



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Leonardo Freitas do Amaral

FIM DE UMA ERA:
Desenvolvimentismo Militar e Pragmatismo de Classe no Brasil (1975-1980)

Rio de Janeiro

2022

Leonardo Freitas do Amaral

FIM DE UMA ERA:

Desenvolvimentismo Militar e Pragmatismo de Classe no Brasil (1975-1980)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo.

Rio de Janeiro

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

A485 Amaral, Leonardo Freitas do.
Fim de uma era: desenvolvimento militar e pragmatismo de classe no Brasil
(1975-1980) / Leonardo Freitas do Amaral. – 2022.
78 f.; 31 cm.

Orientador: Eduardo Alberto Crespo.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2022.
Bibliografia: f. 74-78.

1. Política de desenvolvimento - Brasil. 2. Governo militar - Brasil. 3. Empresá-
rios. I. Crespo, Eduardo Alberto, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.981

Leonardo Freitas do Amaral

FIM DE UMA ERA:

Desenvolvimentismo Militar e Pragmatismo de Classe no Brasil (1975-1980)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo.

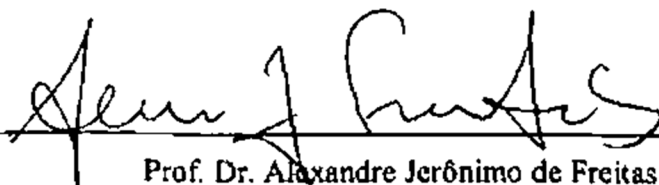
Rio de Janeiro, de março de 2022



Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo (Orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



Prof. Dr. Numa Mazat
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



Prof. Dr. Alexandre Jerônimo de Freitas
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Para Patrícia Linda
Para Maristela

AGRADECIMENTOS

À Marinha do Brasil, pela oportunidade concedida.

À UFRJ, por fazer parte agora da minha vida.

Aos professores do PEPI-UFRJ, pelas aulas ministradas.

Ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo, pela confiança em meu trabalho.

Ao amigo Ohara Nagashima que me auxiliou em toda preparação para a realização do curso.

À minha amorosa esposa Patrícia e a sua prestimosa mãe Maristela, por me aturarem durante toda trajetória pandêmico-acadêmica e proporcionarem o suporte físico e emocional para a conclusão da tarefa.

Aos meus amorosos filhos, Isabel e Rafael, pela doçura de sempre.

Aos meus pais e irmãos, por sempre torcerem por mim.

“Só os profetas enxergam o óbvio”
Rodrigues, Nelson. Crônica escrita para
o “O GLOBO em 17/08/ 1977.

RESUMO

A partir de uma perspectiva histórica, política e econômica, o trabalho busca, no âmbito das relações Estado-sociedade, a análise que privilegia as interações entre o Estado autoritário brasileiro e a classe empresarial, a fim de mostrar a atuação do empresariado nacional para o abandono do pacto desenvolvimentista ao longo da conjuntura crítica dos anos 1975-1980, sem de fato romper politicamente com o regime militar, refletindo o pragmatismo da classe durante o período. Defende-se que a elite do empresariado industrial retira o apoio ao desenvolvimentismo militar por deixar de percebê-lo como fator de modernização e passar a enxergá-lo como uma ameaça pela condução da economia, destacando-se dois fatos histórico-político-econômicos para mudança do comportamento do empresariado nacional após 1974. Primeiro, a evolução do Poder Executivo que se torna quase onipotente e exclui a classe empresarial das decisões cruciais da economia no ápice do regime. Segundo, a expansão acelerada do Estado empresarial que multiplicou o número de estatais, direcionou os financiamentos dos investimentos e restringiu o poder da iniciativa privada. Assim sendo, ressaltam-se a evolução do Executivo em detrimento do Legislativo e a economia política das transformações ocorridas, não obstante apontar ao final da pesquisa a geoeconomia e a geopolítica internacional como grandes fatores desestabilizadores do desfecho negativo da conjuntura analisada. Conclui-se então que, embora as variáveis externas tenham restringido o leque de possibilidades para o desenvolvimento no Brasil, a resultante das forças internas definiu o caminho do desenvolvimento percorrido com seus erros e acertos, chamando-se a atenção para as fundamentais participações do Estado e do empresariado nacional na escolha da sociedade pela via desenvolvimentista registrada na história econômica brasileira.

Palavras-chaves: Nacional Desenvolvimentismo Militar; Empresariado Industrial; Brasil.

ABSTRACT

Based on a historical, political and economic perspective, the work seeks, in the context of State-society relations, the analysis that privileges the interactions between the Brazilian authoritarian State and the business class, in order to show the performance of the industrial entrepreneurs for the abandonment of the developmental pact during the critical period of the years 1975-1980 without necessarily breaking politically with the military regime, reflecting the pragmatism of the class during the period. It is argued that the elite of the industrial entrepreneur class withdraws its support for military developmentalism because it ceases to perceive it as a factor of modernization and starts to see it as a threat to the conduct of the economy, highlighting two facts (historical-political-economical) for change in the behavior of the national entrepreneur class after 1974. First, the evolution of the Executive Power, which becomes almost omnipotent and excludes the entrepreneur class from the crucial decisions of the economy at the pinnacle of the military regime. Second, the accelerated expansion of the State as Entrepreneur, which multiplied the number of state-owned enterprises, directed investment financing and restricted the power of private initiative. Therefore, the evolution of the Executive at the expense of the Legislative and the political economy of the changes that have occurred are highlighted, despite pointing out, at the end of the research, the geoeconomics and international geopolitics as tight destabilizing factors for the negative outcome of the analyzed situation. It is concluded that, although external variables have restricted the range of possibilities for development in Brazil, internal forces defined the path of development taken with their mistakes and successes, emphasizing the fundamental participation of the State and industrial entrepreneurs in Brazilian economic history.

Keywords: National Military Developmentalism; Industrial Entrepreneurs; Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: Estado e classe empresarial: das relações constituídas às transformações ocorridas ao final da modernização autoritária brasileira	14
1.1. Uma breve discussão sobre a atuação do Estado e do papel do empresariado nacional para o desenvolvimento na literatura.....	14
1.2. A economia política da intervenção estatal e as transformações ocorridas ao final da modernização autoritária brasileira	22
1.3. Atuação das elites empresariais: interesses e preocupações a respeito do Estado desenvolvimentista	31
CAPÍTULO 2: Expansão do Estado pelo fortalecimento do Poder Executivo, economia e dinâmica do setor produtivo estatal.....	43
2.1. Fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo	43
2.2. Setor produtivo estatal versus setor privado: política econômica, disputa por espaço e recursos externos	46
CAPÍTULO 3: Fim de uma era: articulação política para retirada do apoio ao pacto desenvolvimentista e geoeconomia dos EUA.....	57
3.1. Articulação e ruptura do empresariado nacional com o pacto desenvolvimentista: a conjuntura crítica 1975-1980	58
3.2. Democracia, clientelismo e ruptura de aliança	62
3.3. Geoeconomia, geoestratégia dos EUA e o fim do desenvolvimentismo no Brasil	66
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA.....	74

INTRODUÇÃO

Durante o período compreendido entre os anos 1930 e 1980, o Brasil realizou um vigoroso processo de industrialização e urbanização sem precedentes na América Latina, experiência que pela sua extensão e intensidade pode ser comparada à da Coreia do Sul¹. No decorrer deste processo o Estado nacional brasileiro foi construído e polarizado pela ideia central de que a passagem de uma economia agrária para uma de base industrial, pela via da industrialização capitalista apoiada pelo Estado, retiraria o país do atraso econômico e social.

Este processo ficou conhecido internamente como Desenvolvimentismo², que no mesmo esforço de consolidação do Estado brasileiro foi empreendido com grande autoritarismo e repressão interna, além não ter conseguido fazer o país superar sua posição de subdesenvolvimento no sistema interestatal capitalista. No auge do desenvolvimentismo nos anos 50, as relações entre o Executivo e o Legislativo evoluíram no sentido de se fortalecer o primeiro, colocando-se em plano inferior o segundo. A delegação de poder na área de legislação econômica ao Executivo transferia grande poder decisório a este. A expansão do Estado pelo fortalecimento do Executivo e seu aparato burocrático fez com que a modernização autoritária nos anos pós-1964 aprofundasse a tendência de retirar do Poder Legislativo a competência para legislar financeira e economicamente. Além disto, a intervenção do Estado se acelerou pela expansão do setor produtivo estatal que passou a traçar sua própria dinâmica. Outra característica do processo decisório decorrente do modelo econômico concentrador e de modelo politicamente autoritário, foi seu caráter excludente e tecnocrático de acordo com Diniz (1986).

Neste contexto, a partir de uma perspectiva histórica, política e econômica, o trabalho analisará as dissensões e divergências que levaram à retirada do apoio da elite empresarial ao regime militar desmontando-se a coalizão desenvolvimentista, buscando-se mostrar as relações entre as elites militares e econômicas internas e externas. Primordial para este objetivo será o

¹ Após um duro período logo após a Segunda Guerra, a economia da Coreia do Sul transformou-se velozmente ao longo das décadas de 50,60 e 70. Nesse período de tempo, a Coreia deixou de ser um dos países mais pobres da Ásia, baseado na agricultura tradicional e nos produtos primários, para se transformar em um país industrializado, com empresas de porte global detentoras de alta tecnologia. No Brasil, ao mesmo tempo, destacando-se a experiência desenvolvimentista, ocorreram paralelos, sucessos e desastres, conforme aponta Coutinho (1999, p.351-378)

² Conforme a definição de Bielschowsky (2007, p.7), desenvolvimentismo é a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: “a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.”

estudo do significado dos acontecimentos políticos e econômicos da conjuntura crítica dos anos 1975-1980. Cabe ressaltar que a influência das elites empresariais está ligada não só às disputas em relação às forças internas, mas também aos condicionantes que são decorrentes da inserção do país no sistema capitalista internacional. Como o trabalho insere-se no campo da Economia Política Internacional (EPI), tem-se em mente que as variáveis externas exercem um impacto significativo sobre a definição de prioridades e a restrição do núcleo de alternativas possíveis para o desenvolvimento. Não obstante, o caminho dos programas definidos para se alcançar o salto do desenvolvimento pretendido, determinando suas prioridades, quase certamente será resultado das relações internas de forças em que a classe empresarial é peça fundamental. Assim, o objetivo mais abrangente dessa dissertação é contribuir para o aprofundamento do caminho para interpretação dos processos paralelos de industrialização e centralização política sintetizados pela literatura desenvolvimentista, ao reavaliar as variáveis políticas e econômicas sob a lente do papel das elites empresariais, possibilitando explicações mais detalhadas para aquelas que dominam atualmente o tema.

Além desta introdução, para realização do trabalho serão utilizados três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo, em sua primeira seção, realiza-se uma revisão das discussões sobre o Estado e suas relações com a classe empresarial e uma breve leitura da EPI sobre o processo de formação da aliança entre o Estado, empresariado nacional e o capital estrangeiro, a fim de se mostrar o papel secundário reservado à classe empresarial em relação ao desenvolvimento na literatura. Em seguida, na segunda seção, a partir de uma discussão introdutória sobre economia política e intervenção estatal, pretende-se evidenciar os fatores relacionados à intervenção que ocasionaram a mudança de comportamento da classe empresarial durante a conjuntura crítica 1975-1980. Na terceira seção deste primeiro capítulo, procura-se trazer à tona o papel ativo das elites empresariais para o abandono do desenvolvimentismo, o que permitirá formular a hipótese de pesquisa que a classe empresarial rompe o pacto desenvolvimentista com o Estado por deixar de percebê-lo como fator de modernização e passar a enxergá-lo como ameaça pela condução da economia, a ser comprovada nos capítulos seguintes. Deste modo, o segundo capítulo analisa a expansão do Estado pelo fortalecimento do Poder Executivo no âmbito político e a expansão do setor produtivo estatal que ensejou uma disputa por espaço e recursos com o empresariado nacional no âmbito econômico. O terceiro capítulo analisa como a classe empresarial procedeu a articulação da retirada do apoio ao regime autoritário ao aderir às aspirações democráticas da sociedade sem romper de forma drástica e politicamente com o regime, paralelamente à dinâmica geoeconômica dos EUA, chegando-se ao fim da era desenvolvimentista no Brasil. Ao

final, conclui-se que embora as variáveis externas tenham limitado os horizontes do desenvolvimento pretendido no Brasil, as forças internas definiram o caminho do desenvolvimento percorrido com seus erros e acertos, em que pesem as fundamentais participações do Estado e do empresariado nacional na escolha da sociedade pela via desenvolvimentista registrada na história econômica brasileira.

CAPÍTULO 1: Estado e classe empresarial: das relações constituídas às transformações ocorridas ao final da modernização autoritária brasileira

Este primeiro capítulo tem o objetivo de realizar uma revisão das principais teses sobre a atuação do Estado, assim como de algumas teses a respeito da formação da classe empresarial brasileira e o seu papel para o desenvolvimento, ressaltando-se as interações entre estes entes ao longo do período desenvolvimentista, principalmente durante o período crítico 1975-1980. Inicia-se pela discussão das abordagens mais relevantes e suas vertentes sobre o papel do Estado, passa rapidamente pelas teorias mais voltadas para o campo da EPI em relação ao caso brasileiro, para em seguida, discutir-se a economia política da intervenção estatal, tanto heterodoxa quanto neoclássica para o desenvolvimento, a fim de se ambientar a investigação do processo de crescimento do Estado desenvolvimentista brasileiro e dos motivos determinantes para a mudança de comportamento do empresariado industrial, ao final da década de 1970. Ao encerrar o capítulo, pretende-se haver reunido elementos suficientes para a formulação da hipótese de pesquisa acerca do rompimento do pacto desenvolvimentista entre o Estado autoritário e a classe empresarial, que deixa de percebê-lo como fator de modernização e passa a enxergá-lo como ameaça pela condução da economia, o que se buscará comprovar nas etapas posteriores da pesquisa.

1.1. Uma breve discussão sobre a atuação do Estado e do papel do empresariado nacional para o desenvolvimento na literatura

A literatura tem oscilado em torno de concepções polares sobre a questão do Estado, que para alguns autores este age autonomamente ante os diferentes interesses e classes sociais, e para outros o Estado é visto como uma organização a serviço de grupos ou elites específicas.

Nesse diapasão Diniz (1986, p.7) aponta que em um polo encontram-se três vertentes que situam suas abordagens ressaltando a fraqueza e vulnerabilidade do Estado ao defenderem que o Estado se subordina a pressões internas ou externas, ao servir de instrumento aos interesses econômicos nacionais ou estrangeiros, tornando-se uma espécie de objeto passivo diante de forças mais poderosas. A primeira vertente corresponde a uma visão classista em que o Estado é colocado como um mero executor dos interesses da burguesia³. A segunda vertente, atribui às elites mais poderosas o papel decisivo na determinação das políticas estatais, em que técnicos e setores dirigentes acabam comandando o Estado e segmentos de outras elites

³ Esta é a concepção Karl Marx em “O 18 de Brumário de Luís Bonaparte”, bem como de outros analistas marxistas instrumentalistas.

dominantes, ao compartilharem um mesmo núcleo de valores e orientações. Nesta abordagem, o poder do Estado é analisado em termos de controle do processo decisório, sendo o poder concentrado e o número dos tomadores de decisão restrito, cabendo à análise descobrir quais elites na sociedade controlariam o Estado⁴. Para a terceira vertente, o capitalismo em sua fase imperialista caminhou na direção de formar os grandes conglomerados multinacionais e constituiu força suficiente para se sobrepor aos Estados nacionais. Estas análises advindas da teoria marxista ressaltam o papel da divisão internacional do trabalho e os mercados mundiais como as molas propulsoras do capitalismo que dominariam o mercado e as estruturas dos Estados nacionais⁵.

Ao polo oposto, pertencem diversos autores de correntes teóricas distintas, que ressaltam a autonomia do Estado em relação à sociedade. Assim, para estes autores o Estado não seria manipulado por forças externas e poderia agir independentemente da pressão de grupos sociais específicos. Para estes autores existem várias fontes de poder e diversos grupos que podem controlar os aparelhos do Estado, o que inviabilizaria a possibilidade de identificação de uma elite de poder ou classe dominante. Pertencem a essa vertente os autores de tradição weberiana e os teóricos da corrente funcionalista do Estado⁶.

Alternativamente aos dois polos e suas respectivas vertentes, outros autores⁷ defendem que o Estado deve ser encarado teoricamente como condicionado pelas estruturas ou interesses econômicos e estruturas ou interesses de classes, e não simplesmente como instrumentos das classes dominantes, nem como estruturas produzidas para sustentar mecanismos econômicos. Ressaltam que os Estados são organizações militares e administrativas que extraem recursos da sociedade e os empregam na manutenção da ordem interna e na competição interestatal. Destacam que diferentes resultados em termos de desenvolvimento econômico, social e político podem ser alcançados em função da utilização do poder do Estado e dos recursos que novas lideranças recebem de seus predecessores e da capacidade do Estado agir de forma independente das pressões internas e externas. Ressaltam ainda que o poder real do Estado e a forma como é usado variam de acordo com as alterações das condições internas e internacionais ao longo do tempo. Esta linha de pensamento, por evitar os polos das relações entre o Estado e a sociedade, encontra-se de acordo com os estudos, pesquisas e reflexões de Renato Boschi e Eli Diniz acolhidos neste trabalho que procura focalizar as interações entre grupos sociais

⁴ Os principais autores desta corrente são C. Wright Mills e G. William Domhoff entre outros.

⁵ Nesta vertente marxista destaca-se Nikolai Bukharin.

⁶ Dentre as obras de Max Weber sobre o tema, destaca-se “The Theory of Social and Economic Organization”.

⁷ Destacam-se entre estes autores Theda Skocpol e Peter Evans. Para maiores detalhes ver “Bringing the State Back In”, Cambridge University Press (1985).

específicos, destacando-se o Executivo e a administração pública do regime militar, o empresariado nacional, a classe trabalhadora e as elites políticas, a fim de realizar as devidas considerações sobre a retirada do apoio do empresariado nacional ao pacto desenvolvimentista, a partir de uma perspectiva integrada das relações entre Estado e sociedade. Estabelecida a perspectiva teórica do Estado, cabe a análise resumida da constituição das alianças entre o Estado e empresariado industrial até o período crítico 1975-1980 no Brasil, iniciando-se pela discussão sobre o papel desta classe empresarial.

Segundo Boschi (1979, p.6) a noção de hegemonia burguesa na maior parte das vezes é associada às condições que promovem os regimes democráticos, pois existe uma tendência na literatura em apontar que a mudança para um sistema político mais aberto e competitivo seja dependente de como os conflitos entre a burguesia e o Estado se desenvolvem. Não obstante, a burguesia nacional tem sido apresentada na literatura como um grupo fraco, desorganizado e sem influência:

Baseada como o foi num modelo ideal de democracia liberal em que a participação da iniciativa privada ocorre num estilo pluralista de atuação da sociedade civil frente ao Estado, a literatura política acabou minimizando o papel da burguesia industrial brasileira. Na medida em que o padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil foi caracterizado como basicamente autoritário pela literatura, não apenas o papel do Estado foi enfatizado, como a burguesia foi avaliada com base no que ela não tinha sido, antes que com base no que de fato fora. (BOSCHI, 1979, p.6)

Desta maneira, a ausência de hegemonia da burguesia industrial foi identificada pela fraqueza e passividade dos empresários frente ao Estado forte no contexto de um capitalismo autoritário. Neste diapasão, Diniz (1986, p.12) defende que as reinterpretações do capitalismo brasileiro apontaram para uma visão do empresariado como uma classe sem perfil definido, dependente do Estado e ou capital multinacional, como grupo heterogêneo, fragmentado internamente e sem a coesão para articular seus interesses. O baixo perfil político do empresariado então estaria associado à sua constituição como classe⁸, considerando-se um Brasil com forte passado colonial ainda recente e industrialização tardia, em ambiente internacional dominado pelos

⁸ De acordo com Dreifus (1989, p.10), o empresariado no período republicano coexistiu com os remanescentes da estrutura escravagista marcada pela rígida divisão social, segregação racial e submissão servil e ao expandir sua manifestação política e atividades econômicas não realizou uma ruptura com as oligarquias rurais e outros grupamentos locais da administração regional, absorvendo, nesse processo, a mentalidade escravagista e o servilismo oligárquico para dentro do seu universo de percepções e atitudes. Ao contrário das formações socioeconômicas não-classistas, o empresariado ao se organizar ultrapassou os limites locais e regionais, buscando se associar primeiro no âmbito estadual, e depois, no país inteiro. Esta organização unificada se realizou por meio das associações corporativas e políticas permanentes, e não simplesmente como um alinhamento que expressasse a solidariedade em torno de interesses imediatos. Desse modo, a sociedade política empresarial se afirmou como classe nacional e não como oligarquia regional.

países industrializados do primeiro mundo. Argumenta-se então que em situações históricas como a brasileira, a consolidação do capitalismo industrial não foi marcada por conflitos intralites radicais, não sendo ditado por choques entre classes essencialmente distintas, ou seja, as crises hegemônicas aconteceram sem rupturas bem definidas na configuração da dominação de classe, ocorrendo uma dominação de classe residente na dependência do bloco hegemônico em relação ao poder do Estado, conforme Bohn (2018, p.59). Em contraste com o tipo ideal de transição que caracterizou a evolução da experiência europeia (burguesia emergente contra o sistema feudal que impedia o projeto de classe burguês), o padrão de desenvolvimento no Brasil foi conduzido e implementado pelo Estado que efetuou de forma centralizada e autônoma o processo de mudança de um modelo agrário-exportador para um país industrializado sob a liderança da elite composta por setores civis e militares. Estas elites que assumiram a direção política da sociedade, completaram o projeto de centralização para integração das unidades federativas brasileiras, ao mesmo tempo que armariam o Estado com os mecanismos necessários para uma grande intervenção nos diversos campos da vida social. Destaca-se então que o autoritarismo foi a via política adotada pelas elites governantes para conduzir o processo de modernização capitalista no país, com o aspecto especial das reformas político-institucionais consistindo-se na montagem de uma estrutura corporativa para a articulação e representação dos interesses sociais, nos moldes da experiência mostrada por O'Donnell (1996)⁹. Vale ressaltar que a implantação, assim como a consolidação da ordem industrial capitalista ficaram subordinadas a um sistema fortemente intervencionista iniciando-se com a Revolução de 1930, seguida pela permanência de Vargas em 1937 até o fim deste regime em sua primeira administração. Cabe lembrar que mesmo no período democrático do país pós-1945, a centralização administrativa do governo Getúlio Vargas não foi muito alterada, mantendo-se bastante do arcabouço institucional do regime deposto, uma vez que ao lado das reformas que instauraram a liberdade de expressão, os direitos políticos de volta e o pluralismo partidário, o poder do Estado centralizado não foi diminuído. Não existindo mudanças radicais, com a manutenção do processo decisório por um Poder Executivo forte e do controle dos sindicatos atrelados ao Estado¹⁰, a industrialização em curso não foi acompanhada de uma maior participação política. Assim, o período da república populista (1945-1964) foi marcado por uma participação limitada das organizações políticas e partidos pelo afastamento da

⁹ Para maiores detalhes ver O'Donnell, G. *El Estado Burocratico Autoritario: Triunfos, Derrotas y Crisis*. Fundação Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1996.

