreiras. A primeira barreira era de natureza econômica, e se caracterizou pela fragilidade do padrão de financiamento. O autor destacou a inviabilidade de se sustentar um plano que propôs ajustes estruturais com um padrão de financiamento baseado no endividamento externo. Por isso, de acordo com Lessa, a principal deficiência do II PND foi sua incapacidade de alterar o padrão de financiamento que já estava se deteriorando. Essa questão da fragilidade do padrão de financiamento foi melhor desenvolvida no capítulo seguinte. A segunda barreira era de natureza política, e se baseou nas mudanças de prioridades setoriais e regionais propostas pelo II PND. A proposta consistia-se em frear a expansão de certos setores que lideravam as taxas de expansão,

como o setor de bens de consumo duráveis, substituindo-os pelo setor de insumos básicos e pela indústria de bens de capital, o que implicava na reordenação do peso político dos diversos setores. O mesmo ocorreu com a proposta de reordenar no espaço a economia brasileira, privilegiando regiões até então periféricas. Sendo assim, ambas as mudanças de prioridades, seja setorial ou espacial, implicariam em queda do prestígio do Estado perante os grupos que lideravam a estrutura vigente, e que, portanto, se sentiam ameaçados. Além do que a ousadia desta proposta era evidenciada dado os investimentos exigidos em meio a situação econômica internacional recessiva e a reversão cíclica em que se encontrava a economia nacional. Na terceira barreira Lessa ressaltou a redução da possibilidade do Estado de fazer política econômica, tendo em vista a impossibilidade de se alterar o padrão de desenvolvimento industrial e concomitantemente manter taxas de crescimento elevadas, num momento no qual as taxas de inflação já eram expressivas e os desequilíbrios externos se agravavam.

Ao contrário de Lessa, Castro discordou *“de que o II PND tenha, na prática, morrido em 1976, sobrevivendo apenas na retórica oficial.”*, (CASTRO, 1985, p. 46). Castro (1985, p. 30-40) afirmou que o II PND não propôs apenas crescimento com base em endividamento, mas uma mudança de prioridades dos investimentos, com objetivo de enfrentar a crise e as condições de subdesenvolvimento através da atuação do Estado. Sendo assim, o papel do Estado no redirecionamento dos investimentos foi de suma importância para conclusão do processo de substituição de importações iniciado na década de 50. Neste sentido, o autor acreditou que a decisão de adiar o ajuste em troca da opção de realizar o bloco de investimentos proposto pelo Plano foi de vital importância para que emergisse do pós-II PND uma economia de estrutura integrada, crescentemente competitiva, com criatividade e experiência no mercado externo, a qual foi responsável pela sustentação do crescimento até 1980 (embora com ritmo reduzido) e, posteriormente, pelo ajuste no balanço comercial (1984).

O II PND se propôs a complementar um processo de industrialização que vinha ocorrendo desde a década de 50 com o Plano de Metas. E para alcançar tal objetivo enfrentou uma série de resistências, que foram arbitradas pelo Estado, o qual manteve sua característica de “Estado de Compromisso”. Ou seja, o

“II PND mostra a dificuldade do Estado brasileiro de arbitrar perdas, ‘disciplinar’ o processo de acumulação de capital rompendo com interesses estabelecidos. As resistências ao Plano foram abortadas (e não o Plano, como quer Lessa) por meio dos velhos

mecanismos de sempre: o Estado mantém as transferências de recursos e os mecanismos de proteção aos velhos setores até então privilegiados, assumindo os custos para evitar rupturas de acordo com a característica básica do padrão de acumulação brasileiro.”, (GOLDENSTEIN,1994,p. 85)

Goldenstein (1994, p. 79) complementou afirmando :

“Como todo o Plano era fundado em uma superestimação do crescimento da economia e na certeza da transitoriedade dos problemas mundiais, os projetos eram, em geral, superdimensionados. Em decorrência disso, quando não foram abandonados por falta de recursos e/ou parceiros internacionais, foram sendo retardados, o que os encarecia sobremaneira, ou, quando concluídos, resultaram no surgimento de capacidade ociosa não planejada.”

Por fim, a complementação do padrão de industrialização, com a introdução do setor de bens de produção, formando um complexo industrial completo e dinâmico no moldes da Segunda Revolução Industrial, não foi suficiente para gerar dinamismo na economia brasileira. Como justificou Goldenstein (1994, p. 96):

“Além do impasse fiscal-financeiro em que nos encontramos, a verdadeira revolução tecnológica, produtiva e financeira por que tem passado o sistema internacional tornou nosso padrão de industrialização obsoleto e, o que é pior, sem nenhuma condição de reverter este quadro a partir ‘de suas próprias pernas’. O II PND cristalizou a posição tecnológica atrasada do Brasil.”, (GOLDENSTEIN, p. 96).

Tendo como objetivo analisar a trajetória do Estado Desenvolvimentista brasileiro e o seu papel na consolidação do padrão de industrialização nacional, destacou-se os pontos principais, que continuaram a ser tratados nos demais capítulos, como: caráter retardatário da industrialização brasileira, ausência de um setor privado interno dinâmico, importância fundamental do Estado no processo de industrialização, ausência de um sistema financeiro interno eficiente, frágil padrão de financiamento que viabilizou a proposta industrializante, necessidade de articulação com o capital externo. O capítulo seguinte foi dedicado a questão do esgotamento do padrão de financiamento que sustentou o padrão de industrialização brasileiro. Ressaltando que a inexistência de um sistema financeiro interno capaz de viabilizar o projeto de industrialização nacional, fez com que o Estado opta-se pela conexão com capital externo.

3 - A IMPLOÇÃO DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO E AS NOVAS DIFICULDADES IMPOSTAS PELA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Este capítulo visou esclarecer as nuances da desgastada situação financeira do Estado brasileiro, resultado das alterações decorrentes, basicamente, das reformas do aparato institucional na década de 60, e agravadas pelo esforço estatal de internalizar uma estrutura industrial sólida e dinâmica, a partir do II PND sem alterar o padrão de financiamento. Ressaltando que tais fatos foram responsáveis pelo atual caráter declinante do Estado Desenvolvimentista, implicando na redução de sua capacidade de conduzir a política econômica.

A economia brasileira no decorrer do seu desenvolvimento se empenhou na formação de uma ampla e diversificada base produtiva. Mas, de acordo com Bier, Paulani e Messenberg, a constituição do parque industrial brasileiro esteve longe de se caracterizar por um movimento contínuo de dinâmica própria, pelo contrário, sua construção se deu através de surtos acelerados de expansão, intercalados por momentos de paralisação e mesmo de retrocesso no ritmo de crescimento econômico. Os referidos autores complementaram afirmando: *“ao longo desse caminho sucederam-se transformações de ordem qualitativa de grande relevância, ora no aparato institucional, ora na própria base produtiva.”* (BIER, PAULANI e MESSENERG, 1988, p. 95).

Neste sentido, o aparato institucional estabelecido pelas reformas Campos-Bulhões, implementadas pelo governo militar em meados dos anos 60, com o intuito de viabilizar um novo surto de expansão econômica baseado na produção de bens duráveis de consumo, acabou gerando as condições para o desenvolvimento das raízes da crise que eclodiria nos anos 80. Conforme declarou Fiori (1988, p. 174):

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

As reformas institucionais realizadas nos anos 60 visavam resguardar a margem de manobra do Estado através da recuperação das tarifas públicas, reforma tributária, criação de fundos de poupança compulsória (PIS-PASEP). Além de promover o

“uso crescente do endividamento interno, através de seus ativos financeiros recém-criados (a ORTN e LTN), os quais transformaram-se, de imediato, no instrumento básico de circulação financeira no mercado aberto de títulos; esta a outra novidade da reforma: o open-market. Como mecanismo viabilizador dos instrumentos de mobilização financeira, instituiu-se em defesa da inflação, e assegurando taxas de juros positivas, a correção monetária.”, (FIORI, 1988, p. 178).

A recuperação do poder de gasto do Estado, a partir da criação da ORTN, reforma tributária e, como diria Tavares, “verdade tarifária”, possibilitou utilizá-lo na estratégia de expansão. A economia brasileira, impulsionada pelo dinamismo do setor produtor de bens duráveis de consumo (decorrente, em boa medida, da transferência de tecnologia gestada nos países centrais), sustentou taxas extraordinárias de crescimento, que caracterizou o período conhecido como “milagre”. Entretanto, a medida que as importações de bens de produção _ bens de capital, matérias-primas, insumos básicos _ cumpriam um papel chave permitindo e alimentando o dinamismo da acumulação local, isto implicava a transferência em sentido oposto (para o Departamento I do capitalismo central) de parte do estímulo ao desenvolvimento do setor produtor de tais bens, (BIER, PAULANI e MESSENBURG, 1988, p. 96).

O Governo ao instituir o mecanismo de correção monetária, a fim de proteger o valor de seus títulos dos efeitos inflacionários, possibilitou a circulação de uma moeda “protegida” da inflação, ou seja, um instrumento de reserva e valorização financeira, que estava ao alcance de uns poucos privilegiados. Porém, a maioria da população só tinha acesso a moeda “desprotegida”, que estava sujeita aos efeitos perversos da inflação.

