

34° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

Seminário Temático nº 36:

Variedade de capitalismo e dimensões do desenvolvimento

Título do Trabalho:

A retomada do desenvolvimentismo no Brasil pós-2003: o papel do Estado e as novas relações com o empresariado industrial

Autores:

Juarez Varallo Pont e Ricardo Zortea Vieira

Instituição:

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

A retomada do desenvolvimentismo no Brasil pós-2003: o papel do Estado e as novas relações com o empresariado industrial

Juarez Varallo Pont¹ e Ricardo Zortea Vieira²

Resumo: Este artigo destaca inicialmente que a articulação política entre a burocracia estatal e o empresariado industrial possibilitou a criação e a consolidação de uma indústria nacional diversificada e economicamente importante, entre meados das décadas de 1930 e 1980. Essa articulação, contudo, passou a dar sinais de ruptura quando os ventos do neoliberalismo, notadamente a partir de 1990, seduziram a maior parte do empresariado industrial que adotou as teses que clamam pelo Estado mínimo e seu afastamento da intervenção direta como agente econômico. Contrariamente às expectativas iniciais, o que se assistiu foi a perda de poder político e de relevância econômica desta fração do empresariado, particularmente entre os anos de 1990 e 2002. O artigo propõe-se a discutir as causas dessa perda de prestígio político e econômico e analisar as políticas industriais implantadas pelo Estado brasileiro, a partir de 2003, que sugerem uma reversão deste quadro. Por fim, o artigo levanta a hipótese da ocorrência de uma nova articulação política entre empresariado industrial e Estado, ainda que distinta daquela elaborada nos moldes anteriores.

Palavras-chave: articulação política, desenvolvimentismo, neoliberalismo, nova agenda, poder político.

Introdução

De forma preponderante, a literatura que aborda a participação do Estado na fase de “crescimento industrial” que ocorreu no Brasil antes de 1930 atribui-lhe um papel pouco expressivo, embora seja correto admitir que alguns autores defendem a tese de que se esse papel não foi preponderante, está longe de ser desprezado, seja em razão de uma (débil) política protecionista, centrada em tarifas e câmbio, seja em face aos incentivos e subsídios concedidos a setores industriais específicos.

Após a Revolução de 1930, as teses sobre a participação do Estado no “processo de industrialização” tomam rumo diametralmente oposto, e são em geral polarizadas, pois ora supervalorizam a ação do Estado, atribuindo-lhe quase que a exclusividade pelo processo de industrialização, ora tende a magnificar o protagonismo da burguesia

¹ Economista (PUCRS), Especialista em Sociologia Política (UFPR), Mestre e Doutorando em Sociologia pelo PPGSOCIO/UFPR, Pesquisador do NUSP/UFPR.

² Graduando em Ciências Sociais/UFPR, Pesquisador do NUSP/UFPR.

industrial, imputando-lhe a tarefa histórica de dirigir o desenvolvimento nacional.

Este artigo alinha-se às teses que consideram fundamental a ação do Estado no processo de industrialização que se processa no Brasil, como propõe Sonia Draibe (2004), para quem a intensidade com que a economia mercantil-exportadora do país fora atingida pela crise de 1929, abriria diferentes alternativas de desenvolvimento capitalista, sem, contudo, nenhuma delas estar determinada *a priori* como solução para o futuro. No contexto da crise, entretanto, qualquer uma delas implicaria, para sua efetivação, uma nova política no interior do Estado e, simultaneamente, a transformação do próprio Estado, daí a importância que a autora atribui à direção política do Estado que, em última análise, estabelece os contornos definitivos assumidos pela industrialização capitalista no Brasil, sem deixar de considerar os interesses objetivos das classes e de suas frações relacionadas a então economia exportadora.

Tal entendimento, contudo, não implica menosprezar a atuação do empresariado industrial. Maria Antonieta Leopoldi (2000), ao analisar o processo de transição de uma economia agrário-exportadora para industrial, sobremaneira a partir de 1930, destaca o papel dos industriais através de suas entidades de representação ou de grupos setoriais de pressão, sem renegar a importância do papel do Estado. Em outros termos, defende que os processos de consolidação do setor industrial e de construção de um Estado corporativo no Brasil, tendo o empresário como suporte social básico são complementares. A ênfase que Leopoldi dá a atividade dos empresários industriais, no rumo de uma política desenvolvimentista tem inegáveis méritos e talvez o maior seja o de chamar a atenção para a força de um setor que, como agente sócio-político, tende a ser relegado a um papel secundário. A propósito, desde a década de 1970, autoras como Eli Diniz (1978) e Ângela de Castro Gomes (1979), vêm promovendo o resgate da importância do papel do empresariado industrial nesse processo.

Na mesma linha trilhada por recente artigo de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Eli Diniz³, a primeira hipótese deste artigo é que o extraordinário processo de crescimento e industrialização experimentado pelo Brasil, entre 1930 e o final da década de 1980, foi fruto de uma relação (corporativa) Estado/indústria, que os citados autores denominam

³ Disponível em www.bresserpereira.org.br/papers, acesso em 18/12/2009.

pacto político, firmado entre a burocracia estatal e entidades de representação da indústria, e que teve como estratégia de desenvolvimento econômico o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela substituição de importações e pela forte presença do Estado na economia.

A segunda hipótese do trabalho é que o esvaziamento da estratégia nacional-desenvolvimentista que ocorre com mais intensidade ao longo da década de 1990, que teve como consequência a privatização das empresas estatais e a desnacionalização da indústria, contribuiriam para a perda do poder político do empresariado industrial no período.

Por fim, o trabalho sugere que há indícios de que a indústria estaria recompondo seu poder político e econômico, a partir da nova postura do Estado brasileiro frente ao setor, o que se torna claramente perceptível a partir da segunda metade da década de 2010 e, em particular durante e após a crise financeira vivenciada pelo capitalismo em todo mundo.

Parte I. O Brasil desenvolvimentista: 1930 – 1980

I.1. A Revolução de 1930: breves aspectos históricos e políticos

As forças políticas que ascenderam ao poder com a Revolução de 1930, não representavam uma suposta nova classe social, a classe média ou a burguesia industrial, como sugerem alguns autores. Ao contrário, a classe média que deu lastro à Aliança Liberal era por demais heterogênea e dependente das forças agrárias, o que inviabilizaria, no plano político, a formulação de um programa em seu nome.

Os industriais, por sua vez, apesar de suas divergências com o setor agrário-exportador, que ficaram evidenciadas na criação do CIESP, em 1928, expressaram, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, apoio à candidatura de Julio Prestes. Contudo, após a vitória da Revolução, a burguesia industrial procurou aproximar-se do novo governo.

A Revolução de 1930 desencadearia o processo no qual o Estado passava a concentrar o poder em detrimento das oligarquias regionais, e a construir sua autoridade

perante a sociedade. É esse contexto que serve de precondição para a mudança no modelo de desenvolvimento do país entre 1930 e 1950, mudança essa que beneficiaria sobremaneira a indústria. Para preservar a articulação com o Estado, diante às turbulências econômicas e políticas nacionais, a indústria teve de se valer de uma grande capacidade de adaptação e mobilizar a estratégia que melhor viria a caracterizar seu comportamento frente ao Estado: o pragmatismo.⁴

I.2. Relação Estado/sociedade: questões teóricas e alternativas à industrialização

A centralização de poder em torno do Presidente e da Presidência, certamente se coloca como uma das questões que melhor expressa a relação entre Estado e sociedade no Brasil pós-1930. Em relação ao primeiro, a literatura considera que a centralização estaria relacionada ao fenômeno da personalização do poder, em particular durante o período ditatorial de 1937-1945. Em relação à segunda, a centralização seria consequência da autonomização do Estado durante o período de transição capitalista inaugurado em 1930.

Essa centralização decisória no topo do Executivo Federal, para pensar como Adriano Codato,⁵ não representaria apenas a marginalização das oligarquias regionais; antes, determinaria a perda de poder político dos estados mais importantes (São Paulo, em particular), e a força do núcleo estatal na ocupação de um espaço político que se abria pela ausência de hegemonia dos diversos grupos dominantes, a burguesia em especial, “como agente de mudança e equilíbrio entre as diversas forças sociais em confronto, delineando-se as condições para a emergência de um sistema político autoritário e fechado” (DINIZ, 1978, p. 20).