¹⁰ Boito Junior (1991, p. 13-16), quando escreve sobre a função desorganizadora do sindicato de Estado, indica que o sindicalismo oficial foi um instrumento de controle legal sobre as camadas trabalhadoras.

definição da política governamental, embora exercessem grande influência sobre a mobilização social. Desse modo, o populismo possibilitou a incorporação das massas urbanas ao processo político, mas estas tiveram um papel subordinado. Os sindicatos ampliaram sua força reivindicatória, mas nunca desenvolveram um poder autônomo de barganha. Logo, entende-se que o populismo¹¹ não levaria à concretização de um modelo aberto de participação popular institucionalizado e que a experiência democrática desse período caracterizou-se pela reduzida autonomia dos mecanismos representativos, pelo desenvolvimento do empresariado ligado ao Estado e pelo crescimento de uma classe trabalhadora organizada em sindicatos sujeitos à burocracia estatal. O fim do período populista brasileiro com a implantação do regime militar de 1964 colocou em evidência aspectos do comportamento da burguesia fortemente contrários ao que se era esperado. As diversas frações da burguesia aliaram-se às forças conservadoras, sob a liderança dos militares, para destituição do governo vigente e implantação de um regime forte. A literatura no pós-1964 então prosseguia apresentando a burguesia nacional como um grupo fraco, desorganizado e inconsistente, como destacam as abordagens de Caio Prado Júnior¹² e de Roberto Campos¹³, este, autor colaborador do regime. Até agora, a observação das características da evolução histórica brasileira e do processo da formação da classe empresarial burguesa revelou uma aparente falta de importância da atuação deste grupo na dinâmica da sociedade, que permanece ainda na leitura afeita à Economia Política Internacional (EPI), em que se destacam as teses de Bresser Pereira, Theotônio dos Santos e de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, como se segue.

O pensamento crítico do regime militar de Bresser-Pereira (1978, p. 15-27) estabeleceu uma interpretação própria do modelo econômico pós-1964. Sua análise parte do pressuposto mais geral de que o Brasil é uma formação social mista, predominantemente capitalista, mas crescentemente tecnoburocrática, na qual interagem três classes sociais básicas: a burguesia ou classe capitalista, a tecnoburocracia e os trabalhadores. A classe burguesa é proprietária do capital. A tecnoburocracia é composta pelos diretores, gerentes gerais, altos funcionários públicos, oficiais superiores das forças armadas, gerentes, técnicos, ou seja, os atores que coletivamente detêm a propriedade ou controle das grandes organizações burocráticas públicas ou privadas. A classe trabalhadora é a que recebe salários correspondentes ao custo da

¹¹ Segundo Weffort (2003, p.25), o “populismo brasileiro, em qualquer de suas formas, só pode ser compreendido adequadamente como expressão política de interesses determinados de classe”.

¹² Dentre as obras do autor, destacam-se nesta direção “A Revolução Brasileira” e “A Questão Agrária”.

¹³ Roberto Campos reconhecia a debilidade da iniciativa da burguesia industrial, que se mostrava carente de tecnologia e capital. Esta deveria então ser integrada ao esforço de crescimento econômico ao lado das empresas estrangeiras e do Estado, ao qual caberiam funções de investimento, planejamento, regulação e direção do processo para elevação do país à categoria de grande potência, conforme Bielschowsky (2000, p. 109-111).

reprodução da mão-obra. Pressupõe-se que existiria no país um capitalismo de Estado, em que a classe dominante é a burguesia, mas o papel do Estado é decisivo no processo de acumulação de capital. Pressupõe-se também o caráter subdesenvolvido e dependente da economia brasileira, ao prevalecer o modelo de subdesenvolvimento industrializado, com a economia caracterizando-se pela heterogeneidade estrutural¹⁴ ou pelo dualismo, dividindo-se em um setor moderno capitalista crescentemente tecnoburocrático, e um setor capitalista tradicional, mas com formações sociais ainda pré-capitalistas¹⁵. O setor moderno compreenderia assim, as empresas multinacionais, o Estado tecnoburocrático moderno e as empresas nacionais. A tecnologia é sofisticada e intensiva em capital, o mercado é oligopolístico, a produção concentrada nos bens de consumo de luxo e nos bens de capital, o crescimento é dinâmico e acima da taxa de crescimento da população. Já o setor tradicional é constituído por pequenas e médias empresas locais, setor agrícola, economia de subsistência no campo e pelo setor marginal que se constituiu nos centros urbanos. A tecnologia é simples, o trabalho intensivo, o mercado é competitivo, a produção concentrada nos bens e serviços de consumo dos trabalhadores e o crescimento é lento, pouco acima da taxa de crescimento da população. A tecnoburocracia está concentrada no setor moderno, mesmo setor em que operam as empresas multinacionais. A burguesia existe nos dois setores, mas demanda mais os bens do setor moderno. A renda nestas condições fica concentrada na burguesia, nas empresas multinacionais e na tecnoburocracia, no setor moderno. Desse modo, a compatibilização entre o forte processo de concentração de renda (com salários dos trabalhadores mantidos constantes ou reduzidos) e o crescimento da economia é assegurada pela produção de bens de consumo de luxo, pela produção de bens de capital (a partir de 1973-74) e pela exportação de bens de consumo dos trabalhadores. Destaca assim, Bresser Pereira o papel das empresas multinacionais no processo:

Neste processo, as empresas multinacionais desempenham uma função desenvolvimentista na medida em que criam emprego e produzem para o mercado interno, ao mesmo tempo em que condicionam a concentração de renda ao facilitar a reprodução dos padrões de consumo de centro pelas classes capitalista e tecnoburocrática. Estabelece-se, assim, a nova dependência em relação às multinacionais, muito diversa do velho imperialismo anti-industrializante que mantinha o país primário-exportador e transferia o excedente para o centro via comércio internacional. (BRESSER PEREIRA, 1978, p.18)

¹⁴ Aníbal Pinto (2000, p. 567-570) discute a natureza da heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas em suas diferenças em relação à tese dualista, que é classificada pelo autor no tocante ao aspecto econômico como um caso extremo das economias exportadoras de produtos primários, dos “enclaves”.

¹⁵ Furtado (1974, p.78) argumenta que a inserção da agricultura na divisão internacional do trabalho não realiza o abandono automático dos métodos de produção utilizados para a subsistência. Contudo, se a transformação para uma agricultura comercial se realizar para atender o comércio internacional os acréscimos de produtividade poderão ser consideráveis, com o excedente adicional sendo deslocado para o exterior quase totalmente, reproduzindo assim a situação acontecida nas economias coloniais.

A transferência do excedente no processo continua sendo realizada de acordo com o modelo de subdesenvolvimento industrializado¹⁶ e da nova dependência das empresas multinacionais, porém esta transferência de excedente acontece em virtude do aumento de produtividade. Assim, a reprodução do sistema econômico se realiza pelo intenso processo de acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico impulsionado pelas empresas estrangeiras. Como consequência da redução dos salários reais¹⁷ e do aumento da produtividade, a taxa de lucros e a taxa de acumulação cresceram rapidamente a partir de 1968. O modelo apresentado tem como características principais a grande participação intervencionista do Estado e o controle dos meios de produção pela tecnoburocracia e ressalta que esta foi a via capitalista escolhida pelo regime autoritário para o desenvolvimento. Desta maneira, os setores monopolistas do capital nacional seriam aliados das corporações multinacionais, e a burguesia local seria dependente do Estado. Em consequência, o desenvolvimento comandado pela tecnoburocracia, centrado na implantação de grandes projetos industriais que contava com capital e tecnologia externa, colocaria a burguesia local como figurante, desempenhando papel apenas subordinado em relação ao desenvolvimento.

A teoria da dependência de Theotônio dos Santos (1970, p.231-236) aponta que a dependência da América Latina é produto da adaptação de determinada estrutura internacional a uma estrutura interna, de maneira que esta adaptação ou conformidade proporciona as condições necessárias ao subdesenvolvimento. As economias nacionais dependentes estão atreladas ao desenvolvimento de outras economias dentro do mercado global (de bens, capitais e trabalho) caracterizado por relações desiguais porém acertadas no sentido de que ambas as partes concordam entre si, onde as economias nacionais exportam lucros e juros (excedentes) para outros países. Nesta abordagem, as formas históricas da dependência estariam condicionadas pelas estruturas da economia mundial que possuem suas próprias leis de desenvolvimento; condicionadas às relações econômicas dominantes nos centros capitalistas e como estes se expandem; e condicionadas aos tipos de relações econômicas existentes nos países da periferia que incorporam a situação de dependência dentro das cadeias de relações econômicas internacionais geradas pela expansão capitalista. A partir destes condicionantes, são estabelecidos três tipos de dependência: a colonial, comercial-exportadora; a financeiro-

¹⁶ Para maior conhecimento do modelo, ver Estado e Subdesenvolvimento Industrializado: Esboço de uma Economia Política Periférica, Bresser Pereira (1978, p.201-310).

¹⁷ Para Bresser-Pereira (1978, p.22), a exploração dos trabalhadores foi possível devido às políticas favoráveis à burguesia e a tecnoburocracia, a partir da supressão dos políticos de esquerda e da marginalização política dos trabalhadores pós-1964.

industrial; e a da corporação multinacional, pós Segunda Guerra. Ressalta-se que, para o autor, cada uma dessas formas de dependência corresponderia a uma situação na qual são condicionadas não apenas as relações internacionais dos países, mas também suas estruturas internas como a orientação da produção, acumulação de capital, a reprodução do sistema econômico, e, ao mesmo tempo, sua estrutura política e social. Nesta visão, a dependência reproduz mais dependência, maiores desequilíbrios do balanço de pagamentos, mais miséria, maior exploração, não havendo como romper com a situação de dependência dentro do sistema capitalista, uma vez mantidas as relações com os países centrais, permanecendo a condição estrutural de reprodução e o aprofundamento da dependência. De tradição marxista, o autor defende a necessidade de uma revolução interna para chegada ao poder da classe explorada (detentora da força de trabalho), a fim de se suplantarem o domínio estatal das classes dominantes empresariais, já que estas se beneficiariam da estrutura da dependência. Dessa maneira, para esta teoria da dependência, as ações dos Estados são impulsionadas por interesses econômicos, de acordo com o interesse material da classe dominante empresarial. O ponto principal desta teoria da dependência está centrado nas consequências econômicas e políticas da penetração imperialista nos países periféricos. Assim, a periferia ficaria condicionada à exploração do capitalismo internacional que se apropriaria da maior parte do excedente gerado pelo seu crescimento econômico (a partir da imposição de relações de troca desiguais), de maneira que os países periféricos estariam condenados ao subdesenvolvimento e à falta de autonomia política. Ressalta-se que as burguesias internas nesta perspectiva se encontrariam destituídas de recursos de poder e estariam completamente subordinadas ao imperialismo. E, para compensar suas perdas no comércio internacional, tenderiam a submeter a classe trabalhadora a uma superexploração. Dadas estas condições, as burguesias internas mostrariam forte propensão ao autoritarismo, a fim de preservar seus privilégios e manter impotente a classe operária.

Ainda dentro da discussão do impacto das ações das corporações multinacionais nas sociedades em desenvolvimento a teoria da dependência de Cardoso e Falleto (1975) vai fornecer uma outra perspectiva da questão. Os autores criticam a teoria da exploração imperialista ao argumentarem que os determinantes externos e internos da situação de dependência estão bastante interligados. Para os autores a dependência não deve ser considerada como uma variável externa, estando incorporada às estruturas internas de dominação. Defendem que a chegada das empresas multinacionais alteraria o caráter da dependência das nações latino-americanas, produzindo um impacto desenvolvimentista altamente concentrado, ao invés de estagnação. Neste processo, ao se estimular a expansão da

riqueza, a desigualdade na distribuição desta riqueza se intensifica, configurando-se assim um modelo de desenvolvimento dinâmico e excludente. No tocante às relações de classe, esta perspectiva da dependência se caracteriza pela coalizão entre a alta burguesia local, as multinacionais e a tecnoburocracia estatal. Os setores mais dinâmicos e modernos do empresariado manifestariam valores internacionalizantes e desenvolvimentistas, mostrando ausência de recursos de poder e conformidade ao não assumir posições divergentes em relação aos grupos dominantes tradicionais e ao capital internacional.

Desta forma, a literatura afeita à EPI aponta para um comportamento subordinado da classe empresarial ao Estado e um papel secundário para formação do tripé econômico com o capital estrangeiro e o Estado empresarial (empresas estatais), ao ser rotulada de “pata fraca” do tripé como será analisado posteriormente. E para a literatura econômica, a economia política do desenvolvimento reconhece a concepção weberiana do Estado tanto para heterodoxos quanto para liberais, não se levando em consideração a participação ativa e as interações entre o Estado e as classes sociais como será argumentado a seguir.

1.2. A economia política da intervenção estatal e as transformações ocorridas ao final da modernização autoritária brasileira

O debate da intervenção estatal na literatura econômica desenvolvimentista entre heterodoxos e liberais ainda gera bastante polêmica e mostra-se inconclusivo, não apenas pela ausência de uma definição sobre o papel do Estado na economia (Estado todo poderoso que resolve os problemas ou Estado que deve ausentar-se completamente?), mas também por deixar de abordar os aspectos relativos ao poder interestatal e a dinâmica interna das classes sociais, ao considerar uma perspectiva weberiana do Estado para o desenvolvimento, tanto para heterodoxos como para liberais.

A literatura desenvolvimentista heterodoxa mostra que a intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico da periferia no segundo pós-guerra teve sucesso ao se afirmar por ações em três áreas principais, contrariamente ao liberalismo¹⁸. Ações para promover a coesão social levando a cabo políticas para ampliação dos direitos sociais e do emprego na área

¹⁸ A tradição liberal considera a ação estatal pertinente apenas nas situações específicas das falhas de mercado argumentadas na economia do bem-estar. Assim, o Estado deve intervir para criação dos bens públicos após a análise do custo-benefício social, no regramento dos mercados não-competitivos e no controle das externalidades derivadas das atividades econômicas, a fim de se criar o ambiente ideal para o desenvolvimento econômico. Embora específicas, estas áreas são amplas e o pensamento liberal moderno defende limitar cada vez mais o alcance da intervenção do Estado nestas áreas, a fim de se proporcionar maior liberdade individual e eficiência para alavancar o desenvolvimento. Cabe ressaltar que falhas de mercado somente fazem sentido diante da perspectiva neoclássica que possui como núcleo central para atingir o desenvolvimento a troca e o mercado, diferentemente da abordagem heterodoxa que é centrada no processo de produção (Chang, 1996, p.7-12).

econômica-social. Ações na área econômica para mudança da estrutura produtiva ao incentivar as atividades intensivas em tecnologia pelo planejamento e a coordenação de investimentos, ao sustentar altas taxas de investimento. E ações para viabilizar a inserção internacional do próprio Estado na área do poder interestatal capitalista, ao fomentar o poder militar e o crescimento geopolítico no cenário mundial, o que favorecia a prática das ações nas outras duas áreas (Amsden, 2009). Por outro lado, a abordagem neoclássica assume uma economia regida pelo sistema de preços como mecanismo de ajuste, pela livre concorrência de mercado. Não obstante, admite que em circunstâncias especiais os preços não regulam determinados mercados. Estas circunstâncias em que os preços não funcionam direito são as “falhas de mercado”¹⁹ que provocam alocações de bens e serviços não eficientes no sentido de Pareto²⁰. Em outra possibilidade, a teoria neoclássica admite intervenção quando em determinadas atividades econômicas parte dos custos ou benefícios decorrentes destas atividades são absorvidos por terceiros que não participaram do processo decisório ou não participaram dela efetivamente²¹, porém a maioria destes efeitos colaterais pode ser superada, em princípio, por uma definição mais precisa dos direitos de propriedade e por negociações entre as partes envolvidas, segundo a teoria.

A perspectiva liberal apresenta como principal limite da ação estatal, além do proposto nas falhas de mercado da economia do bem-estar, os argumentos contidos na literatura a respeito das “falhas de governo”. De acordo com Chang (1996, p. 25-31), estes argumentos têm duas correntes principais: a do argumento informacional²², que aponta que o Estado pode ser

¹⁹ Ao lado dos problemas decorrentes do poder político, cabe ao Estado liberal, de acordo com Chang (1996, p.8-12), corrigir falhas de mercado relativas aos bens que devem ser fornecidos para todos independente de quem paga por ele, bens que não permitem a exclusão dos não pagadores (não é economicamente viável), ou seja, os bens públicos de consumo não rival. O objetivo do Estado neste caso é intervir para evitar o problema do “carona”, ao definir a quantidade certa do bem público, tributando (despesa do consumidor) e oferecendo o bem público como receita. O Estado também deve intervir para corrigir falhas dos mercados não competitivos originários das economias de escala ou dos conluíus (carteis de empresas) em que os produtores individuais podem afetar as quantidades produzidas e os preços de mercado. Deve evitar a formação de oligopólios e monopólios por meio de legislações antitrustes.

²⁰ São as alocações que impedem que os custos privados se igualem aos benefícios sociais, conforme a teoria econômica do bem-estar, ramo neoclássico.

²¹ Estes efeitos colaterais provocados por certas transações são as externalidades econômicas que alteram o nível de bem-estar social.

²² A crítica do argumento informacional é direcionada principalmente ao planejamento central dos países socialistas, que de acordo com esta corrente fica prejudicado pela assimetria de informações (teoria do problema do agente/principal de Stigler) entre o alto escalão do Governo e o nível mais baixo dos burocratas dentro do Estado. Um outro problema é a assimetria de informação entre o Estado e o público alvo das políticas derivado, por exemplo, da prática do protecionismo em relação às firmas nascentes de uma indústria que não conseguem sobreviver sem incentivos nos países em desenvolvimento. Desta maneira, o argumento informacional aponta que o Estado pode não estar habilitado para implementar políticas sem que gaste grandes recursos, a fim de conter a assimetria de informação. Cabe ressaltar que o problema informacional não é exclusividade do Estado e ocorre nas firmas e na esfera privada dentro dos contratos e que o Estado, as empresas e os contratos privados

capaz de coletar e processar todas as informações relevantes para a correção de falhas de mercado, porém os custos para isso são maiores que os benefícios da correção da falha. A outra corrente é a da teoria dos buscadores de renda (“*rent-seeking*”²³), que argumenta que a intervenção estatal cria “desperdícios” extraordinários que podem deixar de compensar os benefícios que produz, à medida que recursos são desviados em atividades improdutivas pelos agentes privados que captam rendas para isso geradas pela intervenção estatal. Outro elemento intervencionista tradicionalmente importante é o argumento moralista de que o Estado, como um representante dos membros da sociedade, pode intervir no mercado, se necessário, ao custo de se perder eficiência. Estes elementos morais poderiam em diversas formulações neoclássicas justificar a ação do Estado como acontece com o incentivo à provisão de “bens de mérito”, aqueles associados a um subconsumo devido a um problema informacional. Ou seja, o Estado deve incentivar, ou até subsidiar o consumo destes para os cidadãos, pois estes não sabem ou não tem condições materiais de fruição dos bens de mérito que aumentam o bem-estar e qualidade de vida, como a frequência a museus e igrejas (valores histórico-culturais), ou educação, saúde e habitação (valores sociais) entre outros que se incentivados provocariam externalidades positivas. Outra justificativa para intervenção estatal fixa-se no repúdio da sociedade ao comércio de atividades moralmente inaceitáveis em algumas áreas como doações de sangue ou serviços policiais. Estes argumentos são marcados como paternalistas pelos que acreditam no individualismo metodológico, que caracteriza estas atividades como as de um Estado “guardião” que age pela sociedade, tendo-se em vista que as restrições criadas a certas atividades por razões morais poderiam ser fornecidas pela livre iniciativa. O ataque mais radical a este campo de ação estatal é realizado pela filosofia ultraliberal dos contratualistas Buchanan e Hayek em sua crítica sobre a relação entre mercados e Estado ao definir o escopo ideal da ação do Estado, conforme Chang (1996, p. 14-15). Em última análise, o ponto central filosófico neoclássico é que a ação do Estado deve ser amplamente compatível com a liberdade e propriedade dos indivíduos (Locke, Kant, Bentham etc), a fim de realizar sua função principal de promover leis que garantam os contratos privados (definição das regras do jogo e da provisão de bens públicos). Então, para os neoclássicos, o Estado somente deve intervir para garantir e promover a livre concorrência.

conseguem prosseguir mesmo assim, revelando que este problema é pautado pela racionalidade individual que pensa o Estado limitado como o indivíduo (Chang, 1996, p. 26-27).

²³ A teoria do “*rent-seeking*” supõe pleno emprego e mercados perfeitos que só são distorcidos pela restrição do Governo à livre entrada. A teoria, por outro lado, assume que esta restrição gera necessariamente uma redução no crescimento da economia. Vale destacar que a natureza dos custos “*rent-seeking*” não está claramente definida na literatura, podendo-se afirmar que o “*rent-seeking*” não envolve despesas reais de recursos, mas transferência de riqueza, que não constitui um custo social (Chang, 1996, p.27-29).

Em oposição ao cânone liberal, as bases analíticas da intervenção estatal desenvolvimentista institucionalista fixam-se à coordenação dos investimentos, ao financiamento da indústria pesada por intermédio dos bancos de desenvolvimento e ao processo de aprendizagem e inovação debatido pelos autores institucionalistas schumpeterianos da Economia da Inovação (como Chang e outros). Para os institucionalistas, o desenvolvimento econômico é centrado no processo da produção e é entendido como uma mudança nas técnicas e na estrutura produtiva e institucional. Como aponta Haggard (2018, p. 5-13), a literatura do Estado desenvolvimentista adotou uma abordagem institucionalista da política e não deu enfoque ao estado de direito e aos direitos de propriedade, ou sobre as instituições políticas como ressaltados pela Nova Economia Institucionalista de North (1990, p.3-10). A literatura direcionou-se para autonomia ou isolamento do Governo, relativamente ao “*rent-seeking*” dos interesses privados, ou funcionamento das burocracias. Assim, a literatura desenvolvimentista ganha corpo com a pesquisa de Chalmers Johnson em sua defesa de que o alto crescimento do Japão no pós-guerra poderia ser atribuído a políticas industriais que diferiam tanto do socialismo de estado como do estado regulador do capitalismo anglo-saxão. Johnson deu enfoque à relação entre política econômica e crescimento, contrariamente à teoria liberal, de acordo com Haggard (2018, p. 14-17). Dentro da linhagem heterodoxa da literatura ressalta-se a obra de Gerschenkron²⁴, que renunciou a industrialização como crucial para recuperar o atraso ao argumentar que as estratégias de desenvolvimento devem ser vistas em um contexto internacional. Este defendeu que a especialização pode ser inimiga do crescimento, apontando que os fenômenos da tecnologia, retornos crescentes e externalidades são características centrais da industrialização do mundo capitalista responsável em grande parte pelas variações de desenvolvimento entre as nações e a criação dos retardatários, ao destacar que as instituições e o Estado desempenham papéis cruciais no processo de crescimento (Haggard, 2018, p. 6-8). Deste modo, na trilha heterodoxa, chamam a atenção as contribuições keynesianas, as de Raúl Prebisch e a importância do conceito de crescimento desequilibrado de Albert Hirschman²⁵ com sua ênfase nas externalidades associadas à interdependência setorial. Na mesma linha destaca-se também a contribuição de Kaldor²⁶ que ligou o crescimento da manufatura ao crescimento econômico geral e ao crescimento da produtividade. No mesmo diapasão desenvolvimentista

²⁴ Para maiores detalhes ver BASTOS, C.P. e MAZAT, N. Apresentação, em Alexander Gerschenkron. Atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios. Contraponto, 2015.

