UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

ESTADO, ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E SUBDESENVOLVIMENTO
NO BRASIL (1930 – 1980)

MARCELO MILAN

ORIENTAÇÃO: PROF. DR. FLÁVIO AZEVEDO MARQUES DE SAES

SÃO PAULO

2002

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr Adolpho José Melfi

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof.^a Dr^a Maria Tereza Leme Fleury

Chefe do Departamento de Economia

Prof.^a Dr^a Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

Marcelo Milan

**ESTADO, ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E SUBDESENVOLVIMENTO
NO BRASIL (1930 – 1980)**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado do Instituto de Pesquisas
Econômicas da Universidade de São Paulo
como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Teoria Econômica.

Área de Concentração: Teoria Econômica

Orientador: Prof. Dr. Flávio Azevedo
Marques de Saes.

São Paulo

Instituto de Pesquisas Econômicas

Universidade de São Paulo

2002

À minha família, pelo incentivo e pelos sacrifícios.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Em particular às seguintes pessoas e instituições:

Ao CNPq, pela bolsa de estudos nos dois primeiros anos do Mestrado e à FIPE pelo apoio em vários momentos.

À Professora Denise Cyrillo, por ter me aceitado como seu monitor. Ao Professor Manuel Enriquez Garcia, por me acolher junto ao programa PAE.

Ao prezado Professor Hélio Zylberstajn, pela generosidade ao me receber em seu grupo de pesquisadores.

Às competentes e gentis bibliotecárias da FEA, pelo excelente trabalho e pelo soberbo acervo, tão cuidadosamente mantido. Às secretárias do departamento de economia e do IPE (Valéria, Márcia, Bete, Cecília e Cristina). Aos responsáveis pelo serviço de fotocópias (Dunga, Léo, Bruno e Carlão), pela presteza e disponibilidade.

Aos alunos dos diversos Programas de Aperfeiçoamento de Ensino de que pude participar, nos departamentos de administração, economia e direito. Em particular aos ingressantes de 2001 no curso diurno de economia, sobre os quais repousa muita esperança.

Aos companheiros Anderson Schneider, Eduardo Lamas, Roberto e Leo "Pelego", do Projeto FIPE/AMB/CFM. Um obrigado especial ao Anderson Stancioli.

Aos Professores Paulo Picchetti, Naércio Aquino e José Paulo Chahad, pela seriedade na condução do Programa de Pós-Graduação do IPE e ao Professor Carlos Azzoni, pela competente direção do Departamento. Aos Professores Juan Moldau (*in memorian*), José Chiappin e Fernando Blumenschein, pelos ensinamentos. À Professora Fabiana Rocha, pela compreensão e paciência.

Aos Professores Leda Paulani, José Juliano, Dante Aldrighi, Lenina Pomeranz, Raul Cristóvão, Eleutério Prado, Ricardo Abramovay e Nelson Nozoe, pelas lições, pela amizade e pelo estímulo intelectual. Um obrigado especial ao mestre e amigo Iram Jácome Rodrigues, por questionar meus excessos de "ortodoxia" e me ensinar a duvidar.

Aos Professores Roberto Vermulm, Júlio Pires e Francisco Corsi, pelas ótimas observações e críticas pertinentes durante o exame de qualificação e na defesa do trabalho, sem as quais esta dissertação não poderia ter avançado. Os erros e omissões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Aos companheiros de pós-graduação (André, Juan, Fernanda, Guilherme, Lee, Vladimir, Daulins, Gustavo, João Machado, Maurício, Luís Cláudio, Priscila, Marcelo Araújo, Cláudia, Marco Antônio, Aninha, Cristiano, Fernando, Ricardo entre outros). Alguns dos acima mencionados estarão sem dúvida entre os principais economistas ortodoxos da próxima geração, o que, se por um lado dificultará a luta teórica por justiça social, tornará o debate mais rigoroso e profundo. Um abraço especial para Nelson Seixas e Flávio Lyra, pelas estimulantes (e raras) conversas. À Patrícia Meirelles, com quem dividi o curso de economia brasileira para administradores.

Ao amigo e "fratello" Marcelo de Carvalho, pela ajuda com a bibliografia e pelo apoio e incentivo que vem dos longínquos anos de graduação.

Ao Vladimir Ponczek, pela ajuda na prova da ANPEC e pelas infinitas e amigáveis discussões sobre economia e política. Se meu pensamento conseguiu ganhar algum rigor nestes anos, devo isto em grande medida às conversas com ele.

Ao amigo "et petit frère" Pedro Chadarevian, companheiro de "armas" e de boêmia. Sem dúvida, sua amizade me abriu novos horizontes. Ao camarada Paulo "Pardal", pela amizade e parceria intelectual durante todos estes anos.

Aos meus pais, pessoas fabulosas. À minha querida mãe, Maria de Carvalho, devo tudo que sou como pessoa. E ao meu pai, Lauro Milan, o suporte nas horas difíceis. Às minhas irmãs, Rita e Patrícia, por me suportarem. À minha namorada, Glaucie Rodrigues, pela compreensão das horas furtadas pelo trabalho.

Ao mestre e amigo Flávio Saes, orientador ideal: erudito sem ser pedante, dedicado sem ser paternalista, acessível, honesto e compreensivo, além de extremamente paciente. E esta característica foi fundamental para apontar meus erros e inconsistências e tolerar minha procrastinação. Muitas vezes tive a impressão de não estar à altura de ser orientado por ele.

BEFORE THE LAW stands a doorkeeper. To this doorkeeper there comes a man from the country and prays for admittance to the Law. But the doorkeeper says that he cannot grant admittance at the moment. The man thinks it over and then asks if he will be allowed in later. "It is possible," says the doorkeeper, "but not at the moment." Since the gate stands open, as usual, and the doorkeeper steps to one side, the man stoops to peer through the gateway into the interior. Observing that, the doorkeeper laughs and says: "If you are so drawn to it, just try to go in despite my veto. But take note: I am powerful. And I am only the least of the doorkeepers. From hall to hall there is one doorkeeper after another, each more powerful than the last. The third doorkeeper is already so terrible that even I cannot bear to look at him." These are difficulties the man from the country has not expected; the Law, he thinks, should surely be accessible at all times and to everyone, but as he now takes a closer look at the doorkeeper in his fur coat, with his big sharp nose and long, thin, black Tartar beard, he decides that it is better to wait until he gets permission to enter.

Franz Kafka, *Before the Law*.

Ainsi l'État moderne, qui n'a pas fait le capitalisme mais en a hérité, tantôt le favorise et tantôt le défavorise; tantôt il le laisse s'étendre, tantôt il en brise les ressorts. Le capitalisme ne triomphe que lorsqu'il s'identifie avec l'État, qu'il il est l'État.

Fernand Braudel, *La Dynamique du capitalisme*

É possível que girinos inteligentes se reconciliem com as inconveniências de sua posição, ao refletir que, embora a maioria viverá e morrerá como girinos e nada mais, os mais afortunados um dia desprenderão seu rabo, distenderão sua boca e seu estômago, pularão lepidamente para a terra seca e coaxarão mensagens para seus ex-amigos sobre as virtudes pelas quais girinos de caráter e capacidade podem ascender a se tornar sapos. Esta concepção de sociedade pode ser descrita, talvez, como a Filosofia do Girino, uma vez que o consolo que oferece para os males sociais consiste na declaração de que indivíduos excepcionais podem escapar deles...E que visão da vida humana tal atitude implica! Como se as oportunidades para a ascensão de talentos pudessem ser igualadas numa sociedade onde são desiguais as circunstâncias que os cercam desde o berço! Como se fosse natural e adequado que a posição da massa da humanidade fosse permanentemente tal que eles pudessem atingir a civilização somente escapando dela! Como se o uso mais nobre das forças excepcionais fosse lançar-se até a praia, sem se deter pelo pensamento nos companheiros que se afogam!

Richard H. Tawney, *Equality*.

Wherever there is great property, there is great inequality. For one very rich man, there must be at least five hundred poor, and the affluence of the few supposes the indigence of the many (...). Civil Government, so far as it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defense of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all.

Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	5
SUMÁRIO	8
RESUMO	9
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO II: ESTADO, MERCADO E DESENVOLVIMENTO	17
1. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Capitalista.....	17
2. Estado, Mercado e Desenvolvimento	19
3. Para além de Estado e Mercado: A Implausibilidade do Desenvolvimento	26
CAPÍTULO III: CONTROVÉRSIAS INTERPRETATIVAS	35
1. Octávio Ianni e a Burguesia Industrial.....	35
2. Sonia Draibe e a Autonomia Relativa do Estado	44
3. Bresser Pereira e a Tecnoburocracia	51
4. Luciano Martins e a Autonomia Política.....	55
5. Fernando Cardoso e os Anéis Burocráticos.....	60
6. Uma Visão Alternativa: José Luís Fiori	63
7. Conclusão.....	69
CAPÍTULO IV: ESTADO, CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	72
1. Teorias do Estado: uma breve exposição	73
1.1 Teoria Neoclássica do Estado.....	73
1.2 Teorias Marxistas do Estado	76
2. Estado e Acumulação de Capital no Brasil	83
2.1 Estado e Desenvolvimento pré-1930.....	83
2.2 Estado e Desenvolvimento: o Ciclo de 1930-1961	87
2.3 Estado e Subdesenvolvimento: o Ciclo de 1962-1980	105
CAPÍTULO V: CONCLUSÃO	119
BIBLIOGRAFIA	130

RESUMO

O objetivo da dissertação é analisar as relações entre Estado e acumulação de capital no Brasil no período compreendido entre 1930 e 1980. Em particular, o trabalho procura mostrar como a evolução econômica, apesar de ampliar a capacidade produtiva e proporcionar rápido crescimento, não conduziu o país ao desenvolvimento, entendido como elevação generalizada e universal do nível de bem-estar econômico e social. Sendo o Estado o principal articulador das estratégias de acumulação no período, reside na própria natureza do Estado em uma sociedade capitalista uma das razões para o subdesenvolvimento do país, na medida em que a riqueza mundial se encontra restringida pela própria dinâmica da economia mundial capitalista.

ABSTRACT

The main concern of this dissertation is to analyse the relationship between State and capital accumulation in Brazil in the period 1930 to 1980. The work seeks to stress, in particular, how the economic evolution, in spite of having increased the productive capacity and permitting fast growth, did not proceed to develop the country, in the sense of to generalize and to distribute the rising levels of economic and social well-being. Since the State is the main articulator of accumulation strategies in the period, one of the reasons of the underdevelopment lies beneath the own nature of State in capitalist societies, mainly under the assumption that the world wealth finds itself constrained by the dynamic of the capitalist world system.

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

A economia brasileira passou por rápidas e profundas modificações na década de 90. A orientação ortodoxa da política econômica, as reformas liberais e as conseqüentes transformações a que se submeteu a economia nacional no período (maior abertura financeira e comercial, com crescente internacionalização das decisões econômicas; ampliação do papel do mercado na alocação dos recursos, com redução do planejamento e de políticas estatais de fomento; política econômica passiva frente à conjuntura econômica etc.) foram uma resposta ao esgotamento do modelo de desenvolvimento capitalista centrado no Estado e às condições macroeconômicas adversas vigentes na década de 80. Sobre estas, alguns fatos estilizados permitem melhor ilustrar o cenário econômico durante a assim chamada “década perdida”:

- Renda real per capita praticamente estagnada: entre 1980 e 1989, a renda real (em dólares de 2000) per capita cresceu, em média, 0,97% ao ano:

Tabela 01 - Taxas médias anuais de crescimento do PIB real per capita	
Período	Taxa (média aritmética)
1950s	4,06%
1960s	3,10%
1970s	6,10%
1980s	0,97%
1990s	0,33%

Fonte: IPEADATA

- Elevadas taxas de inflação, com tentativas frustradas de estabilização (planos Cruzado, Bresser e Verão) e períodos de hiperinflação:

Tabela 02 - Taxas Anuais de Inflação - 1970 a 2000 (IGP-DI)					
Ano	Taxa	Ano	Taxa	Ano	Taxa
1975	29,4	1984	223,8	1993	2.708,5
1976	46,2	1985	235,1	1994	909,6
1977	38,8	1986	65,0	1995	14,8
1978	40,8	1987	415,8	1996	9,3
1979	77,2	1988	1.037,6	1997	7,5
1980	110,2	1989	1.782,9	1998	1,7
1981	95,1	1990	1.476,6	1999	20,0
1982	99,7	1991	480,2	2000	9,8
1983	211,0	1992	1.157,9	2001	10,4

Fonte: BACEN

- Crise fiscal (de acordo com Werneck (1986), o custo do ajuste interno ao desequilíbrio externo recaiu totalmente sobre o Estado, reduzindo a poupança do setor):

Tabela 03 - Poupança do Setor Público (exclusive estatais) (% do PIB) 1973-1990					
Ano	%	Ano	%	Ano	%
1973	9,5	1979	3,8	1985	0,3
1974	8,1	1980	2,2	1986	1,9
1975	8,2	1981	2,3	1987	-1,2
1976	7,1	1982	1,8	1988	-2,4
1977	7,6	1983	0,6	1989	-5,3
1978	7,6	1984	0,8	1990	0,8

Fonte: Bresser Pereira (1996)

- Crise financeira externa, caracterizada pelo rápido crescimento da dívida externa, obrigando o governo a declarar moratória em 1987:

Tabela 04 - Dívida Externa (US\$ milhões) 1970 - 1990					
1970	6.049	1977	32.037	1984	91.091
1971	7.947	1978	43.511	1985	95.857
1972	11.026	1979	49.904	1986	101.759
1973	13.962	1980	53.848	1987	107.514
1974	18.871	1981	61.411	1988	102.555
1975	24.186	1982	69.654	1989	99.285
1976	30.970	1983	81.319	1990	96.546

Fonte: Bresser Pereira (1996)

Dentre as modificações de cunho ortodoxo implementadas para relançar a economia e solucionar este quadro de crise econômica, cabe enfatizar, em particular, o enorme esforço para reduzir e redirecionar o papel do Estado no âmbito econômico, cuja expansão foi vista como o principal entrave para a retomada do crescimento da renda e a estabilização dos preços. Sem dúvida, os objetivos principais da política econômica e das reformas na década de 90 foram a eliminação da hiperinflação, a manutenção da estabilidade dos preços e a ênfase no papel do mercado como mecanismo alocador de recursos. A questão do crescimento foi posta em segundo plano, com a conseqüente manutenção da estagnação da renda real per capita.

Neste contexto, a década de 80 pode ser vista como um período de transição entre dois modelos de organização e direção da economia, sendo, na nossa opinião, o papel conferido ao Estado o aspecto principal a diferenciá-los. No modelo vigente entre 1930 e 1980, coube ao Estado as funções de organizador e articulador do processo de desenvolvimento capitalista, na

medida em que se identificava desenvolvimento econômico com industrialização. Pensar a economia brasileira no período é, em grande medida, pensar o Estado, dentro de um modelo que se enquadra, em linhas gerais, nas preconizações da CEPAL. Na década de 90, a preocupação com o desenvolvimento enquanto objeto deliberado de política foi substituída pela busca de maior eficiência alocativa e controle inflacionário, entendidos como condições necessárias ao desenvolvimento econômico no longo prazo, e com forte ênfase nas forças de mercado. A dinâmica econômica passa a ser dada, sobretudo, pelas relações entre a economia nacional e o capital financeiro internacional, visto como fonte de poupança, de divisas, de inovação tecnológica e de ganhos de produtividade. O Estado teria fracassado, segundo esta visão, em seus objetivos desenvolvimentistas, gerando apenas gastos improdutivos, inflação e desequilíbrios econômicos, cabendo então ao mercado corrigir as distorções e reconduzir o processo¹.

De fato, o Brasil, embora apresentasse na década de 80 o perfil de um país industrializado, urbanizado e 'modernizado', não conseguiu superar sua condição de nação subdesenvolvida. Em primeiro lugar, a renda permaneceu extremamente concentrada, com um coeficiente médio de Gini de 0,603 (para os anos com informação disponível). Na década de 90, o resultado não foi significativamente alterado, com um coeficiente médio de 0,601, persistindo a desigualdade na distribuição de renda (tabela 05). É certo que esta polarização entre ricos e pobres é uma característica também de muitos países desenvolvidos, como, por exemplo, os Estados Unidos. Mas no contexto de um país com renda per capita reduzida, uma característica do subdesenvolvimento, esta disparidade de rendimentos implica em condições de vida extremamente precárias para boa parte da população. Dessa forma, o percentual de pessoas

¹ Na verdade, os limites do projeto desenvolvimentista de corte cepalino já haviam sido criticados, com outros argumentos, e bem antes do malogro da década de 80, por autores com uma perspectiva, à época, não-ortodoxa, como Octávio Ianni, Fernando Cardoso e Luiz Carlos Bresser Pereira.

abaixo das linhas de pobreza e de indigência permaneceu elevado, ainda que com uma redução na década de 90 (tabela 06)². Acreditamos serem estas evidências suficientes para corroborar a idéia de subdesenvolvimento, ainda que se possa utilizar outros dados igualmente relevantes, como o IDH da ONU³.

Tabela 05 - Coeficiente médio anual de Gini (concentração de renda) e parcela média anual da renda apropriada pelo 1% mais rico da população

	1980s	1990s
Coeficiente de Gini	0,603	0,601
Renda do 1% mais rico	13,9%	13,8%

Fonte: IPEADATA

Tabela 06 - Percentual médio da população abaixo da linha de pobreza e de indigência

	1980s	1990s
Pobreza	43,2%	36,8%
Indigência	19,7%	16,6%

Fonte: IPEADATA

Obviamente, seria preciso procurar mostrar da mesma forma as realizações e transformações conduzidas pelo Estado que efetivamente colocaram a acumulação de capital no Brasil em outro patamar e que permitiram ao país ocupar hoje uma posição intermediária na

² Não há hoje, no Brasil, uma informação consensual sobre o número de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de miséria. Governo, ONGs e institutos independentes de pesquisa apresentam números díspares. Adotamos neste trabalho os números do IPEA.

³ No mais recente ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, que considera expectativa de vida ao nascer, taxa de alfabetização de adultos, matrícula nos três níveis de ensino e renda per capita para 173 países, o Brasil ocupa a 73ª posição, situando-se no bloco intermediário (desenvolvimento médio), atrás de países como São Cristóvão e Névis, Seychelles, Trinidad e Tobago, Panamá e Santa Lúcia. Obviamente, o índice é uma média, o que permite afirmar que uma pequena parcela da população brasileira possui IDH elevado e a maioria apresenta um IDH baixo, junto com alguns países africanos e asiáticos.

hierarquia da riqueza mundial, afastando-o da pobreza crônica das nações periféricas (observando-se que, em comparação aos países africanos, por exemplo, o Brasil partiu de condições iniciais distintas). O que talvez a 'solução de mercado' não tivesse conseguido realizar ou pelo menos não nos mesmos níveis (o que é dificultado pela inexistência de economias 'puras' de mercado e de parâmetros de comparação válidos). De qualquer forma, seguindo a sugestão de José Luís Fiori (1995), acreditamos que para avaliar melhor as possibilidades e os limites do modelo implantado no Brasil na década de 90, em termos de crescimento, distribuição do excedente, níveis de bem-estar social etc., bem como as condições para introduzir alternativas, é preciso avaliar o percurso seguido pela economia brasileira durante a vigência do modelo anterior. Mais ainda: dada a importância central do Estado na diferenciação dos modelos, é sobre este aspecto que deve estar centrada a análise.