“Com isso ao tentar reforçar-se pelos caminhos admitidos, o Estado na verdade premiou a especulação com seus próprios títulos, afastando ainda mais o sistema financeiro privado dos investimentos produtivos, desfazendo-se simultaneamente de um de seus principais instrumentos de arbitragem e auto-financiamento: a inflação, ou desvalorização ativa e discriminada do dinheiro monetário. (...) Os novos mecanismos privados de financiamento só funcionaram ali onde puderam usufruir, especulativamente, dos esforços públicos. (...) Os investimentos de peso não foram bancados pelos sistemas privados, e o Estado estrangulou-se com a corda de uma dívida que, de forma perversa, queria fortalecer-lo em seu papel líder da acumulação industrial.” (FIORI, 1988, p.178-179)

As reformas de Campos-Bulhões foram também responsáveis por reforçar o padrão de financiamento, baseado no endividamento externo, favorecido ao se processar a “colagem” do sistema financeiro nacional ao internacional, através da lei

4131, de 1964, que permitia as empresas estrangeiras instaladas no Brasil acesso direto ao crédito bancário externo. Bem como da Resolução nº 63 do Banco Central (1967), que fez do sistema bancário nacional intermediário entre o crédito em moeda no exterior e os tomadores domésticos. Além disso, estimulava-se intencionalmente a captação de moeda estrangeira através de uma política cambial pautada no princípio da “paridade do poder de compra.”, (BIER, PAULANI e MESSENERG, 1988, p. 96).

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

, (FIORI, 1988, p. 180).

O processo conhecido como “estatização” da dívida externa, que de fato não se tratou de uma estatização e sim de uma transferência gradativa da dívida externa para o setor público, se dividiu em duas fases. Na primeira fase, de meados da década de 70 até 79 (período do II PND), o endividamento externo do setor público aumentou por duas vias. Através do uso intensivo das empresas estatais como captadoras de recursos no sistema financeiro internacional, num primeiro momento para financiar os mirabolantes projetos do II PND, que se propunha a completar a estrutura industrial brasileira, e depois para viabilizar os crescentes déficits do balanço de pagamentos. A segunda via foi o mecanismo que possibilitou a transferência de dívida externa do setor privado para o setor público através da circular nº 230 e instrução nº 432. O mecanismo Hedge, como era conhecido, possibilitou as empresas privadas saldar internamente seus passivos contraídos no mercado externo, funcionando da seguinte forma: as empresas privadas poderiam saldar sua dívida externa diretamente com o Banco Central utilizando moeda nacional, o Banco Central, por sua vez, ficava responsável pelo repasse do valor correspondente em dólar para o credor na data do vencimento. Tal mecanismo visava dar garantias ao setor privado a fim de que esse se sentisse estimulado a captar novamente recursos no sistema financeiro internacional sem se preocupar com as flutuações de câmbio, podendo usá-los numa ação cooperativa com o setor público para viabilizar os investimentos do II PND. Porém, o Estado não teve êxito em sua estratégia, uma vez que o setor privado não buscou novos empréstimos. Sendo assim, houve basicamente uma transferência das dívidas antigas do setor privado para o setor público. Desse modo, o Estado não só não atingiu seu objetivo como agravou sua situação financeira, necessitando mobilizar uma

maior quantidade de divisas agora também para financiar os crescentes déficits em transações correntes, dada a transferência de grande parte dos passivos externos do setor privado para o setor público. A segunda fase, de 1979 até meados da década de 80, se caracterizou pela centralização do processo de renegociação da dívida externa por parte do Banco Central, que também se transformou em tomador de empréstimos junto aos bancos internacionais. (CRUZ, 1993, p. 6-19).

Por outro lado, a crise que assolou a economia mundial em fins dos anos 70, agravada pela política recessiva norte-americana, segundo choque do petróleo e moratória do México, culminou no fechamento do mercado financeiro internacional para os países em desenvolvimento. Mas, a necessidade crescente de divisas para cobrir os déficits do balanço de pagamentos exigia que o fechamento do mercado internacional de crédito fosse compensado pela elevação da oferta de divisas gerada com as exportações. No entanto, formou-se um impasse, pois o grande demandante de divisas era o setor público mas o grande ofertante dessas divisas era o setor privado (exportadores). A política monetária de combate a inflação impedia que se financiasse a compra dessas divisas com emissão monetária e/ou reajuste tarifário, esse agravado pela concessão de subsídios como estímulo as exportações privadas intensivas no uso de insumos produzidos pelas estatais. Na ausência, então, de força política para realizar uma reforma fiscal que gerasse os recursos necessários para comprar as divisas do setor privado, restou apenas o recurso ao endividamento interno (rentistas). Neste sentido, *“dívida externa e dívida interna (...) constituem duas faces da mesma moeda.”* (SOARES, 1996, p. 34).

Desse modo, o Estado criou um aparato institucional que permitiu continuar com sua política desenvolvimentista, através de mecanismos que garantiam a viabilidade financeira de seus projetos, mas que acabaria por condená-lo a paralisia. Segundo Fiori, o Estado, ao substituir o setor financeiro privado, estimulou, com o endividamento externo e interno, uma forte especulação improdutiva privada, e acabou estrangulando sua própria capacidade financeira. O autor complementou:

“Limitado em seu potencial centralizador pela mais completa, desconfiança privada, o Estado Desenvolvimentista ‘privatiza-se’ por um lado, ao lotear seus aparelhos institucionais entre os vários setores dominantes e ao sustentar segmentos pouco competitivos do setor privado; e destrói, por outro lado, seu poder ‘alavancador’ ao encilhar-se financeiramente com uma dívida que o estrangula, criando espaço para os enormes lucros financeiros do setor privado.” (FIORI, 1988, p.181).

Assim como as reformas Campos-Bulhões promoveram transformações no aparato institucional, também o II PND foi responsável por transformações de peso, porém na base produtiva. As transformações promovidas pelo II PND visavam responder as restrições externas, decorrentes da crise do capitalismo mundial em meados dos anos 70, que exerciam efeito negativo sobre a economia brasileira. Pois, como a dinâmica da acumulação na economia brasileira dependia, consideravelmente, de importações e atravessava-se um momento de aceleração do crescimento (e, portanto, de exacerbação dos desequilíbrios setoriais), esse movimento de instabilização à nível de economia internacional iria refletir nos custos internos, o que conduziria a pressões sobre o balanço de pagamentos, tornando mais problemático o cálculo empresarial e, assim, não só reduzindo o dinamismo interno, como, também, elevando a taxa de inflação, (BIER, PAULANI e MESSENERG, 1988, p.97).

Dada a desaceleração do ciclo industrial interno e o choque externo, a economia brasileira estava tendendo, em meados dos anos 70, para um caminho recessivo. Neste contexto, surge o projeto nacional de Geisel, o qual propunha prosseguir com o desenvolvimento em meio a crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. De acordo com Bier, Paulani e Messenberg, (1988, p. 97),

“o governo Geisel, pressionado pela necessidade de legitimar o regime autoritário que lhe impingia, no plano político, o esforço por ampliar as bases de apoio ao processo de liberalização, sem ameaçar os aliados tradicionais do regime, defronta-se, pois, com um quadro restrito de alternativas. É esse cenário que vai demarcar, a nosso ver, um segundo momento caracterizado por transformações de ordem qualitativa, desta vez operadas, contudo, não no aparato institucional mas na própria estrutura produtiva, visto que se trata agora de uma mudança na estratégia de desenvolvimento.”

Por sua vez, a *“estratégia é integrada por duas diretivas mutuamente articuladas. A primeira apoiando um novo padrão de industrialização cuja liderança estaria na indústria pesada. E a segunda defendendo um fortalecimento do capital privado nacional, com vistas ao reequilíbrio do tripé.”* , (FIORI, 1988, p.163-164).As bases de financiamento do projeto continuaram sendo as mesmas, o recurso ao endividamento externo e as fontes internas de financiamento, as quais se tratavam de transferências de parte dos fundos compulsórios já existentes (PIS - PASEP) e do recurso ao endividamento interno a partir de ativos financeiros (ORTN e LTN). Ou seja, tendo por

base, praticamente, o mesmo padrão de financiamento, que havia sido estruturado em meados dos anos 60 para viabilizar a liderança do Departamento II (bens de consumo duráveis), buscava-se agora um redirecionamento do crescimento a fim de que o Departamento I (bens de produção) assumisse a liderança, e no qual o Estado desempenharia um papel ainda mais importante, visto que se responsabilizaria por expressiva parcela da produção. Por sua vez, essa mudança no padrão de industrialização, que passou a ser centrado no Departamento I, mostrou-se extremamente conflituosa por contrariar fortes interesses, dentre os quais os das próprias empresas multinacionais que compunham o Departamento II, (BIER, PAULANI e MESSENERG, 1988, p. 98).