²⁵ Para maiores detalhes ver HIRSCHMANN, A. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America, *The Quarterly Journal of Economics*, v. LXXXII, n. 1, 1968.

²⁶ Para maiores detalhes ver Kaldor, N. *Causes of Growth and Stagnation in the World Economy*. Cambridge University Press, 2007.

das contribuições anteriores, o modelo dos Gansos Voadores de Akamatsu coloca o problema do desenvolvimento tardio em um contexto internacional, mas difere na ênfase colocada na industrialização por meio das exportações (Haggard, 2018, p. 10-13). Porém, os institucionalistas não romperam totalmente com a abordagem neoclássica das falhas de mercado e dos problemas da informação assimétrica ao tomarem estes argumentos como base para a intervenção do Estado e a criação das instituições desenvolvimentistas. Sobre este ponto, pode-se argumentar que os institucionalistas se prendem às ideias de que assimetrias informacionais e os custos de transação dificultam a capacidade dos governos de tomar decisões políticas eficientes e como resultado, o Estado tem que organizar a tomada de decisões na presença de múltiplos agentes com interesses e informações conflitantes, como visto em Chang (1996). Embora não essencialmente desvinculada do argumento neoclássico, a literatura heterodoxa reforça o credo de que a ação do Estado é decisiva para a construção das estratégias de desenvolvimento, mudança da estrutura industrial, composição dos investimentos, resolução dos problemas de coordenação e progresso técnico apontado por Marx. Outro argumento institucionalista fundamental para a intervenção do Estado é o que aponta o progresso técnico como acumulador de capital e poder diferencial das empresas e nações (Marx), como difusor das inovações através da concorrência (Marx e Schumpeter). Embora existam diferenças nas formulações de Marx e Schumpeter, em ambas o Estado capitalista cria as condições gerais para que a acumulação se mova autonomamente, guiada pela concorrência.

A economia política diferencia naturezas distintas para o Estado Desenvolvimentista como nas abordagens do Estado Autônomo²⁷ e do Socialmente Enraizado. A natureza do Estado autônomo é de uma força dinâmica independente (Chang, 1996, p. 18-19). Nesta abordagem, o Estado possui objetivos próprios que por vezes são diferentes dos requeridos pela sociedade e age autonomamente, independente dela. O Estado socialmente enraizado é representado pelas perspectivas neoclássicas da captura-regulação de Stigler e do burocrata egoísta da abordagem

²⁷ Este pensamento pertence ao ramo da tradição marxista (Marx do “O 18 de Brumário de Luís Bonaparte” como mostrado anteriormente) que reconheceu que o Estado pode se tornar autônomo se não existir classe poderosa suficiente para impor sua vontade sobre o Estado. Este pensamento foi apropriado e ampliado pela Nova Economia Institucional ao caracterizar o Estado autônomo como Estado Predador que age como monopolista discriminador, desrespeita direitos de propriedade e cria sistemas de tributação para maximizar seu lucro, por vezes em detrimento da produtividade social.

dos Grupos de Interesse²⁸, além da perspectiva marxista do Estado como representante de classe social²⁹.

Vale ressaltar que para a economia política, a concepção do Estado weberiano é a base dos Estados desenvolvimentistas, tanto pela perspectiva institucionalista neoclássica, quanto pela não-neoclássica. Relembra-se que nesta concepção o Estado é autônomo e o responsável em última instância pelo fracasso ou sucesso das estratégias de crescimento e desenvolvimento. Desta maneira, na formulação do Estado weberiano meritocrático desenvolvimentista, o desenvolvimento é o fruto do Estado autônomo industrializado, que molda instituições e motivações, uma vez que é socialmente inserido e garante o cumprimento das estratégias de desenvolvimento, conforme Medeiros (2011, p. 43-56). Em decorrência desta concepção existe a tendência de se explicar os resultados do desenvolvimento dos países apenas por fatores domésticos, chamando a atenção nas principais teorias do desenvolvimento econômico a ausência dos elementos de poder derivada da geopolítica internacional e do jogo das classes sociais (e sua associação ao capital multinacional) na dinâmica desenvolvimentista, como sugere o caso do Brasil.

Após a breve discussão da economia política sobre a intervenção do Estado, pretende-se iniciar a investigação do processo de crescimento do Estado desenvolvimentista brasileiro que ocorreu no âmbito do poder Executivo e sua preponderância na política econômica e nas atividades empresariais com a promoção das estatais, que foram determinantes para a mudança de comportamento da burguesia industrial no país.

De acordo com Diniz (1986, p.16), o crescente intervencionismo do Estado foi processo de longa data, embora tenha aumentado no período pós-1964. O acentuado intervencionismo dos anos 1960 e o dos primeiros anos da década de 1970 tiveram características diferentes. A redefinição da ordem política com a intervenção militar em março de 1964³⁰ reduziu quase que

²⁸ A abordagem dos Grupos de Interesse enxerga o Estado como uma arena de disputas em que grupos de interesse econômicos ou de movimentos sociais normativos se enfrentam ou se aliam, para influenciar a tomada de decisões sobre as políticas públicas ou sobre a alocação de recursos entre si. A perspectiva mais representativa dessa abordagem é a da captura regulatória (Stigler) em que a regulação (agência reguladora) é capturada e moldada pela indústria para seu próprio benefício, por meio de subsídios, regulação de entrada e saída de empresas, fixação de preços etc. Já a perspectiva do burocrata egoísta assume a hipótese de que os burocratas não são diferentes dos demais indivíduos ao perseguir seus próprios interesses ao buscar a maximização dos orçamentos, a fim de aumentar seus salários, reputação e poder. Esta perspectiva entra em conflito com a abordagem do Estado predador que não permitiria a princípio altos orçamentos, além de inexistir a possibilidade do funcionário público fazer o quizer dadas as auditorias, conferências e outros mecanismos de “*compliance*” do setor público (Chang, 1996, p. 19-25).

²⁹ A perspectiva marxista do Estado como representante de classe social vê na estrutura social e disputa entre classes, o Estado como instrumento de dominação de uma classe sobre outras, como discutido anteriormente.

³⁰ De acordo com Carvalho (2005, p.120-121), a maioria das explicações para intervenção militar no país vieram da esquerda, e não por acaso, pois poderiam ser utilizadas para fornecer justificativas para possíveis erros políticos. A explicação mais difundida foi a de que a intervenção teria sido fruto de um complô do imperialismo

completamente as prerrogativas do Congresso em matéria de legislação financeira e a intervenção do Estado tomou uma forma bastante diferente das formas clássicas de intervenção na economia revisitadas nos parágrafos anteriores, ultrapassando os limites da regulação governamental ao assumir uma atuação empresarial com a multiplicação das empresas estatais.

Neste diapasão, complementa Boschi (2016, p. 94-97), ao mostrar que uma perspectiva que reduz o Estado ao poder Executivo corresponderia a uma visão de pouca institucionalização dos partidos políticos, de um poder Legislativo com congresso de baixo grau de autonomia, da submissão e baixa capacidade de iniciativa dos segmentos da sociedade civil, com a produção de políticas públicas a partir do Executivo e para o Executivo. Logo, a burocracia vinculada ao Executivo, juntamente com a Presidência da República, formariam o cerne do Estado como núcleo de todo o processo político. Esta foi a perspectiva brasileira, a partir de 1930, em que o modelo de desenvolvimento industrial para superação do atraso econômico foi privilegiado, e teve na construção do corporativismo a forma de ordenação das relações público-privadas. De acordo com Boschi, o corporativismo como arranjo institucional que prevaleceu ao longo do período desenvolvimentista pode ser visto mais como um tipo de ordenamento público-privado que se instaura a partir da interação entre a prática dos grupos organizados e a ação estatal, que propriamente a vontade do Estado para submeter a sociedade e garantir o crescimento econômico. O Estado foi preponderante sobre a sociedade em todo o ciclo desenvolvimentista, porém, não se pode afirmar que este tenha excluído completamente a capacidade de iniciativa dos grupos privados. No entanto, em outros momentos, como no período crítico 1975-1980, o destaque foi dado pela atuação da sociedade civil na busca da democratização, em um cenário de crise das políticas públicas que sustentavam o modelo de desenvolvimento.

Dessa maneira, a estrutura montada ao longo do tempo causou uma assimetria nos arranjos entre as classes, e devido ao controle da representação política pelo Estado e do controle sindical, o resultado foi a expansão do próprio Estado e a diferenciação/fragmentação crescentes no interior das classes. No caso do operariado, o controle e a impossibilidade de

norte-americano, movido pela dinâmica da Guerra Fria. A implantação do regime militar teria começado em Washington, fora fomentada pela CIA e não haveria como evitá-la. Outra explicação sobre a implantação do regime deslocava para as classes dominantes, os latifundiários, os grandes empresários e banqueiros, liderados por associações de classe sob a coordenação e a cobertura ideológica do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), que agiriam com apoio externo. Ocorreram explicações ligadas à economia, como a que o regime militar seria inevitável pois a implantação do regime era indispensável para a manutenção da superexploração do trabalho num sistema de dependência econômica. Uma outra vertente argumentava que a implantação do regime autoritário foi uma exigência do processo de aprofundamento do capitalismo, isto é, da passagem da fase de substituição de importação de bens de consumo duráveis para a fase de substituição de bens de capital. E uma terceira vertente do argumento econômico dizia que o autoritarismo militar era necessário para restabelecer a capacidade nacional de poupar, retomar o investimento e recuperar o ritmo de crescimento econômico paralisado desde 1962.

organização fora da estrutura oficial prevaleceram, o que ocasionou a proliferação de uma multiplicidade de sindicatos e a fragmentação dos órgãos de cúpula. No caso do empresariado, a fragmentação foi devida à criação de associações paralelas à estrutura oficial, que se intensificou durante os anos 1950 e, ainda mais nos anos 1970 e 1980, gerando reflexos que se traduziram na ausência da formação de uma entidade hegemônica capaz de representar toda a classe (Boschi, 1979; Diniz, 1986). No tocante ao acesso ao aparelho de Estado, a fragmentação imporia uma multiplicidade de estratégias em distintas esferas da burocracia ligada ao Executivo, nos diferentes estágios dos processos de tomada de decisões e nas diversas áreas da política econômica. Este processo caracterizou uma modalidade excludente de corporativismo. Desta maneira, no final do período desenvolvimentista, a lógica de atuação dos atores e a reconfiguração da estrutura de representação de interesses foram regidas pela assimetria interclasses e a fragmentação intraclasse, que responderam aos incentivos institucionais do Estado. Ressalta Boschi:

O corporativismo implantado nos anos 1930 pode ser interpretado como uma síntese institucional, delimitando a fronteira entre o espaço público e o privado, ainda que encobrindo as apropriações do público pelo privado que se operam por intermédio de contatos pessoais, vínculos clientelistas, estabelecimento de redes, enfim, no espaço cinzento entre as duas esferas. Por outro lado, embora replicando desigualdades sociais básicas – na literatura, vistas apenas pelo ângulo do controle das classes subalternas pelo Estado –, o corporativismo significou mobilização e organização das classes sociais pela via da representação de interesses.

Seja do ponto de vista da intervenção do Estado na área de política econômica, seja da perspectiva da formulação da política social mediante a regulação das relações de trabalho e definição de direitos sociais, o Estado, como poder Executivo, se constrói a partir de sua capacidade de intervenção. Em cada uma dessas duas áreas, o aspecto “expansivo” da presença do Estado se faz notar, de um lado, estabelecendo pela intervenção crescente no domínio produtivo as bases para o crescimento econômico e a criação de um ambiente doméstico para os atores econômicos estatais e privados; de outro, gerando, a partir da regulação das relações de trabalho, as condições para a mobilização de setores populares e seu ingresso na política. (BOSCHI, 2016, p.96)

Assim, no período desenvolvimentista brasileiro a relação entre Estado e sociedade é marcada não só por concentrar no Executivo a formulação de política econômica, mas também pelo estabelecimento de um padrão de relacionamento público/privado em que a dinâmica da ação organizada dos grupos privados nos conselhos e esferas burocráticas passa a ser induzida pelo próprio Estado. Cabe ressaltar que embora a implantação das leis trabalhistas das décadas de 1930/1940 tenha provocado um movimento crescente da política social, ao mesmo tempo revelava a inclusão de várias categorias sociais no âmbito de uma cidadania regulada pelo Estado, uma vez que esta entrava em sinergia com o processo de crescimento econômico, urbanização e industrialização.

Segundo Boschi, posteriormente ao “milagre econômico brasileiro”, durante o período de crise 1975-1980, surge um fortalecimento do polo social em oposição ao polo estatal, o que resultou numa sociedade mais organizada e capaz de exercer um maior poder associativo. A conjuntura crítica do final do ciclo desenvolvimentista 1975-1980 refletiu economicamente a crise gerada em relação à opção do Estado pelo aprofundamento do modelo da industrialização substitutiva de importações dos bens de capital em sua última etapa, crise que foi agravada devido aos seus determinantes internos e externos, caracterizando-se por um processo de desconstrução do Estado. À necessidade da estabilização macroeconômica para legitimação interna do regime somou-se à necessidade de competitividade da economia e integração do país ao ambiente internacional, ocasionando uma forte restrição à atuação do Estado. Desta forma, o processo de desconstrução se iniciou pelo repúdio à expansão estatal, identificada como um componente importante da crise.

Nesta conjuntura, chamam a atenção as estratégias de atuação do empresariado como ator político em função da natureza das políticas econômicas ao longo período. Em sua pesquisa, Boschi (1979) mostra a ocorrência da passagem de um quadro de incentivos à formação das organizações empresariais de interesse e da ação coordenada nos momentos iniciais do processo de industrialização conduzida pelo Estado, para um quadro de diversificação, diferenciação e fragmentação da estrutura de representação, inviabilizando-se a ação coordenada com o Estado devido à crescente instabilidade macroeconômica e a ausência de políticas industriais. Recordando a literatura institucionalista, este tipo de visão sugere que o efeito das políticas pregressas é um forte determinante das escolhas estratégicas dos atores, “bem como configura o peso relativo dos grupos de interesses, conforme se tenha um quadro de construção ou desconstrução como perspectiva para políticas futuras” (BOSCHI, 2016, p.158).

Conforme aponta Boschi, no que se refere ao empresariado brasileiro, a atuação associativa era fruto da herança corporativa que se aprofundou e se adaptou às novas condições, persistindo como um modelo de ação do empresariado, a fim de atingir as reformas que visavam à substituição progressiva do Estado pelo mercado. Este processo, que traz à tona o papel ativo das elites empresariais para o abandono do desenvolvimentismo, passa a ser desenhado mais detalhadamente no tópico a seguir.

1.3. Atuação das elites empresariais: interesses e preocupações a respeito do Estado desenvolvimentista

Como mostrado anteriormente, o corporativismo particular do caso brasileiro foi responsável por fazer chegar ao interior do Estado a representação de interesses. O sistema corporativo dificultou a organização e subordinou a formação dos atores da ordem industrial e trabalhadores sem a mediação de partidos políticos. O corporativismo estatal também promoveu os arranjos setoriais, ao instaurar no aparelho burocrático a prática da negociação compartimentada entre elites técnicas e empresariais, com a exclusão de representantes da classe trabalhadora. Assim, o padrão de expansão do Estado foi sendo reforçado ao longo do processo de substituição de importações e caracterizou-se por decisões e negociações de caráter particularista, mantendo-se firme e resistindo às várias mudanças de regime político, ganhando ainda mais força durante o regime militar. Os governos militares não só deram continuidade ao modelo estatista, como expandiram os aparelhos burocráticos e aprofundaram a penetração do Estado no setor produtivo. Neste processo, ressaltam-se o papel atuante do empresariado nacional na busca por seus interesses e sua relação com o Estado e as demais classes dominantes.

De acordo com Diniz (1986, p. 32-35), no início da industrialização, a atuação da classe empresarial era realizada utilizando-se os canais de entrada dos órgãos consultivos da estrutura corporativa. Com essa modalidade de ação, o empresariado industrial conseguiu bastante sucesso para a manutenção e expansão dos seus espaços econômico e político. O modelo corporativo implantado, ao reforçar a articulação entre os grupos empresariais e os centros decisórios distribuídos dentro do aparelho estatal, difundiu a prática da negociação compartimentalizada entre setor público e privado. A utilização generalizada destes procedimentos abriu possibilidades para realização de diversas alianças entre técnicos e funcionários do governo e os industriais, o que permitiu uma utilização mais vigorosa dos recursos de poder da classe. O desenvolvimento da industrialização no segundo pós-guerra acirrou a diferenciação entre os diversos grupos e frações empresariais, o que acarretou uma troca de posições entre os líderes do crescimento industrial, na qual novos setores (bens de consumo duráveis e indústria automobilística) tomaram a dianteira. Nesse período, os segmentos mais dinâmicos do empresariado nacional assumiram a defesa das suas posições de destaque, promovendo discussões a respeito da participação das empresas nacionais, estrangeiras, e estatais na expansão do parque industrial do país. Em relação aos órgãos de representação dos interesses industriais, o crescimento do peso da estrutura corporativa

praticada possibilitou a projeção e afirmação da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) como porta-voz do setor industrial junto às agências governamentais responsáveis pela política econômico-financeira. Ao mesmo tempo que os sindicatos eram consolidados pela legislação corporativa, o empresariado industrial criou novas organizações em âmbito nacional de forma paralela³¹, cujo funcionamento não sofreria interferências diretas do Estado em relação à estrutura sindical oficial, o que permitiu uma maior flexibilidade na utilização dos órgãos de classe setoriais. Ressalta-se então, que a estrutura montada adaptou-se à complexidade e ao alto grau de burocratização do Estado, de maneira que a formação dos nichos industriais foi acompanhada do desenvolvimento de canais alternativos para o encaminhamento de demandas, configurando-se um sistema de múltiplas vias de acesso ao Estado, que proporcionava o contato necessário aos órgãos-chave para a definição de medidas de interesse de cada setor industrial e os meios de serem combinadas as ações formais e informais para a negociação dos interesses privados e do poder público. No entanto, cabe lembrar que a articulação descrita possuía alcance limitado e as negociações corporativas eram restritas às decisões econômicas de caráter setorial e em relação a interesses mais imediatos de determinados grupos. Por outro lado, destaca-se que a dimensão política da atuação da classe empresarial se sobressaiu nas conjunturas especiais³² em que a solidariedade e não o fracionamento foi o elemento principal. O empresariado, desta forma, foi um dos atores principais da coalizão que apoiou a elite burocrático-militar para instauração do regime militar e integrou o pacto autoritário preservando sua posição nas bases do novo governo, ao colaborar com a formulação dos suportes ideológicos do regime. Pode-se observar assim, que no processo de crescimento da classe empresarial durante a formação da sociedade urbano-industrial brasileira não se verifica, ao contrário do exposto pela maior parte da literatura, traços que a caracterizem como um grupo passivo. De forma contrária, o empresariado industrial tem revelado desde sempre forte capacidade de defender seus interesses econômicos, ao formular

³¹ De acordo com Diniz e Boschi (2016, p.166), as associações paralelas, extracorporativas, organizadas nacionalmente, de forma autônoma, reúnem as empresas de um determinado setor ou de setores afins, sendo a afiliação e a contribuição de caráter voluntário. Dentre estas associações destacam-se as formadas por empresas dos setores tradicionais e modernos, como a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), a Associação Brasileira das Indústrias de Fundação (ABIFA), a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica (ABINEE), a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB) ou ainda a Associação Brasileira das Indústrias de Computadores (ABICOMP). Estas associações assumiram grande importância na modernização do parque industrial brasileiro.

³² Segundo Diniz (1986, p.33) um exemplo de ação conjunta ocorreu por ocasião da implantação do regime militar de 1964, relativamente à deposição de João Goulart, no qual pode-se observar a participação unida do setor empresarial na defesa de objetivos principalmente políticos. Frente à mobilização popular crescente, e preocupados com os questionamentos sobre a estrutura de privilégios da sociedade, a classe empresarial agiu coesamente e interveio nos acontecimentos. Aliou-se aos militares e aos setores conservadores do país, colaborando individual e coletivamente na destituição do então presidente eleito constitucionalmente.

táticas para seu fortalecimento ao longo do tempo. Além do mais, aponta-se que nas conjunturas críticas, como a de 1975-1980, os diversos segmentos empresariais foram capazes de formular uma ação comum a fim de se alcançar os objetivos políticos para manutenção dos seus interesses de classe. Conforme Diniz (1986, p.34), “diante de certas situações percebidas como ameaça aos princípios de sustentação da ordem capitalista, unificando-se sob diretrizes comuns, o empresariado participaria ativamente de articulações e movimentos políticos de ampla envergadura”.