Isto posto, colocamos como objetivo do trabalho uma análise das relações entre Estado e acumulação de capital na economia brasileira no período compreendido entre 1930 e 1980, destacando-se as ações implementadas e procurando localizar os centros decisórios mais importantes (dentro e fora do aparelho de Estado) que lograram desenvolver uma organização capitalista típica no Brasil, mas não o nível de bem-estar da maioria da população. A perscrutação que norteia o trabalho é: Por que o Estado, dadas as limitadas condições de desenvolvimento vigentes na economia mundial capitalista, isto é, de rígida hierarquização da riqueza, ao conseguir desenvolver de forma acelerada o capitalismo no Brasil, não conseguiu simultaneamente promover de forma abrangente o desenvolvimento econômico e social?

Quanto aos marcos cronológicos escolhidos, dos fatos acima elencados se depreende a justificativa para avançar o estudo até 1980. Já a década de 30 é um marco histórico usual na historiografia, marcando uma ruptura política e uma mudança nos padrões de acumulação com a emergência do capital industrial como fonte de dinamismo. Quanto ao objeto de análise,

tomaremos como indicadores da ação estatal as principais medidas de política econômica e de planejamento, incluindo as empresas estatais, que estruturaram, estimularam e orientaram o ritmo de acumulação, mas que não foram capazes de distribuir os frutos desta.

O trabalho está dividido em quatro partes, incluída esta introdução. No segundo capítulo retomaremos brevemente alguns aspectos do debate teórico e político acerca das relações entre Estado e mercado no desenvolvimento econômico. Em seguida, serão expostas as principais idéias sobre as relações entre Estado e capitalismo no Brasil presentes na literatura. O último capítulo traz uma discussão sobre Estado, capitalismo e desenvolvimento econômico, ilustrada pelo caso brasileiro.

CAPÍTULO II: ESTADO, MERCADO E DESENVOLVIMENTO

1. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Capitalista

Neste capítulo faremos uma breve incursão ao secular debate que opõe Estado e mercado na condução do processo econômico, isto é, na coordenação das decisões econômicas de produção, circulação, distribuição e consumo. Esta discussão, embora tratada aqui de forma lacônica, se justifica pela mudança de modelo ocorrida na economia brasileira durante a década de 90. Ao esgotamento do modelo centrado no Estado seguiu-se uma doutrina que atribui ao mercado a fonte de eficiência, crescimento equilibrado e desenvolvimento econômico. Segundo esta perspectiva, o Brasil ter-se-ia desenvolvido de forma muito mais rápida e robusta caso houvesse escolhido a solução de mercado desde o início do processo de industrialização, pois não teria acumulado as distorções e ineficiências dinâmicas inerentes ao Estado (alocações sub-ótimas, viés antiexportador, inflação, reduzida produtividade etc.).

Todavia, antes de entrar neste debate, é preciso efetuar uma importante distinção entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento capitalista, pois, embora relacionados, não são necessariamente idênticos. Por desenvolvimento econômico e social entendemos uma elevação no nível de renda e bem-estar da sociedade, compreendendo um nível adequado de satisfação das diversas formas de necessidade (sem entrar no mérito de se são genuínas ou criadas artificialmente), de forma sustentável ao longo do tempo⁴. Dessa forma, o desenvolvimento

⁴ O problema do desenvolvimento econômico foi definido por meio de diversas abordagens na teoria econômica. A mais conhecida é a de Schumpeter, que identifica desenvolvimento com inovações técnicas e/ou econômicas que, alavancadas pelo crédito, permitem romper o equilíbrio geral walrasiano estabelecido pelo funcionamento normal do fluxo circular de renda, promovendo mudanças qualitativas e quantitativas no ambiente econômico. Outras tentativas se originaram nos estudos sobre desenvolvimento da década de 50, efetuados por autores como Singh, Rostow, Lewis, Rosestein-Rodan, Furtado, entre outros. Uma outra abordagem, bastante difundida, procurou associar

econômico não pressuporia, em tese, o desenvolvimento capitalista (criação de instituições, relações sociais e *ethos* típicos da sociedade capitalista, menor dependência das forças naturais, aumentos substanciais na produtividade etc.) mesmo que historicamente este tenha permitido potencializar a produção de riqueza material e simbólica das diversas sociedades (e mesmo criar, com recurso ao desenvolvimento científico e tecnológico, mecanismos para resolver os problemas criados por este mesmo desenvolvimento).

Disso não decorre que o maior potencial de produção de riqueza ou sua efetiva utilização implique em distribuição automática da mesma, o que é uma outra forma genericamente identificada com desenvolvimento, isto é, crescimento e distribuição de renda⁵. Como essa potenciação está associada à acumulação de capital produtivo, a industrialização em geral se associa a um processo de desenvolvimento capitalista em uma fase específica da sua evolução. Se esse desenvolvimento capitalista lastreado na acumulação de capital produtivo redundará em desenvolvimento econômico e social, isto deverá ser verificado em cada instância histórica específica (como se deu no caso das principais economias do G-7). Não se trata, portanto, de uma dedução *apriorística*. No Brasil, entre 1930 e 1980 houve um rápido processo de desenvolvimento capitalista, proporcionando ao país uma elevada taxa de crescimento econômico. Ou seja, sua capacidade de produzir riqueza foi ampliada de forma substancial no período. Obviamente, a riqueza foi gerada, mas não distribuída.

desenvolvimento com industrialização, como na visão geral da CEPAL, na de Paul Baran (A Economia Política do Desenvolvimento) e na de Alexander Gershenkron (1956).

⁵ De acordo com o sociólogo Fernando Cardoso, “(...) só os ingênuos confundem desenvolvimento *capitalista* com melhoria *geral* e igualitária do nível de vida (...)” (Cardoso, 1975, p. 16, ênfase no original).

2. Estado, Mercado e Desenvolvimento

Conforme argumenta José Luís Fiori (1995), durante as décadas de 80 e 90 do século passado, houve uma crise generalizada do Estado. O desaparecimento do bloco soviético e seu Estado totalitário, o questionamento da manutenção do Estado de Bem-Estar Social num contexto de forte concorrência mundial de capitais e a exaustão fiscal e financeira dos Estados latino-americanos parecia apontar para uma direção única: privatizar, desregulamentar, reduzir o Estado e liberalizar. O mercado deveria retomar seu papel de eficiente administrador de recursos escassos e o Estado deveria se voltar para suas funções clássicas. O pensamento único, que hoje apresenta sinais de fadiga, trilhava sua trajetória rumo à hegemonia. Com relação aos países capitalistas periféricos e semiperiféricos, contudo, ao contrário do que previam os adeptos desta doutrina, a adoção de reformas econômicas baseadas em receituários como o consenso de Washington não logrou resolver seu principal problema: permanecem subdesenvolvidos, e cada vez mais distantes dos países ricos⁶.

A restauração liberal, enquanto vigorou absoluta, foi de tal forma abrangente e incontestada, que relegou a um segundo plano um fato igualmente incontestável: o século XX foi marcado, desde uma série de pontos de vista distintos, pela ação do Estado. Com a possível

⁶ Como bem documentado nos últimos anos pelos relatórios da UNCTAD. E mesmo economistas ortodoxos admitem a ‘não-convergência’ da renda per capita entre os países ricos e pobres. Segundo Jonathan Temple, “Poor countries are not catching up with the rich, and to some extent the international income distribution is becoming polarized” (Temple, 1999, p. 151). Neste contexto, seria preciso qualificar o argumento de Fiori (Fiori, 1999, p. 15) segundo o qual, para Marx, o desenvolvimento capitalista conduziria à homogeneização e convergência da riqueza. No nosso entendimento, a proposição de Marx sobre a Inglaterra como futuro da Índia deve ser vista como uma avaliação sobre estruturas socioeconômicas, e não sobre performances econômicas. Nossa interpretação difere, da mesma forma, da visão de Lênin no *Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo*, pois pensamos ser a desigualdade um aspecto inerente ao capitalismo, não apenas entre classes sociais, mas inclusive entre países (com todas as imperfeições existentes no conceito de país).

exceção dos primeiros e dos últimos anos do período, tanto nos países de capitalismo avançado quanto nos países da periferia capitalista, contrariando a prescrição econômica convencional neoclássica de maior aproveitamento do potencial gerador de riqueza do mercado e redução do papel do Estado ao estritamente necessário, a ação econômica privada foi amplamente dependente da *participação* do Estado nas decisões capitais para a transformação e conseqüente manutenção e reprodução das economias capitalistas. E aqui cabe enfatizar o termo ‘participação’ em contraposição à noção, bastante arraigada no pensamento econômico e social, de ‘intervenção’. Conforme exposto adiante, o termo intervenção só se justifica a partir de uma interpretação do Estado capitalista enquanto organismo exterior aos processos de acumulação de capital e de reprodução, material e ideológica, do capitalismo ou, a partir de uma outra perspectiva, de uma teoria que confira ao Estado uma autonomia absoluta frente à economia⁷. Considerando-se o Estado como estando organicamente ligado à constituição e ao desenvolvimento da economia capitalista, sua participação será, em maior ou menor grau, uma condição fundamental para a sustentação, transformação e reprodução do sistema econômico.

A forte presença do Estado na economia durante este período é reconhecida tanto por economistas ortodoxos como por teóricos marxistas e estruturalistas (adeptos das teorias da Cepal, como Prebisch, Furtado e Nurkse, mas também economistas de matizes keynesianos, schumpeterianos etc.). Obviamente, a compreensão que se tem deste fenômeno é muito diversa. Uma primeira interpretação é fornecida pela sabedoria econômica convencional e parte de uma visão sobre o funcionamento da economia que toma o mercado como norma. Na organização econômica baseada no mercado, a informação contida nos preços é suficiente para, a partir da

⁷ Isto não significa dizer que não se possa diferenciar Estado e sociedade civil ou classes sociais em termos de função ou participação na divisão social do trabalho, na geração e absorção do excedente, no próprio estatuto jurídico etc. Esta distinção ficará mais clara no capítulo 4, quando comentarmos as teorias do Estado da escola da derivação.

interação mercantil de agentes auto-interessados, produzir a alocação mais eficiente dos recursos e maximizar o bem-estar social. Neste sentido, o papel do Estado seria muito limitado. Caber-lhe-ia apenas a função de fornecer obras públicas essenciais, defender o país contra agressões externas e garantir a lei e a ordem interna (proteção da propriedade e dos contratos), de forma a permitir que o mercado possa cumprir de forma eficiente o seu papel alocador. Uma intervenção (aqui o termo é válido) na formação dos preços só se justificaria para corrigir possíveis imperfeições no mecanismo de mercado, derivadas da existência de bens públicos ou da presença de externalidades (intervenção ‘inteligente’).

Como explicar, então, o não cumprimento deste *papel normativo* do Estado, que avançou para funções as quais supostamente caberiam ao mercado? Uma visão representativa do pensamento neoclássico sobre este assunto é oferecida por Vito Tanzi, do Fundo Monetário Internacional (Tanzi, 1997). Segundo este autor, a ampliação do papel do Estado no ‘domínio’ econômico pode ser explicada, por um lado, por razões ideológicas de cunho mais geral e, por outro, por ilusões sobre a capacidade do Estado de substituir o mercado nas decisões alocativas. Assim, o advento do marxismo e do pensamento socialista pressionou as democracias ocidentais a adotarem políticas redistributivas, lançando mão de instrumentos como o planejamento econômico e a tributação progressiva, relegando os mecanismos alocativos do mercado a um segundo plano. O advento do pensamento keynesiano elevou a ação econômica do Estado à categoria de instrumento anticíclico, capaz de estabilizar as economias capitalistas por meio da sustentação da demanda e da proteção social, ignorando a regulação automática dos mercados. Por outro lado, reconhece Tanzi que poderia haver uma razão *a priori* para um maior papel do Estado nas economias em desenvolvimento, onde os mercados apresentam maiores imperfeições (reduzido volume de informações, restrições na mobilidade dos recursos, ausência de concorrência etc.). Assim, o Estado poderia substituir o mercado e sua função alocativa. Mas,

para o autor, esta capacidade do Estado é ilusória, pois se ignora que há falhas de governo na provisão de bens e serviços (conflitos intra-estatais na implementação de políticas, inconsistência temporal e espacial das políticas públicas, existência de corrupção e ‘rent-seeking’, ignorância econômica⁸, conflitos hierárquicos, irreversibilidade das ações e incompetência burocrática). Acrescente-se a isto o fato de o Estado, ao ampliar sua esfera de ação, não poder exercer de forma eficiente suas funções centrais, como o suprimento adequado de educação, saúde e justiça. A conclusão é óbvia: prevalecendo a racionalidade econômica neoclássica, o Estado deve ater-se ao seu papel normativo e permitir ao mercado se encarregar de garantir o bem-estar social⁹.

Embora o subtítulo do artigo de Tanzi seja ‘Uma Perspectiva Histórica’, sua análise se detém, no melhor estilo neoclássico, aos aspectos abstratos e normativos da questão. Estudar ‘a economia’, porém, é diferente de estudar ‘o capitalismo’, porquanto este pode ser analisado de forma mais apurada apenas em sua historicidade¹⁰ (enquanto forma de manifestação concreta de suas tendências gerais e abstratas, que de modo algum se resumem às relações mercantis). As relações entre Estado e economia são complexas, e as análises abstratas devem ser avaliadas segundo sua adequação aos processos históricos e sociais concretos. As limitações desta

⁸ Literalmente, “...ignorant of how the economy really works” (op. cit., p. 14). Deve-se observar que, mesmo na profissão, o consenso sobre como a economia efetivamente funciona, se tanto, é muito reduzido. Identificar então, como fica subentendido no texto, o conhecimento de como a economia funciona com a teoria neoclássica é apenas pretensão desmedida do autor ou ignorância da existência de outras escolas de pensamento.

⁹ Uma visão um pouco mais equilibrada, dentro do *mainstream*, sobre os papéis do Estado na economia, ainda que marcada pela determinação apriorística e normativa das funções mercantis e estatais, é fornecida por Stiglitz (1989).

¹⁰ Até pouco tempo atrás a visão econômica convencional resistia, compreensivelmente, a usar a expressão capitalismo para definir seu objeto de estudo. Preferiam expressões como ‘economia de mercado’, ‘economia de livre empresa’, ‘economia descentralizada’, ‘sistema de preços’ etc., onde o aspecto histórico do objeto fica implícito e pode mais facilmente ser ignorado. Admite-se atualmente o uso do termo, mas para representar uma economia que não guarda qualquer relação com as economias capitalistas realmente existentes.

abordagem abstrata se tornam visíveis nas discussões sobre os processos de desenvolvimento capitalista ocorridos durante os séculos XIX e XX, como ficará claro em seguida.

A segunda interpretação pode ser atribuída ao pensamento estruturalista, ainda que não seja um corpo teórico homogêneo e singular, envolvendo diversos paradigmas analíticos. Uma série de estudos recentes sobre as relações entre Estado e mercado no processo de desenvolvimento rejeita a oposição entre estas duas instituições conforme posta pelo pensamento neoclássico. Christopher Colclough e James Manor editaram o livro *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate* (Colclough and Manor, 1993), em que vários autores realizam uma avaliação do impacto do pensamento e das práticas neoliberais sobre as políticas de desenvolvimento, tanto do ponto de vista setorial como do ponto de vista macroeconômico. Todos os estudos rejeitam a ortodoxia pró-mercado e enfatizam a importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico, não como substituto do mercado, mas complementando-o e eliminando seus efeitos adversos sobre, por exemplo, a distribuição de renda. Um outro estudo, editado por Louis Putterman e Dietrich Rueschemeyer (Putterman and Rueschemeyer, 1992), tem o sugestivo subtítulo de *'Sinergy or Rivalry?'*, e sintetiza os estudos do trabalho: não existe rivalidade entre Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico, sendo que a conjugação do esforço de ambos é fundamental na consecução do mesmo. Tem-se assim uma abordagem seqüencial do problema: agora, não há mais divergência entre a ação do Estado e a operação do mercado no processo de desenvolvimento econômico. Pelo contrário, o esforço concentrado de ambos é fundamental, segundo o pensamento estruturalista, para melhorar e aperfeiçoar a performance econômica¹¹. A conclusão pode ser retirada do subtítulo de um outro trabalho sobre Estado, mercado e

¹¹ Um autor da Escola da Regulação, Robert Boyer (1998), igualmente defende a idéia de convergência entre Estado e Mercado para permitir um desenvolvimento mais equilibrado e equitativo.

desenvolvimento, editado por Amitava Dutt, Kwan Kim e Ajit Singh (Dutt, Kim and Singh, 1994): *Beyond the Neoclassical Dichotomy*. Ou seja, a oposição entre Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico é uma dicotomia existente apenas no pensamento econômico neoclássico¹². Robert Reich reduziu esta dicotomia a um estatuto de mito, relevando sua importância para os grandes assuntos econômicos (citado em Eisner, 1995, p. 347):

“Many of the most important choices have nothing to do with the grand mythic division between free markets and control.”

Ainda, cabe ressaltar que na maior parte do século XX, nos países desenvolvidos, foi atribuída grande importância ao papel econômico do Estado como mecanismo anticíclico (políticas keynesianas) e amortecimento das desigualdades sociais (Estado do Bem-Estar Social). Trata-se de uma política cujos fundamentos em nenhuma circunstância se ocuparam em apontar a existência de ‘falhas de governo’ ou prescrever políticas imobilistas ao Estado. Seria um risco muito grande, com custos econômicos, sociais e humanos elevados, conduzir a ação do Estado com base em uma teoria inconclusa, imperfeita e não-consensual¹³. Nenhum governo frente a

¹² Em realidade, a dicotomia entre Estado e Mercado é falsa, se se quer adotar o mecanismo alocador como norma. O mercado é um mecanismo alocador *ex post*. Pelo critério temporal, o oposto seria o planejamento, mecanismo alocar *ex ante*. E tanto o mercado como o plano exigem o Estado para operarem de forma 'eficiente'. Da mesma forma, é equivocado associar 'privado' com mercado e 'público' com o Estado, pelo menos na organização estatal capitalista, onde o Estado muitas vezes é privatizado e setor privado é fonte de bens e serviços públicos.

