

# **Desenvolvimento econômico brasileiro no século XX: uma interpretação crítica<sup>1</sup>**

Braulio Santiago Cerqueira<sup>2</sup>

## **Resumo**

*O artigo constrói uma interpretação sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro que teria vigorado ao longo da maior parte do século XX. Partindo da revisão de algumas análises heterodoxas sobre o assunto, tenta-se chegar a uma visão própria. Com base em interpretação histórica, na primeira parte são estudados os elementos responsáveis pelo crescimento do país no período em foco, o contexto internacional, ciclos e distribuição de renda, a questão do financiamento, e o Estado. A segunda e última parte do artigo versa sobre os determinantes da crise do modelo que se explicita nos anos 80. Em alguns momentos do texto, diálogos são estabelecidos com a visão hegemônica – na década de 90 – sobre o desenvolvimento capitalista brasileiro: a análise do Consenso de Washington.*

## **Introdução**

Nos anos 90, após uma década inteira de crise caracterizada por baixos níveis de investimento, semi-estagnação do PIB, e forte instabilidade macroeconômica, muda a ênfase dos economistas na discussão sobre a natureza dos principais problemas da economia brasileira. Com efeito, após um período no qual as preocupações dos economistas estiveram predominantemente voltadas para os problemas imediatos da economia – geração de megasuperávits comerciais para saldar os compromissos relativos aos juros da dívida externa, e inflação –, vai-se disseminando e tornando hegemônica a interpretação de que nossos problemas não seriam conjunturais, mas estruturais.

Sob esta nova e predominante perspectiva, a “década perdida” expressaria a crise do “modelo de desenvolvimento” brasileiro de Substituição de Importações (SI) que teria perdurado, aproximadamente, de 1930 a 1980. A SI é entendida como um processo de progressivo fechamento

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Anna Ozório de Almeida, Fernando Mattos e Lício da Costa Raimundo pelos comentários e sugestões a uma versão anterior do artigo, isentando-os das possíveis falhas e omissões remanescentes.

<sup>2</sup> Mestrando – UNICAMP. Instituto de Economia (IE).

da economia nacional à economia internacional resultante da internalização deliberada de amplas parcelas da estrutura industrial, com a conseqüente redução do coeficiente de importações do país. As características mais patentes deste modelo seriam o intervencionismo exacerbado do Estado na economia e o excesso de proteção ao mercado interno. Estas características em conjunto seriam as responsáveis pela reconhecida baixa produtividade/competitividade da indústria nacional, pouca capacidade inovacional, má alocação de recursos na economia, inchamento do Estado com reflexos negativos sobre o déficit público, propiciando a corrupção, não-aproveitamento das vantagens decorrentes de uma inserção ampla nos fluxos de comércio internacional, enfim, pelo baixo dinamismo da economia nos anos 80, quando o modelo se esgotava (com a mudança internacional da revolução tecnológica que passava a exigir mais eficiência). Por isso, não teríamos sido capazes de responder adequadamente aos desafios impostos pela crise da dívida, pelo contrário, o Estado inchado, acumulando sucessivos déficits públicos, teria lançado o país às altas taxas de inflação e à estagnação.

Tal enfoque sobre os problemas fundamentais da economia brasileira, e das economias da América Latina em geral, popularizou-se sob a alcunha “Consenso de Washington” (CW), por estar ligado originalmente a membros das altas hierarquias políticas e administrativas americanas, e aos economistas de instituições financeiras internacionais e de organismos econômicos do governo dos Estados Unidos – em geral ortodoxos – sediados em Washington (Fanelli et al. 1992).

Em suma, na década de 90, ressurgiu entre os economistas a preocupação com uma dimensão não-conjuntural dos problemas econômicos, reaparecem colocações sobre “desenvolvimento” e problemas ou “reformas estruturais”. Entretanto, apesar do renascimento destas questões, deve-se notar que, na realidade, não há um verdadeiro “debate” sobre elas. O que existe é o paulatino predomínio de uma visão sobre os problemas de longo prazo que não sofre contestação acadêmica substantiva organizada. Assim, por exemplo, tornou-se comum na academia – e não só na imprensa – supor que a “natureza” das chamadas reformas estruturais é aquela preconizada pelo CW fruto de sua interpretação sobre o processo de SI: privatização das estatais, abertura ampla e rápida da economia, diminuição do tamanho do

Estado, etc.<sup>3</sup> Tudo se passa como se existisse uma “verdade” que deveria ser aceita pelos economistas com bom senso. Nosso objetivo neste artigo – que na realidade é um ensaio de economia política – é demonstrar a possibilidade da construção de uma interpretação alternativa sobre o “modelo de desenvolvimento” brasileiro que teria vigorado na maior parte do século XX, interpretação baseada em alguns autores não-ortodoxos que escreveram sobre o assunto.

O ensaio é composto de duas partes principais: a primeira trata de definir o modelo de desenvolvimento brasileiro, com base em revisão crítica de parte da literatura não ortodoxa sobre o tema; a segunda versa sobre os determinantes de sua crise que se explicita nos anos 80.<sup>4</sup>

## **1 O modelo histórico de desenvolvimento**

O que é um modelo histórico de desenvolvimento? Como defini-lo ou caracterizá-lo? Uma vez definido, seria o modelo invariante ao longo de toda a sua vigência ou a própria definição permite algumas mudanças, de um período para outro? Quando nasce e quando se esgota determinado padrão de desenvolvimento; afinal, o modelo vai de 1930 a 1980, ou de 1956 a 1976/80? Todas as indagações devem ser objeto de discussão nesta parte. Para facilitar a exposição, primeiro serão brevemente revistas algumas interpretações sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil baseadas em alguns autores, assim os chamemos, heterodoxos; só depois, tentaremos responder por nossa conta às inúmeras perguntas levantadas.

### **1.1 Desenvolvimento capitalista no Brasil: algumas interpretações**

Cardoso de Mello (1982) propõe analisar os processos de industrialização a partir de uma dupla perspectiva: em última instância,

---

3 John Williamson, o autor que cunhou a expressão Consenso de Washington, resume sua “agenda” nos seguintes pontos: “*A summary description of the content of this Washington agenda is macroeconomic prudence, outward orientation, and domestic liberalization*” (Williamson, 1990:1). No mesmo texto, ver as dez políticas preconizadas pelo CW listadas pelo autor.

4 A própria definição do que seja um “modelo de desenvolvimento”, como veremos, envolve bastante controvérsia. Não pretendemos esgotar o assunto nas páginas de um pequeno ensaio; a intenção é apenas estimular o debate em torno de alguns fatos estilizados e demonstrar, como já foi dito, a possibilidade de construção de uma interpretação sólida sobre o desenvolvimento brasileiro no século XX diferente da hegemônica.

seriam determinados por fatores externos, pela fase de desenvolvimento do capitalismo e, em primeira instância, por fatores internos, vale dizer, pelo passado concreto de cada país. A industrialização é vista como o processo de constituição de forças produtivas capitalistas em um país. No Brasil, após um período de crescimento industrial iniciado em fins do século XIX e que vai até 1930, teria propriamente início, em 1933, a industrialização<sup>5</sup> que iria completar-se com o Plano de Metas por meio da implantação “num golpe” [- do -] “núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial” (Cardoso de Mello, 1975:110). O país, então, passaria a contar com forças produtivas especificamente capitalistas. O que interessa reter para nossos objetivos é que, para Cardoso de Mello, o período que vai de 1933 a 1960 teria sido dominado pela lógica da implantação de uma complexa estrutura industrial no país – ainda que a última fase da industrialização (o Plano de Metas) tenha trazido diferenças importantes em relação às predecessoras –, estrutura que uma vez montada passaria a caminhar por si mesma; a partir de 1960 (pelo menos, é isto que se pode inferir de O capitalismo tardio), a dinâmica de crescimento se assemelharia à dos países centrais, e os conhecidos problemas do subdesenvolvimento – pobreza, desigualdade de distribuição de renda forte, indicadores sociais ruins – poderiam ser resolvidos, bastando para isso vontade política. Afinal, a base produtiva aqui constituída possibilitaria a distribuição dos frutos do progresso técnico para o grosso da população, sem comprometer a acumulação.<sup>6</sup>

Conceição Tavares, em uma primeira aproximação, parece compartilhar a mesma visão que Cardoso de Mello. Um pouco mais de cuidado na leitura de alguns de seus trabalhos permite identificar importantes diferenças. O Plano de Metas também é visto como uma inflexão importante na economia, mas a implantação de parte do DI (departamento produtor de bens de capital) no país entre 1956/60, não confere autodeterminação ao

---

5 O período de simples crescimento industrial ou de “nascimento e consolidação do capital industrial” diferencia-se da industrialização na medida em que a dinâmica da acumulação ainda é regida pelas exportações de primários. A expansão industrial neste período (1888 a 1933), no fundo, subordinou-se à expansão do capital cafeeiro ligado ao setor externo.

6 A seguinte passagem da Tese de Doutorado de Lídia Goldenstein encerra interpretação semelhante à nossa: “Cardoso de Mello (...) constrói sua periodização com a preocupação de provar que tínhamos autonomia de decisões e, portanto, os problemas existentes eram erros de política econômica, frutos de um Estado autoritário. Tratava-se, portanto, de uma questão de política” (Goldenstein, 1994:43).

capital – conceito com o qual, na prática, a autora não trabalha. Vejamos como a autora desenvolve sua interpretação. O conceito de substituição de importações, segundo Tavares, não pode ser utilizado para entender a dinâmica da industrialização de 1930 a 1980, pois, não se aplica a todo período. Substituição de importações, entendida como “...um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial” (Tavares, 1972:41),<sup>7</sup> é um conceito que não capta importantes mudanças ocorridas em meados dos 60 quando setores novos se implantam sem demanda preexistente, e o Estado assume novos papéis decorrentes das necessidades de infra-estrutura exigida pela indústria pesada; em suma, a decisão de continuar a industrialização naquele momento transcendia a lógica dos estrangulamentos externos e a dinâmica, a partir dali, ganhava novos contornos.<sup>8</sup> O ponto a ressaltar, em termos dinâmicos, é que a implantação de parte do DI na economia – para a autora – teria feito com que, a partir dos anos 60, os efeitos multiplicadores da renda das decisões de gasto autônomo não mais “vazassem” por inteiro para fora, mas se refletissem em aumentos de renda também no interior da economia nacional (algo inexistente no período de SI). Neste sentido, em “alguma medida”, e isto faz “inteira” diferença em relação a Cardoso de Mello, a dinâmica interna passa a se assemelhar à dinâmica multiplicador/accelerador existente nos países centrais, apesar do fato de que aqui o forte peso do investimento público, o caráter concentrado dos blocos de investimento no tempo e o peso relativo pequeno do DI na estrutura industrial façam com que os ciclos puxados pelo investimento assumam características peculiares.<sup>9</sup>

Interessa reter dois pontos principais da análise de Tavares. Em primeiro lugar, a ênfase nas fontes principais do processo de crescimento: durante a SI, os estrangulamentos externos; depois do Plano de Metas, o

---

7 Definida deste jeito, SI se diferencia do conceito formal ortodoxo que a entende apenas como fechamento progressivo da economia. Para maiores esclarecimentos, ver a discussão feita pela autora em seu clássico ensaio sobre o tema (Tavares, 1972).