Ainda se tratando do papel do empresariado enquanto ator político, Diniz e Boschi (2016, p. 169-170) destacam quatro momentos diferentes de atuação da classe em relação às fases do processo de industrialização brasileiro, dos quais apenas os três primeiros são objeto do presente estudo. O primeiro momento corresponde às fases iniciais do processo de redefinição da sociedade brasileira para direção urbano-industrial ao longo do período 1930-1945, caracterizando-se pelo processo de diferenciação do empresariado industrial em contraposição aos segmentos agroexportadores, ressaltando-se a incorporação do setor empresarial ao sistema político por sua participação no esquema corporativo comandado pelo Estado, mantendo-se simultaneamente as associações paralelas. Como comentado anteriormente, este arranjo permitiu aos setores empresariais o acesso a arenas estratégicas para a defesa de seus interesses e para acumulação capitalista. Não obstante, a centralidade do sistema corporativo nesse período colocou a classe empresarial numa situação de dependência em relação ao Estado. O momento subsequente, que correspondeu à década de 1950, foi marcado pela projeção nacional da FIESP que adquiriu mais centralidade que o atribuído à Confederação Nacional da Indústria (CNI), órgão formal. Como já ressaltado, neste momento foi observada a formulação do projeto industrializante que integrou a matriz ideológica desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek e o reforço da representação direta dos interesses empresariais no aparelho burocrático com a criação dos grupos executivos, com interação entre iniciativa privada e elites técnicas. A instauração do regime militar de 1964 implementou o projeto de aprofundamento do capitalismo brasileiro, que contou com apoio irrestrito do empresariado. O novo regime estabelece o início do terceiro momento no processo da formação do empresariado como ator político, podendo-se subdividir este período, segundo Diniz e Boschi, em três fases. A primeira fase correspondeu a um momento de forte repressão política e de execução de políticas ortodoxas de estabilização econômica com efeitos recessivos sobre as atividades industriais. A segunda fase foi marcada pelo aperfeiçoamento da capacidade de organização do empresariado industrial em que se verificou um grande aumento das

associações paralelas³³. A expansão das associações ocorreu principalmente nos setores industriais de ponta, configurando-se a emergência de um segmento moderno e bem articulado com esferas decisórias governamentais na área de política econômica. Este fato confirmou o aumento dos interesses industriais na esfera do Estado, com a criação de novas arenas de negociação entre os setores público e privado, destacando-se, o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Na contramão da terceira fase ocorreu a concentração crescente do processo decisório durante o governo Geisel, que levou a uma progressiva exclusão dos empresários das instâncias estratégicas para a definição das diretrizes da política econômica. O empresariado mostrou sua insatisfação após sentir os efeitos do declínio do ciclo econômico que se seguiu ao período expansionista do “milagre econômico brasileiro”, manifestando-se por meio da campanha contra a estatização da economia, que culminou com a retirada de apoio, por parte do setor industrial, ao regime autoritário. A retirada do apoio do empresariado foi fator relevante no processo de erosão do regime autoritário, não se podendo afirmar no entanto que tenha se constituído em fator determinante da abertura política e queda do regime.

No mesmo diapasão Diniz (1986, p.35) destaca que a direção política do país pós 1964 perseguiu a implementação de um projeto comprometido com os interesses do setor privado e o fortalecimento capitalista, ao almejar a conjugação de uma ordem consolidada à modernização econômica, conforme o binômio desenvolvimento-segurança nacional³⁴, atravessando em seus dez primeiros anos duas fases, de acordo com a autora. A primeira³⁵ priorizou os objetivos políticos ligados à desestruturação da ordem anterior, com forte

³³ Segundo Diniz e Boschi (2016, p.173) o impulso associativo “tende a aumentar como uma estratégia de preservar espaços e assegurar uma margem mais previsível de ganhos”, relativamente aos momentos de crise do sistema econômico, a fim de se reduzir a incerteza. De acordo com os autores é quase senso comum que com a vigência de regimes autoritários, devido ao alto grau de coerção, o associativismo tenderia a diminuir. Porém, o processo associativo brasileiro durante o regime militar forneceu evidências contrárias a essa suposição. Ressalta que a partir dos anos 1970 foi verificado um forte surto associativo, não só entre empresários e trabalhadores industriais, mas também nos setores médios e outros segmentos sociais.

³⁴ Fiori (2013, p. 3-4) destaca a matriz geopolítica da teoria da "segurança nacional", formulada pela Escola Superior de Guerra do Brasil, fundada no início da década de 50. Suas ideias também remontam aos anos 30, e à defesa da industrialização nacional, por parte dos militares que participaram da Revolução de 30, e do Estado Novo. No entanto, este desenvolvimentismo inspirador dos militares brasileiros se transformou num projeto de defesa e expansão do poder nacional, condicionado por sua visão da “segurança nacional”, dentro de um mundo dividido pela Guerra Fria. Esta foi a única teoria dentro do universo desenvolvimentista que associou explicitamente a necessidade da industrialização e do crescimento econômico acelerado, com o problema da defesa nacional.

³⁵ Esta fase correspondeu ao governo Castello Branco e a gestão econômica dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões. As preocupações básicas desta gestão foram o controle da inflação e a eliminação das distorções na estrutura de preços e na alocação de recursos. Para tanto, foram adotadas as políticas ortodoxas de estabilização, como a redução das despesas governamentais, o aumento dos rendimentos provenientes de impostos, a compressão do crédito e a contenção dos salários.

desmobilização social, dismantelamento dos canais de participação popular e repressão no meio sindical. Do ponto de vista econômico, predominou a orientação restritiva para o saneamento econômico-financeiro, na busca de legitimação do governo pela imagem de racionalidade das decisões baseada em critérios técnicos. Marcou esta gestão a instituição da Lei de Mercado de Capitais, que objetivou o fortalecimento e ampliação do uso de mercado de ações, o estabelecimento dos bancos de investimentos, para dinamização do sistema financeiro. Foram criados novos mecanismos de crédito, a fim de aumentar o volume de recursos das instituições oficiais, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco Nacional de Habitação (BNH) e Caixas Econômicas. Outro aspecto importante das novas diretrizes foi a mobilização de recursos para a acumulação a partir de instrumentos não inflacionários por meio da reforma do sistema fiscal e a criação de fundos de previdência social e de aposentadoria, como o Fundo de Garantia por Tempo de Servido (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS). Destaca-se assim, que uma grande parte dos recursos para as instituições de crédito oficiais realizarem as inversões públicas e privadas foram provenientes de um sistema de poupança forçada, cuja carga foi suportada pela classe trabalhadora, o que não despertou a oposição do setor empresarial. A adoção deste conjunto de políticas resultou na acumulação dos recursos concentrados no Governo Federal que foram alocados no setor produtivo. Porém, o reaparelhamento estatal e o aperfeiçoamento da capacidade de arrecadação não produziram a expansão produtiva imediata do país que se esperava, de maneira que as reformas do sistema financeiro produziram resultados somente em momento posterior. Na fase seguinte³⁶, que se desdobraria de 1968 a 1973, a economia brasileira alcançaria os altos índices de crescimento do milagre econômico. O crescimento médio anual do PIB passou de 3,77%, no período 1962-1967, para 10,10% nos anos 1968-1974. A indústria liderou o crescimento, destacando-se a indústria automobilística, a de material elétrico, a mecânica entre outras, enquanto, que os setores tradicionais como têxtil, vestuário e produtos alimentícios, tiveram taxas mais lentas de crescimento. O comércio exterior se expandiu e diversificou a pauta de exportações, com a maior participação dos produtos manufaturados, que cresceram de 7,2% para 27,7%, entre 1965-1974, como mostra Baer (2002, p. 95-98). A nova estratégia de desenvolvimento privilegiou o setor de bens de consumo duráveis com base no crescimento da

³⁶ Esta fase correspondeu aos governos dos Generais Costa e Silva e Médici e a gestão econômica do ministro Delfim Neto. O combate à inflação foi substituído pela aceleração do crescimento, enquanto meta prioritária. A ortodoxia foi substituída por medidas heterodoxas que proporcionaram o surto expansionista do "milagre econômico brasileiro". Assim, o regime procurou sua legitimação pelo êxito de sua política econômica. O objetivo era a consolidação de um tipo de desenvolvimento capitalista baseado em forte intervenção estatal, na concentração oligopolista da produção e na internacionalização da economia, privilegiando-se a grande empresa nacional, estatal e multinacional na configuração do modelo do tripé econômico.

produção e estimulou a abertura da economia, obtendo êxito devido à expansão da demanda interna por bens duráveis de consumo impulsionada pela concentração da renda e por mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo, à expansão da demanda externa pela liberalização do comércio internacional e do subsídio às exportações e, finalmente, devido à substancial entrada de recursos externos. A obtenção de altas taxas de crescimento em uma série de itens, o fortalecimento de setores industriais de ponta, como as indústrias automobilística e eletroeletrônica, e a expansão e modernização do setor estatal permitiram ao governo projetar uma imagem favorável. A ideologia do Brasil potência, que creditava ao crescimento econômico o passaporte para a afirmação nacional e reconhecimento do país no sistema internacional, foi o elemento legitimador do projeto de modernização autoritária vigente à época.

No período 1964-1974 a posição do empresariado foi favorável ao sistema, embora de 1964 a 1967 tenha prevalecido ambiguidade no meio empresarial, pois, se por um lado apoiavam os objetivos políticos ligados à desmobilização social, por outro mostravam-se insatisfeitos com a política de austeridade de contenção do crédito para o setor privado e a redução do nível de investimentos. Entretanto, com a mudança da política econômica do governo Médici no momento seguinte, o apoio dos principais setores empresariais se tornou completo, predominando uma visão otimista quanto ao funcionamento do modelo. A coincidência de objetivos entre elites militares e econômicas proporcionou a harmonia de interesses daquele momento e as metas das Forças Armadas não contrariavam, em seu conjunto, os anseios do setor privado. As metas militares envolviam o fortalecimento do Estado, a neutralização das tensões sociais e a supressão do dissenso político, a fim de se garantir ao mesmo tempo, o crescimento econômico acelerado. Cabe ressaltar que os interesses comuns foram aprofundados pela estruturação do complexo industrial-militar como mostrou Schwan-Baird (1997)³⁷, implicando na expansão da indústria bélica, na modernização das Forças Armadas e no desenvolvimento das indústrias de interesse estratégico, como a de energia nuclear. Assim, um número expressivo de empresas estatais, privadas nacionais e multinacionais integraram o complexo industrial-militar, ocasionando o estreitamento dos vínculos entre os setores empresariais e integrantes da corporação militar. O desempenho do regime militar era bem avaliado pelos segmentos das classes dominantes e a expectativa de

³⁷ Schwan-Baird (1997) explica a influência da geopolítica e o papel dos militares brasileiros na formação da Doutrina de Segurança Nacional e transformação do Brasil em um dos maiores exportadores de armamentos no início da década de 1980. Para maiores detalhes ver “Ideas and Armaments: Military Ideologies in the Making of Brazil’s Arms Industries”. Maryland: University Press Of America, 1997.

ganhos garantia a legitimidade do sistema junto às bases sociais de sustentação do sistema. É importante lembrar a ocorrência da aceleração do processo de diferenciação e modernização dos órgãos de classe do empresariado durante o regime militar, com a grande expansão das associações paralelas ressaltada anteriormente. Assim, as modalidades de acesso ao Estado variaram ao longo do tempo, ao passo que a perda deliberativa e de poder de decisão do Poder Legislativo no regime militar reforçou a tendência de privilegiamento do Poder Executivo como arena de negociação. Segundo Diniz, os governos militares foram eliminando aos poucos o princípio da representação corporativa, com a classe trabalhadora atingida desde o princípio. Quanto aos segmentos e frações dos empresários, estes se adaptaram e flexibilizaram suas participações junto aos principais órgãos colegiados, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), direcionadores da alocação de investimentos e formuladores do aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento (especialização de instituições financeiras e a utilização de uma série de incentivos e desincentivos monetários). O CMN foi o órgão que liderou a modernização e realizou a reconfiguração do sistema financeiro nacional, tornando-se primordial para formulação das políticas monetária e creditícia do país. Com o passar do tempo o CMN se tornou o órgão central do regime, com a ampliação das suas esferas de competência e o crescimento da participação dos altos funcionários governamentais no seu plenário de decisões, atuando não apenas como autoridade financeira, mas como órgão máximo da direção da política econômica do país. Na composição do CMN predominavam os ministros da área econômica e presidentes de instituições financeiras. Além do prescrito pela legislação, cada ministro ou dirigente de primeiro escalão do Conselho poderia estabelecer contatos com setores interessados, recebendo de suas clientelas particulares as demandas e reivindicações individuais ou do grupo. A decisão final caberia na prática ao presidente do conselho, o Ministro da Fazenda, que tinha maior peso dentro do órgão por controlar recursos de poder e gozar posição privilegiada no Executivo. O CMN representou a arena de negociação entre os setores público e privado e coube à tecnocracia (tanto a civil quanto a militar) o papel para mediação dos interesses privados, de maneira que os contatos entre elites técnicas e econômicas acomodavam as demandas, ao mesmo tempo que criavam e fortaleciam as condições para a legitimação do modelo vigente. Outro órgão colegiado que desempenhou papel importante na burocracia estatal foi o Conselho Interministerial de Preços (CIP) que se caracterizou pela centralização e autonomia face aos interesses privados, principalmente, durante o governo Geisel, que extinguiu a participação na

CIP da comissão consultiva de representantes das confederações nacionais de industriais e de trabalhadores, prevista por decreto de criação do órgão³⁸.

Como destaca Diniz:

Diante desse quadro de progressivo fechamento dos canais formais de acesso, a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Desta forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados. Contatos individuais, dispersão e atomização de demandas, bem como, dificuldades de estabelecimento de áreas de consenso envolvendo clientelas e decisores marcaram as relações do CIP com os setores empresariais. (DINIZ, 1986, p.40-41)

Desta maneira, o setor privado acessava o Estado pelos canais controlados pelo próprio Estado (sindicatos e federações controladas pela Confederação Nacional da Indústria-CNI) observando o modelo corporativo e também pela estrutura de representação de interesses das associações paralelas (como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Industrias de Base - ABDIB), extracorporativa. Além destas formas, foram constituídos os canais informais de acesso. Esta via ficou conhecida como anéis burocráticos³⁹ e se constituiu de grande importância para a viabilizar a influência dos setores empresariais nas agências de política econômica. Por fim, praticava-se a forma de acesso envolvendo os contatos pessoais entre atores isolados dos setores privado e público, assumindo ou não formas clientelistas. Deste modo, chama a atenção que a evolução da complexidade do aparelho burocrático do Estado foi acompanhada pela diversificação e especialização dos grupos de interesses do empresariado industrial, podendo-se observar uma interpenetração entre os dois processos pelos mecanismos de acesso do setor privado ao Estado autoritário apontados. A pesquisa com as lideranças empresariais que ocupavam posições de projeção e prestígio realizada por Boschi (1979), especialmente em seu capítulo V, aponta que estes tipos de mecanismos e relações foram percebidos pelas elites industriais como aspectos essenciais para o acesso ao Estado⁴⁰.

³⁸ O CIP foi criado pelo Decreto-Lei nº 63.196 de 29.08.68.

³⁹ Cardoso (1975) define os “anéis burocráticos” como uma rede delimitada por certo número de agências da estrutura burocrática em que se estabelecem laços clientelísticos entre segmentos específicos do setor privado e da esfera pública que favorecem a transformação de interesses específicos dos setores empresariais em políticas concretas. A inclusão dos interesses privados pela burocracia pública pode então envolver processos que vão desde a formação de opinião dos decisores até a influência direta sobre a formulação de políticas das agências. Então, a noção dos anéis burocráticos em geral, refere-se a um conjunto de agências que trata da implementação de políticas que se originam de distintas esferas. Ressalta-se que a noção dos anéis é importante como canal privilegiado de negociação e influência (e não como novidade em termos de acesso ao Estado), dadas as características do sistema político num contexto autoritário, que implicam controle mais rígido sobre os recursos de representação.

⁴⁰ Destaca Boschi (1979) que as articulações mais frequentes ocorreram em termos de contatos e negociações entre a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB) e a Associação Brasileira

Como se observou, o regime autoritário não excluiu completamente a influência do empresariado industrial dos processos decisórios, porém redefiniu os canais de acesso ao Estado, reforçando as práticas de negociação compartimentalizada entre segmentos das elites empresariais e dos tecnocratas no interior de agências burocráticas. Não obstante, as facilidades para o trâmite de interesses privados setoriais dentro do aparelho burocrático e a criação de condições para a negociação dos favores governamentais teriam para o empresariado industrial um custo elevado, pois o clientelismo praticado e os anéis burocráticos funcionavam apenas para a realização de interesses particulares, não se permitindo que as demandas da classe como um todo fossem atendidas e sujeitadas ao Estado. Além do mais, com a centralização do poder aumentando, o fechamento do processo decisório em suas instâncias superiores bloqueou os grupos empresariais de participarem das decisões estratégicas para a definição dos pontos de interesse mais amplos da política econômica nacional. Desta forma, se por um lado na consolidação do modus-operandi do Estado burocrático-autoritário, os espaços para a defesa dos interesses corporativos das elites econômicas foram até ampliados, por outro lado, os núcleos decisórios centrais do governo militar responsáveis pela gestão global da economia ficaram mais distantes e menos acessíveis, o que gerou crescente descontentamento quando o ciclo econômico pós milagre econômico declinou.

D'Araújo e Castro (1997, p. 246-258) em entrevista ao Presidente Geisel relatam as dificuldades enfrentadas no início do governo, marcadas pelos problemas que atingiram a economia brasileira ao longo da década de 1970. A crise do petróleo e a recessão mundial tiveram repercussão no país, gerando grandes entraves ao desenvolvimento planejado. Entre 1974 e 1975, a taxa de crescimento da economia decresceu sensivelmente, puxada pela queda do crescimento industrial. A taxa de inflação anteriormente estabilizada em torno de 20% aumentou para 30% em 1975, chegando a 76,8% em 1979, de acordo com Baer (2002). E a expansão das importações decorrente dos investimentos estatais não foi compensada por aumento equivalente das exportações, resultando em déficit de contas correntes, que foi equilibrado pela opção do governo Geisel pelo endividamento externo, o que gerou a expansão da dívida de US\$10 bilhões em 1972, para mais de 22 bilhões ao final de 1975. D'Araújo e

da Indústria de Material Elétrico-Eletrônico (ABINEE) por um lado, e a Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Entre a ABDIB e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME). Entre o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) e o Conselho Nacional de Siderurgia (CONSIDER). Entre a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e o Conselho Interministerial de Preços (CIP). Entre a agroindústria açucareira e o Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Os empresários do setor de bens de capital apontaram ainda como arenas básicas de intercâmbio entre setores públicos e privados, além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) e alguns Conselhos ligados ao Ministério da Fazenda.

Castro (1997, p. 259-272) mostram em seu relato que nas diretrizes para o desenvolvimento econômico, apesar dos visíveis sinais de que a economia estava entrando num ciclo desfavorável, o Presidente Geisel e as principais autoridades econômicas revelaram em seus pronunciamentos e declarações, uma avaliação otimista da situação definindo perspectivas promissoras, uma vez que o Presidente Geisel evitaria a recessão a todo custo, em vista do grau de euforia dos resultados do milagre econômico da gestão Médici. Esta percepção passada à sociedade se refletiu nas ambiciosas metas estabelecidas para o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que previam altas taxas de investimento e de crescimento para economia, baseadas na expectativa de que o país manteria o ritmo acelerado de crescimento, não obstante a recessão econômica mundial em curso. Sarmiento e Alberti (2002, p. 61-74) relatam em pesquisa no arquivo pessoal do Presidente Geisel sobre a economia e a conduta do ministro Simonsen que o governo introduziu importantes mudanças nos planos econômico, político (com a estratégia da distensão) e administrativo. Do ponto de vista econômico, foram estabelecidas novas prioridades, envolvendo a implementação dos grandes projetos hidrelétrico, nuclear e siderúrgico e o apoio à empresa privada nacional. Nesta perspectiva, o II PND reformulou a política de substituição de importações, ao definir o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários como prioridades, a fim de se alterar o perfil industrial da economia brasileira. Do ponto de vista administrativo, o Presidente Geisel introduziu reformas que evidenciavam seu estilo centralizador, com três efeitos principais: a transformação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria do Planejamento (SEPLAN), órgão de assessoramento direto da presidência; a redução das atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN) e a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), órgão colegiado que tinha a missão de assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e coordenação dos ministérios envolvidos, que se transformou na arena principal de deliberação econômica. O CDE⁴¹ foi responsável pela maior parte das decisões de estímulo ao desenvolvimento do setor de bens de capital, tendo o BNDE como a principal agência executora da política de apoio à empresa nacional responsável pelos financiamentos que promoveram a expansão das indústrias de bens de capital no período. Em contraposição, Diniz (1986, p. 45) destaca que as empresas estatais

⁴¹ Diniz (1986, p.45) ressalta que apesar do CDE mostrar bastante atuação em favorecimento da indústria nacional, sua avaliação por parte da elite empresarial não seria positiva, em comparação com os julgamentos emitidos sobre o CMN, durante o governo Médici. Não tendo participação formal no CDE, nem qualquer possibilidade de acesso, os industriais se sentiam excluídos de uma arena percebida como relevante. O empresariado questionava principalmente o caráter excessivamente centralizado do CDE e a imprevisibilidade de suas decisões.

se constituíam como peças estratégicas para o sucesso da política industrial, uma vez que desempenhavam o papel de compradoras principais dos equipamentos e máquinas fabricados pelas empresas locais, não obstante estarem fora do alcance direto das negociações com o empresariado. Ressalta-se que embora as agências governamentais fossem avaliadas positivamente por seu desempenho em determinados setores, a elite industrial se mostrava cada vez mais insatisfeita com o rumo das políticas, principalmente, a partir de 1976, com o setor de bens de capital criticando a falta de coordenação e de integração entre os órgãos e a ausência de uma ação coerente⁴² por parte do governo Geisel. O descontentamento se originou da defasagem entre os objetivos propostos no início do governo e os resultados alcançados, uma vez que a fase de prosperidade da indústria local de bens de capital prometida durou pouco. Ao fim do governo Geisel a política baseada no fortalecimento da indústria de base nacional estava comprometida e a expansão acelerada da produção, induzida por incentivos governamentais, começou a encontrar dificuldades de absorção, em contraposição ao momento anterior em que a perspectiva de mercado assegurado baseado no poder de compra do setor público ocorria e mantinha o clima de confiança. A reversão das expectativas em vista da projeção de baixa dos lucros e da possibilidade de recessão em futuro próximo foi o estopim para o início dos primeiros protestos do empresariado do setor. Lessa (1979) e Tavares (1985) debateram as causas do fracasso da nova política de substituição de importações propostas pelo II PND em virtude dos fatores econômicos⁴³, como se aprofundará na segunda parte da pesquisa. Além das questões de ordem econômica, vale lembrar que face às características do crescimento do aparelho estatal durante a primeira década de regime autoritário, os esforços para a ação planejada foram dificultados, considerando-se o alto grau de centralização nas instâncias decisórias superiores, responsáveis pela formulação das diretrizes mais amplas do desenvolvimento econômico. Assim, somados aos problemas da política econômica, os problemas de natureza política foram se acirrando e o descontentamento da elite empresarial foi acentuado a partir de 1979 e início dos anos 80, com o agravamento da conjuntura

⁴² De acordo com Diniz (1986, p. 48) os desencontros entre ministros e o desencontro de orientações do governo foram percebidas pelas lideranças empresariais como a ausência de um projeto claramente definido. A falta de participação do setor privado nos órgãos-chave para a formulação da política econômica também foi apontada como agravante da tendência à ausência das diretrizes unificadoras, uma vez que contribuía para o isolamento cada vez maior do governo. E o fechamento crescente do processo decisório e a marginalização dos grupos de interesse foram identificados como dificuldades centrais entre o setor privado e o Estado.