¹³ Ainda que seja difícil, atualmente, definir um programa de pesquisa "neoclássico", tomando-se o modelo econômico mais sofisticado dentro do mainstream, a *Teoria do Equilíbrio Geral* de Arrou-Debreu-Hahn, que sustenta as prescrições políticas liberais, pode-se considerá-la incompleta em dois sentidos. Em primeiro lugar, como argumentam Bruna Ingraio e Giorgio Israel em *The Invisible Hand*, não se provou a unicidade do equilíbrio, nem sua estabilidade. Em segundo lugar, como admite o próprio Hahn, não se conseguiu incorporar ao modelo um aspecto corriqueiro de qualquer economia capitalista: o uso da moeda e suas funções nas transações econômicas.

uma situação de desequilíbrio vai esperar que o mercado corrija-o automaticamente, até porque a estrutura temporal subjacente ao processo de ajustamento 'automático', se esse existe de fato, não está bem definida no plano teórico (apesar de alguns avanços permitidos com as discussões neokeynesianas sobre rigidez de preços na presença de contratos). O longo prazo pode ser demasiadamente longo, transformando-se em uma espécie de escudo teórico que impede a 'falseabilidade' da ciência econômica¹⁴. A questão fundamental, porém, é reconhecer os limites da ação estatal no sentido de superar as contradições cada vez mais dinâmicas no funcionamento das economias capitalistas maduras. Mas isto exige uma teoria que fundamente a relação entre Estado e acumulação de capital, o que foge às preocupações teóricas tanto dos economistas neoclássicos como aos estruturalistas.

Portanto, partindo destas perspectivas, pode-se inferir que o Estado, ao assumir um papel central no processo histórico de desenvolvimento capitalista no Brasil, não efetuou um longo desvio temporal da suposta eficiência econômica e da alocação ótima de recursos enquanto definições abstratas. Poder-se-ia eventualmente até apontar equívocos e exageros na ação econômica estatal durante o período em consideração, como a existência de taxas de proteção efetiva elevadas, embora os mesmos não justifiquem mudanças tão substanciais quanto as que foram implementadas na década de 90, se o que se queria era avançar a acumulação capitalista. Até mesmo porque não se pode ignorar que, como exposto nos próximos capítulos, o Estado foi fundamental para permitir avançar rapidamente a acumulação capitalista, promovendo profundas transformações na estrutura produtiva e elevando o potencial produtivo do país. E que a ação das 'forças de mercado' não conduz automaticamente ao desenvolvimento de forma independente do contexto histórico em que operam. As causas do subdesenvolvimento brasileiro, por outro lado,

¹⁴ O trabalho de José Luís Fiori (Fiori, 1995), em contraposição, efetua interessante discussão sobre a dimensão temporal das crises econômicas e políticas.

não podem ser buscadas apenas na atuação Estatal, ainda que, enquanto articulador central das estratégias de acumulação, tenha participação fundamental neste processo e mereça análise diferenciada, mas principalmente na própria conformação e evolução da economia-mundo capitalista, da qual a economia e o Estado brasileiro fazem parte. Este é o assunto a ser discutido na próxima sessão.

3. Para além de Estado e Mercado: A Implausibilidade do Desenvolvimento

No plano do desenvolvimento econômico, pode-se então distinguir entre a teoria neoclássica, que nega ao Estado qualquer função econômica que não possa ser cumprida pelo mercado, e a abordagem genericamente qualificada como estruturalista. O desenvolvimento econômico não é uma questão pertinente ao primeiro paradigma teórico enquanto objeto da indução deliberada de transformações econômicas. O mercado, por si só (corrigidas exogenamente algumas imperfeições), se encarrega de gerar a melhor alocação possível de recursos. O desenvolvimento seria uma decorrência natural, tal qual a ordem natural fisiocrata ou smithiana, da própria evolução da economia de mercado, independentemente das condições históricas, sociais, geográficas, culturais e mesmo econômicas em que esta opere. Dadas algumas condições, a convergência da renda per capita entre as distintas regiões estaria assegurada. Qualquer padrão de desenvolvimento que fugisse dessa prescrição e atribuísse ao Estado algum papel além do de ‘guarda noturno’ seria artificial e geraria distorções alocativas que comprometeriam ‘a boa’ performance econômica, deixando a economia aquém do seu potencial produtivo no longo prazo.

Já os estruturalistas recusam esta oposição simplista entre Estado e mercado e visualizam uma conjugação de papéis entre ambos. Seria praticamente impossível atingir um nível de

desenvolvimento econômico sem ações do Estado que induzam a transformações na estrutura produtiva da economia, regulem e coordenem a ação dos mercados e promovam distribuição de renda. Contudo, em ambos os casos o problema é colocado nos seguintes termos: o desenvolvimento econômico é viável para todos os povos e países. A divergência, portanto, se situa no grau de ‘intervenção’ que o Estado deva desempenhar neste processo: mínimo, segundo os neoclássicos, e substancial, segundo os estruturalistas. A utilização de termos como ‘economias em desenvolvimento’ ou ‘economias emergentes’ é plenamente justificável. Mas há uma terceira visão que inverte esta problemática. Nesta perspectiva, o desenvolvimento econômico, não o capitalista, é uma possibilidade remota, esteja a sociedade atrasada (em comparação aos países desenvolvidos, segundo a definição de Gershenkron) coordenando sua atividade econômica exclusivamente por meio do mecanismo de mercado ou delegando ao Estado um maior poder de atuação.

O que fundamenta esta impossibilidade ou improbabilidade de desenvolvimento são as formas de relacionamento entre os países no plano da divisão internacional do trabalho, isto é, da economia-mundo capitalista, segundo a formulação de Immanuel Wallerstein (Wallerstein, 1979), ou a perspectiva dos sistemas mundiais, uma reformulação da perspectiva da economia-mundo capitalista efetuada por Giovanni Arrighi (Arrighi, 1997 e 1995). A economia mundial funciona como uma totalidade onde cada economia nacional executa uma tarefa específica nas diversas etapas do desenvolvimento capitalista mundial. Tais processos históricos de acumulação criaram uma hierarquia rígida de riqueza entre os países por meio de relações de troca desigual e de transferências, forçadas e/ou voluntárias, de mão-de-obra e capital.

Esta hierarquia estaria estruturada em um núcleo orgânico, uma semiperiferia e uma periferia, onde a posição de cada país é determinada, de acordo com Arrighi, por processos contínuos de busca de apropriação das vantagens da divisão internacional do trabalho. Como a

abordagem é evolucionária, não existe uma atividade específica que caracterize um país como pertencente a um setor ou outro da economia mundial. Isto evita associar de maneira equivocada industrialização com desenvolvimento econômico, como propusera a CEPAL nos anos 40 e 50, e permite compreender melhor o resultado do desenvolvimento industrial no Brasil¹⁵.

Arrighi utiliza um conceito desenvolvido pelo economista Roy Harrod e retomado pelo também economista Fred Hirsh, segundo o qual a riqueza dos países do núcleo orgânico é uma forma de riqueza *oligárquica*, a qual não pode ser apropriada com base na remuneração da intensidade e eficiência do esforço. Isto porque está sujeita a processos anormais de acumulação ou pela existência de escassez absoluta, de forma que seu consumo exige a exclusão *a priori* de outros pretendentes, já que as oportunidades se apresentam de forma serial, implicando num problema de adição (não há disponibilidade simultânea da riqueza, sendo que o seu consumo em um dado período no tempo implica sua indisponibilidade em um tempo posterior, isto é, a riqueza é apropriada por quem chega primeiro e mantida em seu poder por processos que serão explicados adiante)¹⁶. Poder-se-ia acrescentar que, para democratizar o consumo dessa forma de

¹⁵ Como dito na introdução deste trabalho, a literatura econômica não-convencional já havia criticado a industrialização como mecanismo de desenvolvimento econômico. Bresser Pereira (1977) tem um sugestivo título, aproveitando idéia de Celso Furtado: Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. Da mesma forma, Octávio Ianni afirma que “Nessa concepção, desenvolvimento significa industrialização. Isto é, afirma-se que é geral (desenvolvimento econômico, social, cultural etc.) o que é, em primeiro lugar, particular (a supremacia da produção industrial). É a ideologia da nova classe dirigente, na fase de ascensão do poder.” (Ianni, 1965, p. 108).

¹⁶ As inovações tecnológicas seriam uma das principais formas (dinâmicas) de riqueza oligárquica, garantindo a propriedade de produtos e/ou processos que permitiriam ganhos de produtividade e agregação de valor no comércio mundial, no ciclo inicial do produto. A força militar e as patentes seriam mecanismos que assegurariam o controle monopolístico das mesmas. O crescimento econômico subsequente ampliaria o controle de alguns países/empresas sobre uma grande massa de recursos humanos, tecnológicos, econômicos, militares, financeiros etc., permitindo-lhes investir em outras regiões (e controlar processos produtivos ou impor condições para empréstimos). Obviamente, fazem igualmente parte da riqueza oligárquica os bens de consumo de disponibilidade restrita, como habitações,

riqueza, seria preciso uma fonte inesgotável de recursos naturais, mostrando ser impossível o desenvolvimento sustentável e igualitário de todos os países. A filosofia do Girino, conforme a epígrafe citando Tawney, adquire contornos reais¹⁷.

A riqueza da semiperiferia é uma riqueza democrática que, em tese, estaria disponível para todos e poderia ser apropriada em relação direta à intensidade e eficiência do esforço. Mas como o capitalismo remunera de forma desigual esforços iguais e apresenta oportunidades desiguais de uso dos recursos escassos, ela acaba se restringindo a uma minoria dentro dos países de fora do núcleo orgânico. Por fim, na periferia do sistema capitalista mundial há apenas pobreza, não lhe cabendo qualquer parcela das riquezas oligárquica ou democrática. Se desenvolvimento significa atingir um padrão de riqueza nos moldes dos países do núcleo orgânico, o desenvolvimento geral é algo ilusório, inatingível.

Dado este quadro, e havendo uma interdependência entre as nações, as possibilidades de desenvolvimento econômico e social se tornam extremamente limitadas. Wallerstein enumera três formas de desenvolvimento para a periferia: agarrar a oportunidade (seizing the chance), promoção por convite e autoconfiança. A primeira surge nos períodos de contração da economia mundial e exige um esforço por parte do Estado em limitar as relações econômicas com o núcleo orgânico, aproveitando a base econômica existente no país, expandir o mercado interno, diversificando as atividades e ampliando as relações com outros países da periferia (Para Arrighi, esse mecanismo incorpora uma luta contra a exploração, a qual pode derivar de relações de troca

veículos e serviços de luxo, além de bens conhecidos na literatura como posicionais, cujo consumo exclui automaticamente outros consumidores (aspecto estático da riqueza oligárquica).

¹⁷ A filosofia do Girino ilustra a impossibilidade do desenvolvimento. Dos milhões de girinos que são desovados, poucos conseguem se transformar em sapos. A maioria morre como girino. Postular a possibilidade de desenvolvimento para todos os povos e nações, nos marcos do capitalismo, equivaleria a garantir a transformação de todos os girinos em sapos.

desigual¹⁸). A promoção por convite ocorre com recurso aos investimentos externos diretos no país, em períodos de rápida expansão econômica mundial, visando principalmente nichos específicos na divisão internacional do trabalho. Como há um maior volume de transações com o núcleo orgânico, Arrighi caracteriza tal estratégia como uma luta contra a exclusão (e que redundaria num grau maior de exploração). A última estratégia envolve o desenvolvimento autárquico do país, isolando-o totalmente das relações com a economia mundial. Já a passagem da semiperiferia para o núcleo orgânico é mais complexa e exige, de acordo com Wallerstein, uma estratégia de elevação dos salários simultaneamente a processos de inovação de produtos para evitar a concorrência dos países de salário inferior.

Esta abordagem permite qualificar melhor as possibilidades e os limites de desenvolvimento que se apresentam para os países subdesenvolvidos, ainda que esteja sujeita a críticas e correções. Por exemplo, Arrighi incorpora entre os países do núcleo orgânico, ainda que para um período específico, a Líbia (64º lugar no último ranking do IDH), o que demonstra a existência de problemas em sua metodologia. Contudo, em geral parece bastante plausível para localizar os países na distribuição da riqueza mundial para um período longo. Por outro lado, precisaria ser discutida a forte presença do Estado nas decisões econômicas durante a maior parte do século XX, quer para procurar desenvolver regiões atrasadas (e este foi um instrumento importante, conforme argumenta Gershenkron), quer para coordenar e controlar as economias com um já elevado nível de desenvolvimento (para o qual o próprio Estado foi fundamental, muitas vezes). Particularmente na questão do subdesenvolvimento, e tendo em vista o que se passou no Brasil, seria interessante ver o tipo de configuração sócio-econômica resultante de um

¹⁸ A teoria da troca desigual, desenvolvida por Arrighi Emmanuel, procura mostrar que, em um mundo com elevada mobilidade de capital e reduzida mobilidade de mão-de-obra, as trocas comerciais entre países com diferentes

processo de desenvolvimento capitalista fortemente apoiado no Estado que esbarra nesta barreira quase que intransponível.

Para comparar melhor as posturas analíticas, principalmente com relação aos estruturalistas, seria preciso indagar o que leva o Estado a apresentar padrões distintos de participação no esforço de acumulação de capital. A interpretação marxista (que também não possui qualquer homogeneidade) propõe a distinção entre o padrão de participação do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas e nas economias capitalistas subdesenvolvidas. E esta distinção é fundamental, pois é o nível de desenvolvimento (capitalista e sócio-econômico) que vai determinar a forma de participação do Estado na economia. Há vários fatores que explicam a presença do Estado nas economias capitalistas maduras e que não cabe desenvolver aqui¹⁹. Já as relações entre Estado e economia nos países subdesenvolvidos, particularmente no Brasil, têm uma maior especificidade. A importância da ação do Estado nestes países, diferentemente dos países capitalistas desenvolvidos, pode ser explicada principalmente por fatores estruturais. A divisão internacional do trabalho no final do século XIX promoveu nestes países um ‘modelo’ de organização econômica baseado em grande parte no predomínio do capital comercial. Ainda que possam ser criadas as condições para o surgimento do capital industrial e de relações sociais de produção capitalistas, subordinados a esta forma de acumulação (como no complexo cafeeiro), uma transformação produtiva que induza um maior dinamismo endógeno de acumulação fica restringido. Segundo Salama e Mathias (Salama e Mathias, 1983, p. 78):

dotações de capital e trabalho resultarão em transferência de excedente dos países com abundância de mão-de-obra para os países com escassez de trabalho.

¹⁹ Pierre Salama e Gilberto Mathias (Salama e Mathias, 1983), seguindo a teorização de James O'Connor no clássico *USA: A Crise do Estado Capitalista*, fornecem duas razões para o crescimento do papel do Estado nos países desenvolvidos: uma função de reestruturação, para contornar crises econômicas, e uma função de legitimação, para granjear apoio político das classes subalternas e evitar polarizações.

“(...) a política econômica dos governos é, ao mesmo tempo, submetida e independente. Ela reflete o peso da divisão internacional do trabalho que tem de sofrer. E expressa a tentativa de se libertar de tal peso”.

Assim, a divisão internacional do trabalho impede que um movimento autônomo de acumulação promova um pleno desenvolvimento capitalista, com progresso tecnológico, urbanização, e formação de estruturas e instituições próprias da fase industrial do capitalismo²⁰, e suas conseqüências sobre a geração e apropriação de bens e serviços, isto é, sobre o potencial de desenvolvimento econômico e social. Como a economia nacional está integrada na economia-mundo capitalista, neste período, por meio do capital comercial, e seus efeitos dinamizadores da economia são lentos, uma transformação da estrutura produtiva do país só pode ocorrer por meio ou de uma ruptura na divisão internacional do trabalho ou de uma ação direcionada do Estado, ou de ambas conjugadas, como foi o caso do Brasil. E o papel do Estado é fundamental no sentido de possibilitar avançar rapidamente o processo transformador e amplificador da base produtiva permitido pela ruptura externa (crise de 29), que de outra forma ocorreria, se tanto, de forma muito morosa.

Por outro lado, aqui se mostra a limitação de se falar em país ou nação sem referência aos processos econômicos e sociais que ocorrem em seu interior. O Brasil é um país semiperiférico, entre outros motivos, e tomando-se em conta apenas o aspecto do consumo, porque parte reduzida de sua população desfruta de padrões de consumo típico dos países do núcleo orgânico

²⁰ Cabe aqui observar que, na economia brasileira, a modernização (conservadora) da agricultura, com a introdução dos complexos agro-industriais, só se deu após a formação, no território nacional, de um setor produtor de bens de capital .

(riqueza oligárquica), enquanto a maioria da população vive em meio a uma pobreza comparável aos países da periferia capitalista. Como já visto, o desenvolvimento econômico e social alcançado pelos países do núcleo orgânico é, com algumas exceções individuais, inatingível. Mas o modelo de capitalismo centrado no Estado se constituiu num mecanismo de desenvolvimento restringido que permitiu às elites brasileiras superar a democratização da pobreza periférica. Alguns girinos viraram sapos. O Estado não pode promover um desenvolvimento econômico independente das forças internas que o dirigem (restrição secundária) nem das forças externas que o restringem (restrição primária). Isto é, a forma de inserção da economia nacional na economia-mundo capitalista implica em uma determinada posição do país nos fluxos internacionais de mercadorias e capitais que lhe permite apropriar (ou não) partes da riqueza mundial, de forma restrita. Por outro lado, esta apropriação dará uma configuração interna aos processos de formação de capital, geração de poupança, produção etc., e implicará em uma forma específica de relacionamento entre Estado e grupos e classes sociais, que por sua vez dará origem a uma distribuição e alocação específica do produto social.

A título de clareza, cabe organizar melhor o raciocínio desenvolvimento até aqui. O Estado brasileiro supostamente perseguiu o desenvolvimento econômico e social por meio do desenvolvimento do capitalismo industrial durante 50 anos. Após este período, o "país" encontrava-se ainda subdesenvolvido, apesar da substancial transformação a que fora submetido no período, construindo uma economia industrial dinâmica e complexa. Houve desenvolvimento capitalista, mas não houve desenvolvimento econômico. Como mencionado, a literatura não-convencional já evitava identificar industrialização com desenvolvimento na década de 70. A perspectiva dos sistemas mundiais mostra que as possibilidades de desenvolvimento econômico e social são limitadas no quadro da economia-mundo capitalista. Por outro lado, as classes dominantes no Brasil conseguiram superar a pobreza periférica, em grande medida pelo

desenvolvimento capitalista promovido pelo Estado. A inexistência de identidade entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento econômico deve ser procurada na forma como o Estado, dadas as restrições impostas pela economia-mundo capitalista, conduziu o processo de acumulação. Há, assim, uma restrição fundamental ao desenvolvimento econômico social proporcionado pela dinâmica exógena de acumulação. E uma restrição endógena proporcionada pela forma como o Estado articula a economia nacional neste contexto.