Assim, a constituição desse sistema autoritário e fechado pode ser analisada sob dois aspectos: o primeiro, mais amplo, diz respeito ao processo de construção da autoridade do Estado sobre a sociedade; o segundo, diretamente relacionado ao tema em

⁴ A propósito da oposição e posterior apoio do empresariado industrial ao governo revolucionário de 1930, ver: Boris Fausto, “História do Brasil”, 2004; Ângela de C. Gomes, “Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937”, 1979; Juarez V. Pont, “Empresariado industrial, ação política e legislação social no Brasil (1930-1988)”, 2008.

⁵ Para apreender a gênese e o desenvolvimento da capacidade estatal a partir de variáveis políticas, tomando por base a centralização decisória no Executivo Federal, notadamente após 1937, ver Adriano N. Codato, “Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado”, 2008.

estudo, permite pensar que essa forma de sistema viria a se tornar a precondição para a mudança no modelo de desenvolvimento econômico do país ocorrido na primeira metade do século XX. Dito em outros termos, o papel preponderante do Estado brasileiro na constituição de um novo modelo de crescimento econômico e de um processo mais amplo de modernização pode ser visto como contra-partida de seu autoritarismo e da referida crise de hegemonia.

Todavia, admitir a importância do Estado como núcleo dinâmico do sistema, e reconhecer seu autoritarismo político, não implica qualificar grupos sociais específicos, como a burguesia industrial, como frágeis e mesmo passivos. Ao contrário, a participação política do empresariado no período, através de suas entidades de classe, lhe confere a condição de ator político relevante, e atores políticos agem por meio de representações. “Um ator que está tão distante dos mitos dos anos de 50 e 60, quanto da quase nulidade, como se tornou moda admitir depois de 1964” (WEFFORT, In: Prefácio de DINIZ, 1978, p. 14).⁶ Portanto, trata-se de uma burguesia industrial que se nas décadas de 1930 e de 1940, não assumiu um papel protagônico no Estado, não se descuidou de seus interesses, fazendo-se presentes aos debates que acabariam por definir os rumos do desenvolvimento econômico e político do país, não apenas naquele período, mas em períodos subsequentes.

É nesse ponto que o problema da direção política do Estado e seu sentido tornam-se cruciais, remetendo uma vez mais à questão da natureza dos setores sociais, forjados na estrutura heterogênea da economia exportadora, capazes de projetar, a partir de seus interesses objetivos, alternativas distintas em relação ao futuro.

Para o capital cafeeiro, a implantação de indústria de bens de consumos no país poderia ser interessante no sentido de reduzir os gastos com importações necessárias à reprodução da força de trabalho. Contudo, esse processo deveria ocorrer sem ampliação do papel do Estado na economia, e sem o re-direcionamento dos investimentos públicos para a indústria. Ainda segundo os interesses da economia cafeeira, o limite seria um “salto industrializante”, com a entrada maciça de capital estrangeiro, aliviando-a de qualquer pressão, ao mesmo tempo em que responderia à alternativa de concentração de recursos na

⁶ Para uma análise mais aprofundada da ação política do empresariado no período de 1930-1945, ver Eli Diniz, “Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945”, 1978.

mão do Estado, refreando qualquer solução à “japonesa”, portanto.⁷

Por sua vez, uma via fundada nos interesses estratégicos da burguesia industrial não poderia ser demasiadamente rápida, em razão de que a industrialização, na etapa monopolista do capitalismo, implica estruturas de capital altamente concentradas (técnicas e financeiras), em particular nos setores básicos de bens de produção, o que afastaria a participação da burguesia industrial nacional.

Portanto, do ponto de vista da burguesia industrial, o avanço da indústria deveria ocorrer com cautela e controle, tanto do Estado quanto da entrada de capital estrangeiro, assegurando sua desejada hegemonia econômica, ao menos em setores de investimento nos quais as condições de monopolização tecnológica e a magnitude das escalas de produção não lhes fossem proibitivas. De toda forma, não poderia prescindir de políticas econômicas de suporte por parte do Estado nas esferas do crédito preferencial e subsidiado, da proteção tarifária, da administração do câmbio, do gasto público em infra-estrutura, etc. Em outros termos, uma clara mudança na direção do Estado, em benefício dos novos setores industriais.

É nesse campo instável de relações políticas e de múltiplos interesses que se funda a autonomia do Estado. Como afirma Draibe (2004, p. 35), “se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os *limites* em que se exerceria essa ação autônoma como o *sentido* que ela haveria de ter”.

Pode-se pensar, portanto, que a ausência de direção política, no caso brasileiro, permitiu não apenas a autonomia estatal, como a estruturação do seu próprio organismo burocrático-administrativo e o funcionamento das instituições públicas. Desta forma, a autonomia do Estado adquiriu expressão material na medida em que, por meio de seus órgãos, cresceu sua capacidade regulatória e intervencionista. De outro lado, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifestava-se exatamente na sua capacidade de atendimento – através de suas políticas – de interesses múltiplos e

⁷ A solução “à japonesa” refere-se ao término do sistema feudal de 256 anos dos xogunatos, à restauração Meiji e do império, ocorridos em 1868. A superação do feudalismo unificou o país, centralizou a autoridade política, liberou mão-de-obra, possibilitou intervenção governamental na economia e assimilação da tecnologia ocidental possibilitando, assim, as reformas econômicas que consistiram em eliminar os entraves e resquícios do modo de produção feudal, preparando o Japão para o capitalismo.

heterogêneos. Em suma, ao exercer sua capacidade de mediar conflitos, de regular relações, o Estado colocava-se acima dos interesses imediatos, reafirmando sua relativa independência e legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas.

I.3. O protecionismo como política industrial

Para a literatura econômica e política, o século XX está para o Brasil como o do protecionismo industrial, da ação intervencionista do Estado e da ligação profunda entre empresariado industrial e Estado, sob a forma de estruturas corporativas de representação de interesses, embora as relações entre Estado e indústria tenham sido de uma natureza bem mais complexa, pois incluíram não só a proteção da indústria nacional através do câmbio e da tarifa, mas a ação regulatória e intervencionista do Estado em moldes keynesianos e a priorização da industrialização como o carro-chefe da economia brasileira.

Do ponto de vista da constituição de um sistema de representação, após 1930, a luta dos industriais, para além da formulação de uma política de protecionismo industrial através de mecanismos tarifários e cambiais, estava voltada para a constituição de um sistema corporativo híbrido, no qual pudessem coabitar os centros industriais (de natureza privada), oriundos da República Velha, e as entidades oficiais criadas com base na lei de sindicalização, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Essa constatação permitiu relativizar a tese defendida por autores, como Philippe Schmitter (1971), para quem até 1940 o padrão de industrialização teve pouco impacto sobre a criação das associações de representação. Leopoldi (2000), mesmo reconhecendo que a organização das entidades de classe da indústria ganhou estrutura e estabilidade a partir do impulso dado pelo sistema corporativo do governo Vargas, nos anos de 30 e 40, não deixa de destacar a capacidade de organização e de luta da própria burguesia industrial. De todo modo, é no interior das associações de classe (privadas ou oficiais) que a liderança industrial expressava seu discurso pró-indústria, sendo fácil compreender porque essas associações receberam crítica dos setores anti-industrialista e anti-protecionista que, embora localizados prioritariamente no setor agrário-exportador, tinham representantes no interior do próprio governo federal. Portanto, seria no regime de Vargas que as associações

industriais iriam encontrar um canal corporativo, espaço fundamental de sua interação com o governo.

A interação entre Estado e indústria resultou em um modelo de desenvolvimento econômico não isento de tensões. Contudo, as entidades de representação da indústria pautaram a defesa de seus interesses pela não-intervenção em assuntos que diretamente relacionados com apolítica econômica ou de natureza essencialmente político-partidária.