⁴³ Dentre os fatores econômicos destacam-se o aumento da dependência externa e a internacionalização da economia em consequência das políticas do "milagre econômico brasileiro". Ressalta-se que o aprofundamento da dependência em virtude do sistema capitalista internacional determinou uma série de restrições para a execução de uma política de fortalecimento do Estado brasileiro pela autossuficiência da produção nacional dos bens de capital. Ao mesmo tempo, além das pressões externas da balança de pagamentos, as políticas financeira, creditícia e de contenção da inflação geraram novas dificuldades para a ação de defesa da empresa nacional.

internacional e o começo de uma das piores fases recessivas da economia brasileira, causando o aprofundamento das divergências entre empresariado e Estado para pavimentação do caminho para a quebra do pacto dominante.

Tendo em vista a análise até aqui desenvolvida, de acordo com as obras de Diniz, Boschi e demais autores, fica claro que a classe empresarial seja pelo apoio à instauração do regime militar, seja pela forte reação à regulação estatal, seja pela adesão ao processo de abertura política ou seja pelo seu comportamento em relação à democracia que será analisado mais adiante, agiu de forma pragmática, como ficou registrado pela descrição dos processos em busca da centralidade das alianças e do comportamento estratégico motivado pelos incentivos positivos ou negativos da atuação do Estado. O pragmatismo da classe permite assim mostrar o papel ativo das elites empresariais para o abandono do desenvolvimentismo, o que possibilita formular a hipótese de pesquisa que a classe empresarial rompeu a aliança desenvolvimentista com o Estado autoritário por deixar de percebê-lo como fator de modernização e passar a enxergá-lo como ameaça pela condução da economia. Para tanto, pretende-se nos capítulos seguintes reunir os elementos necessários para comprovação da hipótese, ao se aprofundar a pesquisa realizada até o momento. Desta forma, o segundo capítulo mostrará a trajetória de reforço do poder do Estado que proporcionou o crescimento econômico acelerado, em detrimento do funcionamento pleno das instituições de representação, ao se expandirem as funções reguladoras e empresariais do próprio Estado, ao passo que paulatinamente se foi esvaziando o poder do Legislativo e enraizando-se o poder decisório nas mãos dos altos escalões da burocracia do Poder Executivo. Além deste processo, também será aprofundado o estudo das causas econômicas da retirada do apoio do empresariado industrial durante a conjuntura crítica 1975-1980, tendo-se como referências principais as obras de Carlos Lessa, Barros de Castro, Conceição Tavares, Davidoff Cruz, Leal Arienti, entre outros. Por fim o terceiro capítulo reunirá elementos da Economia Política Internacional para explicar as transformações econômicas internacionais e a retirada do apoio internacional aos regimes autoritários, assim como a aderência do empresariado à perspectiva da democratização sem romper politicamente com o regime autoritário, atuando paralelamente aos outros setores da sociedade, vítimas do desequilíbrio entre acumulação e equidade proporcionado pela estratégia elitista do governo, que levou ao seu desgaste e abandono ao final da conjuntura crítica estudada.

CAPÍTULO 2: Expansão do Estado pelo fortalecimento do Poder Executivo, economia e dinâmica do setor produtivo estatal

A importância do poder Executivo por si mesmo não é novidade, seja num regime presidencialista democrático ou num regime autoritário como o militar no Brasil pós-1964. Entretanto, como já mencionado anteriormente, a expansão do Estado brasileiro e o intervencionismo acelerado ocorreram no Executivo e a partir do Executivo, o que em última instância significou o bloqueio do Congresso Nacional para realizar a política econômico-financeira, ao longo dos anos. Pretende-se analisar mais profundamente a forma como o poder do Executivo foi exercido, as alterações que atingiram o quadro institucional, e a maneira pela qual se deu a formulação e a implementação de políticas, ressaltando-se o processo de fortalecimento do Estado pela expansão do Executivo federal, suas relações com o Legislativo e como se deu institucionalmente o crescente intervencionismo estatal no plano econômico pelo Executivo na primeira seção deste capítulo. Assim, no momento seguinte, serão analisadas as consequências econômicas resultantes da intervenção estatal realizada pelo Executivo e como a dinâmica própria do setor produtivo estatal incentivada pelo próprio Executivo contribuiu para a deterioração do pacto desenvolvimentista ao final da conjuntura crítica 1975- 1980.

2.1. Fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo

Diniz (1986, p. 19-27) avalia o fortalecimento do Poder Executivo pela diminuição da produção e aprovação de projetos de origem legislativa pelo Congresso Nacional ao longo das décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 até sua primeira metade, mostrando por um ponto de vista quantitativo que, embora em alguns momentos como no período 1945-1965, o Poder Executivo tenha encaminhado ao Congresso menos projetos que os de iniciativa do próprio Congresso, evidenciando uma menor iniciativa para legislar, a capacidade demonstrada pelo Executivo em fazer aprovar projetos de sua iniciativa era maior que a do próprio Congresso Nacional. Além da taxa de aprovação de projetos do Executivo ser maior, destaca-se na análise que o grau de coincidência das políticas aprovadas pelos poderes é bastante alto no período pós 1964, principalmente em termos de políticas relativas ao desenvolvimento econômico, o que pode ser explicado pela alteração da ordem política que visava a concentração do poder, a redução da participação política, a eliminação da oposição, o controle da informação e a criação de novas instâncias decisórias. A concentração do poder no Executivo Federal ao longo do regime militar reduziu profundamente as capacidades do poder do Legislativo e do Judiciário e atribuiu ao Presidente da República poderes especiais não previstos na Constituição que lhe permitiam

suprimir direitos políticos e cassar mandatos públicos, suprimir partidos políticos, decretar recesso para corpos legislativos e excluir apreciação judicial de atas por ele publicadas no exercício dos seus poderes especiais. Além dos poderes do presidente, a legislação reformulada transformou em indiretas as eleições para os executivos federal, estadual e municipal, bem como a possibilidade na prática, de poder nomear os prefeitos das capitais de estado e de municípios de segurança nacional. Dessa forma, a concentração de poder marcou o processo de redução da arena política, alterando diversos elementos do processo decisório. A concentração de poder e da maior parte dos recursos públicos nas mãos do Executivo, em detrimento dos estados e municípios, transformaram o Legislativo Federal em corpo político inexpressivo. Progressivamente, o Executivo reduziu a competência do Congresso Nacional para legislar em matéria econômico-financeira, como deixou clara a decretação do Ato Institucional nº 1⁴⁴. O poder relativo do Legislativo para legislar econômica e financeiramente foi drasticamente eliminado.

Da análise até o momento, procurou-se mostrar que a intervenção do Estado na economia, ou seja, no caso brasileiro, do Executivo, fez parte de um processo histórico que se desenvolveu desde muitos anos atrás, não obstante tenha se acelerado após 1964. Ressalta-se que o crescimento da intervenção pelo Executivo aconteceu independentemente das mudanças presidenciais, com exceção relativamente ao número de empresas estatais, que cresceu fortemente nos anos 60 e início da década de 1970. Como sugere Diniz:

O processo de expansão e fortalecimento do Executivo é, a nosso ver, o principal componente da expansão do Estado no Brasil, processo que, seguramente, teve origem no Estado Novo, desenvolveu-se ao longo do regime pluralista de 1945 a 1964, e intensificou-se durante o autoritarismo militar de pós-1964 que, de certa forma, repete a ditadura varguista. (DINIZ, 1986, p.24)

A partir da listagem de agências criadas no âmbito do Executivo, segundo as datas de fundação acumuladas até 1977, ano da pesquisa, e respectivas vinculações a instrumentos de política econômica, Diniz (1986, p. 24) destaca que até o ano de 1945, o Executivo contava com 15 agências com atribuições de política econômica, majoritariamente de natureza regulatória. Em 1975, o número de agências estava multiplicado por oito, totalizando 120. Ressalta-se que foi na década de 1960 que aconteceu o maior número de agências criadas, praticamente

⁴⁴ AI-1, de 9/04/64, art.5: “Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República”. Algum tempo depois a atuação parlamentar foi mais restringida pelo AI-2, de 27/10/65, que decretou que coubesse apenas ao Presidente a iniciativa de leis "que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública ou disponham sobre a fixação da remuneração das Forças Armadas".

duplicando-se o número acumulado de agências criadas nas décadas anteriores. Outro importante indicador do crescimento do Estado utilizado por Diniz foi o relativo à fundação de empresas estatais⁴⁵. O número de empresas passou de 35, em 1939, para 440, em 1983. Ou seja, em pouco menos de 50 anos, o número total de empresas foi multiplicado por mais de 12, crescimento que teve seu ápice nas décadas de 1960 e 1970. Em 1950, existiam 66 empresas, ao passo que em 1980 eram 431 (mais 9, em 1983), incluindo empresas públicas propriamente ditas, sociedade de economia mista, subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente; autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, todas com existência real até setembro de 1983. Do total, destacam-se 205 empresas do setor produtivo, criadas principalmente na década de 1970. Portanto, uma vez que existiam 11 empresas do setor produtivo em 1939, 42 em 1960 e 100 em 1970, o número mais que dobrou em 1980, chegando a 203 empresas do setor produtivo. Cabe ressaltar que a expansão das empresas do setor produtivo apresentou um padrão bastante nítido de evolução, crescendo de maneira sistemática em todas as administrações, apresentando a maior taxa de crescimento no governo Médici, ao passo que o crescimento começa a diminuir nas administrações Geisel e Figueiredo. Assim, pode-se interpretar que o crescimento sistemático do Estado parece não ter sido condicionado por preferências políticas das administrações ou por regime político, aparentando-se uma lógica econômica em torno do desenvolvimentismo para o crescimento. Acrescenta-se que a expansão ocorreu independentemente de mudanças das elites no poder, embora seja certo que o período pós-1964 assistiu a taxas de crescimento maiores. Fica claro, dessa maneira, que o regime militar acelerou o crescimento do Estado, sobretudo através da expansão do setor produtivo estatal.

Em vista desta análise, pode-se chegar à conclusão de que mesmo durante o período democrático, o Legislativo sempre mostrou uma capacidade menor na aprovação de projetos de sua iniciativa na formulação da política econômica e financeira, comparativamente ao Executivo, muito provavelmente em virtude do regime presidencialista, com Executivo forte, como historicamente tem acontecido no país. Pode-se identificar também as principais modificações pelas quais passou o Brasil nos planos institucional e da participação política, após a intervenção militar de 1964, mostrando a posição virtual do Congresso Nacional como instância decisória de peso, principalmente durante os dez primeiros anos do regime. Por fim,

⁴⁵ As empresas estatais foram definidas inicialmente de forma ampla e imprecisa, de acordo com o Decreto nº 84.128, de 29/10/1979, incluindo não só empresas do setor produtivo como entidades tipicamente governamentais. Embora seja discutível a definição adotada pelo Decreto, segundo a autora, em termos da análise econômica, a imprecisão não gerou problemas, constituindo-se o indicador de total de "empresas públicas" fundamental para analisar o processo de crescimento quantitativo do Executivo.

foi possível discutir a expansão organizacional do Executivo ao longo do tempo e, como consequência, o crescente e diversificado intervencionismo estatal, ao se analisar o crescimento quantitativo de agências burocráticas, órgãos da administração indireta e do setor produtivo estatal mais fortemente após 1964. Nesta passagem, ressalta-se que o crescimento sistemático das agências públicas no regime militar caracterizou-se visivelmente pela concentração do poder nas mãos do Executivo Federal, em detrimento dos demais poderes constituídos e de outras esferas da administração pública. No processo, não se pode deixar de notar que, além de concentrar recursos econômicos e políticos em suas mãos, o Executivo, juntamente com o poder associado à multiplicação das agências governamentais, passou a exercer papel preponderante na esfera produtiva, acirrando a disputa por espaço e maiores recursos com o setor privado industrial.

2.2. Setor produtivo estatal versus setor privado: política econômica, disputa por espaço e recursos externos

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), seja pela sua magnitude, comparável em desenvolvimento estimulado pelo Estado à transformação das estruturas produtivas de outros países que deram grandes saltos de capacidade produtiva (como ressaltado na introdução deste trabalho), seja pelo período crítico em que se insere, tanto política quanto economicamente (1975-1979)⁴⁶, será considerado a seguir, independente das avaliações dos seus resultados, positivas ou negativas, o centro da análise econômica realizada em meio aos acontecimentos políticos que serão pincelados agora e aprofundados no capítulo seguinte.

O II PND foi a maior resposta do governo Geisel em virtude do diagnóstico dos desequilíbrios da economia brasileira formado pós milagre econômico (1968-1973). Devido aos acontecimentos internacionais existia o alerta dos assessores econômicos do governo sobre a elevação do preço do petróleo no mercado internacional, que diagnosticava a grande possibilidade de aumento do desequilíbrio em conta corrente na balança de pagamentos. Em vista disto, o presidente Geisel contrariando as recomendações ministeriais, descartou um possível ajustamento recessivo para controlar a situação, determinando uma reestruturação das bases produtivas como solução simultânea para superação dos desequilíbrios externos e internos, como visto anteriormente. De acordo com os planos do governo, a implementação dos objetivos do II PND colocaria a economia brasileira em posição de superar a queda do ciclo

⁴⁶ Presidência da República (1974) II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979.

econômico pós 1973, os desequilíbrios estruturais nos setores produtivos e o desequilíbrio na balança de pagamentos. Dessa maneira, a preparação do terreno econômico para as transformações se iniciou, em meio ao clima de euforia do milagre econômico como destacam Assis e Tavares (1985, p. 41):

O clima de otimismo contagiou até os mais pobres, como demonstram pesquisas de opinião e estudos sociais da época. “Brasil, ame-o ou deixe-o”, desafiava o slogan do autoritarismo exultante, brindado além de tudo pelo tricampeonato de futebol! A esperança de melhores dias e o dinamismo da máquina capitalista preparavam o clima psicológico para o projeto do Brasil Grande. A Bélgica dentro da Índia, ou a Belíndia, na adequada imagem de Edmar Bacha, breve daria lugar ao sonho da Grande Potência. Estava preparado o cenário para a versão tropical do grande salto para frente. (ASSIS; TAVARES, 1985, p. 41)

Arienti (1999, p.5) descreve sinteticamente os objetivos do II PND em estratégicos e táticos. Os objetivos estratégicos foram: política industrial de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos e de promoção e diversificação das exportações; mudança na matriz energética com aumento da oferta de energia de recursos domésticos e redução da dependência de fontes externas; maior integração da economia brasileira na economia internacional, com previsão de aumento dos fluxos de comércio, investimento e empréstimo; fortalecimento das empresas privadas nacionais, com política econômica direcionada a incentivar a expansão de empresas nacionais nos setores prioritários; integração nacional e descentralização regional da indústria; e desenvolvimento social, que era esperado ser um resultado do crescimento econômico gerado pela consecução dos demais objetivos. Os objetivos táticos eram: manutenção de crescimento econômico acelerado, atingindo taxas semelhantes ao período do milagre brasileiro; controle gradual da inflação; e preocupação em manter o balanço de pagamentos equilibrado. Destaca Arienti, que a busca dos objetivos de manutenção de crescimento econômico acelerado e do fortalecimento das empresas privadas nacionais dos setores priorizados pelo governo gerou uma nova relação entre o governo central, as agências governamentais e os empresários dos setores prioritários da política industrial, à medida em que o governo procurou reservar algumas áreas prioritárias para empresários nacionais, a fim de fortalecer o que era considerado como a “pata fraca do tripé”⁴⁷ já mencionado (capital privado nacional, capital internacional e o Estado). O governo desempenhava assim o direcionamento do investimento e a promoção do empresariado nacional. Havia a convicção quanto à disponibilidade dos recursos e instrumentos para atrair

⁴⁷ Conforme Assis e Tavares (1985, p. 44)

capital internacional⁴⁸ e direcioná-los aos setores prioritários, respeitando a divisão de áreas planejada com o empresariado nacional. Castro (1985, p. 32-33) ressalta a ousada solução pretendida pelo governo para os problemas econômicos brasileiros, contida nos objetivos do II PND:

...a nova política escolhia superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital. Ocorre, porém, que o atraso relativo destes setores constitui o próprio estigma, no plano industrial, do subdesenvolvimento. Neste sentido, reiteramos, o II PND se propunha superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento. (CASTRO, A.B., 1985, p.33)

Como pode se observar, o governo Geisel mantinha plena convicção na capacidade da estrutura do Estado para realizar a implementação do II PND. Inicialmente, a preocupação foi a organização dos instrumentos para obtenção da coordenação das agências governamentais. Destaca-se, como já mencionado anteriormente, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico⁴⁹ (CDE) como órgão máximo de coordenação e poder decisório. Os incentivos fiscais e financiamentos subsidiados concedidos pelo BNDE para as empresas nacionais com investimento em setores prioritários eram os principais instrumentos da política de estímulo ao investimento privado. As empresas estatais foram responsáveis por vários projetos de investimento nas áreas de infraestrutura e energia. Arienti (1999, p.6) chama a atenção para uma das principais diretrizes do governo para a consecução dos objetivos, que era o direcionamento da compra de equipamentos provenientes do mercado interno para as empresas estatais, com a consequente criação de demanda para a oferta dos empresários privados que investiam nos subsetores prioritários de bens de capital, protegendo a indústria nascente. Estes foram os principais objetivos e políticas iniciais da implementação do II PND.

⁴⁸ Lessa (1978, p.30-31) lista as razões para a confiança do governo em seu diagnóstico da economia internacional, relativamente ao II PND: 1) A expansão e a diversificação do comércio internacional permitiriam enfrentar possíveis problemas futuros; 2) A posição intermediária do país na crise internacional, ou seja, o país não era um dos que mais dependiam das importações de commodities; 3) A ideia de que o Brasil é um “porto seguro”, uma “ilha de prosperidade” com alto poder de atração de capital externo de maneira subordinada. 4) A crença na manutenção dos níveis de crescimento do milagre econômico 1968-1973; 5) A crença de que crise internacional abriria novas oportunidades para economia brasileira, como o aproveitamento de recursos naturais como alternativa ao petróleo. Assim, o governo tinha a convicção de que a articulação com o capital externo de maneira controlada era necessária para manter o desenvolvimento e alcançar o último degrau da industrialização do país.

⁴⁹ O CDE desempenhou, como salientado anteriormente, papel central na formulação da política econômica do período. Porém, de acordo com Diniz (1986, p. 48), o CDE não definia o controle de todos os instrumentos necessários para promover uma atuação coerente do conjunto do aparato estatal a fim de viabilizar a implementação de algumas de suas decisões, como, por exemplo, certas medidas referentes à política industrial. Embora possuísse instrumentos necessários para a implementação dos objetivos ligados à expansão da produção, faltavam outros instrumentos econômicos como os ligados à política monetária e ao controle de preços, que acabavam sendo manipulados por outras agências relativamente autônomas no interior do aparelho estatal.

Partindo-se para a análise econômica, cabe destacar os resultados da política macroeconômica. Ressalta Arienti (1999, p.7) que, em termos macroeconômicos, foi possível identificar resultados positivos e negativos no desempenho da economia brasileira. Apesar do crescimento econômico ter ficado abaixo das taxas previstas pelo governo, destacou-se positivamente apresentando crescimento médio do PIB de 6,7% no período 1974-79, crescimento compatível com o do pós guerra e acima da média internacional, nesta primeira fase de implementação do II PND. Os programas setoriais mantiveram os investimentos em níveis elevados até 1981, com média de 23,4% do PIB para o período 1974-1980. Os resultados negativos foram a instabilidade macroeconômica, revelada pela inflação persistente, o desequilíbrio nas contas da balança de pagamentos e o crescente endividamento externo. Desta forma, os investimentos do II PND permitiram que a economia brasileira passasse pelos dois choques do petróleo na década de 1970 apresentando altas taxas de crescimento econômico, não obstante a finalização dos projetos de investimento e o endividamento das empresas estatais, juntamente a uma política restritiva em virtude do contexto internacional desfavorável, levarem a um período de forte recessão com crise externa nos primeiros três anos da década de 1980. Pode-se afirmar segundo Arienti, que um dos principais resultados positivos da estratégia de desenvolvimento do II PND foi a complementação da substituição de importação e diversificação das exportações. Os programas setoriais de substituição de importações foram importantes para formar uma estrutura industrial ampla e diversificada, completando-se o processo de industrialização da economia brasileira. No entanto, é importante frisar que os programas setoriais foram efetivos ao ampliar a oferta industrial, mas não necessariamente proporcionaram uma estrutura produtiva eficiente, uma vez que a maior seletividade da política industrial do II PND (em relação à do milagre econômico) direcionou os instrumentos estatais de concessões de créditos e subsídios para o estímulo das áreas prioritárias. Dessa maneira, o empresariado desprivilegiado foi o primeiro a protestar e o favorecido, por outras motivações, reagiu de forma politicamente diferente às iniciativas da política econômica do governo, como será mostrado no capítulo seguinte em suas duas primeiras seções. Adianta-se que dada a dependência de encomendas do setor estatal, os representantes do setor de bens de capital foram os mais ativos politicamente na defesa de seus interesses corporativos, tanto no apoio à política industrial quanto na reivindicação de aumentos das vendas de equipamentos nacionais para os projetos das empresas estatais. Embora nesta primeira fase de implementação dos programas e projetos do II PND tenham ocorrido divergências entre governo e empresários industriais, destaca-se que não houve paralisações no período e sim acomodações entre governo e o empresariado, com intensa atividade política e econômica. Na segunda fase de implementação

do II PND, de 1977 a 1980, destaca Arienti (1999, p. 11) que os governos Geisel e Figueiredo promoveram duas revisões nos objetivos da estratégia de desenvolvimento e duas tentativas de estabilizar a economia. Houve a concentração dos investimentos estatais nos programas prioritários para expansão da capacidade produtiva dos setores de aço planos, exploração de petróleo, geração de energia hidroelétrica, exploração e exportação de recursos minerais e incentivo à produção de álcool. Nesta fase foram desmobilizados recursos para os projetos que obtiveram maiores problemas financeiros e técnicos, como os das usinas nucleares. Arienti ressalta a utilização de uma política de estabilização do tipo stop-and-go entre 1977-1980 utilizada pelo governo para debelar a inflação e controlar a balança comercial, determinando assim uma política econômica mais restritiva em 1977. Já em 1978, a necessidade de acomodação política e a finalização de projetos do último ano da gestão Geisel ditaram o ritmo de uma política econômica expansiva. Em virtude do segundo choque do petróleo em 1979, o impacto negativo na balança comercial levou o ministro Simonsen tentar novamente uma política restritiva ortodoxa para controle da inflação e das contas externas durante 1979-1980, que gerou insatisfação política interna e externa do empresariado, causando o término da política restritiva e a renúncia de Simonsen com sua substituição por Delfim Netto. Ainda nesta fase 1977-1980, Arienti (1999, p.12) alerta para utilização pelo governo dos empréstimos do sistema financeiro internacional para financiar déficits em conta corrente do balanço de pagamentos e investimentos. Cabe ressaltar aqui, que a equipe econômica do governo esperava que o setor privado também realizasse empréstimos internacionais e cooperasse com a política de investimentos prescrita pela política industrial e de endividamento externo, o que aliviaria as restrições externas da balança de pagamentos e daria o fôlego necessário para maturação dos projetos setoriais do II PND. Não obstante, a reação econômica do empresariado industrial foi bastante pragmática no nível microeconômico, ao ajustar preventivamente sua situação financeira, além de proteger o capital das empresas como será mostrado adiante. Já no nível macroeconômico, a elite do empresariado não apoiava qualquer possibilidade de ajuste recessivo, a fim de se manter sua oferta dos bens de capital para as estatais. A política econômica, por sua vez, possibilitou a suspensão da política restritiva e criou condições macroeconômicas para os ajustes microeconômicos das empresas privadas nacionais. Arienti (1999, p.14) chama a atenção para as contradições da política econômica resultantes do contexto político de divergência entre o empresariado industrial e o governo que criava e utilizava instrumentos para sustentar o investimento e incentivar o endividamento externo das empresas privadas. E no movimento contrário ao desejado pelas autoridades econômicas, as empresas privadas se utilizavam destes mesmos instrumentos para promover seu ajustamento

microeconômico e financeiro. Nesse diapasão, Assis e Tavares destacam a Resolução 432 do Conselho Monetário:

Um influxo tão grande de recursos externos, com acumulação de reservas que em fins de 79 ainda eram da ordem de 10 bilhões de dólares, exerceu forte pressão expansionista da base monetária interna. Para contrabalançá-la sem afetar o objetivo maior do equilíbrio externo, Simonsen transformou um instrumento de controle fino e conjuntural da liquidez, o mercado aberto, num mecanismo permanente de enxugamento do excesso monetário gerado pela contrapartida em cruzeiros da farta disponibilidade de capitais em dólares. Para isso, reforçou a atração e a credibilidade dos títulos públicos, generalizando a correção cambial, e criou um colchão adicional de proteção dos tomadores de crédito externo contra o risco de câmbio, com a Resolução 432 do Conselho Monetário – que permitiu a esses devedores depositarem no Banco Central a qualquer tempo uma parte ou a totalidade do empréstimo nominado em dólar, arcando o depositário com os correspondentes custos externos das taxas de juros aos *spreads*. (ASSIS; TAVARES, 1985, p.58)

Dessa maneira, a Resolução 432 criou um mecanismo de proteção ao endividamento externo privado frente às variações das taxas de câmbio e de juros, protegendo o endividamento privado das oscilações destas taxas e, por sua vez, incentivando a participação do empresariado industrial para captação de recursos externos. Entretanto, ao contrário do previsto e incentivado pelas autoridades econômicas, as empresas privadas não aumentaram suas participações relativas nos empréstimos externos e utilizaram este instrumento para antecipação de pagamento dos seus débitos externos para o Banco Central, transferindo o serviço de suas dívidas externas para o Estado ao agir de forma bastante pragmática. Nesta segunda fase, no período 1979-1980 pós Simonsen, a política econômica expansiva com adiamento de ajustes recessivos proporcionou a acomodação política entre o empresariado e o governo, evitando maiores divergências com o regime militar, porém, a cooperação econômica se esgotou uma vez que a classe empresarial promoveu pragmaticamente seus ajustes financeiros ao passar de devedoras para credoras pelos mecanismos descritos. Esta situação⁵⁰ contrastou frente ao ocorrido nas empresas estatais que aumentaram progressivamente seu endividamento externo.