CAPÍTULO III: CONTROVÉRSIAS INTERPRETATIVAS

Neste capítulo, efetuaremos uma apresentação das principais discussões sobre as relações entre Estado e capitalismo no Brasil. O objetivo não é exaurir a literatura, dado o substancial volume de trabalhos existentes. Analisaremos alguns trabalhos clássicos sobre o assunto, em seus diversos recortes temporais, e algumas perspectivas inovadoras para, em primeiro lugar, situar a discussão e ilustrar alguns aspectos fundamentais das relações entre Estado e acumulação no desenvolvimento capitalista brasileiro e, em seguida, efetuar algumas breves considerações críticas. As controvérsias tratadas se dão fundamentalmente no plano da definição do caráter do Estado (autônomo ou estruturante, fundado na sua burocracia, ou classista, fundado em uma burguesia ou fração burguesa, isto é, estruturado) e do comando sobre a transformação e consolidação capitalista.

1. Octávio Ianni e a Burguesia Industrial

Octávio Ianni trata do assunto de duas formas distintas. Em sua primeira incursão no assunto (Ianni, 1965), ainda que não efetue uma periodização histórica explícita, ele discute suas teses tendo por base a experiência brasileira de industrialização. No trabalho de Ianni estão presentes todos os elementos que julgamos necessários para um entendimento das relações entre Estado e economia no Brasil. Ele explicitamente analisa a economia brasileira como parte da divisão internacional do trabalho e então efetua uma interpretação dos efeitos dessa participação sobre a estrutura produtiva doméstica, os mecanismos de acumulação, a valorização do capital e os ‘filtros’ que o Estado impõe para garantir alguma autonomia ao desenvolvimento capitalista no

Brasil. Partindo da idéia da existência de processos de centralização e concentração de capitais em nível internacional, ele mostra como o Estado age para evitar que a economia brasileira sofra desequilíbrios ao operar neste ‘circuito’, procurando garantir a rentabilidade média dos capitais nacionais e criando economias externas através de investimentos suplementares e complementares (o Estado nunca substitui o setor privado, atuando apenas no vácuo deixado por este em função, por exemplo, dos investimentos iniciais elevados e dos prazos extensos de maturação, o que implica em uma elevada relação capital/produto e uma rentabilidade reduzida. Esta posição é defendida também por Baer, Villella e Kerstenetzky (1979)).

Para Ianni, o Estado sempre responde aos estímulos da estrutura produtiva. Com o avanço da indústria, a mobilização de poupança e investimento se transforma, e muda a própria política econômica, deixando a agricultura em segundo plano. Isto é, o Estado não é um *Deus ex machina*, pois (Ianni, *op.cit.*, pp. 15-16):

“Como o revelam todas as manifestações do intervencionismo, este é sempre uma necessidade do sistema de mercado, resultado e condição da apropriação privada”.

Assim, a ruptura provocada pela crise de 29 significou uma mudança fundamental no próprio Estado, visto que este agora não se estrutura sobre uma economia agroexportadora, mas está assentado em uma economia com potencial para se industrializar rapidamente. O Estado procura principalmente garantir uma transição sem grandes perturbações, contornando a crise econômica através da sustentação da renda, o que, segundo Ianni, não poderia ser feito pelo mercado (dada a visão restrita no espaço e no tempo). A ação industrializante já começava a ser esboçada, segundo o autor, em 1934, com o Código de Águas e avançava com o Conselho Nacional do Petróleo (1938) e a CSN. A mudança na atuação econômica do Estado exigia a gradativa substituição do

burocrata pelo tecnocrata, refletindo as transformações operadas na esfera econômica. Ao mesmo tempo, se ampliavam as relações com o mercado mundial, por meio de inversões diretas e consultorias externas (Missões Cook e Abbink e Comissão Mista Brasil-EUA).

No que tange às relações entre o Estado e as classes sociais, Ianni assume que, na medida em que o Estado se constitui no principal centro de decisão econômica, passa progressivamente a ser visto pela burguesia industrial como um instrumento de sua dominação. A burguesia industrial é a classe dirigente do processo de desenvolvimento capitalista:

“Pouco a pouco, a burguesia industrial compreende que a diferenciação acentuada do sistema econômico-social e político impõe a intervenção estatal e que esta pode ser orientada em seu benefício. (...) encara a atividade governamental como básica para a própria prosperidade do sistema privado de produção” (idem, pp. 100-101).

A burguesia industrial passa então a influenciar a ação do Estado, quer diretamente por meio de quadros no aparelho de Estado, quer indiretamente por mecanismos de pressão. Há exigências crescentes de maior planejamento e disponibilidade de capital, além de uma maior disciplina das relações de trabalho (legislação trabalhista). O autor adota, assim, como se verá adiante, uma visão instrumentalista do Estado, que passa a apoiar explicitamente a industrialização por meio de empresas estatais e pela adoção de planos econômicos, ainda que procure qualificar esta caracterização (admitindo concessões às demais classes). O crescimento industrial passa a ser visto pelo Estado como mecanismo de desenvolvimento econômico e social, granjeando assim legitimação política. Contudo, Ianni afirma ao mesmo tempo, que (idem, p. 117):

“Na época em que o imperialismo entra em crise, mas as classes sociais no Brasil não se haviam constituído plenamente, o Estado transformou-se no órgão privilegiado, decisivo, para a passagem à produção industrial em larga escala” (idem, p. 117).

Ou seja, o Estado é fundamental, pois não há classe social capaz de impor um programa de reconversão ou manutenção da estrutura produtiva, mas, ao mesmo tempo, a ação do Estado responde aos desígnios da acumulação privada. Isto remete a um embasamento teórico próprio da escola autonomista, combinado paradoxalmente a uma visão instrumentalista do Estado, além de adiantar elementos derivacionistas. A contradição destas posturas frente ao caráter do Estado fica clara com as seguintes passagens (idem, p. 18):

“Em síntese, as atividades governamentais parecem estruturar-se com uma lógica interna que é dada pelos próprios processos implicados na acumulação de capital. Há certas determinações da acumulação capitalista que surgem na atividade estatal, dando-lhe alguns dos sentidos essenciais”.

“A despeito de aparecer como autônomo, livre, em face das manifestações do capital, o progresso da interpretação [de Ianni, M.M] revela que ele [o Estado, M.M] concretiza determinações do capital” (idem, pp. 21-22).

Uma possível resolução desta antinomia é assumir que, após a crise internacional, a economia e os processos econômicos ficaram sem direção, cabendo ao Estado assumi-la (uma autonomia momentânea). Mas que, passada a crise, as perspectivas de acumulação fortaleceram a burguesia industrial, elevando-a a classe dirigente do processo de industrialização, recorrendo,

para tanto, paulatinamente ao Estado, mas sem romper totalmente com o setor externo e os interesses das burguesias agrícola e comercial. O próprio Ianni afirma que (idem, p. 121):

“A ruptura ocorreu como se essa burguesia não estivesse percebendo, em sua plenitude ou em seus lineamentos essenciais, o sentido em que se dava. Só depois, *pouco a pouco*, deu-se a conscientização e a prática de uma política delineada com os meios consentâneos com os fins possíveis. Assim, poderíamos afirmar que a revolução de 30 *não realizou senão lentamente* as suas virtualidades" (ênfase minha, M.M).

E a burocracia estatal aceitou progressivamente a direção da burguesia industrial por ser o Estado um reflexo, ainda que não plenamente constituído, da acumulação de capital. Se possuísse algum grau de autonomia, a burocracia poderia ter ampliado seu controle sobre a economia, entrando em conflito com a burguesia pela distribuição dos recursos econômicos. Ianni sub-avalia o poder potencial da burocracia/tecnocracia sobre os recursos e sobre a geração de excedente, o que ilustra os limites da abordagem instrumentalista do Estado, já que a burocracia/tecnocracia nem sempre possuirá interesses consentâneos aos do capital, pela própria dinâmica da acumulação capitalista. Por sua vez, a burguesia industrial não é homogênea e haveria a necessidade de explicitar melhor quais foram os setores favorecidos pelas políticas do Estado. Ainda, Ianni não discute o papel dos setores agro-mercantis junto ao Estado, que embora reduzido, não estava totalmente subjugado. Porém, e mais importante, aceitando que efetivamente o Estado adotou políticas que favoreceram a acumulação industrial, e isto é inegável, principalmente a partir do segundo governo Vargas, fica claro que Ianni dissocia desenvolvimento capitalista, em bases industriais, do desenvolvimento econômico, apresentando

uma visão de que os acréscimos de renda e riqueza caberiam principalmente a esta fração da burguesia, por meio da ação do Estado.

No segundo trabalho (Ianni, 1971), o autor desloca o eixo analítico, procurando relacionar cada período de desenvolvimento capitalista com um governo, dando maior ênfase para as políticas econômicas (industriais, trabalhistas e comerciais/financeiras). Agora a menção ao papel dirigente da burguesia industrial não é explicitada, preferindo o autor enfatizar o desenvolvimento da tecnocracia como resultado da crescente participação do Estado na economia, o que, contudo, não implica em ignorar os compromissos entre Estado e acumulação industrial. Assim, surgiria durante o primeiro governo Vargas o Estado burguês em substituição ao Estado oligárquico. O Estado Novo marcaria a superação do campo pela cidade, com a indústria substituindo progressivamente o setor cafeeiro. A comoção no plano econômico exigia, por sua vez, mudanças na estrutura e na forma de atuação do Estado. Ianni aponta agora o surgimento do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, como exemplo das mudanças requeridas ao aparelho de Estado para se adaptar às modificações da estrutura produtiva. Já a criação do Ministério do Trabalho, em 1930, e a Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, refletiriam a necessidade de regulamentar (e controlar) a compra e venda da força de trabalho, explicitando o fortalecimento das relações de produção capitalistas²¹.

De acordo com o autor, o planejamento passou a se constituir em preocupação do governo a partir da II Guerra, embora estivesse presente já na Constituição de 1937 com a criação do Conselho Nacional da Economia. Em 1942 criou-se a Coordenação da Mobilização Econômica e

²¹ Aqui se tem um exemplo de como há forte exagero nas críticas à visão marxista das relações infra e superestruturais. É impensável uma legislação trabalhista em uma sociedade em que a força de trabalho não se constitua plenamente em mercadoria. Da mesma forma, mostra como o Estado capitalista precisa impor limites à extração de trabalho excedente para garantir a continuidade da mesma, o que seria impossível sem um organismo acima dos diversos capitais individuais.

o Setor da Produção Industrial. Ianni enfatiza o surgimento da concepção de um capitalismo nacional neste período, como forma de reação à dependência externa que caracterizara a economia durante várias décadas. As crises externas abririam, assim, espaço para manifestações de desenvolvimento nacional.

Para Ianni, durante o governo Dutra houve uma tentativa de retomada do liberalismo econômico, com maior abertura ao capital estrangeiro e ao comércio externo e redução do intervencionismo. O projeto de capitalismo nacional fora abandonado. Para além do plano das intenções, contudo, o Estado seguia atuando e regulando a economia como resposta aos problemas externos (sistema de licença-prévia para racionar as divisas) ou internos, adotando inclusive o planejamento (Plano SALTE). Por outro lado, a repressão salarial, com o congelamento do salário mínimo, num contexto de inflação crescente, permitiu ampliar a geração de excedente e estimulou as inversões industriais. Aqui se explicitam novamente os destinatários finais da maior acumulação de capital, bem como aqueles que seriam alijados do processo de transformação econômica.

Quando Vargas assume o governo novamente, há uma série de problemas demandando maior atuação do Estado (inflação, desequilíbrios externos, ausência de infra-estrutura etc.), agora em um ambiente de maior diferenciação social (a própria burguesia industrial já não se constitui em uma classe homogênea do ponto de vista do tamanho dos capitais investidos). O Estado procurou então avançar na criação de condições econômicas e institucionais voltadas para a superação dos desequilíbrios e a retomada do desenvolvimento. Instituiu-se o sistema de leilões cambiais, administrado pela CACEX, foi criado o Fundo de Reaparelhamento Econômico, depois BNDE, o Banco do Nordeste do Brasil, a Petrobrás e o Plano Nacional de Eletrificação, depois Eletrobrás. Ou seja, o Estado desenvolvera durante este período tanto o capital social básico, isto é, as condições gerais externas da acumulação, bem como alguns mecanismos de centralização de

capital-dinheiro e manipulação de preços relativos que seriam fundamentais para a consolidação do capital industrial no Brasil. Simultaneamente, ampliava-se o papel do capital externo na economia nacional, ainda que não reduzisse a autonomia do Estado na definição das políticas econômicas (manutenção da margem de manobra externa). As transformações proporcionadas pelo Estado vão sempre no sentido de evitar estrangulamentos e restrições ao desenvolvimento capitalista. Mas não há mecanismos de distribuição de renda ou de melhoria social, que democratizassem os ganhos de renda advindos dos programas governamentais.

A grande transformação viria, porém, para Ianni, com o governo Juscelino Kubitschek e o Programa de Metas. O planejamento era aceito sem ressalvas e o Estado pôde aprofundar sua ação econômica, avançando no sentido da industrialização pesada e do capital social básico, e consolidando a posição socioeconômica da tecnocracia estatal, com a excessiva centralização da ação estatal no poder executivo. Mas, para Ianni, há aqui uma ruptura. A mobilização de poupança doméstica pelo mecanismo inflacionário se mostrou insuficiente, e a economia precisou então recorrer às inversões privadas estrangeiras através de estímulos emitidos pelo próprio Estado (Instrução 113/55 da SUMOC – durante o governo Café Filho – e colaterais providas pelo BNDE). Ou seja, Ianni localiza no governo JK um período de transição entre um projeto de capitalismo nacional e um projeto de capitalismo internacionalizado, associado e dependente. Neste quadro, o autor assevera que (op. cit., p. 181):

“(...) o poder público fora transformado no mais importante centro de decisões e realizações (econômicas, financeiras, cambiais, etc.) indispensáveis ao funcionamento e ao desenvolvimento do setor privado. Em outros termos, a privatização, a internacionalização e a hipertrofia do Executivo encontravam-se e conjugavam-se numa ditadura disfarçada da burguesia industrial”.

No início da década de 60 ressurgiam os graves problemas da inflação e da queda no ritmo de acumulação, com o esgotamento do modelo de substituição de importações. O fracasso do Plano Trienal em solucionar estes problemas ampliou a crise política e acelerou as condições para o golpe militar de 1964. Os governos autoritários procuraram solucionar as distorções provocadas pelo processo de desenvolvimento legado pelos governos anteriores ampliando a ação estatal. Novamente, Ianni procura mostrar como a base econômica influencia a forma como o Estado responde às necessidades do processo de acumulação. O Plano de Ação Econômica do Governo do governo Castelo Branco, fundado na obsessão antiinflacionária, procurou reformar os instrumentos fiscais, creditícios e financeiros do governo, além de impor uma política salarial que promoveu forte concentração de renda. O resultado foi o favorecimento da grande empresa privada, ao mesmo tempo em que fortalecia a tecnoestrutura. Houve um rápido processo de concentração e internacionalização da economia, processo esse liderado pelas grandes corporações multinacionais, o que, segundo Ianni, consolidava a dependência. Aqui se percebe que o desenvolvimento capitalista já não beneficia apenas a burguesia industrial. A tecnocracia estatal e empresarial passa a absorver parte do excedente gerado na economia, enquanto as classes trabalhadoras eram excluídas abertamente do processo, explicitando o caráter de classe do Estado brasileiro.

Em resumo, pode-se afirmar que Ianni vê o desenvolvimento capitalista no Brasil sendo conduzido primeiramente pela burocracia do Estado, em seguida pela burguesia industrial e pelos tecnocratas do Estado e das multinacionais. O Estado, para Ianni, está estruturado para garantir que o desenvolvimento capitalista signifique crescimento da participação do capital na distribuição de renda, ou seja, apropriação ampliada dos frutos do desenvolvimento capitalista.

2. Sonia Draibe e a Autonomia Relativa do Estado

O clássico trabalho de Sonia Draibe (Draibe, 1985) também trouxe contribuições capitais ao debate. A periodização é explícita e investiga as vinculações entre Estado e industrialização em duas etapas, baseando-se na contribuição seminal de João Manoel Cardoso de Mello sobre o capitalismo tardio. Na primeira fase, entre 1930 e 1955, ocorre a industrialização restringida. Entre 1955 e 1961, a industrialização entra na fase pesada, com a internalização do departamento produtor de bens de capital. A forma específica de equacionar a questão agrária, os conflitos intraburgueses (nacionais e internacionais) e a inclusão/exclusão do proletariado deram um caráter peculiar ao Estado brasileiro, na medida em que não se rompeu totalmente com as formas pretéritas de dominação (fundadas no capital comercial). Draibe efetua sua análise por meio de uma abordagem sequencial. Parte da idéia de Estado de compromisso, ao mesmo tempo autônomo (nenhuma classe social ou fração consegue exercer sua hegemonia e impô-la por meio do Estado) e legitimado pelas populações urbanas. Em seguida, mostra as limitações desse conceito no tratamento da diversidade de interesses, cuja heterogeneidade exige compromissos mutáveis, não estáticos. Isto implica na impossibilidade de definir caminhos unívocos de desenvolvimento, como proposto pelos autores que defendem a existência de uma modernização conservadora (ou via prussiana) imposta verticalmente.

Para superar esse impasse, Draibe realiza uma especulação teórica sobre quais classes, a partir da diferenciação social e da divisão do trabalho derivadas da economia cafeeira, poderiam impor à sociedade seu projeto político, econômico e ideológico, configurada a crise econômica de 1929: a burguesia mercantil-exportadora, a burguesia industrial e o proletariado. O capital industrial, com circuito próprio, mas submetido à hegemonia (econômica) do capital comercial, possuía condições de reordenar a estrutura produtiva e a acumulação de capital, desde que

lograsse transformar a política econômica e o próprio Estado. Isto exigiria maior intervenção e controle das inversões estrangeiras, mas proporcionando elevação do emprego e dos salários urbanos. Uma alternativa nacional-popular não possuiria estratégia muito distinta. Já sob a égide do capital cafeeiro a industrialização seria limitada aos setores produtores de bens de consumo não-duráveis ou sob o controle do capital externo, com reduzida participação estatal.

Ela mostra então que, dada a correlação de forças da época, nenhuma classe poderia fazer valer seus interesses por meio da intermediação do Estado. O bloco histórico se formaria a partir de compromissos políticos imediatos, sem qualquer fundamento econômico de classe. Resulta então que o Estado adquiriu uma autonomia relativa frente às classes sociais, o que o permitiu assumir a direção da industrialização. Por outro lado, a própria fragilidade das alianças políticas e coalizões limitaria esta autonomia do Estado, e exigiria a existência de um sentido social na ação estatal. Por meio desta autonomia o Estado pôde então erigir um aparelho regulatório e de intervenção para atender a esta miríade de interesses e, simultaneamente, reproduzir sua autonomia.