O II PND ficou conhecido por ser um projeto audacioso, pois, tratava-se de um programa que *“possuía um perfil de pesado sobredimensionamento e de disparatada inadequação às condições técnicas, econômicas e políticas vigentes no Brasil da época”*. (BIER, PAULANI E MESSENERG, 1988 p.98). Este fato fez com que alguns autores, entre estes Carlos Lessa, acreditassem, equivocadamente, no abandono do projeto ainda em seus primeiros anos de implantação. Porém apesar dos obstáculos, o II PND conseguiu concluir parte de seus objetivos. Neste sentido, Castro tentou resgatar o valor do II PND, que se propunha a superar a crise e as condições de subdesenvolvimento, dado por um parque industrial deficiente em bens de capital e insumos básicos. O II PND optou pelo adiamento do ajuste interno, em troca promoveu o crescimento da economia de 1974-1979 com base em investimentos públicos, financiados via endividamento externo. Porém, as restrições externas e a crise internacional fizeram com que esse crescimento ocorresse, como diria Castro, em *“marcha forçada”*. No entanto, foi possível promover um redirecionamento dos investimentos, o que contou com a participação fundamental do Estado. Como resultado concluiu-se a internalização dos setores de bens de capital e insumos básicos, consolidando uma estrutura industrial dinâmica nos moldes da Segunda Revolução Industrial. (CASTRO, 1985, p. 30-34).

Mas, apesar de ter atingido algumas de suas metas, o II PND possuía algumas restrições, as quais foram descritas no capítulo anterior. Uma das principais barreiras foi manter o frágil padrão de financiamento, baseado no endividamento externo, para viabilizar um Plano que propunha ajustes estruturais. Segundo Goldenstein (1994,p.78-79),que ao avaliar o II PND reforçou a análise de Lessa no que se refere as inconsistências do plano do ponto de vista do financiamento, a intenção de canalizar poupança privada

voluntária para financiar investimentos não se concretizou, restando apenas as fontes internacionais e o crédito estatal subsidiado, os quais, com o tempo, revelaram-se extremamente problemáticos, transformando-se num dos principais focos de instabilidade da economia.

A proposta do II PND centrava-se no reequilíbrio das três forças que formaram o famoso “tripé” nos anos 50, o Estado, o capital privado nacional e o capital privado estrangeiro, o que tornava-se incompatível com o padrão de financiamento vigente. Sendo assim, o II PND já nasce com suficientes elementos desestabilizadores internalizados em sua estrutura. Portanto, quando desencadeia-se a crise no sistema financeiro internacional e as subseqüentes transformações que ocorreram tanto na órbita financeira quanto na produtiva, acabou-se por desarticular os mecanismos que até então viabilizaram o desenvolvimento brasileiro, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 120-121). A autora complementou:

“a perda da capacidade do Estado de bancar, via uma especial conexão com o sistema internacional, as altas taxas de lucratividade do ‘mais amplo e heterogêneo espectro de capitais’ resultou numa disputa sem limites entre eles: na tentativa de manter suas taxas de valorização, e de se defenderem do processo inflacionário por eles próprio provocado, levaram o país ao limiar do hiperinflação.”, (GOLDENSTEIN, 1994, p.121).

Na busca de se proteger dos efeitos nocivos da inflação, o grande capital, único com acesso privilegiado aos mecanismos de defesa contra o processo inflacionário, passa a abrigar-se em aplicações cada vez mais curtas e/ou em ativos reais. Ou seja, o caráter frágil da economia levava os agentes superavitários a atuar defensivamente, o que fragilizava ainda mais o sistema, conduzindo-o ao limiar a hiperinflação. Neste contexto, o Estado perdeu, gradativamente, sua capacidade de fazer política econômica, restando-lhe como alternativa apenas a tentativa de fazer política monetária, a qual apenas no curto prazo conseguia evitar a hiperinflação, contribuindo, simultaneamente, para acentuar o déficit público, o que, conseqüentemente, acabava gerando fortes tendências inflacionárias, (GOLDENSTEIN, 1994, p.121-122).

Embora a moeda indexada tenha cumprido seu papel de evitar a hiperinflação, contraditoriamente, acabava aumentando o risco de um processo hiperinflacionário, na medida que passou a ser um mecanismo não só de defesa, mas de ganhos fáceis para os detentores de capital. Em contrapartida, a grande maioria da população não tinha acesso a moeda indexada, simplesmente por não ter liquidez suficiente, vivendo de um salário

desindexado, corroído pela inflação ascendente, o que ampliava as desigualdades existentes. De acordo com Goldenstein, “*o poder da moeda indexada de evitar a hiperinflação está diretamente associado à sua aceitação enquanto substituta da moeda, enquanto mecanismo de proteção. A hiperinflação é o momento no qual a vontade de mudar de ativos, de fugir, é maior que a ‘sensação’ de proteção dada pela moeda indexada*”. , (GOLDENSTEIN, 1994, p.127). A autora reforçou afirmando:

“Na verdade, pode-se enxergar a moeda indexada como fruto de um verdadeiro conluio entre os detentores de capital e o governo, que, por meio dela, garantia seu financiamento da forma politicamente mais fácil, evitando a arbitragem inerente a qualquer outra alternativa de financiamento e/ou corte de gastos. Casava-se assim a impotência de um governo fraco, incapaz de impor perdas às elites dominantes, e essa elite, sem projeto para o país, interessada na valorização fácil de sua riqueza potencializada pela ciranda financeira. (...) [Sendo assim], a moeda indexada mantinha a capacidade de financiamento do governo ao mesmo tempo que saciava a ânsia de valorização do grande capital.”, (GOLDENSTEIN, 1994, p.126).

No governo Geisel normatizou-se a “estatização” dos passivos a partir da circular nº 230 e da resolução nº 432, respectivamente de 1974 e 1977. Dessa forma, a dívida externa do setor privado foi transferida para o governo, elevando assim o déficit público e sua necessidade de financiamento, e para suprir tal demanda o Estado utilizou as empresas estatais e o setor público em geral para captação de recursos no mercado internacional. Tal fato foi responsável pelo aumento da vulnerabilidade da economia brasileira às variáveis externas. Ou seja, com base nessas normas “*foi permitido aos tomadores depositar o contravalor em cruzeiros junto ao Banco Central, responsabilizando-se as autoridades monetárias pelos encargos financeiros e pelo risco cambial.*”, (FIORI, 1988, p. 170).

Como resultado, deslanchou o processo de encilhamento, no qual a dívida pública deixou de exercer a sua função fiscal de captação de recursos, através dos títulos públicos de longo prazo, e passou a ser utilizada como mero instrumento de política monetária de curto prazo, com a dupla função de ajustar o balanço de pagamentos e combater a inflação. Este fato decorreu, segundo Goldenstein, de

“uma fantástica simbiose entre os setores líquidos da economia - aqueles que se ajustaram em função da desaceleração econômica e dos riscos e custos embutidos no endividamento externo e os beneficiários das transferências governamentais -, ávidos por encontrar alguma forma segura não só de reserva como também de valorização de seu patrimônio

financeiro, e as autoridades econômicas, necessitadas de recursos para financiar o déficit público crescente.”, (1994, p. 124).

Porém, apesar da crise, nem tudo estava mal. Havia grupos que se beneficiam desse contexto caótico, dado os mecanismos de defesa contra a inflação postos a disposição de poucos privilegiados. Conforme explana Tavares citada em texto de Fiori :

“mediante desvalorizações cambiais, elevações das taxas de juros internos e arrocho salarial e tarifário, permitiu-se uma forte redistribuição de renda em favor do setor empresarial privado, acentuando os seus lucros como rentista. Mas não se fez apenas isto, promoveu-se também uma verdadeira modificação patrimonial de ativos e passivos entre o setor público e privado. O setor público aumenta o seu estoque de dívidas (externa e interna) enquanto os grupos empresariais privados, vangloriando-se de sua eficiência, diminuem o seu endividamento, liquidam dívida externa e interna, fazem aplicações financeiras e aumentam as suas margens de lucro não operacional. O setor privado passa, a partir do início da década de oitenta, de devedor líquido a credor líquido do Banco Central e do setor financeiro privado. Através deste, torna-se também credor indireto do setor público, já que o sistema bancário funciona a partir da década de oitenta como um supridor líquido de crédito a todas as órbitas do setor público federal e estadual.” , (TAVARES, apud FIORI, 1988, p. 171-172).

Por meio desse mecanismo o Estado assume o papel de grande tomador de recursos do sistema.

O desajuste fiscal do setor público foi a contraface do ajuste microeconômico do setor privado, agravado pela política econômica de combate ao processo inflacionário e de superação à restrição externa, que se refletiu no rompimento do padrão de financiamento brasileiro. A crise fiscal do Estado não decorreu apenas do mecanismo de transferência da dívida externa do setor privado para o setor público, mas, principalmente, do rompimento do padrão de financiamento resultante das transformações da economia mundial nos anos 80. Pois, o recurso externo não só viabilizava à nível microeconômico o investimento de longo prazo, mas também exercia um importante papel macroeconômico de garantir o equilíbrio do balanço de pagamentos. (BELLUZZO e ALMEIDA, 1992, p. 35-39).