8 Vale lembrar que ao formular o conceito de SI, Tavares assumia que o Plano de Metas ainda se encaixava na definição, ou seja, era mais um passo na SI (Tavares, 1972). Já em sua Tese de Livre-Docência Tavares (1974), assume a posição por nós explicitada, afirmando que o período de SI “genuína” estaria circunscrito aos anos compreendidos entre 1933/55, também chamados por Cardoso de Mello de período da industrialização restringida. E de fato, se o conceito for levado às suas últimas conseqüências, deve referir-se apenas ao período entre 1933/55.

9 Para maiores detalhes, ver Tavares (1974; 1978).

processo multiplicador/acelerador com diferenças em relação ao centro; é este o critério da autora para dividir o período. Em segundo lugar, deve-se ressaltar o fato de sua definição do processo de SI ser diferente do que, comumente, é entendido por economistas mais ortodoxos (simples redução do coeficiente de importações).

Francisco de Oliveira (1977), estabelece diálogo direto com as formulações de Cardoso de Mello, para criticá-las. O eixo constitutivo de sua análise está na identificação do padrão de acumulação que se gesta na economia durante o Plano de Metas e permanece até os anos 80. Tal padrão ou modelo se caracterizaria por dois fatores fundamentais: predomínio do DIII (departamento produtor de bens de consumo duráveis) na dinâmica industrial, setor implantado “num só golpe” durante o Plano de Metas, ao mesmo tempo em que se atrofiava o DI nacional; e forte presença do capital estrangeiro sob a forma de fluxos crescentes de investimento direto externo, em um primeiro momento, e sob a forma de empréstimos em moeda estrangeira, em um segundo momento. Por que a presença do capital externo? Porque a demanda crescente por bens de capital durante a expansão do DIII aumentaria as importações que, na ausência de produção voltada para a exportação, deveriam ser cobertas por saldo positivo em outras contas do balanço de pagamentos. Estas duas características juntas irão fazer, na opinião do autor, com que o modelo favoreça e dependa da concentração de renda: a liderança de bens de luxo na dinâmica industrial em um país de renda baixa só pode ser mantida via crescente concentração de renda, e a presença de empresas estrangeiras nos setores líderes com suas estruturas oligopólicas favorece os lucros em relação aos salários, em razão do poder de mercado destas empresas que se expressa na fixação de altos *mark-ups*. Vejamos uma passagem do autor relacionando distribuição de renda e estrutura industrial: “A simples existência de um DIII em uma economia subdesenvolvida já é, em si mesma, sinal de concentração da renda” (Oliveira, 1977:89).

Este padrão de acumulação acabaria repondo a dependência do país em relação ao exterior de duas formas: primeiro, a ausência de um DI plenamente constituído estaria fazendo com que, recorrentemente, as importações superassem as exportações durante o processo de crescimento normal; finalmente, a produção voltada para o mercado interno, aliada à propriedade de capital estrangeiro, geraria recorrentes problemas de balanço de pagamentos, pois as ETs (empresas transnacionais) desejam realizar seus

lucros em moeda internacional forte, mas o país não gera as divisas necessárias para que estes ganhos no mercado interno possam ser remetidos para fora. No fundo, o novo modelo de desenvolvimento implantado durante o governo JK teria recolocado a dependência, só que em outras bases. Não por acaso, Oliveira (1977) quando trata das inflexões de 1961, 1967, e 1973 no processo de crescimento, atribui papel primordial à conjuntura internacional, por vezes favorável, por vezes desfavorável ao crescimento interno, algo em franco contraste com, por exemplo, as colocações de Belluzzo & Tavares (1978), que enfatizam o papel determinante da dinâmica interna na explicação do movimento da economia a partir de 1956.<sup>10</sup>

Em suma, Oliveira chama a atenção para três pontos deixados de lado pelos autores que até agora analisamos: o papel central desempenhado pelo consumo de duráveis no modelo; a reposição da dependência – expressa em problemas recorrentes em balanço de pagamentos durante o crescimento – quando ETs entram no país com vistas a produzir para o mercado interno e não se introduz a totalidade do DI; e a forte relação entre estilo de crescimento e distribuição concentrada da renda.

Castro & Souza (1985), em trabalho já clássico, enxergam uma fratura no padrão de desenvolvimento quando da opção do regime militar em 1974 pela consecução do II PND: o estilo de crescimento até ali puxado pelos duráveis de consumo sofreria alteração, já que a idéia era privilegiar, desde então, as indústrias de base de bens de capital, reforçando o capital nacional, e as de bens intermediários. A “estratégia de 74” não só teria sido fundamental para a preservação da estrutura industrial herdada do período anterior em um momento em que o choque do petróleo e a tendência natural da economia prometiam um período de depressão, como também permitiu, na visão dos autores, a instauração de novos horizontes para a economia nos anos 80, quando a maturação dos investimentos do II PND acabou redundando na emergência dos “superávits estruturais”.

---

<sup>10</sup> A passagem seguinte leva às últimas conseqüências o que dissemos sobre estes dois autores: “os desequilíbrios agudos no balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária que caracterizam o final dos períodos relativamente curtos de expansão, mais do que determinantes da crise interna, são uma manifestação do esgotamento da fase expansiva. Dito de outra maneira, os mecanismos endógenos de expansão e realimentação dinâmica se esgotam, agravam-se as tensões inflacionárias e se tornam mais agudos os problemas de pagamento da dívida interna e externa, e não ao revés, como é corrente em certas interpretações do tipo limites externos do crescimento ou crise de crédito” (Belluzzo & Tavares, 1978:122-3).

Mais recentemente, Lídia Goldenstein (1994) revisa a literatura sobre dependência e subdesenvolvimento – em Tese de Doutorado já citada – para, dentre outros objetivos, criticar Castro & Souza. No Brasil, entre 1930 e 1980, teria vigorado determinado modelo histórico de desenvolvimento, modelo definido pela junção de um padrão de financiamento com um padrão industrial. A industrialização, neste longo interregno, teria dotado a economia de estrutura industrial mais ou menos semelhante à dos países centrais, com a diferença de possuir um DI menor em termos relativos, e ter menos autonomia tecnológica – este o padrão industrial gestado. Porém, o cerne de seu trabalho está no que define como padrão de financiamento, a

“forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista...”  
[– que –] “resulta, antes de mais nada, das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si (...) além das relações entre estes três agentes – Estado, capital nacional e capital internacional – e os diferentes segmentos da classe trabalhadora” (Goldenstein, 1994:58).

Em que pese alguns problemas inerentes ao conceito acima – a pouca instrumentalidade, por exemplo, nos parece evidente<sup>11</sup> –, parece interessante a proposta de atentar para as relações de poder por trás do desempenho econômico do período, aliás, um *insight* retirado de José Luis Fiori. Além disso, tocar na questão do financiamento é, sem dúvida, importante, ainda que desconsideremos o conceito mais amplo de padrão de financiamento (sua crítica a Castro & Souza e ao II PND será desenvolvida na segunda parte do artigo).

Por último, discorramos sobre alguns interessantes pontos levantados por Canuto (1994) em sua Tese de Doutorado. Para o autor, o período que vai de 1956 a 1980 é marcado pela implantação/ expansão/consolidação da indústria pesada no país. Tomando emprestado alguns elementos da análise de Conceição Tavares, chama a atenção para o fato de que a internalização de parte do DI na segunda metade dos anos 50 teria conferido autonomia ao dispêndio em investimento e proporcionado à economia efeitos multiplicadores antes inexistentes. Outros traços do período teriam sido a importância significativa do investimento público, do capital estrangeiro, e a permanência de salários baixos, impedindo que os mercados para bens

---

<sup>11</sup> Mais à frente, explicitaremos com cuidado nosso ponto de vista.



duráveis se expandissem muito, internamente. O mais importante, porém, está na consideração, pelo autor, do favorável contexto externo que teria permeado todo o período, uma observação que deve ser por nós retida.

Tendo discorrido a respeito da visão geral de vários autores, devemos agora selecionar o que devemos reter. Em primeiro lugar, não há um critério único de definição do que seja um modelo de desenvolvimento. Francisco de Oliveira, em sua definição enfatiza a liderança de um setor na dinâmica industrial e a estrutura de propriedade do capital; Goldenstein afirma que um modelo é constituído por determinado padrão industrial e um padrão de financiamento; Conceição Tavares centra o foco na dinâmica interna de crescimento; Castro & Souza também pensam na dinâmica interna, mas vêem ruptura em 1974. O que se pode concluir desta profusão de interpretações é que nem quanto ao significado do conceito há unanimidade. Por outro lado, o fato de termos explicitado algumas visões sobre o assunto nos ajudará a formular a nossa própria visão, que não pretende ser uma “colcha de retalhos”, mas que, sem dúvida, se nutrirá de algumas das reflexões anteriores.