Mas como o Estado se encontra igualmente hierarquizado, é o grupo ligado à presidência da República que assume a direção econômica do desenvolvimento, da transformação capitalista. E o projeto presidencial de industrialização envolve o fortalecimento da burguesia industrial e do proletariado urbano. Cabe notar que, da mesma forma que Ianni, Draibe assume que o Estado capitalista não está plenamente formado neste período. Trata-se de um período de transição, onde o Estado, bem como a economia, adquirem certas particularidades. Seguindo uma formulação de Poulantzas, a autora assume que (op. cit., p. 18, n. 14):

“(...) o Estado de transição se distingue por uma defasagem entre suas estruturas e funções e uma particular autonomia, que lhe permite operar além dos limites fixados pelo modo de

produção, produzindo relações não-dadas de produção – capitalistas -, transformando e fixando os limites de um novo modo de produção”.

A autora rompe então com a relação usual entre estrutura e superestrutura, apresentando uma causalidade que vai no sentido da superestrutura para a estrutura (Estado estruturante). O Estado possuiria assim ‘uma capacidade própria e uma lógica específica’ (p. 21), que não pode ser reduzida às determinações da acumulação capitalista. Ou seja,

“Não há nenhum automatismo de fundamento econômico na construção de um bloco histórico e sua formação passa pela constituição de forças sociais e políticas transformadas em forças dirigentes, capazes de articular interesses estratégicos em um conjunto mais amplo de interesses sociais” (idem, p. 41).

Para Draibe, na medida em que o Estado amplia sua atuação no domínio econômico, ele transfere para dentro dos seus aparelhos as relações econômicas de classe, estatizando-as. Os diversos conflitos e interesses passam, então, a se refletir nos diversos aparelhos do Estado, exigindo que a direção política os hierarquize e dote-os de universalidade. A política econômica exige uma unidade que apenas a direção política pode conferir. O mercado, no período de transição, é incapaz de estabelecer a remuneração da força de trabalho e a divisão do excedente entre suas cotas partes. Isto confere um poder à tecnocracia, ainda que esta não consiga centralizar e unificar a política econômica, impondo uma ordenação política dos diversos interesses impregnados na máquina estatal.

“Nas suas funções de árbitro, de regulador de relações, o Estado eleva-se acima dos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitimando seu poder ao dar caráter geral e universal a suas políticas” (idem, p. 43).

“De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário, através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista” (idem, p. 20).

“É o núcleo político dirigente e, em particular, o presidente que, em última instância, imprimem sentido (social e político) à ação estatal”.(idem, p. 44, itálicos no original).

“Nesse sentido, o Estado é dirigente. Vale dizer, coloca no limite, além dos horizontes dos interesses dominantes, um projeto de transformação capitalista da economia e da sociedade.(...) A esse nível – restrito à questão da industrialização – poderíamos, com alguma liberdade teórica, afirmar que o Estado manifesta sua direção econômica.” (idem, p. 44, ênfase no original)

Esta última citação permite inferir que o Estado vê os interesses dominantes com uma clarividência maior que as próprias classes dominantes. No limite, o Estado não teria qualquer interesse próprio na transição capitalista, apenas corrigindo a fraqueza política da burguesia industrial. Todavia, poder-se-ia questionar qual seria o interesse do Estado em industrializar o país? Se o Estado não pode ser visto como um mero instrumento de dominação de uma classe ou fração de classe, ele também não pode definir um projeto autônomo de desenvolvimento, pois

este projeto corresponde aos interesses de longo prazo da burguesia industrial. Ou seja, seria indiferente, para o futuro da acumulação capitalista, uma hegemonia da burguesia industrial ou uma relativa autonomia do Estado, pois o resultado seria o mesmo: avanço da acumulação de capital industrial. Sendo a industrialização, portanto, inevitável, qual a importância última do Estado?

É preciso qualificar também a suposição da autora de que o Estado determina a remuneração da força de trabalho e a distribuição das cotas partes do excedente entre os diferentes capitais, na impossibilidade de o mercado fazê-lo. Para que a lei do valor não pudesse operar na distribuição das cotas partes do excedente, todos os preços deveriam ser determinados administrativamente, isto é, a economia deveria ser totalmente estatizada ou com todos os preços sendo controlados pelo Estado. Mas a atuação do Estado no sentido de definir os preços da economia, é muito limitada. Tome-se como exemplo o desenvolvimento das empresas estatais. De acordo com Dain (1977), a formação das empresas estatais se deu segundo as diferentes etapas de desenvolvimento capitalista e se limitaram aos setores de infra-estrutura e insumos básicos. E os preços destas empresas foram formados tendo por base as necessidades do setor privado, do mercado. Ou seja, o Estado não possuiria, em última instância, autonomia nem mesmo para determinar os preços dos insumos produzidos pelas suas próprias empresas²². Da mesma forma, o governo seria mesmo incapaz de determinar o preço da força de trabalho para todos os mercados de forma unificada sem dispor da mesma, isto é, ser o único comprador da força de trabalho existente. O que ele faz, ao promulgar a Consolidação das Leis do Trabalho, por

²² Dain, op. cit., argumenta que algumas empresas estatais poderiam atuar de forma autônoma, isto é, como empresas que dispõem de seus capitais segundo a lei do valor, dada a situação de mercado em que se encontram (grau de concentração, nível de endividamento, relação com fornecedores etc.). E algumas chegam mesmo a o fazer, como a CVRD e em menor grau a Petrobrás. Mas as estatais sempre respondem aos imperativos da acumulação privada, segundo a autora.

exemplo, é estabelecer um limite ao tempo de trabalho e regular algumas formas de relações de produção, podendo mesmo impor parâmetros de remuneração (salário mínimo), que funcionam como limites dentro dos quais os capitalistas irão determinar a intensidade do trabalho e os preços finais dos bens produzidos, que num segundo momento irão determinar os salários reais. Os preços e salários cumprem o papel que cumpririam em qualquer economia capitalista. Isto mostra que existe um limite à ação do Estado na economia, por mais autonomia que ele detenha no plano político²³.

Por outro lado, é preciso discutir melhor a proposição de que não há lógica definida de acumulação no período de transição. A tabela a seguir permite visualizar melhor a evolução setorial da economia brasileira no período:

Tabela 07 - Taxas médias anuais de crescimento da economia (1920-1939)			
	1920-29	1929-33	1933-39
Produção Agrícola	4,1%	2,4%	2,0%
Agricultura de Exportação	7,5%	3,1%	1,2%
Indústria	2,8%	1,3%	11,3%

Fonte: Villela e Suzigan (1973)

Com as taxas de crescimento da produção a partir de 1933, não se pode ter qualquer dúvida de que a indústria tenha sido alçada a centro dinâmico da economia. Se é certo que sua capacidade de expansão ainda depende das exportações de primários, do ponto de vista doméstico é a indústria que comanda o processo de acumulação. E como o Estado não possui recursos reais próprios, isto é, gerados espontaneamente e de forma autônoma dentro do próprio

²³ Eli Diniz (Diniz, 1978), mostra que existem inúmeros mecanismos de atuação da burguesia industrial que lhe permitem influir nas decisões do Estado, dentro de um lapso temporal mais longo, mesmo tendo os canais

aparelho estatal, ele se sustenta materialmente principalmente por meio da tributação da economia e precisa estimular a indústria para arrecadar mais impostos. E mais: de acordo com Suzigan (2000), em sua conhecida comparação de teorias explicativas da industrialização no Brasil, há forte evidência de que o maior impulso ao crescimento industrial foi o choque adverso gerado pela crise de 1929. O potencial da industrialização surge pela alteração nos preços relativos proporcionada pela crise externa. O papel do Estado foi indireto, na medida em que procurava sustentar a renda do setor cafeeiro. Por outro lado, e mais importante, Carlos Lessa (Lessa, 1981) argumenta que a política industrial não foi intencional pelo menos até o segundo governo Vargas. Isto mostra uma contradição entre o movimento da acumulação e a idéia de 'ausência' de uma valorização que dê sentido à acumulação. Por fim, seria preciso considerar de forma mais aprofundada as relações entre a economia brasileira e a economia mundial no período, pois o movimento internacional de acumulação de capital é que permite um maior ou menor grau de autonomia das políticas econômicas das economias subdesenvolvidas. A forma como estas restrições se colocam e evoluem é fundamental para compreender as possibilidades e os limites que se apresentam à economia brasileira.

Resumindo, se for possível afirmar que a expansão industrial ampliou o potencial de atuação do Estado, inclusive enquanto 'empresário', não se poderia negar que a burguesia industrial foi a mais favorecida por este movimento de industrialização (obviamente, Draibe não nega isso, pelo contrário), sem a necessidade de se colocar, dentro da interpretação de Draibe, como classe dominante ou dirigente. Ou seja, consideramos que no período de transição havia uma lógica de valorização que se impôs ao Estado e à sociedade, com a endogeneização da

dinâmica econômica, proporcionada pelo mercado interno e pela atividade industrial, que se ainda não é dominante, fornece a tendência geral da reestruturação produtiva e social.

3. Bresser Pereira e a Tecnoburocracia

Luiz Carlos Bresser Pereira (Bresser Pereira, 1977) assume que nos anos 60 houve o surgimento de um novo modo de produção, o modo de produção estatal ou tecnoburocrático. Esta teorização gerou polêmicas (Bresser Pereira, 1982) e levou mesmo alguns autores a contrapor os conceitos de Estado e capital, mostrando que o último se tornara subordinado ao primeiro (Galvão, 1984). Para Bresser, o Estado Tecnocrático-capitalista Dependente (ETD) surge após o período de substituição de importações como uma coalizão política entre a burguesia local e a tecnocracia em meio às modificações do capitalismo mundial. Este Estado se desenvolve nas sociedades de passado colonial que simultaneamente conseguiram desenvolver uma burguesia industrial local e um aparelho de Estado eficiente (capaz de determinar os ritmos e a evolução da economia).

Bresser utiliza o conceito de subdesenvolvimento industrializado - criado por Celso Furtado para mostrar que a transformação da estrutura produtiva ocorrida nos países de industrialização retardatária, na medida em que a produção se adaptava à demanda pré-existente, gerava concentração de renda e exclusão social - para ilustrar que a industrialização dotou o Estado de maiores poderes econômicos, conduzindo a tecnoburocracia ao comando do processo de produção e reprodução material da sociedade, na medida em que a acumulação de capital exigiu uma maior atuação estatal em áreas prioritárias do circuito de valorização capitalista. Da mesma

forma, esta "classe" ou estrato social existiria também nas grandes empresas multinacionais, que se beneficiaram da maior presença do Estado na economia.

A tecnoburocracia passou a defender a modernização da estrutura econômica do país como forma de se apropriar cada vez mais do excedente gerado internamente, pois isto a capacita a apresentar um padrão de consumo próximo dos países capitalistas desenvolvidos. Para Bresser, a ação do Estado é fundamental, pois o setor privado possui uma capacidade reduzida de mobilizar poupança, cabendo ao Estado a função de centralizar (por meio de políticas fiscais, poupança forçada e lucros das estatais) e canalizar estes recursos para a acumulação de capital. O crescimento do Estado e o fortalecimento da tecnoburocracia como agrupamento dominante se reflete principalmente na criação de empresas estatais, cuja razão de existência é, primordialmente, econômica: baixa lucratividade, existência de monopólios, dimensão dos investimentos, tempo de maturação, escala de produção etc. Todavia, este crescimento do Estado não se faz em detrimento da acumulação privada. O modelo, segundo Bresser, foi desenhado para uma associação/colaboração entre Estado e setor privado, em um arranjo econômico que projeta na concentração da renda um mecanismo de viabilização da acumulação (realização do excedente). Ao contrário de Draibe, portanto, e ainda que trabalhando em um período distinto, Bresser apresenta razões econômicas para a determinação da atuação do Estado.

A crescente estatização ou presença do Estado na economia fez o autor ver no estrato dirigente do Estado, a tecnoburocracia, uma nova classe dominante. O fundamento último da dominação sócio-econômica deixava de ser a propriedade dos meios de produção, sendo substituído pelo conhecimento técnico monopolizado por estes burocratas. A acumulação passa a se centrar no Estado, de onde emanam as determinações (técnicas) de política econômica. A burguesia não é excluída da apropriação do excedente e segue como classe dominante, juntamente com os dirigentes das multinacionais, mas é a burocracia quem decide onde esse

excedente será gerado, e por meio de quais benefícios do Estado. O objetivo da dominação burocrática é ampliar seus níveis de consumo, equiparando-o ao dos países capitalistas desenvolvidos. Tem-se aqui uma possível ligação efetiva entre Estado, acumulação e subdesenvolvimento: Como a renda está limitada na economia periférica (riqueza democrática), é preciso concentrá-la, em função mesmo da característica do processo produtivo, intensivo em capital. E para isso a tecnoburocracia utiliza a ação estatal em dois sentidos: para orientar a acumulação, privada e estatal, e para evitar demandas redistributivas, o que explica a necessidade de regimes autoritários²⁴.

Por outro lado, da mesma forma que Draibe, Bresser localiza no Estado o centro decisório do padrão de acumulação, mas desloca as decisões da esfera política para a esfera supostamente técnica. Porém, Bresser não explica como esta tecnoburocracia estatal consegue se manter como classe dominante num contexto de crescente internacionalização da economia, onde os setores dinâmicos pertencem a não-residentes, ou seja, em um contexto onde as decisões fundamentais de poupança e investimento passam a se situar crescentemente fora do controle do Estado. Em particular, há no período um movimento progressivo de transformação na própria configuração da riqueza e do capital em escala mundial, que passa a se reproduzir crescentemente na forma financeira. Se Bresser reconhece que o capitalismo mundial passa por transformações no período, não fornece uma explicação para a coalizão entre capitalistas e burocratas como exigência dos mecanismos de reprodução e valorização do capital. O problema fundamental do Estado, neste período, não é tanto tomar decisões político-econômicas sobre a alocação dos recursos econômicos (papel ativo), mas, principalmente, se adaptar às novas condições vigentes de acumulação (papel passivo). Trata-se fundamentalmente de um aspecto instrumental, como

²⁴ Francisco de Oliveira (Oliveira, 1984), argumenta no mesmo sentido.

mostram as reformas financeiras do período e que se tornam mais relevantes com o II PND. Bresser não explica também os mecanismos de acumulação de uma economia supostamente conduzida pelo conhecimento que emana dos técnicos do Estado e das grandes multinacionais, o qual supostamente deslocaria a acumulação de capital tradicional, essência da acumulação capitalista, para um segundo plano, subordinado às determinações deste conhecimento tecnocrático²⁵. Obviamente, há no período uma ênfase muito grande no papel dos gerentes em contraposição ao capital e aos capitalistas, como exposto, entre outros, por John Kenneth Galbraith em *O Novo Estado Industrial*, o que pode ter influenciado a visão de Bresser. De qualquer forma, é difícil ver nestas transformações a emergência de um novo modo de produção, com transformações profundas na evolução do sistema capitalista.

Existe ainda na concepção de Bresser uma tensão entre o papel do Estado enquanto propiciador de condições para a manutenção da acumulação capitalista, em seus aspectos produtivos, e o Estado enquanto instrumento de ampliação do consumo de uma camada burocrática, e que como tal se assenta em um aspecto subjetivo (necessidade de simular o consumo dos países ricos), e não objetivo (garantir a acumulação de capital). Bresser não explicita os mecanismos de precedência e prioridade na atuação do Estado, ainda que o conceba como estruturante. Cabe observar que, na medida em que há um deslocamento progressivo do

²⁵ Nos seus trabalhos recentes sobre o Estado, Bresser (1996) adota uma visão cíclica da atuação do Estado. Há períodos de maior intervenção e períodos de menor atuação do Estado. Considera que o Estado foi necessário no período entre 1930 e 1980, mas suas funções se esgotaram pelas mudanças ocorridas na economia e pela crise fiscal da década de 1980. As reformas liberalizantes da década de 90 seriam, portanto, necessárias no novo contexto, exigindo do Estado uma mudança na sua forma de intervenção (e o que indica uma incapacidade de definir autonomamente seu papel). O Estado Social Liberal, que conjugaria economia de mercado com preocupações sociais, substituiria o Estado Social Democrata, com sua estrutura inchada, superprotetora e ineficiente. Não sem razão, Bresser foi um dos responsáveis no governo de Fernando Henrique pela reestruturação (redução) do aparelho de Estado.

eixo da acumulação, como se verá adiante, a realização do excedente deve ser qualificada em função dos desideratos maiores da acumulação financeira, o que seria impossível de ser analisado sem o devido privilégio de observar a história com maior distanciamento temporal dos fatos.

4. Luciano Martins e a Autonomia Política

Luciano Martins (Martins, 1984) assume, da mesma forma que Draibe, mas para um período distinto, uma autonomia da esfera política sobre as esferas econômica e social. Todavia, ele rejeita a idéia de autonomia *relativa do Estado*, conceito considerado abstrato e geral, ao procurar mostrar o caráter específico das relações entre Estado e acumulação numa sociedade dependente como a brasileira. Mais ainda: há uma crítica a qualquer forma de concepção abstrata do Estado enquanto reflexo das necessidades vigentes no plano da acumulação capitalista e da estrutura de classes correspondente. Segundo Martins, não existem relações universais e estáveis entre Estado e economia ou classes sociais, pois o capitalismo é uma realidade histórica, e logo, mutável. Para Martins, os processos históricos nacionais não possuem nenhuma relação de identidade nem há ‘leis’ estabelecidas por meio de recorrências. As relações entre infra-estrutura e superestrutura se tornam passíveis de teorização apenas em situações historicamente particulares.

O fulcro da crítica de Martins está na impossibilidade de traçar paralelos entre o desenvolvimento capitalista tal qual ocorrido na Europa, com uma dada configuração sócio-econômica determinando a forma e o conteúdo da ação estatal, e o desenvolvimento capitalista em economias dependentes, com suas constelações sociais, econômicas e políticas diferenciadas.

As passagens seguintes são esclarecedoras sobre as limitações encontradas por Martins na abordagem clássica das relações entre Estado e economia (op. cit., p. 18, grifo no original):

“(...) a ela escapa a problemática do Estado em contextos históricos nos quais a ordem social competitiva capitalista não mais se implanta, se organiza e se generaliza sob a égide de uma ‘burguesia’, como o fora anteriormente, mas é engendrada a partir de uma configuração social muito mais complexa e na qual a existência de um *empresariado capitalista* não implica necessariamente na existência de uma ‘burguesia’(...)”.