Simultaneamente ao processo de “estatização” da dívida externa, o setor privado também realizou seu ajuste, reordenando seus custos, revendo sua organização administrativa e aumentando sua produtividade. Como resultado, tornaram-se empresas líquidas e, em geral, de grande porte. Por fim, acabaram transformando em credoras líquidas do setor público. Esse, por sua vez, tornou-se o grande devedor do sistema devido

a uma necessidade macroeconômica de atender os crescente déficits do balanço de pagamentos. Sendo assim, o setor público se endividava no sistema financeiro interno utilizando as grandes empresas líquidas (rentistas), a fim de mobilizar recursos necessários para aquisição das divisas junto aos exportadores nacionais, que foram usadas para atender seus compromissos financeiros externos. Desse modo, o Estado não podia reduzir muito a taxa de juros internas, a fim de garantir a mobilização dos recursos internos que necessitava. Assim como, não podia valorizar muito a taxa de câmbio, porque desestimularia a exportação e, conseqüentemente, não conseguiria captar os dólares necessários para financiar o déficit do balanço de pagamentos. Neste sentido, o Estado sofria a redução de sua capacidade de realizar políticas econômicas, na medida que promovia políticas de ajustamento para sanar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. (BELLUZZO e ALMEIDA, 1992, p. 39-44).

Fiori fez um relato da política econômica depois de 1979:

“A elevação da inflação e da taxa de juros impõem uma reorganização da administração econômica, já no Governo Figueiredo (...). A partir daí tenta-se, com insucesso, controlar os efeitos de uma desaceleração fortemente desestabilizada pelo enorme aumento da capacidade produtiva, resultante do II PND. Tenta-se desacelerar o endividamento, cortar subsídios, gastos e investimentos, o que também sem sucesso, provoca mudança ministerial e uma tentativa no sentido de recuperar a capacidade de ação do Estado, mantendo-se uma política moderadamente expansiva. O esforço é inútil, e a crise acelerada pelo choque dos juros e dos preços do petróleo (externamente) e da maxi-desvalorização (internamente), leva-nos à adoção explícita de uma política recessiva, a partir da segunda metade do ano de 1980. Por fim, a exaustão do cadente financiamento externo, a partir de 1982, somada à recessão e o endividamento interno e externo, quase todo, agora sob responsabilidade pública, exponenciam, a partir daí, o que então se explicita definitivamente, como coração da crise: o encilhamento financeiro geral, que destrói qualquer possibilidade de relançamento continuado da economia e implode o Estado desenvolvimentista no momento da transição democrática.”, (FIORI, 1988, p.168-169).

Na verdade, a análise da década de 80 revelou uma sucessão de tentativas vãs de contornar a crise decorrente do rompimento do padrão de financiamento da economia brasileira, o que, por sua vez condenou o padrão de industrialização brasileiro. Pois,

“na medida em que o padrão de industrialização assentava em um esquema de propriedade do capital que supunha, necessariamente, que o Estado sustentasse os setores mais atrasados e garantisse um sobrelucro aos setores mais ‘modernos’, a perda da

capacidade do Estado de cumprir esse papel inviabiliza o padrão. Comprometido o padrão de financiamento da economia, inviabiliza-se o padrão de industrialização que dele dependia.”, (GOLDENSTEIN, 1994, p.122-123),

A série de planos econômicos implementada na economia brasileira desde 1986, seja heterodoxos, ortodoxos, semi-heterodoxos ou semi-ortodoxos, falhou na tentativa de conter o processo inflacionário. O primeiro deles, o Plano Cruzado, visava o fim da indexação da economia, a partir da extinção da moeda indexada, separando a moeda da poupança financeira, porém não conseguiu atingir seu objetivo. Outros como os planos Bresser e Verão, tentaram combater o processo inflacionário mantendo os mecanismo de indexação, o primeiro tendo por base a heterodoxia e o segundo a ortodoxia, mas também não obtiveram sucesso. Já o plano Collor I baseou-se num diagnóstico fundamentado na existência de uma riqueza financeira, sob a forma de moeda indexada, de enormes magnitude e liquidez, a qual seria responsável pelo fracasso de todos os planos de estabilização. Neste sentido, propôs o congelamento da riqueza financeira, deixando um volume de liquidez reduzido que impedisse a inflação, porém suficiente para economia operar.

Os anos de estagnação econômica que se sucederam ao II PND permitiram constatar que a maturação dos investimentos efetuados nesse período não foi suficiente para tornar o crescimento auto-sustentado, e muito menos para romper os laços de dependência do país. Dentro deste quadro desfavorável, grande parte da responsabilidade foi atribuída a permissibilidade do sistema financeiro aos perversos movimentos especulativos. Pois, ao se vislumbrar elevados lucros no circuito financeiro, os agentes sentiam-se atraídos a aplicar seus recursos na esfera financeira especulativa, em detrimento da, menos rentável, esfera produtiva. *“A exacerbação do movimento altamente especulativo que ficou conhecido como ‘ciranda financeira’ permitiu a atribuição de todos os problemas da economia a esse movimento, dificultando a compreensão de sua funcionalidade na manutenção do velho padrão de financiamento.”* (GOLDENSTEIN, 1994, p. 89). Tal fato, segundo a autora (1994, p. 93), caracterizou que o endividamento resultou mais de necessidades financeiras do que da carência de poupança interna.

Goldenstein aprofundou sua análise destacando o enfraquecimento do Estado como dinamizador da economia, o que ocorreu gradativamente, mas cujo ponto culminante foi na década de 80. Sendo assim,

“O movimento de transnacionalização produtiva dos anos 50 e 60 e a farta liquidez internacional dos anos 70 criaram a ilusão de que a conexão internacional estabelecida pelo país juntamente com o Estado ‘moderno’ que possuíamos haviam resolvido o problema de financiamento que, nos anos 80, revelou-se o principal problema do país. No momento em que as condições internacionais favoráveis se reverteram, o Estado perdeu capacidade de amortecer os conflitos intracapitais e a crise eclodiu (...). Também nesse momento explicita-se a fragilidade do vínculo do grande capital, quer nacional, que internacional, com o país. A relação sanguessuga estabelecida por esses setores com o Estado, somada à dificuldade em se romper com velhos setores obsoletos que só sobrevivem às custas de transferências de recursos estatais, fragiliza-o a ponto de ruptura, impossibilitando-o de qualquer atuação consistente e efetiva que permita a estabilização do processo inflacionário e, muito menos a retomada de um crescimento sustentado.”, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 94-95).

As transformações que se revelaram no capitalismo internacional a partir da década de 80, começaram a ser gestadas nas décadas de 60 e 70. Tratava-se de uma verdadeira revolução na medida que as bases tecnológica, produtiva, financeira e comercial sofreram mudanças radicais. Este processo, conhecido como globalização, promoveu a integração dos mercados de bens, de serviços e de capital, o que, conseqüentemente levou a uma crescente interdependência das economias nacionais.

A tendência mundial era de flexibilização não só produtiva, mas também financeira, que se refletia em termos de taxas de remuneração, prazos e moedas. A instabilidade da taxa de juros e de câmbios nas décadas de 70 e 80 gerou a necessidade de criar processos que protegessem os agentes financeiros, permitindo reduzir o risco de crédito e transferir o risco de preço. O primeiro processo criado foi a *securitization*, também conhecido como titularização, que se caracterizou pelo desenvolvimento de mercados secundários visando a transformação dos ativos financeiros em instrumentos negociáveis no mercado, como reação à crescente instabilidade e ao risco de crédito que ativos de mais longo prazo apresentavam nesse contexto. O segundo processo se caracterizou pela proliferação das operações fora de balanço das instituições financeiras, permitindo ao investidor precaver-se contra o risco de preço causado pela significativa instabilidade das taxas de juros e de câmbio. O terceiro processo, de maior influência sobre a economia brasileira, foi a globalização financeira, que promoveu uma maior integração dos mercados financeiros viabilizada pelo desenvolvimento da informática e dos meios de comunicação, possibilitando a formação de grandes redes

mundiais capazes de captar recursos e aplicá-los em qualquer lugar rapidamente. A rapidez com que estes ativos circulavam pela economia mundial, muitas vezes, causava efeitos desastrosos por onde passavam, principalmente, nas economias em desenvolvimento. Pois, tratavam-se de capitais especulativos e altamente voláteis, incapazes de viabilizar um processo de desenvolvimento nos moldes do que existiu no Brasil até a década de 70. Sendo assim, essa integração financeira reduziu significativamente o controle sobre os movimentos de capitais, que circulavam livremente pelo globo em busca de maior rentabilidade, (BAER, 1993, p. 6-11).

O novo paradigma tecnológico da microeletrônica gestou um novo cenário internacional cada vez mais desfavorável aos países atrasados. O que pode ser exemplificado através dos investimentos externos diretos, que embora tenham apresentado um expressivo crescimento, é preciso ressaltar uma mudança na direção de seus fluxos, que foi da América Latina para a Ásia e os países desenvolvidos. Goldenstein justificou tal fato afirmando que os investimentos têm sido realizados, principalmente, “intratríade”, ou seja, entre Japão, EUA e Comunidade Econômica Européia, que desde o fim da década de 80 receberam 80% dos investimentos externos diretos. Além do que a difusão desigual da revolução tecnológica reiterou os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos, resultando num policentrismo econômico que substituiu a bipolaridade nuclear do pós-guerra e se expressou na fragilização do dólar, em contrapartida ao fortalecimento do iene e do marco.