É a partir dessa peculiar estratégia de ação que pode ser entendida a posição da indústria em relação à legislação trabalhista, em especial entre 1931 e 1943, na arena cambial, notadamente no período de 1947 a 1961, quando o câmbio tornou-se um instrumento fundamental da política industrial, servindo como fator de proteção e fomento à indústria local, embora esse mesmo câmbio viesse gerar desproteção e desnacionalização, como ocorreu nos anos de 1990.

1.4. A construção do nacional-desenvolvimentismo

Outro ponto não menos importante nos ajuda explicar a relação que se estabeleceu, desde os anos de 1930 até a década de 1980, entre o empresariado industrial e o Estado brasileiro (representado pela burocracia pública). Trata-se do nacional-desenvolvimentismo, adotado como estratégia de desenvolvimento por esta articulação.

No Brasil, em geral, se associa o termo “desenvolvimentismo” ao período posterior aos governos da década de 1950, incluindo os pertencentes ao regime militar, e as experiências a eles associadas, que vão desde a criação de empresas estatais até a retórica e aos apelos nacionalistas. Contudo, para uma definição mais precisa de desenvolvimentismo, nos termos em que o fenômeno ocorreu no Brasil, requer, metodologicamente, que o distingamos em dois planos.

O primeiro plano, que diz respeito às idéias, remete à segunda metade do século XX. Embora não haja consenso sobre o significado e o alcance do conceito de desenvolvimentismo, ele passa a ser entendido, numa primeira abstração que serve como ponto de partida, como sendo dotado de um “núcleo duro” que o caracteriza em suas várias manifestações concretas, como a defesa: i) da industrialização; ii) do intervencionismo

pró-crescimento; e iii) do nacionalismo, embora este deva ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro.

O segundo plano, conquanto não dissociado do primeiro, enfoca mais diretamente a política econômica, as medidas efetivamente implementadas pelos governos. Nessa perspectiva, é possível indagar: quando um governo pode ser considerado desenvolvimentista? Qual a primeira experiência histórica no Brasil? Quando efetivamente há o ponto de inflexão em que idéias e/ou práticas parciais e fragmentadas são ultrapassadas e se chega efetivamente em outro estágio, que com mais vigor se pode detectar o fenômeno histórico do desenvolvimentismo? E, o que é mais difícil precisar metodologicamente: qual seria este ponto de corte, já que a defesa da industrialização, de políticas intervencionistas pró-crescimento e de idéias nacionalistas é muito mais antiga do que normalmente se considera como desenvolvimentismo, um fenômeno típico do século XX, notadamente após a ascensão de Vargas ao poder em 1930? Para tentar responder a essas indagações, pensando como Pedro Cezar Dutra Fonseca⁸, é preciso levar em conta algumas premissas.⁹

Inicialmente, se observa que declarações de autoridades em defesa de medidas de política econômica relacionadas ao citado “núcleo duro” não permitem, por si só, que se considere um governo como desenvolvimentista, por uma razão básica de ordem empírica: nem sempre os três elementos do núcleo duro aparecerem associados historicamente; ao contrário, demorou bastante tempo até os mesmos adquirirem certa coerência, em um ideário comum. Em outros termos, nem sempre a industrialização associou-se a políticas conscientes e amplas de intervenção estatal; da mesma forma, o intervencionismo nem sempre foi pró-industrial (como ocorreu antes de 1930) e nem mesmo teve como objetivo central o crescimento (ou o desenvolvimento) da economia.

Portanto, ainda segundo Fonseca (2004, p.3), “o desenvolvimento não é a apenas uma palavra de ordem a mais, mas *o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do*

⁸ Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS.

⁹ Ver *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*, Revista Pesquisa & Desenvolvimento do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departº de Economia/PUCSP, vol. 15, n. 2, pp. 225-256, 2004. Em: <http://www.ufrgs.br/decon/publlionline/textosprofessores/fonseca>. (05/07/2010).

governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc.”

As considerações acima reforçam a importância da intervenção estatal para a construção de uma ideologia desenvolvimentista, na medida em que somente a partir do momento em que o Estado assumiu como sua a responsabilidade de modificar as estruturas vigentes, visando a alcançar objetivos maiores, foi que o processo de desenvolvimento efetivamente teve início no Brasil. Contudo, esse processo de caráter fragmentado e heterogêneo expressava a ação de interesses sociais contrapostos e em contínua transformação, expondo as claras divergências das forças atuantes à época, fora e dentro do Estado.

Em relação às forças que atuavam “fora” do Estado, destacavam-se: i) o setor agrário-exportador de café, até então o maior beneficiário da atenção do governo, e, ii) o ascendente setor industrial.

As forças de “dentro” do Estado, estavam representadas pela burocracia pública (civil e militar) que, naquele momento, passava a receber do Estado a capacidade e os meios para promover a *centralização territorial* do poder, aspecto fundamental do processo de *state building*. Como já alertara Max Weber, “em toda parte, o desenvolvimento do Estado moderno”, depende, essencialmente, da “desapropriação dos titulares independentes e ‘privados’ do poder burocrático que estão ao seu lado, isto é, todos aqueles que possuem meios administrativos, financeiros, tanto quanto bens politicamente utilizáveis de todos os tipos” (WEBER, 1994, p.315). Não por acaso, esse foi o principal alvo do primeiro governo Vargas, ou seja, a administração mais centralizada possível dos estados e municípios.

Ainda sobre as forças de “dentro” do Estado, como característica do processo em análise, devem ser destacadas as atribuições especiais conferidas ao Presidente e à Presidência.

No passado, o projeto de industrialização da burguesia industrial que ascendera após a Revolução de 1930, enfrentou a oposição dos setores ligados ao café em várias dimensões da política econômica e ainda tinha contra si a incontestável fragilidade das

bases financeiras e técnicas das empresas nacionais. Naquele momento da história política e econômica da vida nacional, a presença do Estado, através da burocracia pública que então se construía, adquiriu papel preponderante para atender os requisitos do “processo de industrialização” que se inaugurava.

Mais tarde, foi o “desenvolvimentismo” dos anos 50, o responsável pela mobilização de um amplo campo de interesses em torno da questão da aceleração da industrialização, ou dos “50 anos em 5”, que caracterizou o governo de Juscelino Kubistchek. A centralização de poder em torno do Presidente e da Presidência, certamente se coloca como uma das questões que melhor expressa a relação entre Estado e sociedade no pós-1930.

Foi, portanto, a partir da década de 1930 que a burocracia brasileira passou a incorporar, em seus órgãos de regulação e atuação econômica, a materialidade das relações capitalistas, criando uma ponte entre interesses econômicos específicos e a máquina do Estado. É nesse sentido que os interesses dos industriais passaram a se confundir com os interesses nacionais. Dito de outra forma, na medida em que o Estado passou a considerar seu papel interventor no processo de desenvolvimento como sua principal ação enquanto promotor do bem-estar geral nascia e se consolidava a ideologia do desenvolvimentismo.

Após estas considerações de natureza teórica e que reportam um gênero particular de desenvolvimentismo, o brasileiro, necessário se faz descrever as etapas que a marcha do desenvolvimento e que se confundem com processo brasileiro de industrialização que, grosso modo, podem ser identificados em quatro fases.

A primeira, remonta à década de 80 do século XIX, quando a indústria, motivada essencialmente pela crise e pela abolição do trabalho escravo, passou a abastecer o mercado passivo formado pelos trabalhadores livres assalariados. A segunda, teve como principal estímulo a Primeira Guerra Mundial que, pela interrupção momentânea da importação de produtos industrializados e bens de capital (máquinas, especialmente), criou condições para a produção local desses produtos e bens. Após a falência da República Velha, decretada pela Revolução de 1930, ocorreu a terceira fase, cuja visibilidade se tornou maior durante o Estado Novo (1937-1945), quando o Estado promoveu a unificação do mercado interno, via eliminação das barreiras interestaduais, e direcionou investimentos

para infra-estrutura (siderurgia, meios de transportes, eletrificação, dentre outros). Por fim, a quarta e última fase, que se estendeu de 1950 a 1980, foi marcadamente distinta das anteriores, por se alicerçar não mais na ocupação de um mercado pré-existente e com necessidades básicas não atendidas. Agora, as diretrizes tinham por base o crescimento industrial pela substituição de importações e a ampliação do mercado para novos produtos industriais.