## **1.2 O modelo histórico de desenvolvimento brasileiro**

Tentemos, então, construir nossa própria interpretação do modelo histórico de desenvolvimento brasileiro. Para esta tarefa é importante termos em mente o caráter crucial da interpretação histórica, para melhor compreensão dos traços estruturais da economia, algo enfatizado por Furtado, o teórico por excelência do desenvolvimento econômico:

“Essa tarefa explicativa” [ – a de explicar o desenvolvimento econômico – ] “projeta-se em dois planos. O primeiro... exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes... O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata. Não basta construir um modelo abstrato e elaborar a explicação de seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com a realidade histórica” (Furtado, 1983:15).

Caio Prado Jr. é ainda mais radical do que Furtado nas colocações sobre o papel da história na análise do desenvolvimento:

“...o desenvolvimento e crescimento econômico constituem tema essencialmente histórico, e ao contrário do tratamento que lhe vem sendo dado pelos economistas..., não pode ser incluído em modelos analíticos de alto nível

de abstração, e deve ser tratado na base da especificidade própria e das peculiaridades de cada país” (Prado Jr., 1989:15-6).

Tendo as colocações acima em mente, os seguintes passos serão dados para a construção de nosso modelo, passos sugeridos pelo trabalho de Serra (1978): primeiro proceder-se-á a uma descrição dos traços básicos da economia brasileira no pós-guerra (alguns destes traços vêm desde os anos 30); à luz das informações, partiremos para a interpretação, que deve ter em mente um “condicionante” mais geral: a situação vigente na economia internacional; por último, para fechar a caracterização, uma discussão sobre a natureza do Estado no Brasil será feita.

### **1.2.1 Caracterização empírica do período**

Em um espaço de 35 anos entre 1945 e 1980 a economia brasileira, em média, cresceu 7% ao ano, tendência que já se vinha esboçando nos anos 30. É indubitável que este crescimento foi puxado pela expansão da produção industrial voltada para o mercado interno e, dentro da indústria, os setores que mais se destacaram, principalmente após o Plano de Metas, foram o produtor de duráveis de consumo e o de bens de produção, dados que contrariam a afirmação de Francisco de Oliveira, segundo a qual teria a produção do DI se atrofiado (mesmo em termos relativos) após o governo JK. Também é indubitável a progressiva diminuição do coeficiente de importações da economia no período, traço amplamente ressaltado pelos defensores do Consenso de Washington; as exportações, por sua vez, principalmente nos anos 70 tiveram sua pauta diversificada, não obstante o coeficiente relativamente baixo. Os indicadores sociais, apesar do forte dinamismo da economia supracitado, pioraram e a distribuição de renda tornou-se mais concentrada. A inflação perdurou ao longo de todo o período, acelerando-se nos momentos de descenso cíclico no início dos 60 e em meados dos anos 70. Em 1980, possuíamos uma estrutura industrial bastante semelhante à dos países centrais em termos de diversificação; apenas chamava a atenção o baixo peso relativo do DI na economia (15% da produção industrial) em comparação aos países centrais (40% da produção industrial).<sup>12</sup> De qualquer forma, podemos afirmar que o Brasil chegou aos anos 80 como o país periférico com a estrutura industrial mais completa e

---

<sup>12</sup> Os dados aos quais nos referimos encontram-se em diversas tabelas do artigo de Serra (1978).

diversificada e com maior complementaridade. Também sobressai, no período, a presença marcante do Estado na economia, não apenas provendo infra-estrutura básica e coordenando decisões, mas também produzindo diretamente alguns bens, principalmente intermediários, por meio das tão comentadas empresas estatais; não deixa de ser curioso notar que, apesar da ampla intervenção do Estado na economia brasileira – notadamente superior à intervenção presente nos países ocidentais do norte –, a carga tributária bruta no país, mesmo após as reformas tributária e financeira implementadas pela gestão Campos/Bulhões no regime militar, nunca tenha ultrapassado 25% do PIB, cifra bastante inferior à de um país como os Estados Unidos (em torno de 40% do PIB), que ao lado da Inglaterra, aparece como um dos paradigmas do liberalismo econômico. Ao lado da ampla presença do Estado na economia, encontramos nos setores líderes do crescimento a significativa presença do capital estrangeiro, detentor das principais empresas nestes setores que puxaram o crescimento. Nos anos 70, por sua vez, mudou a relação do capital estrangeiro com o país: se na segunda metade dos anos 50 vinha sob a forma de capital de risco, nos anos 70 passa a entrar sob a forma de vultosos empréstimos externos – até 1973, principalmente para o setor privado; depois, para o setor público.

Seguindo a observação de Canuto (1994) a respeito da importância do contexto internacional para entender o ocorrido internamente no período, descrevamos sucintamente o cenário internacional do pós-guerra. Grosso modo, o que se convencionou chamar em economia internacional de período de Bretton Woods – 1945 a 1971 – coincidiu com a fase de ouro do capitalismo liderada pela incontestável hegemonia econômico-político-militar dos Estados Unidos. Para a periferia, interessa ressaltar três características presentes no período: a estabilidade da base técnica – fordista – vigente e seu espraiamento pelo mundo; o crescente interesse das ETs por alguns destes países na segunda metade dos anos 50; e a forma que tomou a crise do arranjo de Bretton Woods nos anos 70. Discorramos mais sobre este último ponto.

Os crescentes déficits em conta corrente dos Estados Unidos, aliados à perda de competitividade relativa deste país em relação aos outros países centrais, aos poucos foram erodindo a incontestável hegemonia americana. Em 1971, teve-se que abandonar o regime de paridade do dólar com o ouro; em 1973, optou-se por um regime de taxas de câmbio flutuantes, novidade no pós-guerra. Antes disto, em meados dos 60, começou a se desenvolver um

circuito alternativo de crédito e títulos composto por bancos não-sujeitos às restrições jurídicas tradicionais que trabalhavam com moedas distintas de sua localização, em geral dólares – era o chamado euromercado, cujos principais usuários, nos anos 60, foram as grandes empresas mundiais e os governos dos países centrais. No final dos anos 60 e início dos 70, os países da América Latina começaram a ter acesso aos empréstimos privados internacionais feitos por estes bancos; mais do que isso, após o primeiro choque do petróleo, quando a demanda por crédito dos países desenvolvidos se retraiu em função das quedas nas taxas de crescimento, e uma enxurrada de dólares provenientes dos superávits da OPEP invadiu o euromercado, os chamados países em desenvolvimento passaram a ser privilegiados no recebimento de novos empréstimos. O Brasil, ao longo de todo este processo, não deixou de “aproveitar” nenhuma das oportunidades abertas pelo cenário internacional.

### **1.2.2 Interpretando o modelo brasileiro**

Tendo exposto as principais características do período, chegou o momento de interpretar o ocorrido. A nossa definição de modelo histórico de desenvolvimento tem como “condicionante” mais geral o cenário internacional,<sup>13</sup> por outro lado, optamos por um critério para definir o período no qual vigorou o modelo: a identificação dos elementos responsáveis pela expansão da economia, ou seja, o modelo perdura enquanto a expansão da economia responde a alguns elementos, estes sim, invariantes; já a definição do modelo deve ser feita com base no estudo da dinâmica da economia, o que implica identificar setores líderes; “explicar” a forte presença do Estado e do capital estrangeiro, comentar algo sobre os ciclos; abordar a questão do financiamento; examinar as relações entre pobreza e distribuição de renda, de um lado, e dinamismo industrial, de outro; por último, ou concomitantemente, devemos tentar explicar o mote da ação estatal no período (mais à frente, será entendida a necessidade de nos

---

13 Em Cardoso de Mello (1982), a “determinação em última instância” cumpre um papel bem definido, importante porém restrito, em sua análise da industrialização: o momento ou estágio do capitalismo internacional no qual se deu a industrialização no Brasil (retardatária) trouxe descontinuidades significativas ao processo – idéia retirada das colocações originais de Prebisch na CEPAL. Em nossa interpretação, tomar o cenário externo como condicionante do modelo significa considerar não apenas a importante dimensão do capitalismo internacional ressaltada por Cardoso de Mello, mas também suas inter-relações com a periferia em distintos momentos.

aventurarmos por este último caminho). Com estes elementos, chegaremos à nossa visão do modelo histórico de desenvolvimento.

- **A temporalidade do modelo**

O que teria determinado a forte expansão da economia no período anterior aos anos 80? Canuto (1994) parece dar uma boa resposta para o período que vai de 1956 a 1980: a complementação de estrutura industrial semelhante à dos países desenvolvidos e o investimento público. Defendemos, entretanto, que o período que vai do início da década de 30 até 1980 é o período de vigência do modelo de desenvolvimento que queremos definir. Por que isto? Porque a estrutura industrial com a qual se chega em 1980 começa, de fato, a ser implantada em 1933; é a partir deste momento que a lógica da expansão industrial predomina como fonte de crescimento em vez das exportações de produtos primários. E a lógica econômica desta complexa e difícil expansão industrial é a gradativa conformação de uma indústria completa em todos os seus níveis, DI, DII, e DIII, voltada para o mercado interno. Cada uma das lacunas da estrutura industrial em cada momento oferece oportunidades de ganho às frações de capitais apoiadas pelo Estado.

Neste ponto, alguns esclarecimentos se fazem necessários. Não estamos propondo que se veja o período 1930/80 pela ótica da substituição de importações como definida por Tavares. Quanto a este ponto concordamos com a autora, afinal mudanças substanciais ocorrem na economia após a implantação de parte do DI, mudanças que, como já discutimos atrás, não são captadas pelo conceito de substituição de importações. Aliás, após 1960, ainda que, como Canuto, possamos afirmar que a complementação da estrutura industrial governe as possibilidades de expansão da economia ao lado do investimento público, outros elementos também passam a estar presentes na determinação dos ciclos internos como, por exemplo, o investimento privado e principalmente os gastos em consumo durável, características certamente ausentes nas formulações dos que trabalham com o conceito de substituição de importações.<sup>14</sup> Portanto não vemos SI entre 1930 e 80, mas acreditamos que o fato de o período

---

<sup>14</sup> Aqui nos referimos ao conceito de substituição de importação trabalhado pela CEPAL e por Conceição Tavares que transcende o âmbito formal. A definição formal de substituição de importação, utilizada inclusive pelos que compartilham da visão do Consenso de Washington, já explicitamos na Introdução.

presenciar a progressiva constituição de determinada estrutura industrial confere uniformidade ao mesmo, uniformidade entendida no sentido preciso acima. Outro esclarecimento: evitamos utilizar o termo industrialização para o período, pois, seu uso na forma como é definido por Cardoso de Mello (constituição de forças produtivas capitalistas) pode levar à falsa idéia de autodeterminação do capital; mais do que isso, a forma como Cardoso de Mello define a industrialização pesada – implantação, em um só golpe, do DI – pode trazer problemas quando se olha para o II PND e se nota que houve um “segundo golpe” na implantação da indústria pesada.