Nas décadas de 50 e 60 a principal fonte de financiamento das economias latino-americanas foi o investimento externo direto, que foi substituída nos anos 70 pelos empréstimos realizados pelos grandes bancos internacionais. Mas as transformações que ocorreram no sistema financeiro internacional nos anos 80 limitaram o acesso a tal fonte. De modo que tanto o investimento direto como o empréstimo de longo prazo deixaram de ser alternativas de financiamento, a menos que novas transformações ocorressem.

As transformações ocorridas no sistema financeiro internacional durante os anos 80 resultaram da conjunção de múltiplos fatores, dos quais destacou-se a política recessiva implantada pelo governo norte-americano em 1981-82, que além de desencadear a intensificação das flutuações das taxas de juros e câmbio, ampliando a instabilidade geral do sistema, ainda abalou os bancos comerciais privados norte-americanos, grandes responsáveis pelas correntes internacionais de capital nos anos 70. Quando este quadro

recessivo se reverteu, houve o fortalecimento dos fluxos internacionais de capitais, porém a exemplo dos investimentos externos diretos, com novo direcionamento, mais voltado para as economias desenvolvidas. (GOLDENSTEIN, 1994, p.116)

Goldenstein complementou fazendo uma análise da situação do sistema financeiro internacional a partir dos anos 80:

“Tendo como pano de fundo o déficit americano em transações correntes e os superávits japonês e alemão, esse novo cenário do sistema financeiro internacional é de uma perversidade ímpar para os países em desenvolvimento. Com o grosso dos capitais dirigindo-se para os EUA, onde o crescimento da dívida pública tem sido financiado por capitais externos, ou para o financiamento dos países industrializados, cujas reestruturações industriais têm absorvido montantes significativos de recursos, sobram para os países em desenvolvimento, fluxos de capitais que passam ao largo de suas necessidades de reestruturação, porém com um potencial altamente disruptivo. Capitais de curto prazo, altamente especulativos, impõem sérias restrições às políticas monetária e cambial internas, e, fundamentalmente, não criam condições para o financiamento dessas economias. Pelo contrário, ao injetarem uma liquidez perigosamente alta nestes países, obrigam as autoridades monetárias a esterilizá-los por meio de uma política agressiva de venda de títulos públicos que, dados os mecanismos de indexação existentes, acabam contribuindo para a aceleração do processo inflacionário, o qual, obviamente, afasta os eventuais investidores de longo prazo.”(GOLDENSTEIN, 1994, 119-120).

A economia brasileira, como as demais, não tinha como se isolar do processo de globalização financeira, o que a deixava à mercê desses capitais especulativos, na medida que não havia um mecanismo que impedisse sua entrada.

Sendo assim, o rompimento do frágil padrão de financiamento da economia brasileira gerou um impasse que limitou a capacidade do Estado de articular um novo padrão de desenvolvimento. Pois, *“o padrão de financiamento é expressão da forma de organização capitalista, cuja constituição, no caso brasileiro, impossibilitou a formação de uma base financeira nacional, resultando uma carência crônica de financiamento de longo prazo e um inchaço especulativo no mercado financeiro.”*, (GOLDENSTEIN, 1994, p. 94). Além do que a mudança do padrão de financiamento exigiria um Estado com capacidade para impor perdas. No entanto, não se verificava, no presente, na economia brasileira, um Estado capaz de alterar o padrão de financiamento e de produzir e implementar um programa de inversões que garantisse competitividade sistêmica à economia brasileira, (SOARES, 1986, p. 36).

As peculiaridades do financiamento do processo de industrialização brasileira foram evidenciadas nesse capítulo, destacando-se a inexistência de um sistema financeiro interno suficientemente articulado para viabilizar financiamento de longo prazo, bem como a fragilidade do padrão de financiamento a que se sujeitou a economia brasileira a fim de articular o projeto de industrialização. Além de enfatizar a importância do Estado como intermediador financeiro, e a sua falência como resultado do perverso processo de absorção do ônus da crise, o qual era incapaz de dar continuidade.

4- OS REFLEXOS DA CRISE SOBRE O SETOR PRODUTIVO ESTATAL

Este capítulo pretendeu demonstrar o papel fundamental desempenhado pelo setor produtivo estatal na execução do projeto de industrialização brasileiro, dado sua característica retardatária, bem como sua gradativa deterioração agravada a partir da década de 80. Pois,

“a grave crise fiscal obrigou a um corte significativo nos investimentos públicos que, no caso brasileiro, não desempenha só a função Keynesiana de manter elevado o nível de demanda agregada. O gasto público, no Brasil, é particularmente importante pela sua função schumpeteriana de sinalização aos empresários (ao setor privado) sobre as possibilidades e os rumos do desenvolvimento.”, (SOARES, 1996, p. 34).

A participação decisiva e intensa do Estado brasileiro no sistema econômico foi uma característica comum dos países marcados pelo capitalismo tardio numa conjuntura econômica mundial integrada e hierarquizada. Neste contexto, o Estado teve o papel de viabilizar o projeto de modernidade, via industrialização, suprimindo as lacunas não atendidas pelo setor privado nacional e estrangeiro. De modo que a atuação e expansão das empresas de capital privado nacional e estrangeiro dependiam que o Estado produzisse os insumos e serviços imprescindíveis ao funcionamento do circuito produtivo, tendo por base nível de produtividade e custo compatíveis, bem como preço atraente.

O caráter retardatário da industrialização brasileira caracterizava o esforço para copiar a estrutura produtiva resultante da Segunda Revolução Industrial, vigente nas economias centrais, que tinha por base a indústria pesada. Neste contexto o papel do Estado foi fundamental, uma vez que a instalação da indústria pesada tinha que ser feita de um só golpe, exigindo vultosos investimentos simultâneos, gerando um grau de incerteza dificilmente arcado pelo capital privado. Como afirmou Dain (1986, p. 268): *“a mediação do Estado, por seu sistema financeiro, e por suas empresas estatais articularão à expansão do capitalismo brasileiro, os blocos de capital privados nacionais, incapazes de enfrentar, por sua conta e risco, a trajetória de industrialização internalizada no país.”* Tal fato decorreu desses investimentos assumidos pelo Estado exigirem expressivo volume de recursos, além de longos prazos de maturação, o que os tornavam desinteressantes ao setor privado.

Neste sentido, o Estado, via empresa estatal, assumiu diretamente setores que, embora fossem essenciais na cadeia de relações interindustriais, não correspondiam aos interesses de investimento do setor privado nacional e estrangeiro. Sendo assim,

“o Estado, no caso brasileiro, não só coordenou os investimentos como assumiu o financiamento e implantou o núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia e petróleo). Isso, no entanto, não significa, como muitos imaginam que o Estado Desenvolvimentista brasileiro era forte, ‘todo-poderoso’. Ao contrário, tudo aquilo foi feito sem ferir interesses setoriais, corporativos e regionais. O Estado desenvolvimentista brasileiro não tinha forças para varrer o velho e abrir espaço para o novo, o que só foi possível porque contou com um cenário extremamente favorável, que permitia o recurso ao capital externo para amortecer os conflitos internos que não conseguia arbitrar. Sob a aparência de uma liderança forte havia um Estado preso a interesses internos e externos que limitavam e dirigiam sua ação.”, (SOARES, 1996, p. 34).

O estatismo dos anos 30, que resultou nos primeiros efeitos industrializantes, prolongou-se no desenvolvimentismo industrializante dos anos 50. De modo que as instituições construídas pelo Estado corporativo e autoritário, denominado Estado Novo, transformaram-se no corpo institucional do Estado Desenvolvimentista que comandou a industrialização brasileira entre 1950 e 1980, (FIORI, 1993, p. 9).

O primeiro grande esforço empreendido pelo Estado foi a construção de uma indústria siderúrgica nacional, que era considerada, juntamente com o petróleo, como símbolo da Segunda Revolução Industrial. Devido a dificuldade de reunir capitais privados nacionais para implementação de tal projeto, bem como sua emergência como questão nacional, levou o Estado a articular-se com o capital estrangeiro nesse empreendimento, resultando na construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Em seguida articulou-se a formação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a qual materializou a presença estatal na exploração de minério de ferro. E, em 1953, Vargas concretiza o sonho do petróleo brasileiro criando a Petrobrás, principal monopólio estatal, encarregado da exploração e refino do petróleo. A presença do Estado nesses setores considerados fundamentais explicitou sua posição contrária a presença externa direta sobre a base de recursos naturais, que acreditava tratar-se da riqueza nacional, (DAIN, 1986, p. 282-285).

A Petrobrás, por sua importância estratégica no projeto de industrialização nacional, foi articulada ao projeto de construção de rodovias do Plano de Metas, e com ele viabilizou também a entrada de grandes oligopólios automobilísticos internacionais.

“Esta articulação já anuncia o novo pacto presente à industrialização brasileira, e que se confirmaria nas décadas subseqüentes. De um lado, o capital estatal, na Petrobrás e no financiamento dos investimentos rodoviários. De outro lado a construção civil e a engenharia pesada, responsáveis pela implementação do projeto rodoviário e alguns setores de bens de capital nacionais, viabilizados pela atuação da Petrobrás. Finalmente, nos setores de demanda final, a liderar o processo de expansão os grupos internacionais responsáveis pelo investimento na indústria automobilística.(...) [Sendo assim,] nesta divisão de atividades coube ao Estado, por meio de suas empresas estatais pré-existentes, e através da constituição de novos empreendimentos, socializar, na perspectiva do setor privado os investimentos em infra-estrutura dos quais dependia sua própria possibilidade de expansão acelerada.”, (DAIN, 1986, p. 285-286).