Nessa última fase, a partir da qual o desenvolvimentismo (associado ou não ao nacionalismo) assume a clara condição de ideologia, a indústria brasileira apresentava características bem visíveis. As empresas nacionais, em regra gerenciadas por núcleos familiares proprietários, estavam voltadas à produção de bens perecíveis e semiduráveis. Contudo, essas familiares não detinham capacidade técnica e financeira para capitanear um processo de industrialização pesada.

De fato, a industrialização em 1950 ainda não estava completa e a produção de bens perecíveis e semiduráveis de consumo não conduziria a indústria além dos limites da demanda por este tipo de produto. A literatura considera completo um sistema industrial quando o mesmo está articulado em torno de: a) uma indústria de consumo, que se caracteriza pela produção de bens e serviços destinados à direta satisfação dos consumidores (alimentos, roupas, diversões, sapatos, fumo, couro); b) uma indústria de bens intermediários, que produz bens que necessitam de transformações finais para se converterem em produtos aptos ao consumo (gusa para diversas indústrias, trigo para a panificação, etc.); e, c) finalmente, uma indústria de bens de capital, que não se destina à produção de bens imediatamente consumíveis, sendo constituída para dar eficiência ao trabalho humano, tornando-o mais produtivo (máquinas, estradas, portos, etc.).

A incapacidade da indústria local em assumir a produção de bens intermediários e, menos ainda, de bens de capital, propiciou um grande debate nacional com a formação de dois grandes blocos ideológicos. De um lado, com nítido viés nacionalista, posicionavam-se segmentos da burocracia civil, militares, estudantes e líderes operários, defendendo um projeto baseado em recursos nacionais, vale dizer, como forte presença do Estado como supridor dessas carências financeiras. De outro lado, colocavam-se setores da

burocracia, empresários industriais e políticos liberais, que defendiam que a expansão da atividade industrial somente seria possível com o ingresso do capital estrangeiro.

A vitória inicial dos primeiros, com a criação da Petrobrás, teve repercussão negativa junto ao governo dos EUA, que suspendeu os empréstimos que o governo brasileiro tomava para financiar seu desenvolvimento. Ademais, a queda do preço do café no mercado internacional, diminuiu a capacidade do país de captar divisas necessárias à expansão da indústria sob a ótica nacionalista.

Em face essas dificuldades, e em que pese o protagonismo da ideologia do “nacional-desenvolvimentismo”, formulada por intelectuais do ISEB, e caracterizava pela visão dicotômica “nação x anti-nação” e à hostilidade ao capital estrangeiro, as restrições à entrada do mesmo se tornaram cada vez menos contundentes, e a ascensão de Juscelino Kubitschek à presidência da República, representou um grande passo no sentido da internacionalização da economia. Todavia, é precipitado, e mesmo discutível, atribuir a JK uma postura deliberadamente entreguista. Na verdade, ele era representante da mesma coligação partidária que deu sustentação ao governo Vargas, e suas decisões têm de ser vistas a partir das condições políticas e econômicas objetivas que se colocavam diante da estrutura capitalista brasileira, na qual o empresariado industrial brasileiro não estava preparado e jamais conseguiu assumir papel hegemônico no seio do bloco do poder.

Em decorrência, a execução do Plano de Metas de Kubitschek foi, nesse sentido, a grande responsável pela configuração do modelo desenvolvimento industrial finalmente adotado pelo País. Ao mesmo tempo, conforme Draibe (2004, p. 115):

O Plano de Metas recobre o momento final da industrialização brasileira – a etapa em que, com a instalação do setor de bens de produção, se constituíram de modo pleno as forças produtivas especificamente capitalistas. Por outro lado, foi o momento crucial de concretização da forma particular da industrialização brasileira: uma estrutura monopolista específica, articulando num modo próprio a grande empresa estrangeira, a empresa privada nacional e a empresa pública.

De fato, a partir do Plano de Metas, a penetração do capital estrangeiro ocorreu de forma maciça, ocupando os ramos da indústria pesada: indústria automobilística e de caminhões, material elétrico e eletrônico, eletrodomésticos, produtos químicos,

farmacêuticos e plásticos. Iniciava-se ali a organização das multinacionais, que, monopolizando aquele que viria a ser o setor mais dinâmico da economia, estavam destinadas a exercer inegável influência na redefinição da orientação econômica e política do Brasil. Em relação ao capital estatal, o Plano de Metas lhe atribuía a missão de viabilizar o programa da infra-estrutura destinado a sustentar o modelo, através da construção de rodovias e da ampliação do potencial de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Ao capital privado nacional estava reservada a ocupação de espaços marginais do processo de industrialização, onde os requerimentos de tecnologia e de capacidade financeira eram menores.

Mas o modelo de desenvolvimento brasileiro que se definiu durante o governo de JK não estava isento de contradições, que viriam a ser tornar evidentes na década de 1960. Desde o primeiro governo Vargas, o Estado assumiu a forma de empresário privilegiado investindo diretamente na criação de unidades produtivas, a partir de uma concepção particular de Estado, definida ao término do Estado Novo, que incluía ainda regulação e controle da atividade econômica. Essa forma de Estado intervencionista foi atenuada, nos seus traços fundamentais, durante o governo Dutra (31/01/1946 –30/01/1951). Entretanto, mesmo aí não perdeu sua integridade mínima. Quando posta à prova, no segundo período governamental de Vargas, retomou o projeto de industrialização acelerada. As características desse intervencionismo de dupla face, profundo e abrangente, de um lado, e limitado, de outro, derivam de razões da mesma natureza daquelas que também restringiam as possibilidades de avanço rápido do processo de industrialização. E eram, certamente, de ordem políticas, tanto externas quanto internas.

Ainda, as contradições engendradas pelo modelo de desenvolvimento da industrialização adotado na década de 1950 expressaram-se através do aguçamento das lutas sociais e políticas. A presença do capitalismo internacional e o seu papel cada vez mais decisivo no controle da economia brasileira tiveram, por seu turno, uma importância certamente não desprezível no desfecho da luta. O golpe militar de 1964 teve aí suas raízes e suas razões.

As políticas de desenvolvimento implementadas pelo regime 64 são herdeiras diretas do modelo de desenvolvimento proposto por Juscelino, mas têm com relação a este último uma grande diferença. No primeiro período, a maciça presença do capital estrangeiro esteve voltada para a dinamização do mercado interno, o que abria espaço para a participação da empresa privada nacional. De 1965 em diante, contudo, a nova estratégia com base na mesma força econômica, passou a orientá-la para o mercado mundial, o que restringia a participação da empresa privada nacional, pela ausência dos mesmos requerimentos anteriormente expostos. Nesse sentido, o movimento militar de 1964 e o regime daí podem ser vistos como resultado, entre outras coisas, da luta entre aqueles que procuravam enquadrar as multinacionais às perspectivas da economia brasileira e aqueles que, de modo inverso, desejavam o enquadramento da economia brasileira à perspectiva econômica das multinacionais.

Em relação aos recursos financeiros para os empreendimentos do Estado, os mesmos foram obtidos através de uma política fiscal voltada para esse fim e também, sempre que necessário, através de emissões, com conseqüências óbvias para o recrudescimento da inflação, levando à rápida perda de poder de compra da moeda, fazendo com que os detentores de capital fossem impelidos aos investimentos para evitar seu desgaste. Mas o estímulo ao investimento privado motivado pela inflação teve um efeito nefasto no corpo social, atingindo principalmente os assalariados. Para falar como Maria de Lourdes Covre, “é sob a exploração das forças produtivas que se financia o sócio nacional” (1983, p. 25).