Davidoff Cruz (1992, p. 124-132) explica em detalhes como se deu a estatização da dívida externa e a participação das estatais no processo. De acordo com o autor, o processo de concentração do estoque da dívida em mãos do Estado brasileiro se iniciou na segunda metade da década de 1970. Destaca que entre os dois choques do petróleo, as empresas estatais⁵¹ foram

⁵⁰ Arienti, (1999, p.14) destaca que para compensar a retração da captação privada, o governo usou as empresas estatais na obtenção de empréstimos com o intuito de financiar o déficit em conta corrente, ressaltando que processo de estatização da dívida externa aconteceu dentro do contexto em que as empresas privadas optaram por uma posição econômica defensiva e de ajustamento de seus passivos, contrariamente às expectativas das autoridades econômicas governamentais.

⁵¹ Davidoff Cruz (1995, p.126) alerta que a viabilização da tarefa imposta às estatais se deu mediante um esquema de financiamento definido segundo critérios macroeconômicos e não de acordo com uma lógica

o veículo principal da estatização da dívida externa. E que entre o choque dos juros norte americano e o segundo choque do petróleo as empresas estatais foram acompanhadas no endividamento por órgãos da administração direta, que ampliaram seu peso no fluxo de novos empréstimos. Mas, Davidoff Cruz ressalta que a maior especificidade do segundo período de endividamento foi a transformação do Banco Central em depositário dos passivos em moeda estrangeira (descrita anteriormente), seja por meio da transferência maciça das dívidas contraídas originalmente pelo setor privado, seja por meio dos depósitos para projetos decorrentes de novas negociações após a interrupção das linhas voluntárias de crédito, alguns anos mais tarde. Para Davidoff Cruz, a opção pelo endividamento externo conferiu graus de liberdade à ação estatal numa conjuntura de acirramento da disputa por recursos públicos. Nas palavras do autor:

O exemplo mais conspícuo é dado pela política de preços e tarifas das estatais que, desobrigada de assegurar fundos para os investimentos, foi operada precipuamente como instrumento de combate à inflação e como mecanismo de concessão de subsídios ao setor privado via mudança de preços relativos. É notória, no período, a contenção de preços e tarifas dos setores de infraestrutura e daqueles produtores de insumos de uso generalizado que, curiosamente, estavam no núcleo mesmo do II PND e demandavam vultosos recursos para as suas inversões. Outro exemplo eloquente é proporcionado pela destinação dos fundos mobilizados pelo BNDE no período. A utilização massiva de crédito externo por parte das empresas estatais permitiu que o reforço financeiro atribuído ao BNDE (PIS-PASEP) fosse direcionado, sob a forma de crédito subsidiado, quase que exclusivamente aos capitais privados. Um último exemplo mostra que enquanto as empresas estatais aumentavam o seu endividamento junto aos bancos privados internacionais, o governo central ia ampliando a faixa de créditos subsidiados para a agricultura, para a indústria exportadora, para as pequenas e médias empresas etc. Em seu conjunto, os subsídios e incentivos concedidos na área federal passaram de 3,0% como proporção do PIB, em 1973, para 7,6%, em 1980. (DAVIDOFF CRUZ, 1995, p. 127)

Dessa maneira, o endividamento externo permitiu a alavancagem financeira estatal e proporcionou a ampliação dos recursos públicos subsidiados recepcionados pelos setores privados. Logo, Davidoff Cruz ressalta que o custo desta opção foi a acumulação de um grande passivo em moeda estrangeira pelas estatais brasileiras, provocando os desequilíbrios manifestados na crise cambial da virada da década de 1970.

Pinho (2020, p.411-422), argumenta que crise econômica estrutural brasileira dos anos 1980 adquiriu dois contornos específicos: o primeiro exógeno, em função dos dois choques do petróleo (1973 e 1979), do aumento inesperado das taxas de juros pelo Banco Central norte-

microeconômica. O esquema de financiamento atendeu a objetivos globais de política econômica e privilegiou o crédito externo como fonte de recursos. A justificativa macroeconômica para o uso do crédito externo foi a tese do hiato de recursos reais. As empresas estatais ao recorrerem ao endividamento externo para a prover recursos em cruzeiros, aos seus projetos, proporcionariam divisas para fazer frente ao déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos.

americano - FED ⁵² em 1979 e da restrição do crédito internacional aos países em desenvolvimento. O segundo contorno foi endógeno e cumulativo, devido à deflagração da crise do endividamento no começo dos anos 1980, ocorrida pela busca persistente por financiamento externo para o desenvolvimento da década anterior. Somam-se a estes contornos a gestão da política macroeconômica comentada anteriormente, com suas vulnerabilidades. De acordo com Pinho (2020, p. 416), ao longo do milagre econômico brasileiro o país cresceu com oferta ilimitada de crédito externo a taxas de juros reais quase negativas. A economia mundial estava aquecida, a dívida externa prosseguia supostamente controlada e a euforia se desenvolvia como descrito anteriormente, diferentemente do período posterior. Pinho aponta três distinções relevantes na comparação do período de crescimento do milagre econômico com a desaceleração após 1974: a perda de dinamismo do setor industrial brasileiro; o efeito desestabilizador do primeiro choque do petróleo sobre a balança de pagamentos; e a recessão com inflação em curso na economia mundial. Ressalta, entretanto, um ponto em comum aos dois períodos, de grande importância: a grande expansão da liquidez internacional. A manutenção do alto crescimento durante o período foi possível somente pela opção do endividamento externo, que postergou o ajuste da economia à crise internacional em curso. Ao citar Edmar Bacha, Pinho (2020, p. 417) reforça a ideia de que a experiência histórica mostra que uma grande recessão vem sempre acompanhada de uma grande crise financeira e ambas de fato ocorreram no início dos anos 1980. Conforme dados do autor, a economia mundial amargou uma profunda recessão com a taxa de crescimento médio real do PIB nos países da OCDE de menos de 1% entre 1980- 1982 (contra 5,2% de 1960 a 1973 e 2,7% de 1974 a 1979) entre outros indicadores alarmantes. Assim, em 1979, após o segundo choque do petróleo, a situação se revelou fatídica, agravada em virtude da política econômica de juros norte-americana após 1980 que elevou as taxas a altos patamares. Embora os empréstimos em dólar estivessem mais caros, o país necessitava destes para rolagem da dívida externa, ao mesmo tempo que a recessão internacional frustrava as expectativas do governo em relação às exportações, deteriorando cada vez o equilíbrio das contas externas brasileiras. Como se mostrará mais detalhadamente adiante, o instrumento primordial da retomada da hegemonia dos Estados Unidos da América foi a elevação da taxa de juros ao final de 1979, que obrigou os demais países do primeiro mundo a obterem superávits comerciais para financiar os déficits da conta de capital e a realizarem políticas monetárias e fiscais restritivas para se reduzir a absorção doméstica como pregava a doutrina econômica dominante, resultando em péssimo

⁵² Sistema de Reserva Federal, do inglês Federal Reserve System, também conhecido como Federal Reserve ou como the FED.

desempenhos de crescimento econômico. Desta maneira, internamente, no Brasil, o segundo choque de preços do petróleo, a recessão norte-americana e a drástica elevação das taxas de juros internacionais deflagraram a crise econômica mais aguda do país dos últimos tempos. Ao longo do ano de 1980, a desconfiança em relação à condução da política econômica⁵³ foi generalizada e logo envolveu os credores externos, com a situação do crédito internacional se tornando cada vez mais escassa, desde a elevação drástica das taxas de juros ao final do ano anterior. Portanto, sem os mesmos apoios do início do regime militar, internos e externos, pressionado pelo forte aumento de preços do petróleo e pela elevação dos juros internacionais, o governo, frente às cobranças dos banqueiros internacionais que exigiam o pagamento de taxas e comissões cada vez mais elevadas, foi incapaz de enfrentar estas pressões e optou pela política recessiva⁵⁴ ao final de 1980, a fim de se realizar uma tentativa de restauração da política econômica como solução de compromisso com os credores da comunidade financeira internacional. A recessão econômica representava uma novidade na relação entre o empresariado nacional e o governo e, como ressaltado nos capítulos anteriores, o regime militar teve sua legitimidade baseada na implementação de um projeto desenvolvimentista, nas altas taxas de crescimento econômico e na retórica da administração técnica e eficiente da política econômica, logo, a crise econômica e a recessão em meio à desorganização das finanças públicas foram interpretadas como um fracasso tanto para o governo, quanto para o regime autoritário.

Dessa maneira, a crise econômica estrutural do final da década de 1970 e início dos anos 1980 determinou o fim do pacto desenvolvimentista em que a liderança do Estado brasileiro capitaneou a diversificação da estrutura produtiva com sua expansão empresarial no setor produtivo, o protecionismo econômico da indústria nacional e estimulou a industrialização por

⁵³ De acordo com Pinho (2020, p.419) a opção escolhida para administração da crise econômica teve o objetivo de reforçar a capacidade fiscal do Estado, promovendo-se aumentos de impostos e eliminação de subsídios, aumentos dos preços e tarifas públicas que visaram aumentar a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais e a elevação externa do preço do petróleo foi repassada para o sistema de preços, fazendo com que a posição de liquidez do país se deteriorasse ao longo do segundo semestre de 1980. As reservas internacionais líquidas caíram de US\$ 7,9 bilhões em dezembro de 1979 para US\$ 3,2 bilhões em setembro de 1980, segundo dados do autor.

⁵⁴ Segundo Pinho (2020, p.419-420), a política recessiva estabeleceu fortes restrições à expansão do crédito bancário e limitações do crédito ao consumidor, liberação das taxas de juros; compressão dos gastos governamentais e dos investimentos das empresas públicas e forte elevação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Além disso, combinou instrumentos ortodoxos (inflação corretiva e maxidesvalorização do cruzeiro) com outros de natureza heterodoxa (reforço dos controles de preços, tabelamento de juros, política monetária passiva, prefixação da correção monetária e cambial muito abaixo da inflação esperada e reajustes semestrais de salários). O resultado foi a explosão da inflação que contribuiu para perda de reservas, que se tornou crítica em fins de 1980.

substituição de importações (ISI⁵⁵). Cabe lembrar que fatores exógenos à economia como as crises do petróleo de 1973 e 1979, o aumento inesperado das taxas de juros internacionais, a retração do crédito e da liquidez no mercado financeiro internacional levaram o país para a devastadora crise fiscal, o endividamento externo e a inflação exponencial nos períodos subsequentes. Porém, o empresariado industrial com seu comportamento pragmático colocou suas posições microeconômicas a frente do pacto desenvolvimentista em vista da crise econômica, em detrimento do setor produtivo nacional e da classe trabalhadora, aproveitando-se das vulnerabilidades da política econômica do governo para inserção definitiva do capital financeiro nacional na estrutura liberal e rentista do capital financeiro internacional⁵⁶, contribuindo para não deixar qualquer chance de reação ao Estado. Deste modo, o governo autoritário, sem o apoio do capital industrial nacional e internacional, aprofundou-se no processo decisório centralizado e fechado ao adotar a política recessiva da gestão macroeconômica, a fim de tentar restabelecer a credibilidade perante a comunidade financeira internacional e perde sua autonomia sobre a formulação da política econômica, cedendo às pressões internacionais sem condições de buscar alternativas à recessão. A grande crise econômica⁵⁷ brasileira estremeceu o regime autoritário e por tornar-se devastadora política e economicamente, retirou a capacidade dos outros atores sociais de reagir, reinventar ou tentar uma solução em novas bases, “tornando patente que a crise não era apenas das contas externas, mas do Estado – uma crise fiscal do Estado e, mais amplamente, do modelo desenvolvimentista” (PINHO, 2020, p.418).

Por fim, cabe ressaltar que a acumulação e a reprodução do capital privado foram realizadas às custas de recursos externos, o que fez elevar grandemente a dívida externa brasileira. O ajuste externo do governo procedeu à internalização da dívida, transformando em pública uma dívida originada de grandes empréstimos do setor privado. Dessa forma, o regime autoritário gerou um deficit público considerável, agravando a debilidade de autofinanciamento do Estado. As divergências quanto aos efeitos da política monetária do governo ante ao rumo da crise econômica mundial em curso ao final da década de 1970 e a ameaça do crescimento do setor produtivo estatal, com o Estado se mostrando cada vez mais totalitário, política e

⁵⁵ Para maiores informações ver Tavares, M.C. (1975), *Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro. Ensaio sobre a Economia Brasileira*.

⁵⁶ A inserção do capital financeiro nacional na estrutura liberal e rentista do capital financeiro internacional não faz parte do escopo do trabalho, embora possa ser sugerido aqui como objeto de pesquisa futura sobre as motivações para a virada neoliberal na economia e política brasileira nas décadas de 1980 e 1990, assim como sobre a aversão do *big-business* ao desenvolvimentismo no Brasil.

⁵⁷ Pinho (2020, p.421-422) argumenta que a crise fiscal do Estado teve duas consequências. Não apenas reduziu a capacidade de investimento do país, mas ao levar o setor público a emitir moeda para financiar os juros sobre sua dívida externa e interna, provocou a aceleração da inflação.

economicamente em suas decisões, determinaram o abandono do empresariado industrial ao pacto desenvolvimentista. Desta forma, a classe empresarial ao proteger a indústria privada dos riscos cambiais e dos juros em suas bases microeconômicas, utilizando a política econômica de incentivo governamental ao investimento de modo contrário às expectativas das autoridades econômicas, rompe economicamente com o desenvolvimentismo, o que não significou romper politicamente com o regime militar, conforme será analisado a seguir.

CAPÍTULO 3: Fim de uma era: articulação política para retirada do apoio ao pacto desenvolvimentista e geoeconomia dos EUA

Ao término da fase de euforia do milagre econômico, o regime militar começou a perder força. Com o fim da expansão e o acúmulo subsequente dos problemas econômicos, a legitimidade do regime autoritário começou a perder também sustentação política, evidenciando suas contradições em termos do aumento das disparidades na distribuição de renda, problemas na política industrial entre outros que serão destacados posteriormente. Assim, no final do governo Médici, os questionamentos e a oposição ao regime se intensificaram, o que refletiu diretamente no resultado das eleições de 1974, com a derrota da ARENA⁵⁸ (partido do governo) para o MDB⁵⁹ (partido da oposição). A fim de se enfrentar os desafios desta nova conjuntura, no plano político-institucional o Governo Geisel definiu o planejamento para a abertura lenta, segura e gradual⁶⁰ do regime militar, como destaca Reis (2000, p. 65), o que equivaleria de acordo com o autor, a uma retirada, tipo de operação militar bastante delicada.

Cabe ressaltar que as posições assumidas pela classe empresarial nos últimos anos do processo de abertura foram mais enfáticas relativamente aos problemas de natureza econômica que tenderam a predominar sobre as manifestações a respeito das questões políticas como a sucessão presidencial, ou as características do regime político almejado após o processo de liberalização, não obstante predominasse a preferência por um presidente para a sucessão de Geisel que conseguisse dar prosseguimento à transição política para um modelo mais aberto. Neste processo, a participação do empresariado industrial se fez presente pela dura campanha contra a estatização da economia brasileira, pelos anseios democráticos da classe sem romper definitiva e politicamente com o regime militar, contribuindo com a oposição ao regime e o desmantelamento do nacional desenvolvimentismo militar, como pretende-se mostrar nas duas primeiras seções que se seguem. Na última seção são apontados os processos paralelos à economia e política brasileira de reafirmação da hegemonia dos EUA, com a retirada do apoio internacional ao regime autoritário brasileiro em defesa dos direitos humanos e democracia.

⁵⁸ Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi um partido político brasileiro criado em 1965, instituído pelo AI nº 2, com a finalidade de dar sustentação política ao regime militar, dando fim ao pluripartidarismo no Brasil.

⁵⁹ Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi criado em 1966 com propósito de fazer oposição ao governo, após a decretação do bipartidarismo no país.

⁶⁰ A estratégia de abertura lenta, segura e gradual foi mostrada pelo general Geisel assim que tomou posse como presidente do país. Geisel propôs uma mudança política caracterizada por um processo de atenuação gradual dos instrumentos autoritários do regime, com a perspectiva de se manter o monopólio da iniciativa e o controle das regras do jogo político pelo governo. Ao definir sua proposta de distensão política, o Presidente enfatizou o gradualismo como traço essencial, a fim de que o governo não perdesse o controle do processo político para as forças oposicionistas.

3.1. Articulação e reaptura do empresariado nacional com o pacto desenvolvimentista: a conjuntura crítica 1975-1980

Diante da crise política, da crise econômica e da perspectiva de recessão em 1974, a oposição dos diversos setores da sociedade contestou o projeto de abertura lenta e gradual do Presidente Geisel e reivindicou reformas que conduzissem o país para um regime democrático. O empresariado industrial fez sua oposição por meio da campanha contra a estatização da economia brasileira, que apresentou um caráter cíclico, manifestando-se com maior ou menor grau durante o governo Geisel. Diniz (1986, p. 51-53) ressalta que a campanha antiestatizante ganhou grande visibilidade na imprensa ao longo dos anos de 1975 e 1976, persistindo até 1978, à medida que as discussões sobre a sucessão presidencial se intensificaram. Ressalta também, que embora as motivações econômicas tenham exercido um grande peso para o movimento, não se pode atribuir somente a campanha antiestatizante os efeitos da crise econômica, uma vez que o movimento começou até antes dos efeitos negativos da crise, ainda ao final do milagre econômico. Diniz chama a atenção para dois aspectos fundamentais da campanha contra a estatização da economia. O primeiro aspecto do movimento enfatizou o crescimento excessivo do Estado brasileiro sob os governos militares, com a intervenção estatal prioritária nos setores de siderurgia, fertilizantes, transportes, comunicação e mineração passando dos limites, ao passo que condenava também o gigantismo das empresas estatais. A crítica evidenciava as distorções provocadas no sistema capitalista que teria como objetivo maior desenvolver a livre iniciativa, uma vez que “no Brasil, a expansão do setor estatal teria transgredido os limites compatíveis com um regime baseado no florescimento da empresa privada” (Diniz, 1986, p. 51). Os pronunciamentos dos líderes industriais e entidades de classe afirmavam que a empresa privada enfrentava uma concorrência desigual devido ao tratamento preferencial dado às empresas estatais e que a posição do capital privado se achava ameaçada, perdendo espaços cada vez mais. Dessa forma, o empresariado temia a mudança do sistema econômico e a transição para implantação do capitalismo de Estado ou mesmo para a criação de uma economia socialista, no extremo da situação. As críticas partiram individualmente, através de pronunciamentos dos grandes empresários, mas também por manifestações das principais entidades de classe do setor industrial, como as federações industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro ou a ABDIB⁶¹. O segundo principal aspecto da campanha antiestatização foi o questionamento do excesso de poder do Executivo, com o aumento exponencial da autonomia de decisão dos tecnocratas em relação à política econômica, o que gerava de acordo o

⁶¹ Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB).

empresariado um descompasso entre as declarações das autoridades do setor econômico-financeiro do governo Geisel e sua atuação concreta, como citado anteriormente. Então, para elite industrial, se por um lado, a defesa da livre iniciativa era reforçada constantemente nos pronunciamentos governamentais, por outro lado, na prática, a livre iniciativa era negada pela marginalização do empresariado nacional do processo decisório. Havia a percepção no meio industrial, conforme relatado na pesquisa de Boschi (1979, p. 181-222) que o desenvolvimento de uma economia baseada na livre iniciativa estaria na prática sendo bloqueada pelo esvaziamento dos mecanismos de articulação política e pela ausência da mediação entre o Estado e a comunidade industrial. Dessa maneira, o sentimento comum de ameaça uniu relativamente o setor para a articulação do impedimento de um possível processo de consolidação de um capitalismo dirigido por um Estado que crescia e tornava-se cada vez mais onipotente. Da análise realizada acima, pode-se depreender sobre o debate da campanha antiestatização que os argumentos de natureza econômica se sobressaíam. No entanto, as demandas de caráter político eram crescentes e sob esse aspecto, as críticas mostravam principalmente a centralização do poder e o fechamento do processo decisório. Conforme pesquisa realizada no arquivo CPDOC-FGV⁶², Motta (2010, p.1) destaca uma passagem que marcou sobremaneira o fechamento do processo decisório ocorrido no ano de 1977⁶³. Era crescente a incerteza sobre os rumos da distensão política, evidenciada não apenas pelo pessimismo dos artigos da grande imprensa carioca e paulista nesse momento, mas também pelas manifestações de parlamentares que destacaram as demandas da sociedade em favor da ampliação dos limites da abertura anunciada pelo presidente Geisel no início do seu mandato, dois anos antes. Em virtude do agravamento da crise econômica, o governo estava preocupado em não repetir os resultados ruins da eleição de 1974⁶⁴ nas eleições de 1978, principalmente para governador que deveriam ser diretas, segundo a Constituição vigente. A solução para se evitar um segundo fracasso eleitoral seria a aprovação de uma emenda constitucional, a fim de se manter as eleições indiretas, porém a ARENA (partido do governo) não detinha 2/3 dos votos necessários para efetivar a emenda à Constituição. Portanto, sob o pretexto de que o MDB (partido da oposição) estaria bloqueando o projeto, o presidente Geisel, no dia 1º de abril de

⁶² Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

⁶³ Considerado o ano-chave no processo de abertura do regime militar, 1977 se abriu com discursos do presidente Geisel anunciando medidas de "arrocho" na economia, indispensáveis para a redução da inflação e do endividamento externo. O temor de que as reações sociais às restrições econômicas fossem exploradas politicamente pode explicar o retrocesso do governo no campo político. Assim, a abertura política foi deixada de lado naqueles momentos, frustrando as expectativas do início de ano nesse sentido.