- **Industrialização e traços básicos do modelo**

Se o que predominou, ao longo do período que vai de 1930 a 1980, foi a progressiva constituição de uma malha industrial completa tal como a forjada na segunda revolução industrial, é importante discutir como isto se deu em um país que partiu de baixos níveis de renda e baixo grau de centralização de capital. No fundo, estamos voltando à problemática das industrializações tardias levantada primeiramente pela CEPAL (ver Prebisch, 1949; 1951) e depois retomada por Cardoso de Mello (1982), mas com o cuidado de não levar às últimas consequências as colocações do último sobre forças produtivas capitalistas. A seguir, nos basearemos em cuidadosa resenha de Canuto (1994, cap.3).

A introdução das indústrias de bens de consumo não-duráveis na periferia no século XX não requereu grandes desafios. Em geral, demanda preexistente por estes bens já havia, fator que, aliado a algum tipo de proteção na economia decorrente de estrangulamentos externos ou qualquer outro motivo, criava oportunidades lucrativas para o surgimento destas indústrias no país, indústrias cujos requerimentos técnicos eram bastante simples e que exigiam montantes não tão grandes de capital. Não foi por acaso que as primeiras indústrias implantadas no Brasil foram justamente as deste tipo, antes mesmo de 1930. A partir de 1933, em virtude da impossibilidade de continuidade de crescimento por meio das exportações de primários (crise de 30 e Segunda Guerra Mundial), o fator que passou a conferir dinamismo à economia deixou de ser o setor externo para ser a expansão da indústria; até 1956, alguns ramos leves de bens intermediários com menos requisitos de tecnologia foram-se implantando,<sup>15</sup> mas à medida

---

<sup>15</sup> Exceções dignas de nota foram: a Siderúrgica de Volta Redonda, a Cia. Nacional de Álcalis e a Petrobrás.

que a estrutura industrial foi se tornando mais complexa, os requisitos de mobilização de capitais e de tecnologia foram-se constituindo em entraves ao, chamemos assim, “processo espontâneo” de implantação da indústria sem ação deliberada do Estado.<sup>16</sup>

Por sua vez, a implantação dos ramos mais complexos da estrutura industrial – o produtor de bens de consumo duráveis, o de bens intermediários e o de bens de capital – implica, em meados do século XX, requerimentos muito maiores decorrentes das descontinuidades envolvidas no processo de implantação das indústrias pesadas em países não-industrializados (utilizemos, daqui para a frente, o termo “industrialização tardia” para simplificar, lembrando, entretanto, que não concordamos inteiramente com o significado a ele atribuído por Cardoso de Mello). A primeira se refere à tecnologia complexa envolvida na montagem de plantas e produção de bens, tecnologia monopolizada pelas grandes empresas situadas nos países industrializados. Também as plantas de algumas destas indústrias, em razão de sua indivisibilidade, implicam escalas muitas vezes superiores à demanda preexistente nos países em desenvolvimento. Por último, os requisitos de capital para a instalação destas indústrias são muito maiores do que os exigidos pelas indústrias leves, em geral superiores ao grau de concentração dos capitais nacionais. Canuto lembra ainda que, além da centralização elevada de capitais, a segunda revolução industrial também exige a centralização dos processos decisórios nas mãos de estruturas de mercado oligopolísticas – que não mais concorrem via preços – e nas mãos do Estado. Como se tudo isso não bastasse, a implantação de parte do DI e do DIII (utilizamos as notações no sentido dado por Francisco de Oliveira) exige que seja feita em bloco com investimento concomitante em infraestrutura de transporte, comunicação e energia; exemplificando, a simples vinda da automobilística para o país deve vir acompanhada da produção de autopeças, do aumento da produção de produtos siderúrgicos, de alguma produção de derivados de petróleo, etc., além da pavimentação de ruas e estradas, do aumento da capacidade energética, etc., do contrário, sua própria viabilidade econômica entraria em xeque.

---

16 Ainda que possamos identificar algumas políticas do Estado após 1930 que favoreceram o crescimento e alguma diversificação industrial e até prepararam o terreno para o Plano de Metas, como argumenta Lessa (1975), as ações do Estado não possuíam a abrangência e racionalidade que passaram a ter depois.

As conseqüências das discontinuidades e características acima da industrialização pesada tardia são cruciais para entendermos alguns traços centrais do modelo de desenvolvimento brasileiro. De imediato, sobressai o fato de que a industrialização não se faz sem a forte presença do Estado na economia. Canuto coloca com clareza o tema:

“Quaisquer que tenham sido tanto as frações sociais que lhe deram origem e suporte quanto o grau em que se exerceu sua autonomia, a presença de algum projeto estatal-industrialista tornou-se condição ainda mais necessária que no passado, diante da improbabilidade de que processos locais (ou externos) de acumulação de capital gerassem, por si mesmos, a disposição de enfrentamento ao desafio de largas vantagens concorrenciais e das necessidades de centralização de capital” (Canuto, 1994:75).

É por isso que se tornava indispensável que, como bem coloca Serra (1978), o Estado atuasse definindo, articulando e sustentando financeiramente os blocos de investimento e provendo infra-estrutura de apoio aos mesmos. O nível de mobilização financeira exigido pelos novos investimentos não poderia ser alcançado pelo setor privado de uma economia até pouco tempo primário-exportadora, a complexidade das novas cadeias produtivas e suas inter-relações requeria coordenação maior de um agente não submetido à lógica maximizadora privada, e apoio em infra-estrutura só poderia ser fornecido a baixos custos pelo Estado. Por outro lado, a presença de alguma forma de articulação com o capital estrangeiro também passa a ser requisito para a internalização destas indústrias, do contrário não seria possível, mesmo com a forte participação do Estado, superar os constrangimentos impostos pelos enormes requisitos de recursos para “financiamento” da indústria nesta fase – inclusive no que tange a divisas, já que no momento da implantação de novas indústrias os requerimentos de importação de bens de capitais crescem –, nem os impostos pelo monopólio da “tecnologia” pelas grandes empresas dos países centrais. No caso concreto brasileiro, o investimento direto externo foi a “solução” encontrada no Plano de Metas, tanto para a questão tecnológica – aí sobressai a importância da estabilidade da base técnica internacional vigente – quanto para a questão do financiamento (ETs possuem capacidade própria de alavancagem de recursos, inclusive internacionalmente e, ao mesmo tempo, solucionam eventuais problemas de balanço de pagamentos surgidos nas contas comerciais) da indústria, enquanto o Estado através do BNDE conseguiu, em um contexto de forte crescimento, angariar recursos para o



provimento de infra-estrutura mínima à economia. No II PND, o outro momento de intervenção deliberada do Estado no aprofundamento da estrutura industrial, só que por meio de estatais e incentivos aos capitais privados nacionais produtores de bens de capital, a tecnologia veio sob a forma de acordos de transferência com os detentores em nível mundial, e o financiamento da expansão se fez por meio de empréstimos externos. No que tange à tecnologia, a consequência desta opção foi a não construção de capacidade própria de inovação, em razão de seu caráter de difícil apropriabilidade.

Portanto, recapitulando, a industrialização pesada em países como o Brasil tem como pré-requisito a ampliação da atuação do Estado na economia e o estabelecimento de algumas formas de articulação com o capital externo, seja para contribuir no financiamento da economia e desafogar a situação no balanço de pagamentos, seja para que tecnologia mais complexa venha a ser apropriada. Isto, entretanto, não significa dizer que a “forma” de atuação do Estado no processo esteja predeterminada ou que a “forma” de articulação com o capital estrangeiro só possa ser a que efetivamente se estabeleceu. A não constituição, ao longo do período, de bases financeiras sólidas para o Estado brasileiro; a proliferação de incentivos e subsídios na economia mesmo para setores que poderiam ser considerados não-prioritários, os problemas relativos à eficiência do parque produtivo nacional; o fato de, em nenhum momento ao longo de todos estes anos (1930/80), o Estado implementar verdadeiras políticas sociais e de distribuição de renda; e a forma subordinada de associação com o capital externo, todos esses são traços que não necessariamente se inscrevem na lógica puramente econômica das industrializações tardias.<sup>17</sup> E neste ponto não podemos mais fazer como Canuto: “Quaisquer que tenham sido as frações sociais que lhe deram origem e suporte” [– ao Estado –] “quanto o grau em que se exerceu sua autonomia” (Canuto, 1994:75); entender os traços acima descritos impõe a discussão das forças sociais por trás do Estado, algo que enfatizamos mais atrás e agora se explica. Certamente,

---

17 Como demonstra cabalmente a industrialização coreana a partir dos anos 60: Furtado (1992) ressalta o processo de homogeneização social promovido pelo Estado nos anos 60 (educação em massa e reforma agrária), e Chang (1995), destaca os limites impostos pelo governo ao capital de risco externo, a nacionalização do sistema financeiro, entre outras medidas como traços básicos da política industrial coreana.

faremos esta discussão, mas antes devemos terminar de desenvolver as conseqüências da implantação da indústria pesada no país.

- **Ciclos e distribuição de renda**

Voltemos nossas atenções para a discussão sobre os ciclos na economia brasileira. Tavares é, por excelência, a autora que enfatiza a mudança na dinâmica ocorrida após a introdução de parte do DI na economia. Como vimos, e isto não deixa de estar correto, após o Plano de Metas os efeitos multiplicadores/aceleradores do gasto autônomo podem fazer-se presentes na economia, ainda que parte deles “vaze” para fora. É somente neste sentido que podemos falar de alguma semelhança entre nossos ciclos e os existentes nos países centrais. A própria Conceição Tavares está atenta para o fato de os investimentos das empresas estrangeiras e do setor público responderem a determinantes de ordem distinta daqueles descritos nos modelos convencionais de determinação do investimento (Tavares, 1974). Serra (1978), por sua vez, também vê diferenças importantes entre o ciclo doméstico e o dos países centrais, mas relaciona as diferenças com o componente da demanda efetiva responsável pela inflexão; é assim que analisa a retomada do “milagre” nos fins de 1967 associada à recuperação do consumo durável:

“Um dos principais fatores responsáveis pela deflagração da fase de recuperação foi o dinamismo da demanda de bens de consumo duráveis, ao contrário do que se poderia prever mediante uma teoria de ciclos baseada no comportamento do investimento” (Serra, 1978:89).