Mas em que pesem as divergências conceituais sobre o papel do Estado, no regime militar se observou uma ampliação significativa da sua ação empresarial, como demonstra Martins (1985).¹⁰

Por fim, a segunda metade da década de 80 apresentou um ponto de inflexão na trajetória do desenvolvimentismo no Brasil, desencadeando um amplo processo de

¹⁰ Somente na década 1966-1976 foram criadas mais empresas governamentais (60% delas) do que no curso dos 60 anos precedentes. Essa proporção era ainda mais acentuada (70%) para o caso das empresas da União. Contudo, a “descoberta” de 571 empresas estatais no país não era, necessariamente, o dado mais relevante, isto porque, do total assinalado, 476 empresas (ou seja, 84% do universo) têm suas atividades no setor terciário e muitas delas dedicam-se à prestação de serviços públicos, que constitui atividade tipicamente estatal.

mudanças, com desdobramentos econômicos, sociais e políticos. O país enfrentou uma conjuntura complexa, que se caracterizou pelos efeitos combinados de uma crise de grandes proporções e múltiplas dimensões, paralelamente às exigências da transição para um sistema político democrático. Desequilíbrio em escala mundial, choques externos e reestruturação do sistema internacional, além do crescimento acelerado do endividamento externo e do aprofundamento da recessão representaram constrangimentos insuperáveis pelo acionamento das políticas costumeiras. A superposição das crises externa e interna colocou em xeque a estratégia de industrialização por substituição por importações e o padrão de ação estatal que lhe deu sustentação (DINIZ, 1997, p. 11).

Parte II. Do neoliberalismo ao retorno da importância da ação estatal

II.1. O avanço neoliberal, desindustrialização e perda do poder político

Entre 1930 e 1970 o país industrializara-se e crescera extraordinariamente sob o comando de uma coalizão política que teve como atores principais os empresários industriais e a burocracia estatal, como aparece em Bresser-Pereira e Diniz (2009). Nos anos de 1980, quando o modelo de substituição de importações já dava sinais de esgotamento, o país ainda enfrentaria a crise da dívida externa. Ao mesmo tempo, o desinteresse da burocracia pública em apresentar uma estratégia alternativa de desenvolvimento, e a incapacidade do empresariado nacional em ocupar o vácuo deixado pelo Estado, levaram o país a aderir ao Consenso de Washington, na década seguinte.

As políticas dessa nova orientação, propostas pelo FMI e Banco Mundial, inspiradas nas teses de economistas neoclássicos, defendiam o afastamento do Estado da economia, a eliminação do *rent seeking*, a crença nas expectativas racionais e a universalidade das receitas econômicas. A conjunção desses fatores levou:

- a) ao esvaziamento do nacional-desenvolvimentismo que, baseado no “tripé” *empresa estatal-empresa estrangeira-empresa nacional*, permitira o crescimento econômico e industrial do país por mais de 50 anos;
- b) ao processo de desindustrialização prematura; e,

c) à perda do poder político que a indústria tão duramente conquistara no período.

O fim do regime militar, que ocorreu na metade da década de 1980, poderia ter dado uma nova configuração política e econômica ao país. Entretanto, os equívocos cometidos pelas elites brasileiras após a redemocratização, particularmente o fracasso dos planos econômicos – Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989) – facilitaram a crítica neoliberal ao nacional-desenvolvimentismo e levaram a nação a se submeter à ortodoxia convencional.

Esse período da vida nacional, marcado por crises de ingovernabilidade, culminou, em 1990, com Collor na presidência da República. Sem base de sustentação política, e após o fracasso de seus próprios planos econômicos (Collor I e II), o presidente abriu espaço, a partir de 1991, para uma manobra fundamental na nova coalizão que se tornaria dominante no Brasil, formada por rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro e pelos interesses estrangeiros. O país, sob a direção da nova equipe econômica, rendeu-se definitivamente às diretrizes neoliberais e à política macroeconômica nela inspirada. Redefinia suas prioridades, privilegiando o setor financeiro em detrimento da indústria.

Do ponto de vista ideológico, se observou uma grande adesão dos empresários de todos os setores ao Consenso de Washington, que identificava nacional-desenvolvimentismo com o atraso, o populismo econômico e alta inflação.

É preciso admitir que o nível de industrialização atingido pelo Brasil já não comportava um nível tão elevado de intervenção estatal como nos períodos anteriores, e que o nacional-desenvolvimentismo sofrera distorções no início do período democrático inaugurado em 1985. Tais distorções, combinadas com os fracassos dos “planos” geraram a hiperinflação do início de 1990 e a quebra da coalizão que garantira a transição democrática, na qual os empresários emergiram como uma das principais forças sociais, ao lado dos trabalhadores, dos movimentos sociais e de setores das classes médias. Essa heterogeneidade social, entretanto, não legitimava a alternativa neoliberal. “Não justificava que o poder em vez de rever sua própria estratégia, adotasse as políticas econômicas que seus concorrentes do Norte propunham” (BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009, p. 5).

A verdade é que as grandes empresas nacionais que cresceram à sombra da

proteção dos governos Vargas e Kubitschek desapareceram, fundiram-se ou para falar como Leopoldi (2000), passaram a formar o “grande grupo nacional”, uma nova categoria econômica e social que mistura empreendimentos industriais com bancos, *agribusiness*, setores de comercialização e serviços financeiros, entre outras atividades. As agências governamentais responsáveis pelas políticas de tarifa e câmbio, que protegeram a indústria e consolidaram o mercado interno, foram progressivamente desmanteladas e esvaziadas na Nova República, em especial a partir do governo Collor.

Em 1994, o governo de Itamar Franco conseguiu, via um plano econômico heterodoxo – o Plano Real –, neutralizar a alta inflação inercial. Entretanto, após a vitória da situação nas eleições de 1994, a sobrevalorização do câmbio, a abertura comercial e a liberalização do setor financeiro resultaram nas falências e vendas de empresas nacionais ao capital estrangeiro, ao aumento do desemprego e à desindustrialização. Esse processo, que atingiu principalmente os setores de autopeças, eletroeletrônicos e bens de capital, só não foi mais devastador graças à diversidade porque, entre 1950 e 1970, exatamente o período áureo do nacional-desenvolvimentismo, agora em rápido processo de esfacelamento, se construiu uma economia industrial extraordinariamente diversificada e com razoável capacidade de absorção dos avanços da ciência e da tecnologia.

A atuação do empresariado nacional nessa fase serviu para reforçar as posições para as quais o empresariado, ao longo das várias fases da industrialização brasileira, tem demonstrado fraqueza como ator coletivo, a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais (pactos, redes sociais, etc.) de segmentos destas elites com as autoridades estatais.

Para essa literatura, sua baixa capacidade de ação conjunta pode ser explicada pelas características da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos de 1930 que, não obstante na visão neoliberal representar o atraso, se manteve quase inalterada até hoje. Foi esta estrutura que inibiu a organização de cúpula de caráter multisetorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial.

Ainda segundo essa corrente, é histórica a incapacidade do empresariado no sentido de formular plataformas de teor abrangente, incorporando demandas de outros

setores, uma vez que cada setor preocupa-se em resguardar seus respectivos interesses. Isso se reflete na baixa tradição de acordos inter-classes, sobretudo com a classe trabalhadora.

O certo é que a estrutura de representação de interesses do empresariado, no período pós-reformas, foi ficando cada vez mais fragmentada e especializada e, diferentemente do passado, nesta estrutura segmentada, o espaço da empresa privada nacional se tornou cada vez mais estreito. Nas etapas anteriores de expansão da industrialização por substituição de importações, em consonância com a estratégia de criar uma burguesia nacional forte, entre os anos de 1950 e 1960, quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, quer sob a égide da ideologia dos governos militares, responsáveis pela implantação do modelo do tripé, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional, conferiu-se um peso específico à empresa nacional. Sob suas diferentes configurações, a coalizão desenvolvimentista atribuiu prioridades ao empresário nacional, que ocupava um espaço bem demarcado entre os demais agentes dinâmicos da economia. Em outros termos, este setor teve significado econômico, ocupava uma posição reconhecida e cumpria um papel político na qualidade de integrante da coalizão desenvolvimentista. Papel este que o neoliberalismo defendido por amplos setores empresariais, inclusive da indústria, lhe subtraiu, e cuja reconquista será difícil. Se a década de 1990 foram os anos das reformas orientadas para o mercado, não é menos verdadeiro que os empresários industriais são co-partícipes de sua derrocada política.