⁶⁴ O MDB, partido opositor, realizou uma grandiosa vitória nas eleições de 1974, elegendo 16 das 22 cadeiras para o Senado então em disputa.

1977, decretou o fechamento do Congresso e uma série de reformas constitucionais, utilizando o AI-5 (Ato Institucional nº 5). O Congresso foi fechado por 14 dias, a fim de que o governo pudesse impor um conjunto de medidas para garantir a preservação da maioria governista no Legislativo, especialmente no Senado. Dessa forma, entre as medidas do chamado "Pacote de Abril", estava a criação da eleição indireta para 1/3 dos senadores, apelidados pejorativamente pela imprensa de "biônicos". Composto de 14 emendas e três artigos novos, além de seis decretos-leis, o Pacote de Abril determinou ainda, entre as principais medidas: eleições indiretas para governador, com ampliação do Colégio Eleitoral; instituição de sublegendas, em número de três, na eleição direta dos senadores, permitindo à ARENA recompor as suas bases e aglutiná-las sob o mesmo teto; ampliação das bancadas que representavam os estados menos desenvolvidos, nos quais a ARENA obtinha bons resultados eleitorais; alteração do quórum de 2/3, para maioria simples, para votação de emendas constitucionais pelo Congresso; e a ampliação do mandato presidencial de cinco para seis anos. O Pacote de Abril foi entendido como um grande retrocesso relativo ao processo de abertura em curso, e indicou de certa forma a maneira como o presidente Geisel estaria disposto a realizar a distensão, lenta e gradual, como ele próprio havia antecipado. Nesta conjuntura, marcada pela reativação das forças interessadas no retrocesso político, o apelo das lideranças empresariais significou o esforço para retirar força dos setores autoritários do regime. Com este propósito, Diniz (1986, p.55), destaca que os passos do empresariado durante a conjuntura crítica dos anos 1975 a 1980 foram inseridos numa estratégia mais unificada da classe para reforçar a postura crítica aliada à abertura para a recomposição com o regime, sem abandoná-lo completamente. Desta maneira, este tipo de orientação levaria a protestos que se mantivessem dentro de certos limites, de maneira que mesmo a fração mais combativa do empresariado que se incorporou ao projeto de abertura, nunca chegou a se situar claramente como opositor, ao procurar em diferentes oportunidades a preservação dos seus vínculos com o governo. Dessa forma, os questionamentos eram realizados ao mesmo tempo em que se evitava a identificação do setor industrial como adversário do regime. Nas palavras de Diniz:

A tônica da atuação do grupo consistiu em procurar preservar sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando maior espaço para a expressão política de seus interesses. Esse estilo pragmático de comportamento já se havia manifestado por ocasião da sucessão do Presidente Geisel, tornando-se explícito no contraste entre a posição do empresariado ao longo dos anos de 1977 e 1978. No decorrer do primeiro ano, o setor empresarial aprofundaria suas atitudes de protesto, chegando a incorporar-se à ampla frente de formas contrárias ao governo, unidas pela demanda de retorno ao estado de direito. Por outro lado, manteve-se alheio aos esforços no sentido de viabilizar uma candidatura alternativa ao sistema. Em 1978, uma vez definido pela elite militar o nome do general Figueiredo, o setor adere à candidatura do regime, expressando-lhe seu apoio. (DINIZ, 1986, p.55)

Conforme salientado anteriormente, pela ótica da elite industrial, o regime militar sob forte influência da tecnocracia teria desvirtuado as funções do Estado, e para a correção das distorções, a participação das classes empresariais no processo decisório deveria se impor, a fim de se impedir que a centralização crescente ultrapassasse os limites tolerados pela classe. No entanto, até aquele momento, a atuação da elite empresarial procurava evitar a ruptura e alcançar uma redefinição do pacto autoritário, a fim de se reforçar suas correntes mais liberais e reestruturar as bases políticas do pacto. Mais tarde, com os problemas macroeconômicos mencionados anteriormente vindo à tona, as críticas à política econômica do governo foram retomadas pelo empresariado e as declarações condenando a política recessiva voltaram a ser divulgadas nos meios de comunicação. Além do questionamento sobre o enfrentamento da crise econômica pelo governo, outro ponto discutido pelos industriais foi o desempenho e endividamento sistemático das empresas estatais que colocava em risco a saúde das grandes empresas do setor privado, de acordo com Diniz (1986, p. 56).

Nesta conjuntura, de deterioração das relações entre o governo e o empresariado industrial, aconteceu a retomada das teses antiestatizantes e o tema da democracia passou a ser incorporado mais claramente ao discurso do empresariado. Líderes de projeção e prestígio reconhecidos como o ex-ministro Severo Gomes⁶⁵ reforçaram as críticas a respeito das restrições à participação da sociedade civil na vida política do país, reivindicando a necessidade da institucionalização de mecanismos de controle sobre o Estado. O argumento para tanto foi que a expansão estatal passou dos limites e havia se instaurado no país um sistema caracterizado pelo excesso de autonomia e grande discricionariedade das elites governamentais e que, sob estas condições, o poder se transformaria em arbitrariedade facilmente. Assim, a solução seria a revisão do modelo político, a fim de flexibilizá-lo para a realização das reformas liberalizantes. As reformas permitiriam então a reabertura do espaço político para defesa da classe empresarial. Desta forma, Diniz (1986, p.54) aponta que as demandas por uma participação maior corresponderam ao objetivo de se manter o crescimento do Estado dentro dos limites toleráveis pelos interesses do setor privado, possibilitando à elite industrial controlar de alguma maneira o destino do capitalismo brasileiro. Diniz acrescenta que a falta de iniciativa de grande parte das lideranças e a passividade de algumas das entidades da classe empresarial eram apontadas como um obstáculo para uma melhor conexão entre os objetivos

⁶⁵ No dia 8 de fevereiro de 1977, depois de uma série de incidentes, o ministro da Indústria e Comércio, o empresário paulista Severo Gomes, pediu demissão. Suas propostas de um pacto entre pequenas e médias empresas nacionais e o governo, de modo a controlar a atuação das empresas estatais e multinacionais, bem como as denúncias que fez sobre a atuação de forças de extrema direita que estariam impedindo o processo de abertura política, acabaram por inviabilizar sua permanência no governo, conforme Motta (2010, p.2).

governamentais e os da iniciativa privada, havendo assim a necessidade de substituição do antigo estilo de liderança da classe, em virtude do novo momento do desenvolvimento do país. Com este intuito, as lideranças foram sendo substituídas e um grupo renovador se projetou como intérprete das novas aspirações do empresariado, passando a controlar a FIESP. De acordo com Diniz, a chegada de Luis Eulálio⁶⁶ à presidência da FIESP representou o fruto da campanha pela revitalização da estrutura de representação dos interesses do setor empresarial, com a instauração de maior autonomia no relacionamento com o Estado. Cabe notar que Eulálio no seu discurso de posse ressaltou a defesa do direito de participação dos empresários nas decisões nacionais, o condicionamento do apoio à abertura política à fidelidade do governo aos princípios da economia de mercado e ao regime da livre empresa, acrescentando mais tarde que somente a democracia permitiria aos empresários maior acesso às decisões, uma vez que o regime democrático seria o mais adequado para o controle da ação estatal e a restrição dos poderes ilimitados da tecnoburocracia.

3.2. Democracia, clientelismo e ruptura de aliança

Nos dois últimos anos do governo Geisel, a defesa do regime democrático foi acentuada e as reivindicações por maior participação do empresariado nacional nas decisões governamentais se tornaram cada vez mais frequentes. Aprofundaram-se as críticas ao autoritarismo e aumentaram os pronunciamentos e posições a favor da abertura do regime político, agora não mais de forma isolada, mas pelos líderes empresariais mais influentes do país⁶⁷. Ao mesmo tempo que questionava o modelo político, o empresariado renovado pelas ideias de maior autonomia articulou um movimento de substituição das lideranças dos órgãos de classe da categoria. O principal objetivo era atingir as entidades empresariais integradas à

⁶⁶ Diniz (1986, p.54) ressalta que a vitória de Luiz Eulálio como líder da chapa de oposição estava inserida no esforço de dinamizar a FIESP, procurando aperfeiçoar e reaparelhar a entidade de maneira a torná-la mais próxima dos empresários e mais atuante junto ao Governo. Significou assim, mais a tentativa de reformar o poder de barganha do empresariado, que de realizar uma mudança de atitude da classe frente ao regime militar. Em sua essência, o movimento renovador procurava possibilitar uma colaboração mais intensa entre o empresariado e o governo para uma solução negociada em relação à crise econômica que se afluava. Longe de caracterizar uma ruptura completa com o regime, o movimento buscava a criação de condições para um entendimento em novas bases. Assim, os objetivos centrais da nova elite dirigente era a institucionalização de outras formas de convivência entre os setores públicos e privado pela abertura de novos espaços de representação dos interesses do empresariado.

⁶⁷ Diniz destaca a participação dos empresários eleitos anualmente, a partir de 1977, como os líderes mais influentes da classe, em pesquisa realizada pelo jornal Gazeta Mercantil. Destaca também que em meados de 1978, o apoio à liberalização se tornou mais explícito com a publicação de um documento resumindo a posição dos "Novos Empresários" sobre a situação nacional. Liderados pelo chamado Grupo dos Oito, os signatários do documento revelaram seu compromisso com a meta da democratização, declarando-se prontos a assumir sua parcela de responsabilidade nos desdobramentos desse processo.

estrutura corporativa da legislação da era Vargas. Ressaltava-se que estas entidades empresariais estavam submetidas à engrenagem clientelista⁶⁸ capitaneada pelo Estado e não preenchiam mais satisfatoriamente suas funções afetas à defesa dos interesses da totalidade do empresariado industrial. Diniz e Boschi (2016) destacam que as relações clientelistas baseadas na troca de apoio político por benefícios era uma das bases do funcionamento deste sistema. Os autores apontam o impacto das relações clientelistas no processo de incorporação de segmentos antes excluídos, mostrando outro aspecto das teorizações sobre o corporativismo, como reforçam suas palavras:

Essas considerações levam-nos a ressaltar um importante traço dessa estrutura historicamente configurada, que tem a ver com a flexibilidade que tais arranjos permitem do ponto de vista da capacidade de adaptação do empresariado frente aos imperativos de natureza econômica e política. Assim sendo, é possível observar alterações na estrutura de representação dos interesses empresariais, no decorrer do processo de industrialização substitutiva de importações presidido pelo Estado. Essas alterações manifestaram-se por meio do acionamento alternativo dos sindicatos ou das associações de acordo com a questão em pauta, bem como da possibilidade de emergência de novas entidades em diferentes conjunturas, num processo adaptativo que terminou por reforçar alguns dos traços originais da estrutura à época de sua implantação. Essa maleabilidade foi certamente um dos fatores responsáveis pela sobrevivência da estrutura corporativa oficial, ao longo das sucessivas etapas do processo de industrialização, culminando na montagem de um parque industrial complexo e diversificado. Assim, ao contrário das visões correntes que tendem a avaliar as características da estrutura corporativa exclusivamente por seus aspectos negativos associados à questão do controle estatal, é possível salientar as virtualidades da estrutura em seu conjunto, no que se refere à capacidade de criar canais alternativos de participação e de expressão de interesses múltiplos e diferenciados. As condições políticas sob as quais essas diferentes etapas foram conduzidas sofreram variações significativas no que se refere à natureza do regime político, tendo-se observado, ademais, diferentes graus de abertura quanto às possibilidades de acesso ao Estado e à natureza do processo decisório concernente à política econômica. Também aqui, a flexibilidade da estrutura de representação dos interesses empresariais em seu conjunto favoreceu o trânsito de um a outro estilo de atuação, envolvendo, em maior ou menor grau, as organizações corporativas, as associações civis e os vínculos clientelistas. (DINIZ; BOSCHI, 2016, p.168)

Desta maneira, os novos empresários acreditavam que as entidades representativas da classe teriam se tornado ao longo do tempo um instrumento para legitimação das relações paternalistas que marcaram historicamente a articulação do Estado com a classe empresarial, e que durante os governos militares a tendência ao corporativismo clientelista teria aumentado, restringindo

⁶⁸ Diniz (1986, p.47) ressalta o caso do estreitamento de vínculos entre os empresários de bens de capital e o BNDE, principal agência responsável pelo apoio ao setor, que teria assumido um caráter altamente personalizado, sem suportes institucionais à época. Esta tendência acentuaria os mecanismos informais e contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático. Ressalta assim, a natureza transitória do sistema, uma vez que a cada mudança de ministros ou de diretores de órgãos importantes, ocorria uma mudança na rede de contatos e ligações. Esta sistemática causaria altos custos para os interesses privados, na medida em que os colocava diante da necessidade de mobilizar um grande montante de recursos políticos e pessoais, a fim de se estabelecer as conexões apropriadas à defesa de seus interesses junto aos novos ocupantes das posições do poder.

o acesso dos setores industriais de uma forma mais geral ao Estado. Desta maneira, o diagnóstico da elite industrial a respeito do problema da insuficiência de comunicação com o Estado não era apenas relativo à inacessibilidade aos altos escalões burocráticos, mas resultado também da omissão da classe empresarial em se posicionar frente à questão.

Paralelamente a estas questões, a transição política dos anos 1980 fez surgir a classe trabalhadora como um ator mais autônomo, ao lado de outros segmentos da sociedade civil. Esse movimento para fora do aparelho estatal do operariado tornou crucial o reconhecimento desse ator por parte do empresariado, vindo à tona a necessidade de se estabelecer novas alianças, ainda que, na prática, a atuação do empresariado não tenha se guiado por uma estratégia de alianças, conforme Diniz e Boschi (2016, p.162-163). De acordo com os autores, estes acontecimentos e a possibilidade de retorno ao jogo democrático eram motivações suficientes para o esforço de adaptação do empresariado, mostrando que o ideal liberal da classe não seria associado diretamente à democracia. Dentre as análises que trataram da relação entre liberalismo e democracia na literatura brasileira à época, destaca-se a de Bresser-Pereira (1978, p.22-27) que ressaltava o papel dinâmico do empresariado industrial para instauração da democracia. Em sua linha de raciocínio, Bresser-Pereira analisa a tendência democratizante da burguesia detentora do capital industrial, argumentando que nos primórdios, contrariamente ao que ocorria nas formações sociais pré-capitalistas ou mesmo no capitalismo mercantil, quando a apropriação do excedente pela classe dominante se realizava por meio da violência ou da especulação necessitando do regime autoritário, no capitalismo industrial, a apropriação da mais-valia pode ser realizada e institucionalizada pelo Estado Liberal. Para tanto, a força de trabalho deve ser considerada uma mercadoria, pela qual se pague um salário que supra sua própria reprodução, bastando que o controle dos aparelhos ideológicos da sociedade e do aparelho repressivo do Estado pela burguesia sejam institucionalizados pelos quadros do Estado Liberal. De acordo com o autor, quando o capitalismo passa de competitivo a monopolista, o Estado, no plano econômico, deve assumir as funções de política e planejamento econômico, transformando-se em Estado Regulador, porém, no plano político, pode continuar sendo liberal. Dessa forma, na medida em que no Brasil o capital industrial se tornou dominante e a extração do excedente se realizou em forma de mais valia pela da exploração do trabalho assalariado e do aumento da produtividade, não existiria razão para atribuir à burguesia industrial brasileira tendências autoritárias. Ressalta Bresser-Pereira que estas tendências só surgem nos momentos em que a burguesia se sente ameaçada, como aconteceu no início dos anos sessenta no Brasil. Defende então que em vista das características do imperialismo industrializante, o caráter dependente da economia brasileira não necessitaria do autoritarismo para realizar o processo de

acumulação. Não obstante, as tendências da tecnoburocracia⁶⁹ emergente seriam claramente autoritárias para o autor. Desta maneira, a análise política de Bresser parte da reação da burguesia que, sentindo-se ameaçada por uma tecnoburocracia estatal civil e militar (que pelo poder político excedeu seus papéis econômico e social), teria optado pela defesa da redemocratização como forma de aumentar seu próprio poder político. Nas palavras de Bresser-Pereira:

A crise política atual é assim desencadeada pela burguesia. A ruptura entre a burguesia e a tecnoburocracia é uma iniciativa da burguesia em busca de maior autonomia política nos quadros de um regime democrático. É preciso, entretanto, relativizar esta ruptura, como é preciso compreender que, embora distintas, estas duas classes, a burguesia e a tecnoburocracia, estão profundamente entrelaçadas. O modo de produção dominante, na formação social mista, capitalista tecnoburocrática, brasileira, é o capitalista. A burguesia, embora não tenha ainda alcançado um poder político compatível, é a classe dominante. A tecnoburocracia é uma associada menor, cuja tendência é ainda a de agir como funcionária do capital. Por uma série de circunstâncias aleatórias, ela alcançou no Brasil, a partir de 1964 e em especial a partir de 1968, um poder político excepcional. (BRESSER-PEREIRA, 1978, p.24)

Conclui Bresser então que, embora se possa distinguir com clareza no plano teórico as relações de produção, a ideologia burguesa das relações de produção e também a ideologia tecnoburocrática das relações de produção, deve-se ressaltar que a hegemonia ideológica ainda é a da burguesia, classe dominante principal, que transfere sua ideologia para a tecnoburocracia em maior grau que a tecnoburocracia consegue transferir sua nova ideologia para a burguesia. Diniz (1986, p. 59-60) discorda da visão de Bresser-Pereira que atribui à classe empresarial papel determinante para mudança do regime e para transição do país para uma democracia, quando este se posicionou sobre a ruptura decisiva da aliança política entre a burguesia e a tecnoburocracia estatal, assim como sobre a formulação pela burguesia de um novo projeto hegemônico. Diniz defende que os movimentos de protesto do empresariado do início do governo Geisel e fins dos anos 70 não poderiam ser interpretados como uma ruptura drástica com o regime, embora tenham contribuído para abalar suas bases de sustentação e reforçar o movimento de oposição. Para a autora, parece que não existiriam indícios suficientes de que a unidade do empresariado industrial em relação ao ideal da liberalização política, comandada pelo capital monopolista, pudesse se traduzir em um projeto de dominação de classe forte o bastante que se imporia ao conjunto da sociedade. Diniz mostra, como sustentado ao longo deste trabalho, que em meio aos principais surtos industriais do país, o empresariado chegou a

⁶⁹ Para Bresser-Pereira, uma vez que a ideologia tecnoburocrática é baseada nos conceitos de eficiência, administração e planejamento, esta tende a subordinar os demais valores, inclusive o de liberdade, ao de eficiência técnica e administrativa. Entretanto, pressupõem ao mesmo tempo na análise que o poder da tecnoburocracia tende a ser crescente no Brasil, na medida em que as organizações burocráticas crescem e em especial o Estado, considerado pelo autor a organização burocrática maior.

alcançar determinado nível de autonomia ideológica face às demais frações dominantes, não obstante o grau de consciência alcançado estivesse baseado fortemente na defesa de interesses econômicos da classe, sem uma reflexão apurada sobre as condições políticas adequadas à consecução dos seus interesses e em menor grau ainda sobre uma percepção em comum de modelos políticos alternativos. Ressalta a autora que em diferentes conjunturas se pode observar uma unidade em geral transitória da classe em torno de objetivos políticos e que este tipo de instabilidade refletia a falta de consenso em torno de um projeto de dominação política, não parecendo, segundo a autora, o comportamento do empresariado a razão da conjuntura da transição política indicar uma ruptura com o padrão político consolidado historicamente, discordando-se de outras interpretações.

O enfoque do trabalho enfatiza o comportamento estratégico e pragmático do empresariado nacional em virtude da atuação do Estado autoritário na política e na economia. Porém, uma situação de equilíbrio entre política e economia não pode ser estudada sem que se leve em consideração a influência externa. Em algumas seções anteriores foram pincelados e adiantados como prerrogativa de análise aspectos fundamentais da conjuntura mundial que marcaram profundamente a atuação do Estado brasileiro frente à economia e às decisões de substituição de importações de bens intermediários e de capital no processo de modernização autoritária da estrutura produtiva brasileira carreado pelo II PND, assim como uma maior independência nas relações internacionais e a perseguição a todo custo da elevação do país ao patamar de potência média pelo regime militar que se via então legitimado pelas altas taxas de crescimento econômico. Por outro lado, o empresariado industrial agiu frente aos desafios decorrentes da atuação do Estado de forma pragmática, rompendo a aliança econômica desenvolvimentista (como descrito na seção 2.2) ao rechaçar a política industrial do governo e se aproveitar da conjuntura em que as autoridades econômicas incentivaram o investimento pela via do endividamento no exterior, transferindo para o Estado suas dívidas antigas em moeda estrangeira e blindando suas posições microeconômicas das turbulências econômicas internacionais e dos movimentos de reafirmação da hegemonia e geopolítica norte-americanas, como se passará a analisar.