A crise econômica de 1962 desembocou no golpe militar de 1964, o qual foi responsável pela instauração de um novo regime autoritário que estendeu-se até 1985, sob o comando de uma aliança tecnocrático-militar de tipo desenvolvimentista. O governo militar, entre 1964 e 1967, realizou amplas reformas institucionais, as quais viabilizaram a retomada do crescimento e da industrialização a partir de 1968, tendo como base a expansão vertiginosa do setor público da economia. Dessa forma,

“se o governo ‘nacional-populista’ de João Goulart (1961 - 1964) havia criado 33 novas empresas estatais, o regime militar implantou 302, 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.”, (FIORI, 1993, p. 10).

Na década de 70, apesar das dificuldades decorrentes da desaceleração do ciclo industrial interno e da crise internacional com o primeiro choque do petróleo em 1973, o Estado brasileiro optou pelo crescimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. Como esse intuito, implantou, na segunda metade dos anos 70, o II PND, o qual representou o último esforço integrado e ambicioso de política estatal voltada para o complementação da estrutura industrial.

O II PND manteve o frágil padrão de financiamento estruturado em meados da década de 60, que se baseava no endividamento externo. O endividamento externo que inicialmente foi privado e voluntário no período 1968-74, transformou-se numa imposição de exclusividade basicamente estatal na segunda metade dos anos 70.

“Na verdade, se o endividamento das estatais foi o caminho encontrado (...) para fugir ao ‘cerco’ interno e financiar a ‘marcha forçada’, ele mesmo voltou-se contra as estatais. Depois dos choques dos juros e cambial, a face estabilizadora e contecionista do pacto as utiliza como tomadoras de moeda externa com vistas apenas a fechar o balanço de pagamentos.”, (FIORI, 1993, p. 169-170).

A necessidade crescente de recursos para viabilizar o balanço de pagamentos na tentativa de protelar a crise tornou imprescindível a atuação das estatais como tomadoras no sistema financeiro internacional. Pois,

“havia resistência no sistema financeiro internacional à captação de empréstimos externos com a finalidade específica de financiamento dos vultosos déficits em transações correntes. Mas não havia qualquer resistência ao financiamento de projetos concretos de investimentos, particularmente quando se tratasse de investimentos estatais. Curiosamente, os bancos internacionais julgavam mais seguros os empréstimos a estes projetos, cuja viabilidade era a avaliada em cruzeiros, sem qualquer preocupação com a geração líquida de divisas que poderiam vir a proporcionar.”, (WERNECK, 1987, p.100).

A política de financiamento do crescente déficit em transações correntes restringia-se à indução do financiamento dos investimentos estatais através de recursos externos, sem vinculação à real necessidade de divisas envolvida nestes investimentos, de forma a continuar viabilizando o balanço de pagamentos. Através do cerceamento a outras fontes de financiamento, as estatais foram praticamente coagidas a recorrer ao endividamento externo. Restringiu-se seu acesso a fontes de financiamento internas, como Tesouro Nacional e sistema financeiro oficial (destinado prioritariamente ao setor privado). Além da adoção de uma política pouco realista de reajuste de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas estatais, o que não só reduzia sua capacidade de autofinanciamento, como atendia os interesses da política antinflacionária, (WERNECK, 1987, p. 100).

Segundo Werneck (1987, p. 101),

“financiando o déficit em transações correntes, os empréstimos externos financiavam a economia como um todo, permitindo a expansão do nível de atividade de todos os setores, pelo menos até 1980. O fato dos empréstimos terem sido contraídos primordialmente pelo setor público adveio, inicialmente, da mera decisão de explorar as constatadas vantagens comparativas deste setor na captação e, posteriormente, da decisão de socializar o risco cambial envolvido nos novos empréstimos”.

Dessa forma, subordinar as dificuldades oriundas do crescimento excessivo da dívida externa da economia brasileira ao descontrole do aparelho estatal sobre as decisões de recurso a empréstimos externos, tratava-se de um equívoco, pois o Estado apenas assumiu o ônus da dívida na tentativa de levar adiante o projeto desenvolvimentista.

A empresa estatal cumpriu, então, um duplo papel como importante agente do processo produtivo que garantiu a internalização de boa parte da indústria pesada, e como instrumento da política adotada de viabilização do balanço de pagamentos, a partir da captação de recursos no sistema financeiro internacional. O estatismo, comum ao projeto desenvolvimentista brasileiro, foi uma opção dos tecnocratas e militares. Tal estratégia foi alvo freqüente de críticas por parte de empresários, que justificavam-se condenando o agigantamento da estrutura estatal. Neste sentido, Fiori ressaltou a incoerência do setor privado ao criticar o estatismo da economia brasileira, afirmando:

“Na hora de pagar as contas foi sempre o Estado quem o fez. Assim, se os empresários atacaram a ‘estatização’ geiseliano, apoiaram coerentemente a utilização das empresas públicas para efeitos de uma política ‘estabilizadora’, uma eterna e hipócrita obsessão para quem financiou-se na maior parte de sua existência através da inflação.”, (FIORI, 1988, p. 170).

Os efeitos sobre as empresas estatais da deterioração dos preços relativos dos bens e serviços por elas produzidos, resultado de uma política irrealista de reajuste, foram agravados pelo intenso crescimento de custos financeiros decorrentes do endividamento externo a que foram submetidas desde meados da década de 70. De modo que, quando o financiamento externo começou a surtir efeito, ou seja, os projetos de investimento das estatais, os quais foram utilizados como meios de captação de recursos externos para financiar o déficit do balanço de pagamentos, começaram a maturar, grande parte dos benefícios deles decorrentes acabou transferida ao setor privado, através da deterioração dos preços relativos dos bens e serviços produzidos pelas estatais. O que permaneceu integralmente com estas empresas foi o ônus resultante da dívida externa contraída, o que acarretou a redução de sua lucratividade.

Dessa forma,

“procurou-se (...) demonstrar que foi sobre o setor público que recaiu o ônus do ajuste interno por que teve que passar a economia brasileira nos últimos anos, em consequência da crise de balanço de pagamentos. (...). Mostrou-se que houve uma socialização dos custos envolvidos no ajuste interno, que significou a concentração de tais custos sobre o

Estado. E que a crise financeira que se estabeleceu no âmbito do setor público decorreu simplesmente do fato de que não foram dados ao Estado condições de fazer face aos novos encargos envolvidos nesta socialização. Tais encargos tiveram que ser precariamente acomodados à custa da desarticulação de funções tradicionais que o Estado historicamente tem desempenhado na economia brasileira.”, (WERNECK, 1987, p.116-117).

Na tentativa de combater o desequilíbrio externo e o processo inflacionário o Estado fragilizou-se financeiramente se envolvendo numa profunda crise fiscal, que foi agravada pelos efeitos decorrentes do mecanismo de transferência da dívida do setor privado para o setor público. Por sua vez, a política restritiva adotada pelo Estado para atrair capital externo e controlar a inflação, desestimulou os investimentos, afetando a receita tributária. Neste sentido, cada vez mais o Estado precisava endividar-se internamente na tentativa de manter equilibrado o balanço de pagamentos. Sendo assim,

“rentistas e exportadores passam (...) a desfrutar de um poder assimétrico e quase monopólico na economia, o qual é exercido contra o Estado e as tentativas das políticas econômicas de restabelecer a estabilidade. Os rentistas, como financiadores da dívida pública interna; os exportadores, como detentores da prerrogativa de gerar a moeda forte (a estrangeira), e que em última instância financiam os compromissos financeiros externos de um Estado submetido a crescentes desequilíbrios financeiros.” , (BELLUZZO e ALMEIDA, 1992, p.43).

A crise dos anos 80, ocorrida no ápice da industrialização por substituição das importações, combinou desaceleração da taxa de investimento com aceleração inflacionária e esgotamento da capacidade de endividamento externo, além do estrangulamento fiscal com a exaustão do regime autoritário e uma difícil transição para democracia, caracterizando o esgotamento do pacto desenvolvimentista. Nesse contexto, *“os militares e 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”*. , (FIORI, 1993, p. 11).

Entretanto, a crise era de natureza estrutural, e resultou no esgotamento do potencial schumpeteriano do Estado Desenvolvimentista brasileiro, que, durante quatro décadas, conseguiu ser economicamente eficiente, apesar de suas contradições. Pois, o frágil padrão de financiamento no qual alicerçou-se o padrão de industrialização brasileiro, embora tenha viabilizado uma base produtiva integrada e competitiva, não garantiu a dinamização do empresário schumpeteriano no interior da economia brasileira ,

papel até então cumprido pelo capital estatal. Sendo assim, “não adianta privatizar as empresas estatais, pois o setor privado não tem uma história que o capacite a cumprir o papel de empresário schumpeteriano”. (SOARES, 1996, p.34). Na verdade, esse sempre agiu à reboque das ações estatais, com o Estado assumindo os setores chaves, mas menos rentáveis e de prolongada maturação.