Sua análise da inflexão em 1974 também remonta ao consumo de duráveis e de não-duráveis, ambos em queda segundo o autor, devido à aceleração inflacionária do período, algo que mais uma vez contraria teorias tradicionais sobre o ciclo, já que o investimento continuou crescendo naqueles anos. O peso relativamente pequeno do DI na indústria também contribui para que o ciclo interno tenha mais uma especificidade, qual seja, a de não possuir a durabilidade que possui nos países centrais: aqui o auge e o piso tendem a ser atingidos mais rapidamente. Poderíamos aprofundar mais o assunto, mas podemos parar por aqui. O importante a frisar é que após o Plano de Metas os períodos de aceleração e desaceleração da economia ganham um elemento endógeno explicativo não-desprezível – apesar de este elemento não se encaixar perfeitamente nas teorias de ciclo existentes –, o que, como corolário, significa desconsiderar interpretações sobre as inflexões da

economia após 1956 “inteiramente” calcadas em determinantes externos como faz Francisco de Oliveira. Só para ficar em um exemplo, é verdade que em 1974 o choque do petróleo contribuiu para que a economia se desacelerasse, mas também é inegável que o choque se sobrepôs a uma tendência interna própria à inflexão (Serra, 1978).

Um último comentário sobre as conseqüências da implantação da indústria pesada no país. Ainda que não aceitemos por inteiro as colocações de Francisco de Oliveira sobre a implantação, em um só golpe, do DIII no Plano de Metas – vimos que parte importante do DI também foi implantada aí –, é inegável que a conformação de uma estrutura industrial que “privilegia” a implantação destas indústrias – além de tudo direcionadas para a produção de bens de alto valor unitário para as classes média e alta (por exemplo, a produção de veículos poderia estar voltada para os coletivos, primordialmente) – introduz, no mínimo, um viés concentrador de renda no modelo. É verdade, como bem mostra Conceição Tavares, que em uma estrutura industrial relativamente completa, lucros e salários podem crescer concomitantemente; porém, é importante notar que, hipoteticamente, isso possui limites. Enxergar a distribuição de renda como elemento móvel no tempo, resultado tanto do padrão setorial de acumulação quanto da luta de poder entre os próprios capitalistas e entre capitalistas e trabalhadores, é uma interessante forma de abordar a questão.<sup>18</sup> Mas não é possível argumentar que um crescimento da massa de salário acima do crescimento dos lucros e ordenados, em “qualquer” situação, não problematiza a acumulação; pode ser que um determinado patamar de crescimento dos salários obrigue a uma mudança significativa no padrão setorial de acumulação, com mudanças nos setores líderes, por exemplo. Defendemos que é justamente isto o que acontece com a estrutura industrial aqui implantada: usando um termo de Furtado, a imitação feita por nossas elites, do padrão de consumo dos países centrais, referendada pela indústria que aqui se implanta, impõe limites relativamente estreitos à maior distribuição de renda. A nosso ver, na prática, estes “limites” nem foram atingidos, isto é, a distribuição de renda é ainda pior do que poderia ser. Esta e outras questões serão a seguir retomadas na discussão sobre o Estado brasileiro.

---

<sup>18</sup> Ver, para uma discussão mais detalhada, Tavares (1978).

## • Estado e acumulação no Brasil

Primeiramente, deve-se ressaltar que a forma de intervenção do Estado na economia não permaneceu invariante entre 1930 e 1980. Como já colocamos, a industrialização pesada traz exigências ao Estado, bastante mais complexas que as anteriores; por outro lado, até a forma como este mobiliza recursos na economia varia de período para período. Afinal entre 1930 e 1956, o faz basicamente através da taxaço ao comércio exterior; no Plano de Metas, utiliza-se da captaço de recursos no exterior (em geral públicos), de fundos compulsórios (captados pelo BNDE) e da expansáo dos meios de pagamento;<sup>19</sup> com as reformas do PAEG, consegue passar o período do “milagre” financiando-se por meio de dívida pública e uma base fiscal mais ampla; e, finalmente, no II PND, recorre mais amplamente aos empréstimos em moeda estrangeira.<sup>20</sup> Portanto, aparentemente estaríamos cometendo um equívoco ao falar de um Estado invariante ao longo dos 50 anos que temos em foco, não só porque os instrumentos utilizados para intervir na economia mudaram, mas porque a própria correlaçáo de forças dentro deste Estado variou em distintos períodos (só a alternância de ditaduras e democracia ao longo destes anos já demonstra a última afirmação). Não obstante, apoiados em Fiori (1989; 1993), defenderemos que a manutenção de alguns traços básicos na economia e sociedade brasileiras, no período, mostram que no seu conteúdo mais profundo, nosso Estado respondeu a um “pacto conservador” que começou a se delinear com clareza a partir de 1930. Discorramos sobre isto a seguir.<sup>21</sup>

---

19 A inflaçáo durante o Plano de Metas, em um contexto de forte crescimento, atuou favoravelmente sobre a rentabilidade do setor privado (endividado a juros nominais baixos), além de ter funcionado como mecanismo de transferéncia forçada de poupança na economia. Nas palavras de Lessa, “o crescimento econômico tornou compatível um processo de transferéncia forçada” [ – pela inflaçáo – ] “dos recursos adicionais gerados para o setor público e empresas..., com a defesa de flutuaçoes acentuadas nos níveis de consumo dos assalariados (via tentativas de contenção de preços dos produtos de subsisténcia)...” (Lessa, 1975:76-7).

20 Por tudo isso, sustentamos que o conceito de padrão de financiamento formulado por Goldenstein não é instrumental, isto é, não se presta a interpretar a realidade concreta do financiamento da economia em distintos momentos do tempo. É até possível argumentar que a forma de mobilizar recursos na economia resulte, “em alguma medida”, das relações de poder da sociedade e das relações entre as distintas classes sociais, mas isto não significa que não possa mudar sem que as relações de poder se alterem. Por exemplo, a mobilizaço de recursos em uma economia capitalista também depende dos requisitos da acumulaço de capital em cada momento do tempo.

21 A discussáo sobre a natureza do Estado capitalista no Brasil é por demais complexa. Optamos por seguir os passos de Fiori que, apesar de alguns problemas, representam rica interface com o modelo na forma como vimos definindo; outra justificativa para privilegiarmos Fiori diz respeito ao fato de, atualmente, ser este autor um dos críticos mais relevantes do CW no debate. Alguns autores que também

A característica básica de nosso desenvolvimento industrial, para Fiori, foi a acomodação de interesses entre distintas frações do capital nacional. Praticamente não se conseguiu, ao longo destes 50 anos, impor perdas absolutas a uma ou demais frações importantes do grande capital nacional, seja ele industrial, agrícola, bancário ou rentista. Instaurou-se por aqui uma modalidade diferente de capitalismo, em que aquele que arrisca muito dificilmente perde, bastando para isso possuir poder político suficiente para ter seus anseios minimamente assegurados pelo Estado:

“...no Estado desenvolvimentista,... forças altamente heterogêneas e com escassa representatividade social deslocaram-se diretamente para dentro do aparelho do Estado, usando sua institucionalidade e o poder de suas burocracias como argamassa de seus compromissos. Donde, por isso mesmo, esses acordos jamais lograram desempatar a luta entre as várias frações e capitais individuais a favor dos mais fortes economicamente” (Fiori, 1989:107, grifo nosso). O termo atribuído pelo autor ao processo descrito acima é “acumulação politizada”.

É no interior de um Estado que abriga todos os politicamente fortes que se estabelece o pacto conservador que permeia o período compreendido entre 1930/80, pacto que versa sobre cinco pontos principais na definição de Fiori (1993): relações econômicas do Estado com o capital privado e com o trabalho, relações de poder do Estado com as oligarquias regionais e com as cidadanias urbanas, e relações do Estado com o privado, o público e a nação. Fiori (1993) argumenta que o acordo estabelecido em torno destes cinco pontos foi o responsável pela manutenção da estrutura fundiária concentrada; pela reserva, para os capitais nacionais, de órbitas de valorização de seu interesse;<sup>22</sup> pela vigência de baixos salários ao longo de toda a industrialização pela permanência do poder das oligarquias regionais; e pela aversão do modelo à democracia. Todas estas características de nosso modelo de desenvolvimento elencadas por Fiori não decorrem da imperiosa

---

tratam da questão do Estado no Brasil são: Raymundo Faoro (1975); Octavio Ianni (1971); Sônia Draibe (1985); Francisco Weffort (1968); Décio Saes (1990), entre outros.

22 Sobre as “cláusulas” básicas da relação do capital privado nacional com o estrangeiro e com o Estado: “A primeira cláusula dispendo como reserva para os capitais nacionais das órbitas de seu interesse crucial, como frentes de valorização. Tais órbitas eram não industriais e, entre elas, as filiais estrangeiras industriais não poderiam diversificar as inversões. A segunda estabelecendo uma regulação quanto à repartição horizontal da massa de lucros segundo a qual a rentabilidade das órbitas sob controle do capital nacional não seria nunca inferior à da órbita industrial (sob controle estrangeiro naquele momento)...” (Lessa & Dain, 1982: 221-2 apud Fiori, 1993:19), Para Fiori “A abrangência deste acordo, de que falam Lessa e Dain, ampliou-se com o avanço da industrialização, na medida em que os capitais nacionais também ingressavam na órbita industrial!” (Fiori, 1993:19).

necessidade de o Estado intervir na economia quando se está completando os últimos passos da estrutura industrial, mas do arranjo de forças políticas subjacente ao Estado naqueles anos. Acrescentaríamos, por nossa conta, mais uma característica decorrente deste arranjo de forças: a não consideração dos interesses da nação quando da associação com o capital estrangeiro. Quando o capital estrangeiro entra no país sob a forma de ETs no final dos anos 50, não apenas veio por conta própria em função das potencialidades de um mercado continental como o brasileiro; veio porque as garantias oferecidas pelo governo brasileiro não poderiam ser maiores: “proteção tarifária” elevada para as principais indústrias (a conhecida reserva de mercado interno), facilidades para remessa de lucros, subsídios indiretos fornecidos pelo pequeno preço cobrado pelos serviços e produtos oferecidos pelo Estado (energia elétrica, alguns insumos básicos, água, etc.), fim da exigência de cobertura cambial para a importação de equipamentos, baixa tributação, acesso fácil ao crédito interno, etc.