3.3. Geoeconomia, geoestratégia dos EUA e o fim do desenvolvimentismo no Brasil

Ainda que não seja o foco deste trabalho a discussão da geoeconomia como instrumento para projeção externa, argumenta-se que essa “arma de guerra”, fazendo referência a Blackwill

e Harris (2016), foi utilizada como braço da geoestratégia estadunidense⁷⁰ durante o acirramento das tensões entre os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na virada da política externa americana da década de 1970, ao aproximar-se da China como aliado econômico estratégico e romper com a paridade dólar-ouro em 1971. Além destas, outras medidas da política externa norte-americana durante os anos 1970 foram tomadas visando aumentar o poder dos EUA como emissor do dólar, dono da moeda internacional sem necessidade de lastro, ao aliviar sua restrição externa e ao mesmo tempo se proteger dos danos da crise dos anos 1960 (tensões com a URSS e Guerra do Vietnã). Na perspectiva de Metri (2017), as principais medidas da política externa dos EUA foram as que consolidaram a URSS e a China no território do dólar (ao exercer uma “diplomacia triangular”); a manutenção das relações com a Arábia Saudita para permanência da cotação do petróleo saudita exportado em dólares; e a preservação do poder norte-americano dentro do Fundo Monetário Internacional (FMI), a fim de bloquear qualquer reforma do sistema monetário internacional. A continuidade das iniciativas no plano geoeconômico, o que Tavares e Melin (1997) chamaram de “diplomacia do dólar”⁷¹, reafirmou a posição hegemônica norte-americana ao final da década de 1970 e início dos anos 1980 com a política de Volcker⁷² (choque de juros) que se seguiu ao segundo choque do petróleo. A combinação de política monetária restritiva e choque do petróleo provocou uma forte valorização do dólar e forçou a desvalorização das principais moedas frente à moeda norte-americana. Na esteira dos acontecimentos, os juros altos internacionais e as políticas de ajuste macroeconômico para debelar a inflação provocaram forte recessão no mundo nos primeiros anos da década de 1980, assim como o aumento da dívida externa no Terceiro Mundo que dobrou em poucos anos (Tavares e Melin, 1997).

⁷⁰ Embora os estrategistas Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski tenham centrado a visão geoestratégica para os EUA no eixo Leste-Oeste, nas relações com a Eurásia, durante e depois da Guerra Fria, de acordo com Padula (2017) pode-se afirmar que estes autores deram continuidade à geopolítica de clássica de Alfred Mahan e Nicholas Spykman ao absorverem a síntese geoestratégica spykmaniana baseada na posição geográfica dos EUA que justificava o intervencionismo na Eurásia e a hegemonia no hemisfério ocidental (visando a obtenção de recursos e territórios de segurança para formação de um território autárquico, caso necessário) ao mesmo tempo. Spykman coloca a América do Sul no perímetro de segurança dos EUA e a supremacia norte-americana não poderia sofrer ameaças em vista do seu objetivo de segurança mais amplo, de modo que o aparecimento de uma nova potência ou coalizão na América do Sul é considerado uma ameaça que deve ser vetada, ao passo que a hegemonia estadunidense na região deve ser mantida ao se promover uma constante dependência política e econômica dos seus Estados e evitar a projeção e alianças com potências externas.

⁷¹ Segundo Tavares e Melin (1997), em Pós-escrito: A reafirmação da hegemonia norte-americana, a diplomacia do dólar era de caráter preponderantemente econômico, destinando-se a enquadrar os sócios e principais competidores dos EUA no mundo capitalista.

⁷² Paul Volcker ficou conhecido por ter elevado drasticamente os juros norte-americanos após o segundo choque do petróleo, em 1979, quando era presidente do Federal Reserve, como descreve Serrano (2004, p.201-202).

A geoestratégia dos EUA para a América do Sul teve efeitos diretos sobre o desenvolvimentismo militar brasileiro e o braço geoeconômico da geoestratégia norte-americana para o mundo colocou um fim ao Estado empresarial produtivo no Brasil, ao vetar as pretensões do governo Geisel ao final da década de 1970. De acordo com McCann (2018, p. 262), a vitória de Fidel Castro em Cuba (1959) despertou a atenção dos EUA para a América Latina, dada sua disputa com a URSS, o que levou ao apoio direto norte-americano à ditadura militar no Brasil. Segundo McCann, em 1962 o “medo” de uma revolução ao estilo cubano no maior país da América Latina provocou a assistência militar norte-americana para o combate à ameaça comunista, mais tarde negada pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) no Brasil. Em 1964, a administração Johnson reconheceu o sentimento anti João Goulart e que favoreceu a intervenção militar brasileira e sua permanência no poder (McCann, 2018, p.265-266). Assim, os governos militares continuavam alinhados aos objetivos norte-americanos, agora mais do que nunca, ao eleger o inimigo interno e externo “comunista”. De acordo com Fiori (2008), apesar do alinhamento, o Brasil não teve uma maior participação na Guerra Fria durante os anos 1970 e os primeiros governos militares, ainda sem sentirem os efeitos da crise norte-americana, aproveitaram-se da disponibilidade de liquidez internacional que permitiu o afrouxamento da restrição externa brasileira, a aceleração das taxas de crescimento e a complementação da matriz industrial iniciada nos 1950 e 1960 com a produção de bens de capital e insumos fundamentais para a economia, conforme os objetivos estratégicos traçados pelos governos militares desenvolvimentistas. No entanto, como visto anteriormente, o endividamento externo decorrente teve severas consequências mais tarde, devido ao choque de juros, câmbio desvalorizado e recessão no país como resultado dos movimentos de reafirmação da hegemonia norte-americana no início dos anos 1980, constantes da geoestratégia estadunidense, em uma perspectiva geopolítica internacional.

No contexto de aparente enfraquecimento dos EUA nos anos 1970, Fiori (2003, p. 173) aponta que o governo Geisel, embora fiel ideologicamente ao anticomunismo dos EUA, manteve os objetivos estratégicos de autonomia e independência externa, buscando novamente a centralização e estatização econômica ao assumir um projeto de “potência intermediária”, que foi vetado pelos Estados Unidos da América⁷³, pelo empresariado brasileiro e capital

⁷³ Huntington (1975) identifica que as elites militares da América do Sul deixam de representar um fator de modernização do capitalismo e contrariamente, argumenta o autor que os regimes autoritários passam a funcionar como um fator de reforço dos estados nacionais, a partir da intervenção estatal crescente dos governos militares nos países. Neste sentido, conforme Santos (1995, p.218), Huntington influencia a política externa norte-americana no sentido de se realizar oposição às pretensões de maior autonomia nas relações internacionais dos países latino-americanos, como aconteceu no caso brasileiro.

estrangeiro, que recuaram ante a possibilidade de insolvência interna e externa do Estado, colocando um fim à era desenvolvimentista brasileira. Segundo McCann (2018, p. 272-275), foi durante o governo Geisel que se ensaiou uma política externa mais autônoma e ocorreu a quebra do acordo militar Brasil-EUA no ano 1977, em virtude das negociações do Brasil com a Alemanha para apoio ao programa nuclear brasileiro (que concorria com o programa nuclear argentino) e cancelamento do apoio norte-americanos aos regimes não democráticos em defesa dos direitos humanos no governo Carter.

Depois do milagre econômico brasileiro, de acordo com Fiori (2003, p.178-185), as Forças Armadas tiveram sua unidade ameaçada em virtude de disputas internas de poder⁷⁴, que não abarcam o escopo deste trabalho. Ao seu final, o regime vigente provocou descontentamento das regiões desfavorecidas, das massas populares urbanas e dos setores do capital que se acharam prejudicados, como analisado nos capítulos anteriores. Assim, a “fuga para frente”⁷⁵ do Governo Geisel ao tentar impor um novo movimento de centralização estatizante não encontrou os apoios sociais e políticos do início do regime militar e fracassou, acelerando o começo do fim das altas taxas de crescimento no país. Os governos militares foram amplamente criticados pela nova vertente estruturalista do “Capitalismo Tardio”⁷⁶ que olhava para o lado puramente econômico, agora “endógeno”, dos mecanismos de acumulação de capital, durante os anos de 1970 e 1980, conforme Fiori (2000, p. 33-42). Entre as críticas apontadas para o desenvolvimento brasileiro por essa vertente podem ser destacadas as altíssimas concentrações das propriedades agrárias e urbanas com a paralela concentração de renda; a falta de calibragem estratégica da política industrial; e a ausência de uma política externa mais agressiva, como consequências das políticas econômica e externa do Estado nas administrações militares que foram influenciadas pela geopolítica brasileira ao perseguirem a construção de uma economia industrializada e autárquica que se mostrou fragilizada em suas bases, uma vez que não priorizou nessa jornada reformas estruturais, maior participação social e um desenvolvimento econômico menos desigual, ao encerrar a trilha desenvolvimentista brasileira 1930 – 1980.

A era desenvolvimentista levou a cabo diversos projetos estratégicos industrializantes (siderurgia, petróleo, infraestrutura de transportes, armas, nuclear etc). Estes projetos em grande parte beneficiaram-se dos recursos e apoio norte-americano, em virtude do alinhamento político

⁷⁴ Para maiores detalhes ver Stepan (1986, p.41-55), *Os Militares: Da Abertura à Nova República*, e Chirio (2012, p. 197-204) *A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira*.

⁷⁵ Como em Fiori (2003, p.185), *O vôo da coruja*.

⁷⁶ Referência à obra icônica de João Manuel Cardoso de Mello, *O Capitalismo Tardio*.

e ideológico brasileiro com os EUA durante o período. Particularmente durante os anos 1970, a geoestratégia de reafirmação dos EUA com seu braço geoeconômico pressionou política e economicamente os governos militares brasileiros, que influenciados por suas escolhas desenvolvimentistas optaram por políticas econômica e externa que não encontraram os mesmos apoios políticos, econômicos e sociais do início do regime e acabaram por fracassar em seu intento de transformação do país em uma potência média como desejava o governo Geisel. Estes governos realizaram suas ações escolhendo o caminho da ausência de reformas estruturais, confinamento de classes e crescimento econômico desigual, o que culminou com o fim da era desenvolvimentista ao final da conjuntura crítica 1975-1980, no Brasil.

CONCLUSÃO

A história econômica brasileira mostra que o desenvolvimentismo militar ao final da conjuntura crítica 1975-1980 não teve os mesmos apoios do início do regime autoritário em 1964. No plano internacional, os Estados Unidos da América retiraram seu apoio aos governos militares em virtude de uma política externa de desestímulo ao fortalecimento dos Estados Nacionais da América Latina, que no Brasil foi materializada pelo rompimento de acordos internacionais e repúdio aos regimes não democráticos em defesa dos direitos humanos durante o governo de Jimmy Carter. A geoeconomia norte-americana de enquadramento das grandes potências no território do dólar afetou diretamente os países em desenvolvimento com a política de aumento dos juros internacionais, que elevou sobremaneira as dívidas externas e os problemas inflacionários decorrentes das tentativas de ajustes externos da balança de pagamentos no Brasil. Assim, os objetivos estratégicos de maior autonomia externa e elevação do país ao patamar de potência intermediária do governo Geisel foram vetados pelos EUA, em vista do novo movimento de centralização e estatização da economia brasileira representado pelo II PND. Desta maneira, as variáveis externas restringiram fortemente as principais possibilidades do desenvolvimento acelerado brasileiro capitaneado pelo Estado. No plano interno, a classe empresarial retira seu apoio ao pacto desenvolvimentista ante a possibilidade de insolvência interna e externa do Estado. A pesquisa realizada dá ênfase a como aconteceu o abandono do desenvolvimentismo militar pelo empresariado industrial no final da década de 1970, ao ressaltar que historicamente, o empresariado nacional não se posicionou ideologicamente de forma clara em relação ao regime, mostrando seu comportamento pragmático a respeito das questões econômicas e político-institucionais sobretudo. Então, ao mesmo tempo em que apoiou a instauração da ditadura em 1964, ao final da conjuntura crítica analisada nos anos 1970, a classe desencadeou a campanha antiestatização da economia e participou, ainda que ambigualmente, do processo de abertura política para um regime mais liberal, revelando que as razões econômicas e de natureza política relativas à perda do poder de influência sobre o processo decisório formaram a postura do empresariado nacional de retirada de apoio ao pacto desenvolvimentista, sem romper drasticamente com o regime.

A fim de se chegar aos resultados expostos da pesquisa, foram analisadas as relações da classe empresarial com o estado autoritário iniciando-se pela discussão da atuação do Estado e do papel do empresariado nacional na literatura, para em seguida se estudar a evolução do Poder Executivo federal, sua expansão e fortalecimento em detrimento do Legislativo, principalmente a respeito da aprovação da legislação econômico-financeira, o que possibilitou

o crescente intervencionismo estatal no plano econômico, sublinhando a forma como o Executivo exerceu seu poder no quadro institucional, a implantação das políticas econômicas e a reação do empresariado ante a atuação centralizadora do Estado autoritário. Neste sentido, no processo de modernização autoritária, foi destacada a participação e fortalecimento das empresas estatais no período analisado e o processo crítico de estatização da dívida externa privada, que mostrou uma vez mais o comportamento econômico pragmático do empresariado industrial frente aos incentivos das políticas industrial e econômica que foram rechaçadas, contrariando as expectativas das autoridades econômicas e frustrando as poucas possibilidades de continuidade do desenvolvimentismo militar.

Cabe ressaltar, que ao longo da evolução histórica, econômica e política estudada, foi durante a conjuntura crítica 1975-1980, no governo Geisel, que a centralização decisória teve seu auge, dadas as reformas administrativas que foram promovidas, o que levou ao esgotamento da representação corporativa nos poucos órgãos colegiados que sobreviveram às reformas, acentuando os mecanismos informais na articulação dos canais de negociação entre setor privado e burocracia estatal. Ao se tornarem cada vez mais restritos estes canais, começam a aparecer as atitudes de protesto da classe empresarial em oposição ao governo Geisel, que se intensificaram pelo afastamento crescente da classe do poder decisório e pelo descontentamento com as medidas da política econômica e crescimento do setor estatal na economia, o que contribuiu para estremecer as bases do regime autoritário legitimado pelas altas taxas de crescimento do milagre econômico brasileiro. Com a deterioração das condições econômicas do país, o acirramento do processo de substituição de importações de bens intermediários e de capital promovidos pelo II PND e o foco nas políticas voltadas às empresas estatais em detrimento das posições privadas do capital nacional, foram desencadeados os diversos protestos do empresariado durante a conjuntura crítica 1975-1980 que resultaram na campanha contra a estatização, que refletia a reação da classe empresarial ao crescimento acelerado da expansão estatal que passa a ser percebido como uma ameaça em vista do desequilíbrio de poder entre os agentes econômicos, colocando-se no nível inferior de força a empresa privada nacional. Embora em meio aos protestos, a classe empresarial busca não romper politicamente com o regime. Mesmo defendendo os ideais democráticos e a urgência da abertura política como solução das distorções econômicas provocadas pelo regime, o empresariado industrial optou por uma mudança sem cortes e perda de continuidade com o regime autoritário, dada sua relação histórica de aproximação com o poder do Estado.

Deste modo, a pesquisa objetivou instigar uma leitura crítica da classe empresarial em seus papéis político e econômico, a partir de sua trajetória histórica, mostrando suas posições

imediatistas e conservadoras que contribuíram para os graves problemas de desigualdade social e concentração de renda no país, ainda que, em última instância, estas posições da classe prejudicassem em prazo maior o fortalecimento do mercado interno de consumo, mola propulsora da economia, o que abre possibilidades para novas pesquisas a respeito da inserção do capital financeiro nacional na estrutura liberal e rentista do capital financeiro internacional, assim como sobre as motivações para a virada neoliberal na economia e política brasileira nas décadas de 1980 e 1990 e a aversão do “*big-business*” ao desenvolvimentismo no Brasil.

Por fim, pode-se concluir que, embora as variáveis externas tenham limitado os horizontes do desenvolvimento pretendido no Brasil, as forças internas definiram o caminho do desenvolvimento percorrido com seus erros e acertos, em que pesem as fundamentais participações do Estado e do empresariado nacional na escolha da sociedade pela via desenvolvimentista registrada na história econômica brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- AMSDEN, A. **A ascensão do “resto”: desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- ARIENTI, W. L. **Autoritarismo, Desenvolvimento e Relação Estado-Empresariado: tensão na implementação do II PND**. In: III Congresso Brasileiro de História Econômica e IV Conferência Internacional de História de Empresas, 1999, Curitiba. Anais do III Congresso de História Econômica, 1999. Disponível em: < <http://www.abphe.org.br/arquivos/wagner-leal-arienti.pdf> >. Acesso em: 18nov.2021, 10:40:50
- ASSIS, J.C; TAVARES, M. C. **O Grande Salto para o Caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.
- BASTOS, C.P; MAZAT, N. Apresentação, em Alexander Gerschenkron. **Atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. Contraponto, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo ideológico do Desenvolvimentismo 1930–1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BLACKWILL, R.D.; HARRIS, J. **War by othermeans. Geoeconomics and statecraft**. Belknap Press, Harvard, 2016.
- BOHN, S. Quasi-post-neoliberal Brazil: Social Change Amidst Elite Adaptation and Metamorphosis. North, L.; Clark, T. (Org.). In: **Dominant Elites in Latin America: From Neo-Liberalism to the ‘Pink Tide’**. Palgrave Macmillan, p.57-92, 2018.
- BOITO JUNIOR, A. **O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical**. São Paulo: HUCITEC, 1991.
- BOSCHI, R.R. Corporativismo Societal: A Democratização do Estado e as Bases Social-Democratas do Capitalismo Brasileiro. Em: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P.D. (org.), **Em Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.
- BOSCHI, R.R. **Elites Industriais e Democracia: Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **O Colapso de uma Aliança de Classes: A Burguesia e a Crise do Autoritarismo Tecnocrático**, São Paulo, Brasiliense, 1978.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado: Esboço de uma Economia Política Periférica**. São Paulo, Brasiliense, 1977.

BUKHARIN, N. **Imperialism and World Economy**. New York: International Publishers, 1929.

CAMPOS, R. O. **Economia, Planejamento e Nacionalismo**. Rio de Janeiro: APEC Editores, 1963.

CARDOSO, F.H.; FALLETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARDOSO, F.H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J.M. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CASTRO, A.B. Ajustamento versus Transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. Em Castro, A.B.; Souza, F.E.P (org.). **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHANG, H.J. **The Political Economy of Industrial Policy**, Cambridge U. Press, 1996.

CHIRIO, M. **A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

COUTINHO, L. **Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres**. In Fiori, J.L org. Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Vozes, Rio de Janeiro, 1999.

D'ARAÚJO, M.C.; CASTRO, C. (org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DAVIDOFF CRUZ, P. Endividamento Externo e Transferência de Recursos reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Revista Nova Economia – UFMG**, Belo Horizonte, v.5, n.1, p. 121-144, 1995.

DINIZ, E.; BOSCHI, R.R. Associativismo e Trajetória Política do Empresariado Brasileiro na Expansão e Declínio do Estado Desenvolvimentista. Em: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P.D. (org.), Em **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

DINIZ, E. **Modernização Autoritária: O Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

DOMHOFF, G. W. **Who rules America: power and politics**, New York: McGraw-Hill, 2006.

DREIFUS, R. **O Jogo da Direita na Nova República**. Petrópolis: Vozes, 1989.

EVANS, P.B; SKOCPOL, T; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1985.

FIORI, J. L. **Estado e Desenvolvimento, na América Latina: notas Para um Novo Programa de Pesquisa**. CEPAL, 2013.

FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. Em Fiori J.L.; Medeiros, C.A.; Serrano, F. (org.) **O Mito do colapso do poder americano**, Rio de Janeiro: Record, 2008.

FIORI, J. L. **O voo da coruja**, Rio de Janeiro: Record, 2003.

FIORI, J. L. Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (org.) **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIORI, J. L. Estados, moedas e desenvolvimento, in: FIORI, J. L. (org.). In: **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**, Petrópolis, Vozes, 1999.

FURTADO, C. Subdesenvolvimento e Dependência: As Condições Fundamentais. In: **O Mito do Desenvolvimento Econômico**, p. 77 - 94. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HAGGARD, S. **Developmental States**, Cambridge University Press, 2018.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIRSCHMANN, A. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America, **The Quarterly Journal of Economics**, v. LXXXII, n. 1, 1968.

HUNTINGTON, S.P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Ed. da USP, 1975.

KALDOR, N. **Causes of Growth and Stagnation in the World Economy**. Cambridge University Press, 2007.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso**. Dissertação para professor titular submetida ao departamento de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978.

MARX, K. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MCCANN, F.D. **Brazil and the United States during World War II and Its Aftermath - Negotiating Alliance and Balancing Giants**. Palgrave Mcmillan, 2018.

MEDEIROS, C.A. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico, Econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.49-76, 2001.

MELLO, J.M.C. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

METRI, M. A Diplomacia Monetária dos Estados Unidos nos Anos Setenta. **Revista Tempo do Mundo – Ipea**, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p. 155-178, 2017.

MOTTA, M. Pacote de Abril. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. Capítulo 1: p. 3-10, 1990.

O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario: Triunfos, Derrotas y Crisis**. Fundação Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1996.

PADULA, R. **O Debate Geoestratégico nos Estados Unidos: O Lugar da América Latina e da Eurásia**. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt12-24>>. Acesso em: 13abr.2021, 16:32:50

PINHO, C.E.S. As Respostas Políticas do Nacional Desenvolvimentismo Autoritário à Crise Econômica Estrutural (1973-1985). **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 40, nº 2, p. 411-431, Abril-Junho, 2020

PINTO, A. Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural da América Latina. In: Bielschowsky (org.), **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 2, p.567 -588. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PRADO JÚNIOR, C. **A Revolução Brasileira e A Questão Agrária**, São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. Em BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro, Record, COFECON, CEPAL, 2000.

REIS, D.A. **Ditadura Militar, Esquerdas e Sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

RODRIGUES, N. **Só os Profetas Enxergam o Óbvio: Frases Inesquecíveis de Nelson Rodrigues**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020.

SCHWAN-BAIRD, D.M. **Ideas and Armaments: Military Ideologies in the Making of Brazil's Arms Industries**. Maryland: University Press Of America, 1997.

SANTOS, T. **Evolução histórica do Brasil: da colônia à crise da Nova República**. Petrópolis: Vozes, 1994.

SANTOS, T. The Structure of Dependence. In: **The American Economic Review**, vol.60. May: 1970, p.231-236.

SARMENTO, C.E.; ALBERTI, V. O Dossiê Ministério da Fazenda do Arquivo Ernesto Geisel: fontes sobre a gestão de Mario Henrique Simonsen. D'Araújo, M.C.; Castro, C. (org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SERRANO, F. Relações de poder e a política econômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. Em Fiori J. L. (org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

STEPAN, A. **Os Militares: Da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito: A reafirmação da hegemonia norte-americana, Em Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (org.) **Poder e Dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, M.C. **Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro. Ensaio sobre a Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

WEBER, M. **The Theory of Social and Economic Organization**. Free Press Organization, 1964.

WEFFORT, F.C. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.