II.2. A ruptura do consenso neoliberal e o retorno dos empresários industriais

A incapacidade do programa neoliberal em levar ao desenvolvimento sustentado fez com que alguns autores como Peter Evans, Theda Skocpol e Dietrich Rueschemeyer passassem a questionar a visão reducionista do papel do Estado na economia. A retomada teórica da importância do Estado foi ainda estimulada pelo sucesso econômico de países que contrariaram os preceitos do Consenso de Washington, como China, Índia e Taiwan. A nova análise institucional histórica via o Estado como principal promotor do desenvolvimento nos países periféricos, e que a solução não era eliminar esse agente, mas

corrigir suas deficiências, como a sua captura por interesses dominantes ou a insularidade burocrática.

Essa nova onda de críticas às teses neoclássicas, além dos autores anteriormente mencionados, incluía até mesmo alguns funcionários do Banco Mundial, como Joseph Stiglitz. Esse economista se tornou crítico do fundamentalismo das orientações do BIRD e do FMI, ao criar um instituto na Universidade de Columbia, em Nova York, para estimular a revisão desses planos.

Na mesa linha se coloca o economista coreano Ha-Joon Chang, professor da Universidade de Cambridge. Seus trabalhos têm como base a história econômica do capitalismo e o combate às idéias do neoliberalismo, da economia neoclássica institucionalista (Douglas North, Oliver Williamson) e da teoria pública (Buchanan, Tullock), que enfatizam o mercado, reduzindo a importância do Estado na economia. Contrapondo-se a elas, Chang (2004) procurou reconstruir os princípios teóricos da economia política do desenvolvimento, sobrepujada pela força ideológica da economia neoclássica nos anos de 1970 e 1980, que priorizou os estudos de microeconomia e econometria. Com o retorno da economia política do desenvolvimento, ganhou força o estudo das estruturas econômicas, das instituições e da política nos países em desenvolvimento. E neste retorno voltou à tona o papel ativo do Estado na transformação econômica. Chang tomou como base empírica para sua análise os países do Sudeste Asiático, que cresceram rapidamente a partir dos anos 1980, e cujo crescimento econômico se fez com grande participação do Estado, no mesmo tempo em que as condicionalidades do FMI e do Banco Mundial submetiam países latino-americanos – que viviam uma crise inflacionária combinada a uma crise de dívida externa – a um doloroso ajuste estrutural e a um programa de reformas que, segundo o receituário das agências do regime de Bretton Woods, incluía o enxugamento do Estado.

No Brasil, contudo, dado o caráter traumático da experiência com alta inflação inercial no período entre 1980 e 1994, o controle da inflação permanecia como prioridade da política econômica, em detrimento de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Apesar disso, ao longo dos anos de 1990, ficara evidente que no Brasil a agenda neoliberal não conduzira nem à estabilidade financeira nem ao desenvolvimento

econômico e, sim, ao aumento da vulnerabilidade externa, à concentração de renda em benefício do setor financeiro e da minoria mais rica em cada país.

Passou-se, então, a crítica da tese do caminho único ditado pelo Consenso de Washington. Por mais estreitas que fossem as margens de manobra, existia espaço para alternativas por parte do Estado, e que a busca de um caminho autônomo não devia, de antemão, ser excluída como se fora uma consequência inescapável das restrições externas. Recorrendo a uma conhecida expressão de Celso Furtado, devia-se “trazer para dentro do país as decisões fundamentais”. A capacidade de usar os graus de liberdade existentes em benefício dos interesses nacionais tornava-se, assim, um importante diferencial na definição de novas vias de desenvolvimento.

A mudança em direção à autonomia também passou a afetar, ainda que de forma lenta, os empresários brasileiros. Tal lentidão decorre de características históricas da postura política da burguesia local, que oscila entre a defesa pragmática de uma estratégia de desenvolvimento autônoma liderada pelo Estado, por um lado, e o alinhamento com os interesses transnacionais, por outro. Soma-se a isso a tradição defensiva com relação às demandas populares ou ao populismo fiscal e cambial que por vezes seduz as elites políticas locais, como ocorreu na segunda metade do século XX.

Por outro lado, ao longo dos anos de 1990, os empresários assistiram a redução de sua influência na definição da política econômica, ao mesmo tempo em que passaram a perceber que a globalização financeira, antes de produzir soluções para antigos gargalos de natureza estrutural e produzir uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, levava à configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, ampliando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos. Em outros termos, reproduzindo os desequilíbrios preexistentes.

Mas a experiência histórica também mostrou que apesar das evidências dos efeitos danosos que o modelo neoliberal acarretara aos interesses da burguesia nacional, dificilmente a mudança abrangia toda a classe empresarial. Essa união, quando aconteceu, foi circunstancial, tal como ocorreu no início da década de 1960 (com o apoio ao regime militar), e no início dos anos de 1980 (quando a transição democrática adquiriu *status* de consenso nacional). Mas esses foram momentos excepcionais. Nas demais

ocasiões, houve uma clara divisão da classe capitalista. Em 2000, a divisão colocou, de um lado, o setor industrial e o comércio voltado para o mercado interno e, de outro, o setor financeiro, o agronegócio e as grandes empresas de serviços públicos privatizadas.

De todo modo, ocorreu uma mudança dos empresários industriais em direção a uma política macroeconômica nacional, que se formulara no interior da organização brasileira mais identificada com a indústria nacional, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). Ali surgiram idéias que propugnavam pela definição de políticas que promovessem o avanço da indústria, no âmbito de uma estratégia que objetivasse o desenvolvimento e a mudança real da economia. Setores industriais, através do IEDI, voltavam a manifestar-se sobre o liberalismo econômico associando-o à necessidade de projeto nacional de desenvolvimento, rejeitando, portanto, o pressuposto neoliberal dos mercados auto-regulados.

Para os industriais do IEDI, o modelo adotado entre 1930 e 1980, baseado na intervenção do Estado e na substituição de importações não havia sido de todo ruim, como sustentavam os preponentes do Consenso de Washington. Ao contrário, teriam sido as ações praticadas sob aquela orientação que permitiram ao país realizar o crescimento gigantesco observado no século XX. O IEDI passava a criticar a abertura comercial unilateral, o câmbio sobrevalorizado, os juros altos e o corte no investimento em infraestrutura, que teriam retirado a competitividade das empresas nacionais e levado a uma desindustrialização e desnacionalização da economia. Esse último efeito teria ocorrido porque os investimentos estrangeiros, que contavam com apoio do BNDES, se voltavam à aquisição de empresas nacionais, e não para a ampliação do parque industrial. Também teria colaborado para este processo a política de privatização das empresas estatais. A internacionalização das empresas brasileiras teria sido pernicioso para a economia, uma vez que a produção antes realizada no país era parcialmente transferida para as matrizes ou outras filiais, acarretando a ampliação das importações e do déficit comercial. Não apenas isso, mas a remessa de juros, lucros e dividendos das empresas estrangeiras vinha se constituindo em problema para o equilíbrio das contas externas (em 1999, esses encargos eram equivalentes a 1/3 das exportações). Finalmente, o IEDI se opôs aos “spreads” bancários elevados, e aos acordos com o FMI, o que teria restringido o crédito para os

industriais, o aumento dos impostos sobre o setor produtivo e a redução dos necessários investimentos em infra-estrutura.

No campo das recomendações de política econômica, o IEDI via na maior presença dos bancos públicos a única forma de contornar os *spreads* bancários elevados e, assim, a vantagem das empresas estrangeiras no acesso ao crédito. O BNDES, por sua vez, deveria diminuir apoio ao capital estrangeiro e ao agronegócio para fortalecer a empresa industrial nacional. Tal apoio ao fortalecimento do capital nacional com relação ao estrangeiro seria uma das medidas necessárias para reduzir o desequilíbrio externo da economia brasileira. Além disso, o BNDES deveria ser instrumental, também no sentido de melhorar as condições de competição com o capital estrangeiro, na constituição de grandes grupos privados nacionais.

O Governo ainda poderia reduzir os juros, além de ampliar o investimento em infra-estrutura. Uma política comercial que fosse combativa junto à Organização Mundial do Comércio, cujas regras no entender dos industriais eram contrárias aos interesses do Brasil, e que abrisse novos mercados para as exportações brasileiras, também seria bem-vinda. A lógica por trás dessa orientação é a de que o Brasil deveria proteger seu mercado, já que outros países o fazem. Por fim, futuras privatizações de empresas estatais deveriam ser evitadas, e a ampliação do ensino superior e o apoio à pesquisa e desenvolvimento deveriam ser priorizados.