Três observações devem ser feitas sobre o parágrafo anterior. Em primeiro lugar, sobressai o fato, paradoxal para alguns, de que o Estado brasileiro, presente amplamente na economia, foi “fraco” no período. Sua autonomia esteve fortemente restringida à medida que seu interior foi tomado por distintas frações da classe dominante que, apesar de lutarem entre si, nunca conseguiram, efetivamente, estabelecer uma hegemonia capaz de impor “perdas significativas” a outras partes. O II PND é ilustrativo a respeito, pois ali, quando o projeto Brasil Potência, dos militares, tentou ser levado a cabo, vetos diversos obrigaram o Estado a acomodar os diversos interesses através da concessão de subsídios, incentivos, renúncia fiscal, etc., àqueles que se achavam prejudicados com o plano. E aqui cabe uma segunda observação: apesar de concordarmos a respeito da fraqueza do Estado, vemos lacunas na interpretação de Fiori quando define o pacto conservador por trás deste mesmo Estado. Parece fazer sentido a proposição da existência do pacto, mas deve-se indicar em cada momento quais são as forças políticas por trás do mesmo; do contrário, como dar concretude a tal acordo implícito? Esta é uma questão que deixamos em aberto, mas sua resposta é necessária para que a compreensão da natureza daquele Estado seja completada. Por fim, uma breve comparação com a interpretação hegemônica sobre SI: ninguém pode negar que o modelo de desenvolvimento que estamos descrevendo possui também como características a proteção ao mercado interno e a forte presença do Estado na economia. A diferença em relação ao

“Consenso” é que nós não somente salientamos estes traços – como fazem os liberais –, como explicamos que decorreram das especificidades inerentes às industrializações tardias e do pacto conservador por trás do Estado desenvolvimentista. Para tornar mais clara a última observação, pensemos um instante sobre a proteção ao mercado interno no período: sem ela, seria virtualmente impossível a implantação da indústria no país, devido às descontinuidades da industrialização tardia; por outro lado, esta mesma proteção não precisava ser manejada pelo governo sem compromisso com a eficiência do parque produtivo nacional, o que é provado pela experiência em contrário da Coréia do Sul (ver Chang, 1995).

- **A questão do financiamento**

Toquemos por último no que Cruz (1994) chama de questão do financiamento. O pacto conservador subjacente ao Estado brasileiro só conseguiu sobreviver, ao longo de tantos anos, em função de uma característica básica: as altas taxas de crescimento vivenciadas pela economia. Esta foi a fórmula encontrada para, ao mesmo tempo acomodar os diversos interesses dominantes – com o crescimento acelerado era possível “financiar” os menos eficientes – e manter as massas relativamente satisfeitas, apesar da progressiva concentração de renda. Este arranjo de poder se refletiu nas formas de financiamento da industrialização brasileira; como linha geral, as formas encontradas foram as de menor resistência, sendo que o “problema do financiamento”, de fato, só esteve presente para o Estado e para as empresas públicas (Cruz, 1994). Já vimos que no Plano de Metas o investimento direto externo resolveu, automaticamente, o financiamento das indústrias nascentes e as pressões sobre o balanço de pagamentos; o Estado, entretanto, em razão da impossibilidade de promoção de uma efetiva reforma fiscal, em função dos vetos das diversas frações do capital presentes no seu comando, endividou-se externamente e expandiu os meios de pagamento para cobrir o déficit público.<sup>23</sup> A crise do início dos 60 refletiu, entre outras coisas, o esgotamento das possibilidades de financiamento da economia e do erário público via alta de preços. Para a

---

23 “...compreende-se que o esquema expansionista de meios de pagamentos, apoiado no déficit do setor público, incorrendo em altos custos sociais ao recair principalmente sobre as classes de rendas contratuais, resultava de uma síntese de distintos interesses de certa forma convergentes na manutenção do movimento inflacionário. Não porque, conscientemente, aspirasse a extrair vantagens da inflação, mas sim porque suas posições no processo econômico conduziam à formulação de política econômica pelas linhas de menor resistência” (Lessa, 1975:84).

retomada, impunha-se a recuperação das receitas públicas, algo empreendido pelas reformas do PAEG através de aumento da carga tributária bruta, instituição da correção monetária para que o Estado pudesse se financiar através da colocação de títulos públicos no mercado, e outras medidas – reformas que, como veremos na discussão sobre a crise, não lograram constituir bases financeiras sólidas para o Estado por um período mais longo de tempo. O financiamento de longo prazo das empresas privadas nacionais e das transnacionais, em realidade, não constituiu grande problema. No fundo, não havia necessidade de constituição de um circuito nacional de crédito privado de longo prazo, afinal as ETs contavam com fácil acesso a recursos da matriz e as empresas nacionais, além de contarem com recursos subsidiados provenientes do BNDE a partir dos 60, também podiam praticar altas margens de lucro, em função do grau elevado de proteção à economia.

Cruz exprime bem o que dissemos acima: não se colocava a necessidade da construção de circuitos financeiros privados nacionais de crédito de longo prazo em meados dos 60 pois

“à medida que era chancelado o padrão industrial anterior, reproduziam-se formas de financiamento que, no limite, prescindiam de um mercado de capitais doméstico. As grandes empresas industriais, notoriamente as estrangeiras, continuavam a ter no autofinanciamento e no acesso a recursos do exterior a base financeira para a ampliação de sua capacidade produtiva. E, na verdade, as mudanças em curso nas atividades dos bancos do capitalismo central, com o desenvolvimento do euromercado e a internacionalização das operações de crédito, acompanhadas internamente por medidas de estímulo ao endividamento externo, só faziam por reforçar o segundo termo do binômio autofinanciamento – recursos do exterior” (Cruz, 1994:73).<sup>24</sup>

Mais uma vez, só que no “milagre”, utilizou-se a saída de menor resistência: optou-se pela progressiva colagem do sistema financeiro interno com o internacional (Cruz, 1984), não porque havia hiato de recursos naquele momento – as contas comerciais entre 1968 e 1973 estiveram relativamente equilibradas –, mas para complementar o *funding* doméstico captado compulsoriamente pelo Estado, em geral, formado por recursos oriundos dos trabalhadores (o SFH foi um exemplo). Até 1973, a colagem deu-se, tendo como principal demandante de recursos o setor privado. A partir de 1974, foi o Estado que passou a ser o principal tomador de recursos no exterior à medida que foi tendo suas bases fiscais erodidas e, ao mesmo

---

<sup>24</sup> Em suma, a não constituição de um circuito financeiro privado de crédito de longo prazo no Brasil não representou entrave à acumulação de capital no país.



tempo, lançou-se no II PND<sup>25</sup> – foi neste momento que teve início o processo de estatização da dívida externa (Cruz, 1984).

Recapitulando, o financiamento da economia brasileira no período não pode ser entendido sem a referência ao pacto de poder conservador responsável pelo controle do Estado. A forma de associação do país com o capital externo também dependeu de tal pacto, afinal vimos que, apesar da imprescindível necessidade de contar com o capital estrangeiro para a superação de algumas descontinuidades envolvidas na industrialização tardia, as descontinuidades não explicam tantos favores concedidos às ETs nem o processo de estatização da dívida externa ocorrido a partir de meados dos anos 70 .

Terminamos por aqui nossa discussão sobre o modelo histórico de desenvolvimento brasileiro. Tomando como condicionante mais geral a estabilidade da base técnica em termos internacionais e a fase de ouro do capitalismo no pós-guerra, a lógica da progressiva conformação de uma estrutura industrial completa voltada para o mercado interno foi a que perdurou entre 1930 e 1980. As descontinuidades envolvidas na industrialização pesada tardia ocorrida em meados dos 50 impuseram ampla participação do Estado e do capital estrangeiro no processo. A partir de 1960, contamos com elementos internos para explicar os períodos de crescimento e desaceleração da economia, ainda que estes movimentos sejam qualitativamente distintos daqueles países centrais. Também parece provável que a estrutura industrial implantada tenha colocado limites relativamente estreitos a uma maior distribuição de renda em um país que partiu de uma estrutura altamente concentrada. Por fim, o pacto conservador por trás do Estado explica a preservação dos interesses dos agentes economicamente menos eficientes e das oligarquias regionais após 50 anos de forte crescimento industrial; o pacto, além disso, ajuda na compreensão das formas de financiamento surgidas na economia. É com este modelo em mente que analisaremos a crise dos 80, crise que, apesar de estrutural, muito pouco se relaciona com a interpretação hegemônica corrente, como veremos.

---

25 O processo de colagem do sistema financeiro doméstico aos circuitos internacionais de crédito privado contou com estímulos institucionais dados pelo governo: Resoluções 432 e 63 do BACEN são exemplos. A política de minidesvalorizações cambiais iniciada em fins dos 60 e que garantia alguma valorização do câmbio também pode ser vista sob a ótica da colagem.

## **2 Os determinantes da crise do modelo histórico de desenvolvimento brasileiro**

### **2.1 Determinantes gerais da crise**

A discussão da crise deve começar com uma análise mais pormenorizada do II PND, plano esboçado pelo governo em 1974 e que visava à introdução, no país, das indústrias de insumos básicos ainda não existentes e o fortalecimento da indústria nacional de bens de capital. Goldenstein, por exemplo, chega a afirmar que “o Brasil de hoje é resultado das decisões tomadas no II PND” (Goldenstein, 1994:76). Carneiro (1991), por sua vez, identifica no II PND o primeiro momento da crise do modelo de desenvolvimento nacional. Após resenhar uma série de autores, sumaria o que chama de consenso sobre o plano (excetuando-se a análise de Castro & Souza): teria sido implementado em um momento inadequado, faltou maior articulação entre o investimento público e o privado; alguns projetos foram superdimensionados; e o governo acabou por se endividar muito, externamente, para financiar a empreitada. Em suma, na visão do autor, o II PND foi um imenso equívoco.