O discurso liberal, disseminado, muitas vezes, pelos maiores beneficiários do pacto estatal, aponta a “ineficiência” estatal e apregoa “*um consenso liberal-privatista e antiestatal que vê no mercado a solução para todos os problemas, inclusive os de natureza social, gerados na contramão política do sucesso industrializante do desenvolvimentismo.*”, (FIORI, 1992, p. 86). Mas a falta de uma compreensão adequada do que está ocorrendo com o Estado torna esta nova ideologia hipócrita, ao julgar a crise pura e simplesmente como reflexo da “ineficiência” do Estado e de suas empresas. Quando se sabe que o Estado apenas serviu ao pacto desenvolvimentista, absorvendo o ônus da crise na tentativa de não abandoná-lo.

5 - CONCLUSÃO

A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) nos anos 40 e 50 concentrou esforços para elaboração de uma proposta que solucionasse a questão do subdesenvolvimento na América Latina, a fim de criar economias nacionais dinâmicas, capazes de gerar estruturas industriais integradas. Como resultado, surgiu o nacional-desenvolvimentismo, o qual partindo do reconhecimento da impossibilidade de uma industrialização espontânea na América Latina, propôs um programa de indução à modernidade que se viabilizaria a partir da industrialização, tendo o Estado como planejador.

O Estado desenvolvimentista cumpriu importante papel no crescimento iniciado nos anos 30 e na industrialização acelerada a partir dos anos 50, através de uma política industrial estruturada com base em seu setor produtivo e articulado aos capitais nacionais e internacionais. A presença marcante do Estado dentro da economia era considerada essencial nos estágios iniciais de desenvolvimento, quando as falhas estruturais são mais acentuadas, porque pregava-se que o Estado poderia combatê-las com maior eficiência que o mercado, por meio de uma melhor alocação de recursos. O Estado brasileiro cumpriu um papel fundamental tanto na geração de poupança quanto na manutenção da taxa de investimento.

O Estado assumiu um papel decisivo nos processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira, exigido pela característica tardia da industrialização. Mas o fez com base numa aliança extremamente heterogênea, formada por diversos blocos de capitais, de interesses diferenciados que o Estado procurou arbitrar numa tentativa de conciliação (“Estado de Compromisso”). Ou seja, houve um empenho estatal de preservar as estruturas de poder existentes, o que, por sua vez, impediu qualquer rearranjo das relações capitalistas que implicasse algum rompimento. Sendo assim, o Estado assumiu a liderança no projeto de industrialização, responsabilizando-se pela implantação do núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia e petróleo) e financiamento do setor privado, porém, sem tocar nas relações de propriedade existentes, preservando todos os interesses dominantes. Neste sentido, a viabilização do processo de industrialização das economias retardatárias, como o Brasil, dependia que o Estado não só

coordenasse o conjunto de investimentos como os financiasse neutralizado as incertezas e, assim, atraindo o setor privado.

O Estado brasileiro embora aparentasse autonomia na liderança do processo de acumulação capitalista, produzindo, financiando e sinalizando para o setor privado, dando a impressão de um Estado forte, quando, na essência, era extremamente fraco, preso as suas características de “Estado de Compromisso”, comprometendo sua capacidade de centralização e concentração de capital nos montantes suficientes para criar uma base de financiamento para uma acumulação capitalista sustentada. Desse modo, apesar do Estado ter liderado o processo de industrialização, teve sua atuação amplamente cerceada em benefício dos interesses dos grupos dominantes .

A aliança tripoidal formada pelo capital privado nacional, capital estrangeiro e capital estatal, responsáveis pela articulação do projeto industrializante, em última instância culminou na falência e desarticulação do aparelho estatal. Tal fato decorreu da perversidade desse pacto, no qual o Estado como conciliador de interesses se encarregou dos projetos que requeriam vultosos investimentos, bem como do financiamento do setor privado, graças a articulação com o sistema financeiro internacional, que, por sua vez, lhe garantiu um frágil padrão de financiamento, o qual na década de 80 esgotou-se definitivamente, resultando numa profunda crise do Estado, que, até então, vinha absorvendo o ônus da crise na tentativa de garantir o crescimento. Dessa forma, a industrialização brasileira foi alavancada por um Estado que não conseguiu ir além dos limites que lhe foram impostos por um empresariado que, contraditoriamente, era incapaz de assumir o papel de empresário schumpeteriano, exercido pelo Estado, dado seu caráter dependente em relação as ações do próprio Estado (sinalizador do setor privado).

O enorme esforço de complementação da estrutura industrial brasileira implementada pelo II PND, juntamente com as reformas institucionais da década de 60, que definiram os novos parâmetros da política monetária-financeira, produziram a gênese da crise que eclodiu nos anos 80, e que exerceu efeitos perversos sobre o Estado desenvolvimentista. O II PND representou o último esforço integrado e ambicioso de política estatal visando a complementação da estrutura industrial brasileira, sua viabilização baseou-se no endividamento externo. As reformas institucionais dos anos 60 criaram as condições para o aprofundamento dos laços de dependência externa, o que se evidenciou, principalmente, a partir do II PND, que utilizou amplamente as

empresas estatais como captadoras de recursos no mercado internacional para implementação de seus projetos, e num segundo momento para cobrir os déficits do balanço de pagamentos. Porém, a crise mundial no início dos anos 80, que reduziu o acesso ao crédito no sistema financeiro internacional, e a necessidade crescente de divisas para atender seus compromissos financeiros externos, principalmente com o processo de “estatização” da dívida, levou o Estado a recorrer sistematicamente ao endividamento interno, a fim de mobilizar os recursos necessários para a compra de divisas dos exportadores nacionais. A dívida interna era baseada nos títulos públicos, criados, pelas reformas dos anos 60, e premiava com elevados lucros os movimentos especulativos, desviando os recursos da esfera produtiva. A exacerbação dos movimentos especulativos pelos agentes na busca de lucro fácil gerou o processo de encilhamento financeiro. Como resultado, o Estado não mais conseguiu prosseguir com esse perverso mecanismo de absorção no ônus da crise.

As reformas institucionais da década de 60 geraram um mecanismo que promoveu a articulação do sistema financeiro nacional ao sistema financeiro internacional, viabilizado através da lei nº 4131, de 1964, e resolução nº 63, de 1965, as quais facilitaram o acesso as fontes de financiamento externo, o que foi responsável pela expansão desenfreada do endividamento dos anos 70, feita a taxas flutuantes, como forma de financiar o II PND. O recurso aos créditos externos, primeiro por parte do setor privado e depois do setor público, tornou o Estado vulnerável frente aos choques externos. A política de ajustamento do balanço de pagamentos através da “estatização” da maior parte dos passivos pela Resolução nº 432, de 1977, que expandiu o déficit público e sua necessidade de financiamento, juntamente com o choque de juros ocorrido em 1979, acelerou a deterioração financeira do Estado e colocou as empresas estatais numa posição desconfortável de tomadoras oficiais de recursos no sistema financeiro internacional, a fim de suprir os crescentes déficits em transações correntes. Dando início a um processo de encilhamento financeiro que foi o responsável pela multiplicação exponencial da dívida externa e do déficit público, pela degradação progressiva da infra-estrutura econômica e dos serviços públicos e pela redução da capacidade do Estado de fazer política econômica.

Tal fato foi agravado pela redução de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional no começo dos anos 80, em virtude do choque do petróleo, política restritiva

norte-americana e moratória mexicana. Além do que, após sua recuperação, os créditos externos sofreram reversão do seu fluxo, passando a destinar a maior parte as economias centrais, em decorrência do atual processo de globalização financeira. Por sua vez, os fluxos de capitais que passaram a ser destinados aos países em desenvolvimento estavam muito aquém de suas necessidades de reestruturação, além de tratar-se de capitais de curto prazo, altamente especulativos. A alta volatilidade desse capital impedia que o mesmo fosse usado para financiar investimentos produtivos. Neste sentido, o processo de globalização financeira colocou as economias periféricas à mercê desses capitais especulativos, que circulavam pelos países segundo seus cálculos de rentabilidade e risco, gerando efeitos monetários arrasadores. Sendo assim, o novo cenário internacional impossibilitava o Estado de controlar o câmbio e os fluxos de capitais.

O Governo Figueiredo (1979-85) na tentativa de preservar o regime militar e promover uma transição democrática estável, não assumiu o compromisso de executar as reformas necessárias para articulação de um novo padrão de financiamento capaz de promover a inserção dinâmica da economia brasileira no novo contexto internacional, e, conseqüentemente, de viabilizar um novo padrão de desenvolvimento. A transição democrática ocorrida em 1985 criou as precondições políticas para implementação de tais reformas, mas estas foram adiadas em troca de soluções simples que se comprometiam em eliminar a inflação considerada como o grande "mal" da economia brasileira.

O primeiro presidente eleito diretamente após a restauração da democracia, Fernando Collor de Mello, estruturou sua campanha nas "modernas" idéias liberais copiadas das economias avançadas, onde foram recuperadas desde os anos 70, elaborando um ataque moralista ao Estado e à corrupção, utilizando o chavão "caça aos marajás". A campanha vitoriosa de Collor popularizou uma visão negativa do Estado, o qual foi responsabilizado sozinho pela crise que assolava o Brasil desde os anos 80. Por sua vez, o governo Collor empenhou-se em combater a inflação, prometendo equilibrar o orçamento, mas associando sempre privatização à redução do déficit e conseqüente estabilização.