Em resumo, o documento apresentava não somente uma crítica e uma ruptura às recomendações do Consenso de Washington, como também demonstrava apoio a uma intervenção forte do Estado na economia, a uma política de industrialização (ou reindustrialização), e até mesmo a uma direção nacionalista, materializada na oposição moderada ao capital estrangeiro e a manifestação da necessidade de adoção de medidas protecionistas para evitar o domínio dos produtos manufaturados importados sobre o mercado interno. Essas orientações se aproximavam bastante daquelas vigentes durante o período desenvolvimentista. No momento da publicação da “Carta IEDI”, contudo, o governo não era receptivo às reivindicações dos industriais, e sem a sua adesão obviamente qualquer “desenvolvimentismo” não sairia da fase de projeto.

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores apresentou pela quarta vez Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à Presidência da República nas eleições a serem realizadas naquele ano. No entanto, as condições sobre as quais a candidatura de oposição se estruturou eram bastante diferentes, em pelo menos dois pontos. A primeira condição era a linha “moderada” adotada pelo PT, simbolizada no compromisso em respeitar os contratos internacionais firmados pelo país, entre eles os mantidos com o FMI, compromisso esse contemplado na “Carta ao Povo Brasileiro”. A segunda condição era o apoio de um grupo expressivo de industriais e empresários de outros setores, liderados pelo presidente da Gradiente, à candidatura de Lula.

Apesar da vitória da oposição nas eleições, os primeiros movimentos do novo governo foram no sentido de garantir a continuidade das linhas gerais da política econômica até então executada. O Presidente do Bank Boston, Henrique Meirelles, assumiu a presidência do Banco Central. Ele se tornaria, em 2003, um dos articuladores de um arrocho monetário e fiscal ainda maior do que no governo Fernando H. Cardoso. O superávit primário foi ampliado de 3.75 % para 4.25 % do PIB, e a taxa de juros básica, a SELIC, subiu até o patamar de 26.5 %, nível que só era inferior ao observado durante a crise da Rússia no final dos anos 90. Nos primeiros anos de governo, de fato, a orientação heterodoxa ou “desenvolvimentista” não alcançaria o núcleo representado pelo Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Banco Central. Fora da área especificamente econômica, a orientação ortodoxa ainda se faria sentir na reforma da previdência, aprovada pelo Congresso, também em 2003.

Por outro lado, o BNDES, sob a presidência de Carlos Lessa, conhecido por suas posições nacionalistas e pró-intervenção, procurou contornar a política de juros altos do governo ampliando o crédito em condições favoráveis para a indústria, e também esteve envolvido na operação que evitou a transferência do controle acionário da Vale do Rio Doce para investidores estrangeiros, através da compra de uma participação nessa empresa pela BNDESPar. Outro agente importante nesse período foi o Ministério das Relações Exteriores, sob o comando de Celso Amorim. Antes envolvido com as negociações para a criação da ALCA, segundo o modelo do NAFTA da América do Norte, o Itamaraty passou a priorizar a abertura de mercados alternativos aos Estados Unidos e à União Européia,

como a Índia, África, Indonésia, Rússia, Países Árabes e Venezuela, em um esforço para diversificar a pauta e os destinos das exportações. Tal política, que obteve resultados medianos, se baseava na constatação de que a dependência do comércio externo com relação a um único mercado resultava na ampliação da vulnerabilidade a crises e a medidas protecionistas unilaterais. A atuação do Brasil na OMC também sofreu alteração significativa, sendo as negociações agora realizadas com maior consulta aos empresários envolvidos, adotando como condição para futuras liberalizações da importação de manufaturados a redução ou eliminação dos subsídios agrícolas pelos países centrais.

A atitude tímida do governo com relação à reversão das orientações neoliberais observadas no decorrer do primeiro mandato sofreu um impacto com a substituição do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, que era até então o maior fiador da política de austeridade monetária e fiscal dentro do governo, por um economista de tendência mais heterodoxa, Guido Mantega.

Nesse contexto o presidente Lula enfrentou o candidato de oposição Geraldo Alckmin. Aparentemente fortalecida pela crise política que havia provocado a queda de Palocci e do Ministro da Casa Civil, a oposição, contudo, mantinha a proposta de manutenção da ortodoxia econômica, o que incluía medidas como a ampliação da DRU de 20 % para 30 % e a retomada do programa de privatizações das empresas estatais, entre outras. A crítica de expressivas lideranças da indústria nacional ao modelo ortodoxo, que até então ditava o tom das duas candidaturas, contribuiu para que a linha adotada pela situação fosse mais incisivamente contrária às propostas do Consenso de Washington. Especialmente no segundo turno esse aprofundamento das divergências entre a oposição e a situação se manifestou mais claramente, contribuindo para a vitória de Lula.

No início do novo governo, de forma coincidente ou não com as propostas do IEDI, ocorreu o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Voltado principalmente para a ampliação dos investimentos em Infra-estrutura, o programa previa o desembolso de mais de 600 bilhões de reais em 3 anos, através da mobilização de recursos públicos e privados. Simbólico por ser a primeira grande iniciativa de desenvolvimento em anos, o PAC não conseguiu atingir a sua meta de investimentos. Ainda, entre 2007 e

2008, mais de 256 bilhões de reais foram aplicados, o que sem dúvida teve um impacto na ampliação da demanda e no estímulo ao investimento.

Mas não é somente o PAC, que deve ser contabilizado entre as políticas iniciadas no segundo mandato de Lula, e que sugerem uma intensificação das inclinações desenvolvimentistas dentro do governo federal. Já em 2007 a meta de superávit primário que, juntamente com a manutenção elevada da taxa SELIC, constitui-se no maior sustentáculo da chamada austeridade fiscal e do sistema de metas de inflação, foi reduzida de 4,25% para 3,8%. Apesar de tímida, essa seria a primeira de uma série de revisões tanto das metas quanto da execução propriamente dita das políticas econômicas implantadas pelo governo. Na mesma linha, em 2009 a Petrobrás seria excluída do esforço fiscal, ficando liberada para novas ações e investimentos, ao mesmo tempo em que, como resposta à crise, o superávit primário teria como meta a taxa de 2,5%. Mas a economia realmente obtida foi ainda menor, chegando a 2,06%. Poder-se-ia argumentar que a redução do superávit foi uma resposta passageira à crise, típica de políticas anticíclicas. O fato é que a meta para 2010 não retornou aos níveis pré-2006, e a economia efetivamente gerada representou uma queda em relação àquela observada no ano anterior, no qual os efeitos da crise se fizeram sentir de forma mais aguda.

O outro sustentáculo do sistema de metas de inflação, a taxa SELIC, também sofreu uma redução substancial no segundo mandato. Com efeito, em alguns meses de 2009, e pela primeira vez desde que foi implantada, a SELIC situou-se a uma taxa inferior àquela sugerida pelo IEDI em 2000, que era de 7% ao ano em termos reais. Simultaneamente, outra reivindicação dos industriais, qual seja, uma maior atuação dos bancos públicos para forçar a queda dos altos juros cobrados no mercado financeiro para projetos de alto risco e longo prazo, parecia ter entrado definitivamente na agenda governamental. Em janeiro de 2009, o governo aportou 100 bilhões de reais ao BNDES, recursos destinados a financiar prioritariamente projetos industriais. Alguns meses depois, o Banco do Brasil foi demitido, sendo uma das razões apontadas para sua demissão os excessivos *spreads* cobrados pela instituição. A atuação do BNDES, fortalecida pela capitalização acima referida, destaca-se não somente pelo volume de recursos movimentados, mas pelo fato de que o banco adotou como prioridade mais uma sugestão

do IEDI, o apoio a formação de grandes grupos nacionais. Graça a essa política, foi possível a fusão da Tutvus com a Datasul, da Aracruz com a Votorantim, da Sadia com a Perdigão, e da Oi com a Brasil Telecom. No último caso, foi formada a maior empresa de telefonia do Brasil, tendo sido necessária a mudança no sistema de outorgas, criado no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio de um decreto presidencial para que o negócio se concretizasse.