“(...) o desenvolvimento capitalista gera padrões estruturais diferentes e percorre caminhos distintos sem por isso deixar de ser capitalista, (...) um mesmo modo de produção pode engendrar distintos modos de desenvolvimento (...)” (ibid., pp. 19-20)

Para explicar a atuação estatal diferenciada nas economias dependentes, que rompe o esquema tradicional entre estrutura e superestrutura, Martins seleciona três aspectos:

1. A estrutura produtiva e social assume formas particulares, exigindo um papel igualmente distinto para a organização e atuação estatal (ou seja, o Estado segue sendo estruturado). Por outro lado, a volatilidade destas estruturas em face das transformações ocorridas, impede que haja a consolidação de uma burguesia enquanto classe dominante, abrindo espaço para a expansão do papel do Estado (isto é, o Estado atua no vácuo aberto pela configuração social);
2. A internacionalização da produção fez divergir as fronteiras políticas e econômicas, alterando a articulação política e econômica das classes dominantes locais. Como resultado,

o Estado precisou modificar seus aparelhos de forma a se adaptar a esta nova situação (apresentando, portanto, um papel passivo);

3. A autonomia da dimensão política, proporcionada pela desarticulação social, nas sociedades dependentes.

Martins procura enfatizar este último aspecto, mostrando como a questão do controle social do Estado torna-se menos relevante para a compreensão das relações entre Estado e acumulação. O conceito de desarticulação social foi desenvolvido pelo sociólogo francês Alain Touraine e enfatiza a dissociação ocorrida entre os mecanismos de reprodução da ordem capitalista e as relações sociais de produção. E aqui o fator fundamental é a estrutura dependente das economias subdesenvolvidas. Os conflitos de classe não estão na gênese de novas estruturas produtivas, pois a classe dominante tem seu papel enfraquecido pela ação do Estado ou da classe capitalista internacional. No Brasil, a industrialização não surge como resultante do conflito entre burguesia industrial e burguesia agro-exportadora, mas de comoções na divisão internacional do trabalho proporcionadas pela crise de 1929. Ou seja, não dirigindo o processo de industrialização, a burguesia industrial se vê tolhida pela ação do Estado. Este, por sua vez, ganha forte autonomia por meio da sua auto-expansão e seu papel ativo na acumulação capitalista, alimentando simultaneamente a expansão da tecnoburocracia. E aqui Martins reforça sua tese de que a burocracia não pode ser vista como mero instrumento do capital, na medida em que este controlasse o Estado. Na verdade, há uma coincidência de interesses *à la Bresser* entre burocratas e capitalistas, na medida em que ambos ganham com a expansão econômica. Ao se apropriar de parte do excedente em bases autônomas (por meio de empresas estatais), a tecnoburocracia aumenta seu poder e sua autonomia.

O Estado então amplia progressivamente sua atuação: num primeiro momento, pela incapacidade do setor privado nacional e pelo desinteresse do capital externo, num segundo momento pela necessidade de se garantir o controle de recursos estratégicos e finalmente para reunir garantias aos investimentos externos. O limite para a ação do Estado, neste caso, não se encontraria, segundo Martins, no formalismo de um regime democrático (inexistente), mas na necessidade de adotar métodos de gestão tipicamente empresariais, fortalecendo então a eficiência macroeconômica do sistema e estimulando a acumulação privada. O seu estudo sobre as agências do governo (BNDE, CDI e CACEX) mostra como há uma crescente concentração de recursos fiscais e financeiros (fundos) nas mãos da União e uma descentralização administrativa por meio de agências e empresas estatais, crescentemente subordinadas à lógica empresarial.

É possível apontar algumas inconsistências no texto de Martins. Efetivamente, os padrões nacionais de desenvolvimento capitalista são diferenciados. Segundo Leon Trotski, o desenvolvimento capitalista entre as nações é desigual e combinado. As categorias capitalistas (capital, salário, propriedade, lucro, acumulação, valor, dinheiro etc.) são universais, isto é, gerais, mas sua articulação é variável no tempo e no espaço, isto é, particular, dependendo inclusive dos arranjos institucionais forjados no aparelho de Estado. Contudo, as categorias universais podem ser úteis ou não para compreender os distintos padrões de desenvolvimento capitalista, sendo neste último caso necessário desenvolver novas categorias e conceitos. E é a partir destas categorias que se pode teorizar sobre as distintas formas de desenvolvimento capitalista. Aqui não importa se os proprietários dos meios de produção são denominados capitalistas, burgueses, empresários, patrões ou investidores. Estes termos fazem referência, em primeiro lugar, à posição que detêm na reprodução material das economias capitalistas e à correspondente parcela do produto social e do excedente de que se apropriam. A questão sobre

sua participação na gênese e dinâmica das estruturas capitalistas nacionais não se resolve com uma ou outra forma de denominação.

Por outro lado, Martins coloca inúmeras vezes a precedência do Estado sobre os empresários nacionais no desenvolvimento capitalista. Uma das razões seria a volatilidade das estruturas produtivas, mas Martins não aprofunda a argumentação sobre o que entende por volatilidade das estruturas produtivas. Na nossa leitura do desenvolvimento capitalista brasileiro, são inequívocos o padrão de industrialização seguido pelo Brasil nos períodos anterior e posterior a 1964 e a crescente subordinação das outras atividades econômicas à indústria, no primeiro momento. A substituição de importações impôs um padrão particular de industrialização, próprio de uma economia que se reproduzia em grande parte por meio do comércio exterior. No início o movimento se concentrou em bens não-duráveis de consumo, avançando em seguida para as etapas mais complexas. Quando a dependência financeira e tecnológica impôs um limite a este movimento, a presença do capital internacional se mostrou inevitável, abrindo espaço para a acumulação financeira, mas mantendo um forte ritmo de crescimento industrial. Há, portanto, parâmetros claros de reprodução capitalista no Brasil. E o Estado permitiu que este movimento ocorresse sem maiores obstáculos e estrangulamentos.

Por outro lado, e mais importante, Martins aponta para elementos de atuação estatal que ilustram não uma autonomia, proporcionada pela desarticulação social, mas um padrão de atuação em função da própria acumulação capitalista. Quando o Estado cumpre funções que não poderiam ser cumpridas pelo capital privado, nacional ou externo, em virtude de prazos de retorno e rentabilidade, ele realiza, como diria Ianni, determinações do capital, em seu movimento anterior de acumulação. O problema somente surge e se coloca enquanto tal porque impede que a reprodução capitalista prossiga sem estrangulamentos. Não se trata de uma determinação *apriorística* do Estado concebido como *Deus ex machina*. E se, como argumenta

Martins, com a internacionalização o Estado precisa se modificar, sua concepção de autonomia fica comprometida e se reafirma o aparelho estatal enquanto reflexo, ainda que não unívoco, da acumulação capitalista, pois o Estado novamente procura garantir a manutenção e reprodução da acumulação e valorização do capital. Se, como consequência destas transformações, um maior volume do excedente é injetado na máquina estatal, isto só é possível na medida em que não imponha restrições ao movimento de acumulação. Cabe lembrar que as próprias estatais não foram criadas para gerar recursos para o Estado, senão que para promover de forma mais harmoniosa o desenvolvimento capitalista, isto é, a acumulação privada de capital. A imposição de métodos empresariais de gestão não se constitui, portanto, em um limite para a acumulação estatal de capital, pois o Estado não possui uma pronunciada função de legitimação que exija uma postura eminentemente pública. O regime autoritário deixa explícito o caráter capitalista do Estado brasileiro.

5. Fernando Cardoso e os Anéis Burocráticos

Fernando Cardoso (Cardoso, 1975 e 1977) situa sua análise no plano mais político, mas possui uma contribuição relevante com respeito ao problema da classe dirigente do processo político-econômico no período pós-64. Ele inicia seu estudo mostrando a insuficiência de se ver o Estado como mero reflexo das determinações sociais ou de concebê-lo como ‘criador’ da sociedade onde as classes não estão bem delineadas (CEPAL), isto é, procura romper com a dicotomia Estado estruturante versus Estado estruturado. Para Cardoso, essa é uma separação formal. Há um entrelaçamento entre Estado e sociedade, não havendo nem um controle burocrático do Estado nem um comitê executivo da burguesia. No período pós-64, o Estado brasileiro passou a apresentar uma dinâmica distinta, na medida em que passa a se apoiar nos

setores modernos do empresariado e na tecnocracia ou burguesia de Estado. Segundo Cardoso, os militares são a facção hegemônica, que estimulam a acumulação capitalista fundada na grande unidade de produção, privada e estatal, e promovem o ordenamento social.

O entrelaçamento entre Estado e sociedade se processa por meio de alianças ou anéis burocráticos entre os aparelhos de Estado e as grandes corporações. Da mesma forma que Draibe, Cardoso assume que os interesses sociais (excluídos os das classes trabalhadoras) passam a existir dentro da própria estrutura estatal, fazendo com que os anéis mudem conforme as circunstâncias e as correlações de forças. Ou seja, não há representação política, mas elitismo, política de cúpulas e cooptação política. E este jogo político é condicionado pela economia, na medida em que aos setores hegemônicos caberia a distribuição dos recursos para sustentar-se no poder e alijar (de forma repressiva) do processo os setores e classes antagônicas. Ou seja, a crescente internacionalização da economia brasileira verificada no período efetuou uma transformação na estrutura produtiva da economia, ao mesmo tempo em que demandou do Estado modificações na forma de participação na economia. O problema fundamental é que o Estado precisa considerar a existência de unidades produtivas de propriedade de não-residentes. Mas o próprio conceito de Estado está imbricado no conceito de nação. Não há Estado Mundial. Cardoso responde a este desafio lançando mão do conceito de anéis burocráticos, alianças entre empresários (nacionais e estrangeiros), militares e tecnoburocratas (estatais e privados), ao nível do executivo, para implementar determinadas políticas econômicas. Assim (Cardoso, 1975, p. 186),

“Os resultados dirão – mas sempre ex post e irremessivelmente – quem foram os beneficiários da ‘neutralidade objetiva’ do Estado: os funcionários, os tecnocratas e os empresários, unidos num só Bloco de poder”.

“Trata-se do comitê executivo de um pacto de dominação que expressa a aliança entre funcionários (militares e civis), ‘burguesia de Estado’ (ou seja, executivos e *policy-makers* das empresas estatais), grande empresariado privado (nacional e estrangeiro) e os setores das ‘novas classes médias’ a ele ligados” (idem, p. 215).

“Está claro que esta ‘determinação de classe’ implica (sem o que a referência política às classes perde sentido) em que *no geral* o Estado atual garante a dominação do empresariado sobre as outras classes e assegura a reconstituição e o funcionamento dos mecanismos de acumulação” (idem, p. 179).

“Não é difícil perceber que toda a política econômica post 64 (apesar de suas variantes) orientou-se no sentido do fortalecimento da Grande Unidade de Produção. Neste sentido, tanto a empresa pública como a Empresa Privada beneficiaram-se com as políticas adotadas” (idem, p. 180).

Ou seja, para Fernando Cardoso não existe mais uma única classe ou fração de classe dominante, mas há diversas alianças entre as diferentes classes e frações de classe que se recompõem continuamente segundo seus interesses conjunturais ou momentâneos, capitaneados pela liderança militar. O caráter autoritário do regime também se explica pela necessidade de evitar democratização da riqueza democrática, que permanece concentrada pela própria necessidade de funcionamento do modelo (Cardoso, 1977). Embora considere não ser adequado ver no Estado um mero reflexo das determinações do capital, o autor argumenta que, em última instância, o Estado é um instrumento de classe, ainda que existam outros setores sociais favorecidos pela política econômica. A dificuldade reside em determinar a razão da hegemonia

dos militares no Bloco no Poder. Se o Estado surge como mecanismo de fortalecimento da grande empresa capitalista, isto poderia ser executado por políticos civis ou tecnocratas. Regimes autoritários, por outro lado, não pressupõem a existência de quadros militares no comando do Estado, ainda que a sustentação dos mesmos seja fundamental. A implementação do II PND visava de certa forma favorecer a grande empresa nacional, dispondo da autonomia favorecida pelo regime autoritário liderado pelos militares, bem como evitar redistribuição da renda. Dada a divergência entre a estratégia perseguida e as condições estruturais vigentes no plano da acumulação, o Estado viu seu plano esvaziado. A internacionalização produtiva e financeira passara a condicionar a atuação do Estado, restringindo a capacidade dos setores burocrático e privado nacional influenciarem a ação do Estado. Havia portanto um limite que se impunha à formação de anéis e à determinação de políticas que não correspondessem ao movimento da acumulação.

6. Uma Visão Alternativa: José Luís Fiori

José Luís Fiori (Fiori, 1996) possui uma visão inovadora sobre o assunto. Trabalhando com a concepção derivacionista do Estado, procura estabelecer uma relação entre o tempo político e o tempo econômico de forma a poder conceber uma convergência entre o ciclo econômico, a conjuntura política e as crises. Para tanto, procura desenvolver o conceito de conjuntura política, diferenciando-a da conjuntura econômica, para permitir a previsão de comportamentos e conseqüências. Segundo Fiori, o sistema legal repressivo não impede a imprevisibilidade das

ações e, logo, a incerteza e a instabilidade política²⁶. Não existem também regras estáveis obtidas por consenso, mas imposição de interesses particulares. As expectativas fazem a ligação entre o futuro e o presente, orientando a ação dos agentes e limitando o horizonte do tempo conjuntural. Adicionando-se a estes elementos as tendências estruturais, pode-se efetuar um recorte mais preciso da conjuntura política.

Fiori passa então a analisar uma série de situação políticas para apurar sua construção conceitual. Assim, na situação de guerra tem-se uma situação limite de conflito bi-polarizado onde as expectativas convergem para a batalha final, o que fornece os parâmetros das decisões táticas e conjunturais. Já no funcionamento do mercado perfeitamente concorrencial, os interesses dos agentes impedem a existência de incerteza, havendo estabilidade e previsibilidade dos comportamentos. Mas no mercado real há assimetria entre os agentes e relações de poder, bem como movimentos cíclicos na acumulação de capital que permitem visualizar conjunturas específicas. O investimento se faz sob incerteza, não havendo estabilidade nem previsibilidade no comportamento econômico. O Estado precisa atuar no sentido de reduzir as incertezas e fazer convergirem as expectativas, introduzindo a razão política na administração das tendências estruturais.

Num próximo passo, Fiori incorpora as contribuições de Braudel sobre estrutura, ciclo e tendência, tempo curto e tempo longo. A estrutura só pode ser percebida por meio da conjuntura, em um dado momento de um ciclo. A duração do ciclo define o tempo conjuntural. Mas como as estruturas são estáveis e as conjunturas são fluídas, a dimensão política conjuntural não é passível de análise, pois não se pode derivar da estrutura as motivações e expectativas dos agentes no

²⁶ Fiori recusa a incorporação de expectativas racionais como forma de dissolver a incerteza e homogeneizar interesses contraditórios, pois a irreversibilidade do tempo fornece um elevado nível de indeterminação sobre alternativas futuras e controle da informação disponível.

curto prazo. Introduzindo a análise marxista, o autor associa o tempo longo à estrutura econômica e o tempo curto à superestrutura política, sendo a articulação de ambos mediada pela dinâmica da luta de classes. A política é, sobretudo, conflito de interesses e vontade de classe. Porém, os estudos que se seguiram aos trabalhos pioneiros de Marx e Engels congelaram esta análise, pré-determinando os desenvolvimentos conjunturais a partir da tendência (cega) de longo prazo, dada pela base econômica e pelos interesses de classe, apontando sempre para o confronto final entre burguesia e proletariado.

Fiori argumenta que no curto prazo existe uma série de organizações heterogêneas e uma fragmentação da base social, ainda que não destituído do sentido geral de longo prazo. Discutindo e criticando vários autores marxistas (Lenin, Gramsci, Poulantzas), Fiori mostra que seria preciso introduzir o problema da vontade e da luta de classes, do conflito político entre classes e frações, da articulação dinâmica entre conjuntura e estrutura (cujos vínculos orgânicos são reordenados permanentemente), racionalizando a temporalidade da conjuntura por meio dos interesses e das expectativas de classe. A conjuntura deve ser vista como um momento criado pela vontade política, sem determinações mecânicas. Há lutas e compromissos políticos que não se resumem às classes sociais fundamentais, pois os níveis e as formas de poder são variados, mesmo quando condicionadas pelos aspectos econômicos. Assim, o tempo conjuntural seria um tempo político que condensaria simultaneamente contradições estruturais (tendência) e conflitos de interesses (vontade de classe).

Fiori incorpora também em sua análise a incerteza sobre as transformações estruturais futuras, dada a diversidade e heterogeneidade de interesses tentando impor seus projetos. Por sua vez, a dificuldade de elaboração teórica sobre a relação entre ciclo econômico e crise política exige uma análise concreta, histórica. O ‘modelo’ escolhido por Fiori são as sociedades de industrialização tardia, onde o Estado possui funções inéditas, a sociedade é não-orgânica e as

instituições são instáveis. O conflito político se inscreve então no próprio aparelho de Estado, moldando a conjuntura segundo as lutas do momento, não segundo interesses de classe nítidos. É preciso então reintegrar a economia e a política, mostrando como as condições políticas fazem parte da reprodução do capital e que a forma que o Estado assume se desenvolve a partir de conflitos intra e interclasses. A valorização do capital é um processo econômico mas também político, pois o Estado é uma dimensão do capital. Durante as crises, são redesenhadas as tendências econômicas e políticas do próximo período a partir da configuração social presente e das diversas forças sociais em contenda. A acumulação de capital molda, mas não determina, os limites e as formas de atuação do Estado.

Na concepção de Fiori, a economia brasileira conheceu um longo ciclo que se estendeu do início da década de 20 até a década de 80. A origem deste ciclo longo está no fim da hegemonia econômica inglesa e na ruptura do padrão-ouro, o que permitiu ao Brasil possuir alguma soberania monetária²⁷. Fiori fundamenta suas idéias sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil em um texto de Dain e Lessa (Dain e Lessa, 1982, p. 163) segundo o qual:

“Na transição não há nenhuma lógica definida de valorização conjunta dos capitais, em que ela se constitua a partir do modo como se interarticulam. Nessa situação, as ações do Estado aparecem como decisivas para explicar as trajetórias de diferenciação do aparelho produtivo (...). Não obstante, não se extrai do econômico a necessidade de tais ações. Elas expressam

²⁷ Pode-se criticar essa assertiva de Fiori. O padrão-ouro nunca funcionou a contento no Brasil. O fracasso das Caixas de Conversão e Estabilização no início do período reforça esta idéia. E mesmo que funcionassem de maneira eficiente, seria preciso incorporar a existência de bancos na economia antes da década de 20, já que foi por meio destas instituições que foram produzidos episódios como o Encilhamento. A capacidade do Estado de arbitrar politicamente o valor do dinheiro implica em um grau quase absoluto de exogeneidade na oferta de moeda. Para uma discussão sobre bancos, política monetária e desenvolvimento econômico, ver Saes (1986) e Calógeras (1960).

algo assim como um alto grau de liberdade desse Estado, cujo exercício exige a busca de explicações a níveis que não o econômico”.