Aqui iremos defender posição um pouco diferente. Não concordamos com a idéia de que o programa teria sido realizado no momento errado. Castro & Souza (1985) chamam, corretamente, a atenção para o fato de que se a economia respondesse ao choque do petróleo e à tendência interna de inflexão do período de crescimento com as políticas macro convencionais de ajuste, a estrutura industrial relativamente nova e incompleta correria o risco de regressão, com grandes custos em termos de desemprego, etc. Neste sentido, um programa de substituição de importações – entendido apenas formalmente – e incentivos às exportações amparado no investimento público fazia todo o sentido: o Estado era o único agente, no momento, capaz de contrapor-se à iminente recessão. Indo mais longe, é curioso reparar nas reações contrárias de Lessa (1978) ao Plano; autor que sempre defendeu a industrialização e, inclusive, clamava por um DI mais completo. Castro argumenta que, de acordo com o passado de Lessa – um verdadeiro apologista do Plano de Metas (ver Lessa, 1975) –, para maior

coerência, ele deveria criticar a falta de liberdades democráticas e não o Plano em si.<sup>26</sup>

Então o II PND logrou abrir novos caminhos para a economia, inclusive modificando o modelo de desenvolvimento como querem Castro & Souza? A resposta é não. No parágrafo acima, apenas enfatizamos que, de acordo com a visão de alguns autores simpatizantes do desenvolvimentismo, faria todo o sentido tentar dar mais um passo, quem sabe o último, para a internalização de mais alguns ramos industriais importantes. E não deixa de ser verdadeiro que esta era uma tarefa importante. Mas não podemos concordar com Castro & Souza que vêm no programa a instauração de uma nova fase para o capitalismo nacional. E aí voltamos a Carneiro, agora para concordar: na realidade o II PND explicitou no seu andamento o esgotamento do modelo forjado na década de 30 por nós analisado. Nas palavras do autor, "...a liderança dos bens de consumo duráveis (apesar da menor taxa de crescimento), (...) indica que de fato o II PND não logrou constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira..." (Carneiro, 1991:23). Na mesma direção vai a interpretação de Goldenstein:

"O II PND, sem querer diminuir sua importância, visava apenas completar a colagem da economia brasileira à economia internacional que, pensava-se, havia sido definida com o Plano de Metas na década de 50, e consolidada com as reformas pós-64. Neste sentido, não ameaçava a existência dos setores que até então haviam comandado o crescimento da economia, em especial o de bens de consumo durável" (Goldenstein, 1994:84).

Poderíamos acrescentar que, além de não mudar significativamente o que Carneiro define como "padrão de crescimento" da economia, o programa também não conseguiu estabelecer um cenário mais favorável para investimentos em P&D das indústrias nacionais, fato comprovado pelas estatísticas relativas a estes gastos das indústrias sediadas no país (ver Suzigan, 1992).

Mas como dissemos acima, o II PND não apenas não logrou constituir um novo modelo para a economia como também levou ao esgotamento as possibilidades de crescimento da economia com base no modelo vigente. Voltemos a Canuto (1994) e lembremos os fatores responsáveis pela expansão da economia brasileira no pós-guerra: a

---

<sup>26</sup> Para deixar mais clara nossa posição, vale um comentário adicional. Concordamos que naquele momento político era importante uma crítica à ditadura. O próprio II PND possuía problemas – projetos megalômanos, etc., como veremos. Mas isto não justifica a veemência das críticas ao programa feitas por autor tido como desenvolvimentista.

complementação progressiva da malha industrial e o impulso dado pelo investimento público. Pois bem, o II PND tratou justamente de preencher as últimas lacunas da estrutura industrial brasileira (basicamente alguns ramos dos bens intermediários), ao mesmo tempo em que, paulatinamente, foi destruindo por completo a estrutura de financiamento do Estado – ponto ao qual voltaremos adiante –, portanto, corroendo as bases para a manutenção de determinado dispêndio em investimento público. As duas fontes básicas de crescimento da economia desapareceram nos 80, esgotaram-se.

Entretanto, ainda falta um importante elemento para a caracterização da crise: em 1979 o contexto internacional mudou, radicalmente, com o segundo choque do petróleo e a alta espetacular dos juros provocada pelo conhecido choque Volker. Os impactos sobre uma economia altamente endividada como a nossa, tendo no setor público o principal devedor, e altamente dependente das importações de petróleo à época foram devastadores. A dívida externa em curto período de tempo cresceu muito, apenas para possibilitar a rolagem dos juros devidos, enquanto a balança comercial voltou a apresentar déficits. Em 1982, com a moratória mexicana, novos empréstimos de bancos privados deixaram de ser fornecidos ao país, e a restrição externa passou a fazer parte do presente da economia. Acrescenta-se a isso o fato de que, durante a década de 80, foi-se tornando claro que o paradigma industrial fordista, estável praticamente ao longo de todo o século XX, estava perdendo espaço para outro calcado na microeletrônica, processo iniciado ainda nos anos 70, mas que só se explicitou na década seguinte; esta mudança terminou ressaltando características congênicas de nossa estrutura industrial, como sua pouca capacidade inovativa, agora um empecilho ainda maior para a busca de eficiência e competitividade. Foi esta combinação entre fim das antigas fontes de dinamismo interno da economia, solapamento das bases financeiras do Estado e piora do contexto internacional para o país que responde pela crise do modelo de desenvolvimento.

## **2.2 A crise e o Estado**

Uma análise detalhada da crise requer atenções especiais em relação a seu epicentro, como diria Fiori, o Estado. A crise fiscal-financeira do Estado é por onde se explicita a crise do modelo de desenvolvimento. Os estudos da forma de encaminhamento dos conflitos desencadeados pelo II

PND, da estatização da dívida externa e do ajuste ao estrangulamento externo promovido a partir de 1981 nos ajudarão na tarefa de compreensão da natureza da crise e do papel desempenhado pelo Estado nela. Davidoff Cruz com outras palavras coloca a mesma coisa:

“...a forma assumida pela crise nos anos oitenta está indissolúvelmente ligada ao ciclo endividamento externo/estatização da dívida/transferência de recursos reais ao exterior e às relações entre os setores público e privado estabelecidas nas diversas fases desse ciclo” (Cruz, 1993:2).

É por demais conhecido o comprometimento das empresas estatais com o II PND. Foram elas as responsáveis pelos investimentos nas áreas de infra-estrutura e de insumos básicos. O financiamento da empreitada, no entanto, não respondeu à lógica microeconômica (ver Cruz, 1993): respondendo a considerações de ordem macro, as estatais foram induzidas a se endividar no exterior, iniciando o processo de estatização da dívida externa, seja para desafogar a situação no balanço de pagamentos problematizada pelo choque do petróleo, seja para controlar a inflação que tendia a subir. A correção sistemática das tarifas cobradas pelas empresas abaixo da inflação e o bloqueio ao acesso a recursos públicos de longo prazo foram os instrumentos de política utilizados para estes fins. Mais uma vez, dentro do esquema definido no interior do pacto conservador, a saída para o financiamento foi aquela que apresentava menores resistências e permitia a preservação dos interesses daqueles que não constituíam o foco central do plano:

“Na verdade, a opção por essa alternativa de mobilização financeira” [ – a opção pelo endividamento externo – ] “conferiu vários graus de liberdade à ação estatal numa conjuntura de acirramento da disputa por recursos públicos” (Cruz, 1993:9).

Tudo isto se deu, não custa lembrar, em um contexto de abundante liquidez internacional para os países periféricos.

A distribuição de subsídios e incentivos, pelo Estado, aumentou no período em função das demandas dos descontentes com as prioridades estabelecidas pelo projeto em um contexto de tendência à desaceleração e de política de amplos incentivos à exportação. A dívida pública interna começou a crescer como resultado da política de juros altos praticada para controlar a inflação e induzir o setor privado a captar recursos no exterior. A consequência destes dois fatores, ampliação de incentivos e subsídios e aumento dos juros, foi a redução da carga tributária líquida. A carga tributária bruta também tendia à queda com a desaceleração ocorrida na

segunda metade da década, piorando ainda mais a situação das contas públicas.<sup>27</sup>

Agora podemos avaliar melhor o II PND. É possível afirmar que o programa, a despeito do ideal militar-desenvolvimentista, não logrou romper o pacto subjacente ao Estado. Na realidade, o programa demonstrou, cabalmente, a pouca autonomia do Estado em face dos blocos de poder existentes no seu interior. Foi demonstrada, com clareza, a fragilidade deste Estado que para levar a cabo seu projeto, foi-se destruindo ao preservar os interesses de distintos segmentos do setor privado.

A resposta à subida dos juros internacionais em 1979 e à crise da dívida em 1982 manteve a mesma lógica de relação do público com o privado que permeou nosso modelo de desenvolvimento: a subordinação do público, o Estado, ao privado. Em 1979, vieram à tona a fragilidade do desenvolvimento e do crescimento pautados em um forte endividamento externo que, com o tempo, passou a se concentrar nas mãos do Estado. Após uma experiência de política econômica heterodoxa em 1980 sob o comando do então ministro Delfim Netto que, ao prefixar juros e câmbio abaixo da inflação – os previsíveis impactos da maxidesvalorização do câmbio no final de 79 tornavam risíveis os níveis de juros e câmbio prefixados –, permitiu que o setor privado saldasse suas dívidas junto ao Estado e aos credores internacionais<sup>28</sup> e que a economia crescesse mais um pouco, em 1981 com nova guinada na política econômica entramos na fase recessiva do ajuste. Todos os esforços de política econômica passaram a visar ao ajuste externo, apesar de, ainda naquele momento, o país contar com empréstimos externos voluntários. Em 1982, cessaram os empréstimos voluntários e acentuou-se o esforço para a geração de megasuperávits comerciais capazes de dar conta dos encargos da dívida, na ausência de renegociação de termos mais favoráveis. Os incentivos às exportações foram ampliados e o país, pela primeira vez após 50 anos, obteve taxas negativas de crescimento.