Essa breve exposição acerca das políticas desenvolvimentistas adotadas pelo governo Lula, que se intensificaram e atingiram o núcleo duro da política econômica no segundo mandato, revela diversos paralelos com as propostas da Carta do IEDI. Ademais, foram acompanhadas por um aumento do PIB, com destaque para o desempenho industrial, se comparados aos governos da década de 1990. Todavia, são necessários outros estudos de natureza empírica para se afirmar uma relação de causalidade entre as propostas do IEDI e as políticas de desenvolvimento do governo atual, e entre estas e o aumento do crescimento econômico.

Conclusões

As análises elaboradas ao longo deste artigo confirmam a hipótese inicialmente proposta que ressalta a importância da participação do Estado na formulação das diversas etapas da industrialização que o Brasil assistiu a partir da década de 1930. O estudo também destaca que o excepcional crescimento econômico experimentado pelo Brasil no entre 1930 e 1980 foi fruto de uma articulação política que teve como principais atores a burocracia estatal e entidades de representação do empresariado industrial, e como estratégia de desenvolvimento o nacional-desenvolvimentismo, no qual se insere o protecionismo, materializado na forma de tarifas e administração do câmbio, e que desempenhou papel decisivo na preservação da indústria nacional.

Outra constatação do estudo é que a partir dos anos de 1980, iniciou-se o esvaziamento do modelo nacional-desenvolvimentista, tido como ultrapassado e sem vez num mundo que rapidamente se globalizava do ponto de vista financeiro e produtivo. Em relação aos industriais, eles próprios engrossaram as fileiras dos críticos à articulação

Estado/indústria nacional. Seduzidos pelo “canto das sereias” do neoliberalismo, esqueceram-se que foi aderindo a essa coalizão que tiveram assento e voz nas agências estatais formuladoras da política econômica do país onde, em última análise, foram gerados os diversos planos que elegeram a industrialização como carro-chefe do modelo de desenvolvimento econômico proposto para o país. Ademais, a participação do empresariado industrial nessa articulação lhe conferiu poder político, do qual abriu mão e, em consequência, perdeu espaço e representatividade no contexto político e econômico nacional.

A década de 1990 constituiu-se nos anos de reformas orientadas para o mercado, ao mesmo tempo em que assistiu a articulação de um consenso entre empresários de todos os setores em torno da postura neoliberal de questionamento do modelo econômico consagrado nas décadas anteriores. Todavia a política cambial, a abertura comercial e a liberalização dos setores financeiros adotadas pelo governo FHC, e que seguiam o ideário neoliberal e o Consenso de Washington, não trouxeram a inclusão prometida, ao contrário, serviram para promover uma desnacionalização sem precedentes e reduzir o espaço da empresa nacional.

Não obstante essa indiscutível redução do espaço da empresa nacional no cenário econômico, somente após a constatação de que as reformas econômicas orientadas para o mercado não conduziram o país nem à estabilidade financeira e nem ao desenvolvimento econômico, é que se abriram espaços para a discussão de políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional.

Se a eleição de Lula à presidência do Brasil estabeleceu um ponto de inflexão nesta trajetória e inaugurou uma fase de transição de uma ordem centrada no mercado para um modelo econômico com maior coordenação do Estado, está longe de validar a formulação de uma nova coalizão Estado/indústria.

Esse período de transição vivenciado pela economia mundial (e nacional) propiciou uma lição que deveria ser definitivamente assimilada. A concepção da globalização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e mudanças tecnológicas autônomas, é simplista, na medida em que obscurece a visão de sua real natureza, qual seja, a de um fenômeno essencialmente

multidimensional, no qual o componente político está claramente inserido. Essa concepção, ao rejeitar o imperativo da convergência e da uniformidade na ação dos governos, propugna que cada um deles escolha as alternativas e as formas diferenciadas que melhor atendam aos interesses nacionais. A partir dessa nova postura do Estado, podem surgir iniciativas voltadas à formulação de políticas macroeconômicas afinadas com esses novos princípios; enfim, propostas de um “novo desenvolvimentismo”.

Todavia, há um fato que não pode ser desconsiderado. As entidades de classe da indústria, estruturadas ao longo do século XX e marcadas pelo formato corporativista do governo Vargas, ainda sobrevivem, mas se mostram incapazes de propor um projeto de desenvolvimento econômico. Na verdade, essas entidades vivem a mesma contradição que caracteriza a burguesia industrial brasileira: identificar-se com os governos nacionalistas, porque se sente mais forte, ou, de outra forma, insistir em suas perspectivas liberais e internacionalistas, que a aproxima do capital dominante.

Na conclusão deste artigo um fato incontestável chama a atenção. Desde 2008 o mundo passa por uma nova era de economia da depressão, depois de ter se encantado com o “canto das sereias” da globalização. Neste contexto, Keynes parece mais atual do que nunca, com sua famosa reflexão sobre a importância das idéias econômicas: “Mais cedo ou mais tarde, as idéias, não os interesses especiais, é que são perigosas para o bem e para mal”.

Durante mais de duas décadas a idéia de que um mundo globalizado era melhor do que qualquer outro não foi objeto de contestação. Partindo do (falso) pressuposto de que as raízes dos problemas econômicos brasileiros eram estruturais, não haveria outro caminho a trilhar senão seguir seus postulados. Entretanto, quando as maiores economias mundiais chegaram ao fundo do poço percebeu-se o quanto a ideologia neoliberal se mostrara precocemente obsoleta, não sem antes deixar um rastro de destruição econômica e social. Assim, diante das circunstâncias e da realidade atual da indústria nacional, caberá ao Estado brasileiro (ainda em processo de estruturação), uma vez mais, superar os entraves à gestão da política industrial, criando condições para uma nova articulação que requer um “novo” empresariado e um “novo” trabalhador, em busca da reestruturação e consolidação do setor industrial através de políticas que inovem na forma de proteção, ou

seja, dando novo significado ao protecionismo.

Referências Bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. “Empresariado industrial, democracia e poder político”. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09> (acesso em 18/12/2009).

CHANG, Ha-Joon. “Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva; tradução Luiz A. Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CODATO, Adriano Nervo. “Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado”. In: Dois Pontos, Curitiba, São Carlos, vol.5, n.2, outubro,2008.

DEAN, Warren. “A industrialização de São Paulo (1880-1945)”. São Paulo: Difel, 1971.

DINIZ, Eli. “Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, Sônia. “Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, Boris. “História do Brasil”, 12ª ed. São Paulo: Edusp, 2004.

GOMES, Angela M. de Castro Gomes. “Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. “Política e interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, política econômica e o Estado”. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PONT, Juarez Varallo. “Empresariado industrial, ação política e legislação social no Brasil (1930-1988)”. Porto Alegre: Armazém Digital, 2008.

SCHIMITTER, Philippe. “Interest conflict and political change in Brasil”. Stanford: Stanford University Press, 1971.

Fontes

Banco Central do Brasil. Série histórica da taxa SELIC. Disponível em:

www.bcb.gov.br/?COMPOMJUROS

Economia do país para pagar juros sobe 27% e atinge R\$ 80 bi no ano. Disponível em:

www.noticias.uol.com.br. Acesso em: 29 de agosto de 2007.

Em 18 meses, BNDES gasta R\$ 5 bi para criar “gigantes”. Disponível em:

www.plataformabndes.org.br. Acesso em: 04/10/2009.

Governo anuncia exclusão da Petrobrás do superávit primário. Disponível em:

www.g1.globo.com . Acesso em 15/04/2009.

Governo central tem menor superávit primário para julho em 10 anos. Disponível em:

www.estadao.com.br . Acesso em: 26/08/2010.

Lula confirma demissão do presidente do Banco do Brasil. Disponível em:

www.estadao.com.br . Acesso em: 08/04/2009.

PAC 3 anos: metade das obras permanece no papel. Disponível em:

www.contasabertas.uol.com.br . Acesso em 23/03/2010.

Tesouro fará aporte de R\$ 100 bilhões para o BNDES. Disponível em:

www.estadao.bom.br . Acesso em: 22/01/2009.