A crise do sistema financeiro internacional no início da década de 80 e as subsequentes transformações nos âmbitos financeiro e produtivo resultaram no rompimento dos mecanismos que até então viabilizavam o desenvolvimento brasileiro. Neste sentido, quando a economia brasileira, através dos investimentos do II PND, consolidou uma estrutura industrial dinâmica nos moldes da Segunda Revolução

Industrial, já estava em andamento nas economias avançadas a Terceira Revolução Industrial, o que tornou o recém-criado padrão de industrialização brasileira obsoleto. Porém, a fragilidade do padrão de financiamento brasileiro, baseado no endividamento externo, impediu a economia brasileira de acompanhar os avanços do paradigma da microeletrônica, consolidando sua posição periférica.

Ao longo do processo de industrialização brasileiro o Estado desenvolvimentista aproveitou-se de contextos internacionais favoráveis, de modo a garantir o financiamento de seus projetos, primeiro utilizando-se das grandes corporações multinacionais e depois por intermédio dos empréstimos bancários. Mas a presente estratégia culminou no aprofundamento dos laços de dependência externa, o que inibiu a formação de uma base sólida de financiamento bem como de uma industrialização auto-sustentada, desencadeando uma profunda crise financeira no Estado brasileiro com o rompimento de seu padrão de financiamento. Sendo assim, concluiu-se que as tentativas de definir e implementar uma determinada orientação de desenvolvimento, como no Plano de Metas ou no II PND, apesar de terem sido levadas adiante, só o foram às custas do comprometimento de capacidade financeira do Estado. O setor privado jamais assumiu riscos, jamais teve seu desempenho cobrado, e, sobretudo, jamais permitiu que o arbítrio do Estado comprometesse sua capacidade de acumulação. A implementação de novos planos ou políticas era aceita na medida em que não perturbassem os interesses das classes detentoras do poder.

A análise da crise que assolou a economia brasileira a partir dos anos 80, responsável pela falência do Estado Desenvolvimentista, recebeu diferentes enfoques dentro da corrente estruturalista. Tal variação decorreu da importância dada por cada autor a um determinado ponto considerado por ele como centro da origem da crise. Desse modo, destacou-se o enfoque de dois autores, cuja as obras foram amplamente utilizadas na elaboração desse trabalho: Lídia Goldenstein e José Luís Fiori. Goldenstein deu maior ênfase a questão do esgotamento do padrão de financiamento, e a fragilidade desse para sustentar o padrão de desenvolvimento sustentado. Fiori, por sua vez, destacou a característica de “Estado de Compromisso”, ressaltando que embora o Estado tenha liderado todo o processo de industrialização, tal liderança esteve sempre à mercê dos interesses dos grupos dominantes. O presente estudo optou pela análise de Fiori, uma vez que a questão do esgotamento do padrão de financiamento apenas desencadeou a crise,

que se mostrava inevitável desde o início da montagem do padrão de desenvolvimento. Pois, a característica do Estado de conciliador de interesses levou-o a liderar a implementação do padrão de industrialização e a assumir o ônus da crise, na tentativa de viabilizar o padrão de desenvolvimento. Nesse sentido, as dívidas interna e externa foram os meios utilizados pelo Estado na ânsia de atingir sua meta. Porém, tais meios mostraram-se inconsistentes para implementar o padrão de desenvolvimento dinâmico, e cruéis para com o Estado, que liderou e assumiu todos os riscos do projeto de industrialização brasileiro, mas que acabou “prisioneiro” interna e externamente da dívida que durante quatro décadas viabilizou seu projeto desenvolvimentista. Sendo assim, o esgotamento do padrão de financiamento, um dos componentes do padrão de industrialização; apenas desencadeou uma crise que já era evidente.

O estrangulamento financeiro vivenciado pelo Estado brasileiro nos anos 80 é decorrente da perversidade do pacto desenvolvimentista, que se caracterizou pelo protecionismo estatal exacerbado. O Estado concentrou esforços e assumiu os riscos a fim de viabilizar o projeto de industrialização, de modo a atrair a participação do capital privado, para tanto utilizou o endividamento externo como base do padrão de financiamento. O empresariado aproveitou-se demasiadamente da proteção à nível institucional concedida pelo Estado, processo conhecido como "privatização" do Estado. No entanto, o capital privado nacional, em virtude do próprio protecionismo estatal, se manteve na retaguarda de todo o processo, aguardando a sinalização do Estado, que cumpriu o papel de empresário schumpeteriano. Desse modo, concluiu-se que o setor privado ao longo de todo o processo apenas beneficiou-se da estratégia industrializante, e simultaneamente conciliadora, implementada pelo Estado, que propiciou a conciliação de interesses de segmentos diversos, todos sob sua proteção.

A incompreensão do que estava de fato ocorrendo com o Estado, favoreceu a disseminação de idéias de origem neoliberal, presentes desde a década de 70 nas economias centrais, as quais culparam exclusivamente o Estado pelo quadro recessivo da economia brasileira. Na verdade, o Estado serviu as propostas do pacto desenvolvimentista enquanto conseguiu arcar com o ônus desse mecanismo perverso de financiamento, se sobrendividando interna e externamente na tentativa de postergar ao máximo a evidente crise. A crise da economia mundial no início dos anos 80, aliada as

transformações na esfera financeira e produtiva mundial romperam definitivamente com este mecanismo, que se mostrou "suicida" para o Estado Desenvolvimentista.

Dessa forma, pôde se concluir que o equívoco do diagnóstico neoliberal, segundo a corrente estruturalista, centrou-se em atribuir a responsabilidade pelos desequilíbrios macroeconômicos e estruturais à "incompetência" do Estado e do seu setor produtivo. Quando, de fato, o problema estava mais centrado nos limites políticos do Estado do que na sua incompetência econômica. Pois, o Estado embora aparentasse ser forte, na verdade, era fraco e cerceado pelos seus compromissos constitutivos. Agindo sempre em prol de interesses extremamente segmentados e heterogêneos, o Estado acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Utilizou-se amplamente de um padrão de financiamento baseado no endividamento externo e que, por fim, associado perversamente ao endividamento interno, culminou na desarticulação do próprio Estado Desenvolvimentista.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAER, Mônica. *O rumo perdido* : a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993. V. 2 : O contexto financeiro internacional : mudanças na dinâmica e nos fluxos de recursos e a gestão da dívida externa.

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: A LUTA PELA SOBREVIVÊNCIA DA MOEDA NACIONAL : ensaios em homenagem à Dílson Funaro. Organizada por Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Paulo Nogueira Batista Júnior. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992. 150 p. p. 25-50.

- BIER, Amaury G., PAULANI, Leda M., MESSEMBERG, Roberto P.
O desenvolvimento em xeque : Estado e padrão de financiamento no Brasil.
In: O ESTADO DA TRANSIÇÃO : política e economia na Nova República.
Organizada por Lourdes Sola. São Paulo : Vértice, 1988. P. 92-105.

- CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento x transformação : a economia brasileira de 1974 a 1984. In: A ECONOMIA BRASILEIRA EM MARCHA FORÇADA. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985. P. 13-95.

- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior* : os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Campinas : IE/UNICAMP, 1993. 31 p. (Textos para discussão, n. 24).

- DAIN, Sulamis. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas : UNICAMP, 1986. V. 3.2 : O caso brasileiro.

- EVANS, Peter. *A tríplice aliança*. Rio de Janeiro : Zahar, 1980. 278 p.

- FIORI, José Luís. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro : IEI/UFRJ, 1988. V. 4 : Os caminhos da crise. (Tese de professor titular da cadeira de Estado e Industrialização).

- _____. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 76-89, jan./mar. 1992.

- _____. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. São Paulo : IESP/FUNDAP, 1993. 31 p. (Textos para discussão / Instituto de Economia do Setor Público, n. 11).

- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1994. 173 p.

- LESSA, Carlos. Visão crítica do II Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista Tibiriçá*, São Paulo, p. 47-72, 1977.

- MELLO, João Manuel Cardoso de. Conseqüência do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 2, p. 59-67, ago. 1992.

- _____. *O capitalismo tardio : contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 8. ed. São Paulo : Brasiliense, 1982. 155 p.

- _____, BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexões sobre a crise atual. In: DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL : ensaios sobre a crise. São Paulo : Brasiliense, 1982. 1 v. p. 141-158.

- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro : Graal, 1989. 278 p. V. 3 : Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976).

- SCHNEIDER, Bem Ross. A privatização no governo Collor : triunfo do liberalismo ou colapso do Estado Desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n. 1, p. 5-18, jan./mar. 1992.

- SOARES, Paulo de Tarso P. L. A propósito da onda liberal na economia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA CLÁSSICA E POLÍTICA. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 32-42.

- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* : ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro : Zahar, 1975. 263 p. V. 2 : O caso do Brasil.

- ____, BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL : ensaios sobre a crise. São Paulo : Brasiliense, 1982. 1 v. p. 122-140.

- WERNECK, Rogério L. Furquim. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro : Campus, 1987. V. 6 : Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público.