---

27 De acordo com Fabrício Augusto de Oliveira. A passagem a seguir ilustra bem o que dissemos: "...a carga tributária bruta que atingiu seu nível máximo entre 1973/74 entra em ligeira mas persistente regressão no ano seguinte para situar-se no patamar de 23,3% em 1979.(...) à redução da carga tributária bruta contrapôs-se um aumento das transferências realizadas pelo governo e a manutenção de um elevado nível de subsídios...que haviam sofrido expressivo aumento em 1974/75... Com isso, a carga tributária líquida... se reduz de 16,6% do PIB em 1974 para 12,2% em 1979" (Oliveira, 1989:13-4).

28 Alguns mecanismos institucionais permitiram também que a dívida privada externa fosse repassada ao Estado mediante depósitos em cruzeiros junto ao BACEN. Tais mecanismos passaram a ser amplamente utilizados, principalmente, após a maxi de 1979.

Em todo este processo, o passivo em dólares do setor público aumentou vertiginosamente, não só em função de transferência de dívida de agentes privados para o BACEN, mas também em função das duas máximas desvalorizações do período ocorridas em 1979 e 1983. Neste último ano, mais de 80% da dívida externa já estava nas mãos do Estado.

A geração de megasuperávits comerciais a partir de 1984, pelo setor exportador, predominantemente privado, foi no que redundou o ajuste do início da década. Acontece que a dívida externa se concentrou, como vimos, em sua maior parte no setor público. Em outras palavras, a economia até conseguia gerar divisas para ano a ano, a partir de 1984, arcar com as transferências de recursos para o exterior para pagamento dos juros da dívida, porém as divisas eram geradas por quem não devia; logo, seria necessário que, concomitantemente à transferência de recursos reais para o exterior, tivesse lugar um processo de transferência interna de recursos do setor privado para o Estado, o devedor externo. Porém, o que aconteceu foi o contrário: o Estado passou a contar com menos recursos, em termos relativos, que o setor privado após a recessão de 1981/83 (Werneck, 1987). Enquanto isso, o setor privado passou a ser credor do Estado, as empresas líderes oligopolistas em um contexto de subida da inflação aproveitaram para ampliar margens, os bancos passaram a contar com enormes lucros provenientes do *float* proporcionado pela inflação e do manejo da dívida pública, e os exportadores com câmbio alto e incentivos fiscais de toda ordem passaram por um período de bonança.

Em suma, ao ajuste exitoso de fração importante do setor privado no início dos 80 correspondeu a total fragilização fiscal-financeira do Estado. O ajuste de um teve como contraface a quebra do outro. Foi esta a forma de explicitação da crise do modelo de desenvolvimento. A agonia do modelo, que se inicia em meados dos 70,

“evidencia, de uma forma absolutamente clara, como os diferentes segmentos do capital privado apropriaram-se dos fundos públicos, seja em suas ações defensivas na crise, seja em suas ações ativas, de redefinição dos espaços de valorização num contexto de ruptura e de rearranjo externo” (Cruz, 1993:24).

Por tudo isso, a década de 80 caracterizou-se por níveis baixos de investimento, alta inflação e estagnação relativa do PIB.

A quebra do Estado, fruto da mudança do contexto internacional e da forma como se reagiu a esta mudança, coloca a impossibilidade da continuidade do crescimento nos moldes antigos. E isto não apenas porque a capacidade de investimento do Estado foi corroída, mas também porque não

é mais possível que os diversos interesses se acomodem no seu interior e, ao mesmo tempo, haja crescimento. Lembremos que a própria formatação das políticas de ajuste que permitiram o êxito de parte do setor privado foi a responsável pela falência do setor público. A volta do crescimento sustentado não pode ser pensada sem o reequacionamento da situação financeira do Estado,<sup>29</sup> o que por sua vez exige lidar com o problema da estatização da dívida externa, com a dívida interna, tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos, ampliar a carga tributária bruta, etc., enfim, um elenco de reformas estruturais com diferenças importantes em relação ao normalmente preconizado.<sup>30</sup> Mexer em todas estas questões exige a imposição de perdas a algumas importantes frações do setor privado; exige, de certa forma, o rompimento do pacto conservador. Fiori coloca bem a questão:

“...claramente, esgotou-se a possibilidade de seguir equacionando o conflito entre as várias frações da classe dominante e, dessa, com os diversos setores dominados, na forma de um compromisso cujas contradições empurram o desenvolvimento e a centralização estatizante como solução e anúncio da próxima crise” (Fiori, 1989:113).

Assim, é possível entender que a natureza da crise não é somente econômica, é também política, crise que se expressa no impasse da questão do Estado. Em suma, as fronteiras de expansão propiciadas pela progressiva conformação da estrutura industrial se esgotam; o Estado, crucial na expansão anterior, quebra, o cenário internacional adquire contornos turvos para o país; e o pacto conservador por trás do Estado praticamente alcança seus limites de acomodação. Afinal, não é mais possível “fugir para a frente”. Não por acaso, nos anos 80, a gestão da política econômica direciona-se totalmente para alcançar objetivos de curto prazo, como enfatizamos na introdução.

---

29 Infelizmente, uma discussão sobre as novas funções estratégicas do Estado hoje transcende os limites deste ensaio; sem embargo, é importante frisar que não há motivos para atribuímos ao Estado – como faz o CW – a responsabilidade por parte expressiva de nossos problemas. Foi o caráter de sua articulação com o setor privado que fez com que sua intervenção na economia se desse da forma que se deu. Não há motivos para acreditar em uma ineficiência intrínseca ao setor público, nem no contrário – é preciso um esforço para fugir do lugar comum e evitar simplificações ideológicas em torno desta controvertida questão.

30 Não caberia aqui uma discussão pormenorizada sobre o caráter financeiro do déficit público, ou sobre a menor ou maior importância da dívida externa hoje, nos anos 90, quando o Brasil conseguiu reinserção nos fluxos financeiros internacionais privados de capitais, em geral de curto prazo. O que importa é frisar que nossa forma de olhar diferente sobre o desenvolvimento precedente da economia brasileira implica propostas também divergentes do Consenso para a superação dos principais problemas.



## **Considerações finais**

Acreditamos ter demonstrado a possibilidade de construção de uma interpretação sobre o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e sua crise nos anos 80, rigorosa e diferente da hegemônica, filiada a o que definimos como CW. O objetivo não foi fazer de nossa interpretação a “última palavra” sobre o tema, mas mostrar que pode ser útil tentar construir e colocar para a discussão uma visão não-ortodoxa mais ou menos fechada sobre o assunto. Tal tarefa, como se pôde observar, não foi fácil; afinal, diferentemente do pensamento econômico mais convencional, o pensamento crítico em economia, além de desenvolver esforço teórico próprio, precisa “lançar mão da interdisciplinaridade” em suas análises. Nossa postura neste ensaio foi enfrentar as dificuldades e a complexidade do objeto, ao invés de nos refugiarmos em esquemas formais matemáticos e estatísticos “rigorosos” mas que desconsideram traços cruciais da realidade; preferimos abrir mão do formalismo em nome de uma maior aproximação em relação ao concreto.

Concluindo, esperamos ter provado por meio deste ensaio a importância, para hoje, da abertura de um real “debate” sobre desenvolvimento econômico no qual correntes antagônicas possam conviver, não em harmonia, mas respeitando as divergências. O que não pode ser aceito é o atual estágio no qual se encontra o arremedo de debate existente, com o amplo predomínio de uma determinada visão sobre o passado e os problemas atuais, visão que não apenas descarta mas muitas vezes desqualifica qualquer esforço teórico-interpretativo alternativo (os que não se enquadram no que diz o CW são comumente chamados de “retóricos da SI”, “fracassomaníacos”, “corporativistas”, “atrasados”, etc.). Se existe algo que precisa ser descartado hoje é a arrogância por trás de alguns economistas que, através da utilização de um discurso supostamente técnico obscurecem as relações de poder que envolvem as principais variáveis econômicas – desmascarar este movimento é tarefa para aqueles que ainda acreditam na economia política.

## **Referências bibliográficas**

BELLUZZO, L.G.M.; TAVARES, M.C. (1978). Notas sobre o processo recente de industrialização no Brasil. In: BELLUZZO, L.G.M.; COUTINHO, L., org. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.1.

- CANUTO, O. *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1975). *O capitalismo tardio*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CARNEIRO, R.M. *Crise, estagnação e hiperinflação*. Campinas: UNICAMP.IE, 1991. (Tese de Doutorado)
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CHANG, H.J. *The political economy of industrial policy*. St. Martin's Press, 1995.
- CRUZ, P.R.D.C. *Dívida externa e política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos 80*. Campinas: UNICAMP.IE, 1993. (Texto para Discussão, n. 24).
- \_\_\_\_\_. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FANELLI et al. Crecimiento y reforma estructural en America Latina. La situacion actual. In: ADONDE VA AMERICA LATINA. Santiago: CIEPLAN, 1992.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. 2.ed. Porto Alegre/São Paulo: GLOBO/USP, 1975.
- FIORI, J.L. Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.19, n.3, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1993. (Textos para Discussão, n. 298).
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1975.
- \_\_\_\_\_. *A estratégia do desenvolvimento 1974/76: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. (Tese de Professor Titular).

- OLIVEIRA, F.A. *Política fiscal e política monetária no Brasil: o estrangulamento imposto pela dívida externa*. Campinas: UNICAMP.IE, 1989. (Texto para Discussão, n. 12).
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- PRADO JR., C. *História e desenvolvimento*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PREBISCH, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- \_\_\_\_\_ (1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- SAES, D. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1991)*. 2. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- SERRA, J. (1978). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após guerra. In: BELLUZZO, L.G.M.; COUTINHO, L., org. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.1.
- SUZIGAN, W. *A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial*. Campinas: UNICAMP.IE, 1992. (Texto para Discussão, n. 5).
- TAVARES, M.C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- \_\_\_\_\_ *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1974. (Tese de Livre Docência).
- \_\_\_\_\_ *Ciclo e crise: o movimento recente da economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1978. (Tese de Professor Titular).
- WEFFORT, F.C. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, C. *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- WERNECK, R.L.F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- WILLIAMSON, J., org. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.