O autor pressupõe que a economia brasileira já se encontrava internacionalizada naquela época, estando o capital estrangeiro direcionado para a atividade industrial e os capitais nacionais para as demais atividades²⁸. Dados os diferenciais de produtividade e eficiência, a operação da lei do valor faria com que houvesse uma concentração e centralização do capital nas mãos dos estrangeiros, como argumenta também Ianni. A existência da atividade econômica nacional só se manteria, assim, graças ao papel do Estado, que manipularia as taxas de remuneração do capital segundo o seu poder de arbitrar politicamente o valor da moeda. Contudo, os pactos de poder ao redor do Estado seriam instáveis e suscetíveis a crises conforme a economia deixasse de apresentar resultados satisfatórios. Haveria dessa forma uma espécie de compulsão ao crescimento, o que somente poderia ser obtido por meio de levadas sucessivas de industrialização. A cada crise econômica se somaria uma conjuntura política adversa que exigiriam uma nova reestruturação econômica, que permitisse o crescimento para evitar a contestação política por parte das classes subalternas, e se recolocaria o papel do financiamento da industrialização de forma exacerbada, culminando com mais dependência financeira externa²⁹.

²⁸ É uma tese igualmente questionável. Os estudos sobre as origens do empresário industrial não confirmam uma forte presença de capitais estrangeiros (investimentos diretos), ou pelo menos uma supremacia absoluta do capital estrangeiro no início da industrialização no Brasil. Tal tese não considera também a diferenciação ocorrida dentro do complexo cafeeiro e que originou grande parte da indústria paulista, além da complementaridade existente muitas vezes entre ambas formas de capital. Ver Possas (1983) e Queiroz e Evans (1977) para uma discussão sobre o papel do capital estrangeiro na industrialização brasileira.

²⁹ Poder-se-ia sugerir que Fiori subestima o caráter autoritário dos regimes políticos no Brasil (função repressora) e que superestima a necessidade de se legitimar (função legitimadora) a dominação política por meio do crescimento econômico, já que dificilmente houve ganhos substanciais para as classes subalternas.

Quando o Estado apresentasse uma crise final de financiamento (como na década de 80), o pacto se dissociaria, pondo fim ao ciclo de desenvolvimento industrial. Nesta concepção, não há uma classe dirigente específica, mas toda a classe burguesa nacional e o setor externo comporiam alianças (instáveis) entre si para controlar o aparelho do Estado, e a industrialização resultaria, sobretudo, da necessidade de ‘fugir para frente’, como forma de não romper o compromisso político fundante que garantiria a sobrevivência ao capital nacional, valorizando em esferas ‘espúrias’ e absorvendo a produtividade dos setores mais eficientes via transferências estatais. Obviamente, Fiori reconhece que a burguesia industrial vê no Estado um instrumento de poder e competição, mas que esta não se impõe de forma hegemônica, precisando do Estado para resguardar o pacto político que a permite se reproduzir, isto é, o Estado paradoxalmente a estimula e a restringe, lembrando a epígrafe de Braudel. Para Fiori, o centro decisório do desenvolvimento capitalista no Brasil não está no Estado, nem no capital, mas no movimento contínuo que os articula de forma simbiótica.

Uma leitura da sofisticada e complexa análise de Fiori poderia postular que a industrialização não decorreu das modificações na estrutura produtiva, proporcionadas pela crise de 1929. A origem da industrialização e sua posterior evolução residiriam na necessidade de se manter um pacto distributivo entre os capitais nacionais e o capital internacional, sendo o Estado o árbitro de tal pacto, na medida em que pôde arbitrar politicamente o valor do dinheiro. A ação do Estado não deriva, portanto, das necessidades da acumulação de capital, da criação de condições para a reprodução capitalista. O motivo alegado é que não há uma forma predominante de valorização dos diferentes capitais no período que consiga se impor como padrão de acumulação. A ação estatal deriva, da mesma forma, da necessidade de se evitar contestações distributivas por parte das classes subalternadas, posto que industrialização significa crescimento

e empregos ou, pelo menos, expectativa de crescimento e criação de postos de trabalho (e portanto controla a vontade de classe).

Contudo, como já argumentado, a industrialização em certo sentido se impôs à acumulação de capital no Brasil, como movimento derivado das formas de reprodução vigentes na economia à época. E não houve ação intencional concertada e sistemática de promoção do crescimento industrial por parte do Estado até o segundo governo Vargas. E este é um aspecto fundamental de crítica à concepção de Fiori. O Estado não fornece sustentação à industrialização apenas por meio da manipulação das variáveis monetárias e do crescimento do nível geral de preços. A política de industrialização, com planejamento, instrumentos fiscais e cambiais, empresas estatais, inversões diretas do Estado etc., exige um aparelhamento do Estado que este não dispõe de forma completa pelo menos até a década de 50. Ou seja, o Estado, para atuar no estímulo ao desenvolvimento industrial, precisa de uma enorme variedade de instrumentos de política econômica. E contestações distributivas sempre foram resolvidas com recurso à força. Por outro lado, quando o movimento de internacionalização da economia se acelerou, no final de década de 50, a burguesia nacional teve seu papel crescentemente reduzido, até se tornar, nas palavras de Lessa, um sócio menor no desenvolvimento associado e dependente da economia. A própria evolução do capitalismo no Brasil tornou redundante a existência de um pacto que colocasse em pé de igualdade o capital privado nacional e o capital externo. Há uma assimetria fundamental entre estas duas parcelas do capital que não pode ser mantida apenas por uma vontade política. O fracasso do II PND em fortalecer a empresa nacional é o melhor exemplo de que o pacto político fora rompido bem antes da década de 80.

7. Conclusão

As diversas abordagens sobre as relações entre Estado, industrialização e classes sociais podem ser agrupadas em torno de duas idéias sobre a natureza do Estado no capitalismo. Por um lado, há aqueles autores que vêem o Estado como instrumento de dominação de uma classe (Ianni). O Estado seria estruturado seguindo os interesses destas classes. No caso do Brasil, o Estado responderia aos interesses da burguesia industrial. A industrialização apoiada pelo Estado demonstraria esta relação. Por outro lado, há aqueles que discordam da possibilidade de ser o Estado instrumento de classe em sociedades subdesenvolvidas, possuindo um grau maior ou menor de autonomia frente às classes sociais e à estrutura econômica (Draibe, Martins). Muitas vezes o Estado seria estruturante, na medida em que fornecesse os parâmetros de reprodução social e internalizasse os conflitos econômicos dentro de seus aparelhos. A industrialização nunca responde aos interesses imediatos da burguesia industrial. Antes, tratar-se-ia de um mecanismo de condensação de diversos interesses, incluso os da burocracia/tecnocracia e dos capitais estrangeiros (Bresser, Cardoso). Há ainda a visão de Fiori, para quem existe uma relação dialética entre Estado e economia, que se define na evolução histórica, não em uma visão estática de dominação, em que um pólo predomina sobre o outro.

Nas três abordagens apresentadas sobre a questão, nota-se a existência de um conflito distributivo pelo excedente econômico. A conquista do Estado e o controle do aparelho estatal seriam as formas de se apropriar deste excedente. Dadas as restrições impostas pela dinâmica de geração/apropriação de riqueza oligárquica na economia mundial, a dinâmica interna, na medida em que é impulsionada pelo Estado, apresenta um conflito para se apropriar do excedente econômico que passa então pelo controle do Estado. Se do ponto de vista agregado o país permanece subdesenvolvido, parece que de alguma forma aqueles setores sociais que lograram obter benefícios do Estado, por controlarem-no ou moldarem-no aos seus interesses, conseguiram

ultrapassar a barreira da pobreza, concentrando a riqueza democrática para transformá-la, internamente, em riqueza oligárquica. Esta dinâmica interna é o objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO IV: ESTADO, CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Gerschenkron (op. cit.) mostra que países com considerável diferencial de renda frente aos países de industrialização originária (Inglaterra), isto é, países atrasados em termos de renda e potencial produtivo, em geral se valem de mecanismos igualmente diferenciados para reduzir o hiato. Os países da segunda fase de industrialização, como Alemanha e França, se valeram do sistema bancário, inclusive reformulando a própria atividade dos bancos, para estimular e financiar a industrialização. Os países da terceira etapa se valeram de outros instrumentos, sendo o Estado o mais importante. Dentro da perspectiva seguida neste trabalho, poder-se-ia pensar em uma riqueza oligárquica alcançada pela Inglaterra e que, com o esforço dos governos europeus e o papel dos bancos, foi obtido também por alguns outros países. Dado o caráter restrito desta forma de riqueza, o esforço para alcançá-la na terceira fase seria ainda maior, demandando maior papel para instrumentos heterodoxos e inovadores, como o Estado. Identificando industrialização com superação do atraso ou desenvolvimento, na medida em que o Estado proporciona esta mudança qualitativa e quantitativa na acumulação de capital, poder-se-ia pensar estar ele desenvolvendo de forma equânime a nação sob sua administração. Isto exige supor que o Estado represente de forma universal àqueles submetidos à sua política (e que tenha o poder de fazê-lo). Mas sendo o Estado a organização política, jurídica e militar da dominação de classe, e havendo divergência de interesses entre as classes e frações de classe, o resultado da industrialização não necessariamente será generalizado. A superação do atraso e da pobreza caberá aos setores que o controlem, isto é, o resultado da política de redução das desigualdades na distribuição mundial da riqueza não poderá ser generalizado à totalidade da nação. A dinâmica do conflito distributivo pelo controle do Estado será analisada nas próximas seções. O objetivo básico é mostrar que a ação estatal, assim como o mercado, não conduz automaticamente ao desenvolvimento. E isto se

dá fundamentalmente pelo caráter assumido pelo Estado nas sociedades divididas em classes, como também pela dinâmica de poder que molda as políticas desse mesmo Estado. Como reconheceu recentemente Fernando Cardoso (1995), o desenvolvimento é o mais político dos temas econômicos.

1. Teorias do Estado: uma breve exposição

No último capítulo procuramos indicar *en passant* as teorias do Estado implícitas nas diversas análises sobre as relações entre Estado e acumulação no Brasil. Como o tema é complexo e exigiria um estudo à parte, faremos uma breve exposição de cada abordagem possível ao problema. Em seguida adotaremos uma destas visões para orientar nossa análise.

Existem três abordagens possíveis sobre o Estado, segundo Eisner (1995): a visão pluralista (segundo a qual o Estado é resultado das vontades individuais), a visão elitista (onde o Estado é controlado pelas elites presentes na sociedade e no próprio Estado) e a visão marxista (em que o Estado é reflexo da dominação de uma classe ou fração de classe sobre outras classes, grupos e frações). Nossa revisão tratará rapidamente da primeira, dentro de uma construção neo-institucionalista, e da última, para efeitos comparativos.

1.1 Teoria Neoclássica do Estado

Um dos primeiros autores neoclássicos a demonstrar uma preocupação em incorporar analiticamente a questão do Estado foi William Baumol, no livro *Welfare Economics and the Theory of the State*. O autor trabalha com uma visão do Estado enquanto um agente (individual) maximizador, como qualquer outro agente racional. Este estudo foi praticamente ignorado pelos economistas, mas voltou a ganhar prioridade na teoria neoclássica pela tinta neo-institucionalista de Douglass North. De acordo com North (1981), os economistas neoclássicos nunca deram a

atenção merecida ao Estado, apesar de o mesmo ser fundamental para o bom funcionamento da economia, isto é, dos mercados. Segundo o autor, o Estado possui ganhos de escala no gerenciamento da violência, o que garante maior eficiência na imposição da lei e na garantia do cumprimento dos contratos. Logo, o Estado será fundamental para a existência de instituições eficientes na geração de riqueza e de crescimento da produtividade, na medida em que permite maximizar a riqueza social. Diferentemente da visão marxista, a violência é imposta de forma igualitária aos membros da sociedade, não havendo uma classe que o controle para o seu benefício. O comportamento do soberano é limitado pela existência de possíveis concorrentes que possam tomar-lhe o lugar, daí a importância da democracia. O que North faz é extrapolar o funcionamento de uma economia competitiva neoclássica para o funcionamento do próprio Estado.

O Estado efetua então uma troca com a sociedade: assegura a segurança, a liberdade e a propriedade (fundamental para estimular aumentos da produtividade) e em troca a sociedade amplia a riqueza social e a arrecadação do Estado (ou seja, trata-se de uma teoria contratualista). E como toda troca realizada por agentes maximizadores resulta na melhor alocação *possível* dos recursos escassos, esta divisão do trabalho traria resultados ótimos para a sociedade e para o Estado. Para o aspecto que mais nos interessa, pode-se concluir que o processo de desenvolvimento econômico, para North, é entendido como o resultado da existência de instituições que reduzam custos de transação, reduzam os riscos e incertezas na operação dos mercados, determinem claramente os direitos de propriedade e aumentem a eficiência do sistema econômico, ao garantir o cumprimento dos contratos. O subdesenvolvimento seria explicado, dentro desta lógica, pela inexistência de instituições eficientes. O soberano pode desenvolver instituições ineficientes, aquelas que apenas transferem ou redistribuem a riqueza (por rent seeking, corrupção etc.), inibindo os efeitos benéficos do mercado que resultam do

comportamento racional dos agentes. Assim, o subdesenvolvimento é explicado pela atuação de um Estado que não cria instituições eficientes e não estimula aumentos de produtividade. Poder-se-ia supor, novamente, que criando instituições eficientes, o desenvolvimento estaria acessível a todos os países e regiões.

Uma crítica que poderia ser colocada, entre outras, é que os efeitos da política econômica, mesmo na presença de instituições supostamente eficientes, não afetam da mesma forma os diferentes setores e regiões da economia, efetuando redistribuições de renda e riqueza pela alteração nos preços relativos. Dificilmente a política monetária afeta de forma homogênea todos os setores da economia (considerando as distintas posições de liquidez, endividamento, acesso ao crédito etc.), o mesmo valendo para a política fiscal (principalmente no aspecto tributário, mas também do lado do dispêndio). E isto mesmo que o Estado conseguisse determinar a política econômica de forma totalmente autônoma e imparcial, pois o poder econômico, ao contrário do que supõe North, se distribui de forma assimétrica entre os indivíduos, grupos e instituições, o que implica, em um segundo momento, em condições desiguais de acesso ao poder político. Logo, nada impede a existência de setores, grupos e classes favoráveis a uma determinada política econômica e setores contrários à mesma. E ainda, nada garante que acatarão de forma passiva os efeitos da mesma, sendo mais plausível considerar que buscarão controlar o Estado em favor de seus interesses, e que esta busca não ocorre em condições de igualdade entre os indivíduos, classes e grupos. Dada a existência de financiamento privado das eleições, tomando-se apenas um exemplo clássico, os mecanismos de acesso às decisões do Estado são desiguais.

Um outro aspecto é existência de regiões subdesenvolvidas e desenvolvidas dentro de um determinado país. Se o arcabouço institucional é o mesmo, se há garantia de apropriação dos ganhos de produtividade proporcionados pela segurança da propriedade, por que o padrão de desenvolvimento seria divergente entre regiões regidas pelas mesmas instituições? Se a

distribuição do poder é igual entre os indivíduos, não deveria haver assimetria de poder político entre as regiões, o que implicaria em correção dos desníveis econômicos³⁰. Obviamente, North raciocina em termos de igualdade de condições, de racionalidade individual e de generalização das trocas num contexto em que não há mecanismos de dominação e hierarquização social, refletido em um conflito distributivo. Assim, por exemplo, ignora a existência da colonização como mecanismo de dominação e exploração de um país por outro. Uma ex-colônia (de exploração) não pode ser considerada subdesenvolvida apenas por não desenvolver instituições eficientes. A disparidade de riqueza é fruto da relação de subordinação que lhe foi imposta por mecanismos violentos.

Dentro da perspectiva de North, como consequência, o Estado não pode servir a interesses particulares, apenas a interesses universais, num contexto democrático. Uma ilação possível seria a crença na universalização do desenvolvimento com a ampliação da democracia formal, na medida em que a concorrência levaria o Estado a adotar instituições eficientes, geralmente replicando o arcabouço já existente nos países desenvolvidos (e “provadas” eficientes)³¹.

1.2 Teorias Marxistas do Estado

Segundo Raju Das (1996), existem inúmeras abordagens possíveis ao Estado dentro da tradição marxista, cada uma permitindo ver um aspecto do Estado por um ângulo distinto das demais. Para os nossos propósitos, há fundamentalmente três grandes apreciações marxistas

³⁰ North também considera a existência de instituições informais, o que poderia explicar a desigualdade regional por fatores como, por exemplo, a cultura, a forma de encarar o progresso e a modernização (racionalidade limitada). Neste caso, a própria implementação de instituições formais propícias ao desenvolvimento encontraria na forma de processar de informações da população ou mesmo dos governantes, baseada em aspectos míticos, religiosos, tradicionais etc. uma barreira de difícil transposição.

sobre o Estado. A instrumentalista, a ‘autonomista’ ou estruturalista e a derivacionista, as quais se diferenciam pela ênfase na luta de classes ou conflito distributivo, nas estruturas que se sobrepõem à economia e à sociedade e conferem autonomia às decisões do Estado ou na necessidade de separação entre Estado e sociedade operada como uma necessidade lógico-histórica do capitalismo. A discussão tem início na década de 70, não gerou resultados conclusivos e continua ocupando os estudiosos da questão do Estado (Jessop, 1990 e Mollo, 2001). Outros autores procuram atualizar os estudos marxistas sobre o Estado, incorporando na análise elementos como os aportes teóricos da Escola da Regulação, as teorias de Max Weber sobre Estado e burocracia e a teoria da legitimação de Habermas, entre outros (Offe, 1984 e Théret, 1992). Não há, portanto, uma teoria geral do Estado que integre as três visões. E uma das dificuldades se encontra nas relações mutáveis entre Estado e economia ao longo do processo histórico, impedindo a demarcação de regularidades e recorrências, isto é, a tensão inerente entre geral e particular, lógica e história.³²

A primeira teoria, a abordagem instrumentalista, está associada, entre outros, ao nome de Ralph Miliband. De acordo com esta visão, o Estado é um instrumento à disposição da burguesia para impor seus interesses aos demais membros da sociedade, principalmente à classe trabalhadora (ênfase na luta de classes). A função repressora do Estado (monopólio da violência) é vista por Miliband como uma forma de garantia de manutenção das condições de reprodução social do capitalismo. O fundamento desta teoria está na conhecida formulação de Marx e Engels no Manifesto Comunista, segundo a qual o Executivo moderno é o comitê de assuntos comuns da burguesia. O próprio Marx, que não possuía uma teoria acabada do Estado, fornece inúmeros

³¹ Cabe ressaltar que, com alguma frequência, North procura dialogar com a historiografia marxista, mostrando muitas vezes paralelos interessantes e abrindo espaço, sem aprofundamentos, para questões de assimetria de poder.

³² Isto é visível também na análises sobre economia e Estado do capítulo III. Os autores, embora possa ser observada uma preferência central por uma abordagem, oscilam muitas vezes entre uma ou outra visão do Estado.

elementos para uma compreensão instrumentalista das relações entre Estado e sociedade. Assim, em uma passagem dos *Grundrisse* (Marx, 1993, p. 88), ele assevera, de forma extremamente genérica (lógica), que:

“(...) every form of production creates its own legal relations, form of government etc.”

Uma outra característica interessante dessa teoria, procurando ilustrar e reforçar as estreitas ligações entre Estado e dominação de classe, é a associação entre o caráter de classe do Estado capitalista e a existência de quadros advindos da própria burguesia no aparelho do Estado, e este é um fato indiscutível em qualquer sociedade capitalista³³. Seja no legislativo e principalmente nos primeiros escalões do poder executivo, quando não na própria figura do comandante do Estado (Berlusconi, Bush, Bloomberg etc.), a presença de burocratas capitalistas é uma característica comum do capitalismo, em uma explícita comunhão substancial de interesses, ainda que o discurso seja sempre, e assim o exige o Estado capitalista, de busca de melhorias políticas, jurídicas ou administrativas voltadas para o bem comum.

Uma das deficiências desta teoria se encontra no fato de que, obviamente, se o Estado é um instrumento genérico de dominação burguesa, a classe que o utiliza deve ser homogênea, pois do contrário o próprio Estado seria utilizado contra a classe ou fração de classe que o controla. Em primeiro lugar, os interesses comuns da burguesia se referem apenas ao aspecto jurídico da existência da propriedade privada e ao monopólio da violência para mantê-la, quando ameaçada. Apenas neste aspecto genérico o Estado é um instrumento inegável de classe. Mas outras questões se colocam. Há um conflito distributivo pela apropriação do excedente entre os diversos

³³ Ainda que este aspecto não seja necessário para dar ao Estado um caráter de classe. E talvez não seja nem mesmo conveniente, para frisar melhor a separação entre Estado e sociedade.

capitais. Logo, o interesse comum na existência da propriedade se dilui na concorrência intercapitalista pela valorização do capital e pela apropriação de mais-valor. O Estado pode aqui ser um instrumento de uma fração de classe contra outras classes e frações dentro da própria classe proprietária. Por outro lado, o Estado precisa da mesma forma regular as relações entre capital e trabalho do ponto de vista da dinâmica econômica intertemporal do conflito, o que, do ponto de vista individual, pode desfavorecer alguns setores capitalistas. Neste caso, a existência de capitalistas na burocracia estatal não é condição automática de subserviência aos interesses dos mesmos, até porque se há uma função repressora por parte do Estado, há também uma função de legitimação, conforme demonstram O'Connor e Salama e Mathias³⁴. Há, portanto, efetivamente uma separação entre Estado e sociedade.

Ainda, pode-se argumentar que existe um conflito distributivo entre o próprio Estado e a classe proprietária, na medida em que o Estado, para funcionar (jurídica, administrativa e militarmente), de forma eficiente, necessita tributar a riqueza produzida pela sociedade, inclusive a propriedade do capital e seu consumo. A classe capitalista não pode se colocar, enquanto classe, contra a existência de tributos, embora individualmente procure escapar dos mesmos, ou anular seu impacto sobre sua apropriação particular do excedente. E muitas vezes os interesses da burocracia estatal, principalmente nos degraus menores da hierarquia, podem divergir dos interesses particulares dos capitalistas, impondo limites à solidariedade entre Estado e capital. A

³⁴ O exercício efetivo do monopólio da violência, enquanto instrumento de dominação de classe, é aplicável em situações históricas muito específicas, permanecendo em estado latente na maior parte do tempo. Assim, o padrão de acumulação instaurado no Brasil com o regime autoritário de 1964, por exemplo, tinha como um de seus pilares a manutenção da propriedade privada dos meios de produção e a necessidade de se evitar movimentos redistributivos. O Estado foi, sem dúvida, um instrumento de classe poderoso. Mas uma vez re-agrupada e rearticulada a cúpula estatal, muitas medidas foram tomadas contra os pequenos capitais, como a crescente concentração estimulada pelo Estado.

teoria instrumentalista é válida, portanto, numa acepção muito geral do capitalismo, sendo adequada, dentro de suas limitações, para eventos históricos singulares.

A segunda teoria, a abordagem autonomista ou estruturalista do Estado, tem como principal intérprete Nicos Poulantzas (Poulantzas, 1980). O autor fundamenta sua análise na concepção de que o Estado capitalista possui uma relativa autonomia frente aos determinantes econômicos e as classes sociais, pois é o organismo que dá coesão à sociedade. Logo, o poder político tem primazia sobre o poder econômico. Seguindo a teorização de Antonio Gramsci, um dos primeiros autores marxistas a recusar uma relação unidirecional entre capital e Estado, Poulantzas postula a existência de um Bloco no Poder (aliança entre diversos interesses e frações de classe que controlam as principais decisões no âmbito do Estado), e as diversas classes e frações de classes procuram conformar tal Bloco para formular políticas favoráveis aos seus interesses, mas simultaneamente procuram atender algumas reivindicações das demais classes sem representação no Bloco, como mecanismo de obtenção de legitimidade para a sua hegemonia. O exercício da hegemonia, isto é, o controle incontestado do poder político dentro das regras determinadas pelo Estado, exige concessões às classes excluídas da administração direta da sociedade. E dentro de determinadas condições político-econômicas mesmo a classe trabalhadora pode vir a compor o Bloco no poder, por meio de organizações sindicais ou partidos políticos que os representem.

Assim, a concorrência intra e interclassista confere ao Estado uma relativa autonomia frente aos interesses de classe puros, na medida em que necessita distribuir favores aos aliados e fazer concessões para que a hegemonia do Bloco no Poder não seja contestada. Ou seja, não sendo a burguesia uma classe homogênea, na medida em que o Estado garanta direitos de propriedade, a política vai definir a distribuição do excedente entre o próprio Estado e as demais classes, o que nem sempre será aceito universalmente, pois algumas classes podem ser mais oneradas que as

demaís. Para Poulantzas, o Estado é um Estado burguês. Mas para garantir a continuidade do processo capitalista sem contestações políticas a esta forma de dominação ele precisa se colocar acima destes interesses, muitas vezes mesmo os contrariando, como um Estado nacional e popular.

Uma possível crítica a esta abordagem seria a inexistência de limites delimitados para a autonomia do Estado, dado o próprio caráter genérico da teoria. Em determinadas conjunturas de crise econômica e social, o Estado se apresenta explicitamente como instrumento de classe, pois as condições assim o exigem. O Estado pode tanto precisar reprimir demandas re-distributivas que ameacem determinados arranjos institucionais voltados a um determinado padrão de acumulação (função repressora), como atuar de forma mais abrangente no próprio circuito da acumulação de capital, fornecendo crédito, criando empresas estatais, elevando ou diminuindo os tributos sobre os capitalistas, restringindo movimentos internacionais de centralização de capitais etc (função restauradora). A função legitimadora, essencial na argumentação estruturalista, exige condições que são dadas pelo próprio movimento da acumulação de capital. As regras são dadas e alteradas segundo os objetivos últimos do sistema capitalista, que é valorizar o capital e permitir a atribuição desse mais-valor aos detentores privados do capital.

Por fim, a teoria derivacionista do Estado não possui um único autor a cujo nome possa ser associada a análise. Foi desenvolvida durante a década de 70 principalmente por teóricos alemães (cujos principais trabalhos foram traduzidos para o inglês e organizados por Holloway and Picciotto, 1978), os quais procuravam ultrapassar o debate entre instrumentalistas e autonomistas (ainda que tendo uma relação mais próxima com a abordagem autonomista). A questão fundamental proposta pela teoria surgiu na década de 1920, com o jurista russo Evgeny B. Pasukanis, no clássico trabalho *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*, para quem o Estado

capitalista, ao contrário do "Estado" feudal ou Estado escravista, por exemplo, não pode parecer o que é de fato, o governo de uma minoria contra a maioria (um Estado de classe, fundado na luta de classes). O Estado deve parecer estar acima das classes e dos interesses particulares, deve ser entendido como uma instituição preocupada com o bem-estar universal da coletividade, como uma instituição pública, separada e acima da sociedade. A abordagem se ocupa essencialmente da busca pela gênese lógico-histórica desta separação.

De acordo com esta concepção, o Estado não pode ser compreendido se não se levar em conta as relações sociais subjacentes à sua existência. Dentro dos encadeamentos lógicos do valor (mercadoria – dinheiro – capital), o Estado capitalista seria uma seqüência natural, lógica. Daí o nome *Escola da Derivação*. Nesta interpretação, o Estado capitalista não é algo externo à acumulação de capital ou às relações sociais de produção, mas é um produto necessário das mesmas. A troca fundamental da economia capitalista, entre força de trabalho e salário ou entre trabalho e capital, é garantida por contratos cuja validação é efetuada pelo Estado, apresentado como neutro e acima dos interesses de classe. A troca deve parecer como uma troca entre indivíduos juridicamente iguais, uma troca entre proprietários de mercadorias. Apenas o Estado pode garantir esta relação, ao individualizar juridicamente os proprietários. Para tanto, precisa aparecer aos olhos de todos como estando além da realização dos interesses econômicos imediatos proporcionados pela troca, como um árbitro justo. Mas se se considera que esta troca, ainda que troca de equivalentes no mercado, redunde de uma assimetria de poder na sociedade capitalista, o Estado estaria garantindo uma relação de dominação e hierarquização social.

A título de conclusão, é preciso ressaltar que, embora não exista uma teoria geral marxista do Estado, acreditamos ser a visão derivacionista uma abordagem mais abrangente das relações entre Estado e economia. Ao derivar do capital, o Estado segue as determinações do mesmo, mas não de forma mecânica e automática, pois precisa garantir a reprodução do mesmo em sua totalidade,

não apenas em suas formas particulares, isto é, a ação do Estado capitalista deve ser sistêmica, abrangente, universal, e não setorial, particular, privada. Isto lhe confere, por outro lado, uma certa autonomia frente à miríade de capitais particulares existentes, mas uma autonomia que é permanentemente reconstruída pela acumulação de capital. E também fornece os limites para a atuação do mesmo (não impor barreiras à acumulação capitalista além daquelas inerentes ao próprio capital). De qualquer forma, como afirmado, cada perspectiva teórica permite iluminar uma característica relevante das relações entre Estado e acumulação de capital, quando comparadas suas análises mais gerais com processos históricos específicos. O importante é enfatizar não ser possível falar do Estado sem procurar entender, ainda que de forma imperfeita e limitada, o que é o Estado capitalista: a organização jurídico-militar-administrativa que garante e impõe o cumprimento dos contratos de troca mercantil dentro de um determinado território político-administrativo, visando garantir a valorização dos capitais particulares e a reprodução das relações sociais de produção³⁵.

2. Estado e Acumulação de Capital no Brasil

2.1 Estado e Desenvolvimento pré-1930

Antes da ascensão de Getúlio Vargas à cabeça do Estado em 1930, as relações entre Estado e economia eram determinadas pela acumulação do capital agro-mercantil. Sendo o setor exportador de café a principal fonte de riqueza da economia, a reprodução material da sociedade

³⁵ Obviamente, o Estado possui inúmeras funções jurídico-administrativas que não se reduzem diretamente aos determinantes da reprodução material da sociedade, compondo um aparato regulatório das relações privadas e coletivas sem qualquer relação de classe e que reforçam a ideologia do Estado "neutro", mas que são importantes para a vida em sociedade, evitando arbítrios privados.

e o Estado giram em torno desta atividade³⁶. O produto nacional, a arrecadação, a renda e o emprego crescem em função das inversões no setor exportador. A diversificação das atividades urbanas, com o desenvolvimento do comércio, da atividade bancária e de algumas indústrias, bem como o crescimento do transporte, ocorre sob a hegemonia do comércio exterior³⁷. Por meio das relações com a economia mundial, o Brasil obtinha os bens não produzidos internamente, em grande parte voltados para o consumo das classes proprietárias (cafeicultores) e das classes médias urbanas, além de complementar as inversões nos setores de infra-estrutura com os capitais advindos em sua maioria da Inglaterra. Existe na economia mundial, neste período, um padrão de acumulação, baseado em uma determinada divisão do trabalho entre as nações, que determina os fluxos de mercadorias e de capitais entre o Brasil e o resto do mundo.

O Estado brasileiro, por sua vez, tem nas importações sua principal fonte de arrecadação. Como a capacidade de importar está relacionada ao valor das exportações e ao nível de endividamento externo, o governo adota uma orientação do tipo *laissez-faire* na condução e implementação de sua política econômica (Villella e Suzigan, 1973). Contudo, quando as crises externas e de superprodução começam a deteriorar a geração de riqueza, o Estado é levado a modificar sua postura, adotando políticas de defesa ostensiva do setor cafeeiro e abandonando a postura liberal. Sem dúvida, dada a forte ligação entre produto nacional e setor cafeeiro, qualquer medida tomada pelo governo na defesa do último pode ser justificada com base na necessidade de se resguardar a economia nacional, o nível de emprego e o produto per capita. Defender a renda dos cafeicultores seria defender a riqueza nacional e, indiretamente, a renda dos trabalhadores e

³⁶ Uma análise detalhada das relações entre Estado e economia deveria levar em conta também, em primeiro lugar, o papel dos Estados locais, e em segundo lugar, os diversos sub-sistemas econômicos presentes na economia nacional. Não é esta, porém, a preocupação do presente trabalho.

³⁷ É desnecessário dizer que as atividades urbanas, na medida em que se desenvolvem e na medida em que sempre existe um componente demográfico influenciando a economia e as políticas do Estado, ganham certa autonomia e dinâmica própria, apresentando outras oportunidades de investimento, como as empresas de serviço público.

das classes médias urbanas. O Estado estaria, assim, assegurando o interesse público, e não apenas os interesses privados de um setor.

Todavia, para melhor avaliar esta hipótese, poderíamos contrapor-lá a uma concepção liberal do processo. Segundo esta postura, na medida em que garantia a rentabilidade do setor cafeeiro, o Estado criava uma distorção no sistema de preços e estimulava a superprodução, já que os lucros seriam reinvestidos no próprio setor cafeeiro, dada a atratividade do negócio (segurança do retorno do investimento). Neste sentido, o Estado estaria simplesmente defendendo os interesses de um grupo em detrimento da eficiência econômica, que traria benefícios para toda a coletividade, por meio da diversificação econômica, da melhor utilização dos recursos e do redirecionamento dos gastos públicos. Mas por que deveria o Estado atuar em favor do bem público? Haveria mecanismos de controle por parte da sociedade para influenciar a ação estatal? As inúmeras caracterizações do Estado oligárquico demonstram que não. O Estado seria efetivamente um organismo controlado pelos cafeicultores para realização dos seus interesses, e em menor escala pelos interesses da agricultura local. Celso Furtado, em seu clássico *Formação Econômica do Brasil*, mostra inclusive como a manipulação da taxa de câmbio servia como instrumento de socialização das perdas do setor cafeeiro (existem, contudo, trabalhos que contestam esta assertiva). E muitas vezes as operações de defesa do café eram financiadas com recurso ao endividamento externo, devidamente estatizado.

Dentro de um marco mais amplo, sem dúvida a economia brasileira neste período era ainda uma economia atrasada, com reduzido nível de renda per capita, mesmo que o hiato de riqueza entre as nações não fosse tão elevado (comparado à polarização atual). Poder-se-ia mesmo afirmar que os níveis hierárquicos da riqueza mundial não estavam consolidados no início do século, como mostra a evolução da economia japonesa. Não se deve também menosprezar a diversificação econômica ocorrida a partir do complexo cafeeiro, criando condições para a

ampliação do potencial produtivo e de circulação de riqueza. Mas se ganhos houve a partir do comércio externo, em termos de apropriação de rendas geradas na economia mundial, este não foi distribuído de forma democrática. Mesmo o advento da mão-de-obra assalariada e de outras relações de trabalho em substituição ao trabalho compulsório, um avanço inegável em termos de liberdade formal e substancial, não implicou em redução das disparidades internas de renda.

As relações entre a economia nacional e a economia mundial têm em seu cerne a comercialização de produtos primários, sendo a terra o ativo econômico fundamental na geração desta forma de riqueza. Democratizar a reduzida riqueza nacional significaria permitir um maior acesso à terra, redistribuindo a propriedade fundiária, com os efeitos conseqüentes em termos de elevação salarial, conservação ambiental e progresso técnico. Dada a disparidade de renda, proporcionada entre outros fatores pela própria concentração fundiária, a redistribuição massiva de terras por meio de relações de compra e venda seria impossível. Apenas o Estado poderia transformar esta configuração econômica, caso se pautasse pelo interesse público. Porém, modificar a estrutura fundiária significaria modificar a distribuição de riqueza, o que implica na existência de um Estado totalmente autônomo, descolado das relações de poder, *strictu sensu* democrático. Um Estado ideal. Defender a renda dos agricultores das flutuações no mercado internacional significa, então, na impossibilidade de tal Estado, defender os interesses e a riqueza desta classe de proprietários, sendo seus efeitos na renda nacional e no volume de empregos uma externalidade positiva. Assim, pode-se concluir que a ação do Estado, na medida em que corrige os desequilíbrios externos, amplia o potencial de desenvolvimento capitalista, mas pelo seu próprio caráter, restringe o desenvolvimento econômico e social.

2.2 Estado e Desenvolvimento: o Ciclo de 1930-1961

A crise econômica mundial do final da década de 1920 e início da década de 1930 proporcionou uma modificação nos parâmetros de reprodução da economia brasileira. Afetado o comércio internacional e os fluxos de capitais, a economia nacional se encontrava abruptamente desprovida dos meios de manutenção da ordem econômica até então existente. A "livre" operação dos mecanismos de mercado conduziria a uma queda considerável na renda do setor agro-mercantil e na renda nacional, sinalizando a dificuldade de reprodução econômica sob um regime *laisser-faire*.

Dois elementos devem ser considerados neste aspecto. Em primeiro lugar, do ponto de vista do ajuste econômico, a oferta doméstica, com o encarecimento das importações, torna-se economicamente viável, a partir da base industrial pré-existente e da disposição de recursos naturais e humanos. Há uma modificação nos preços relativos favorável à produção doméstica. Do ponto de vista da demanda, com a sustentação da renda dos cafeicultores o poder de compra do setor não sofreu redução proporcional ao movimento do comércio externo. Ou seja, o estrangulamento externo criou as condições para a internalização da produção industrial, substituindo importações. Em um primeiro momento, o crescimento da produção industrial substitutiva de importações se deu via utilização da capacidade ociosa. Quando esgotada tal capacidade, foi preciso investir para ampliar a capacidade produtiva. E inversão exige máquinas, equipamentos, insumos básicos etc., que não podiam ser produzidas internamente, o que é um aspecto da diferença do potencial produtivo existente entre uma economia periférica e uma economia desenvolvida. Como já exposto por Maria da Conceição Tavares (1983a), substituir importações nesta fase significa modificar a pauta de importações, inclusive repondo o estrangulamento externo que a originou, com o avanço do processo. Em segundo lugar, a sustentação da demanda só foi possível pelo papel exercido pelo Estado. Neste primeiro

momento, o rápido crescimento da produção industrial de bens não-duráveis de consumo não se deu pela vontade direta do Estado, mas como resultado indireto da ação estatal, na extensão da política de defesa do café, com a sustentação da renda do setor e a adoção de políticas de restrição às importações (em 1931 o programa de defesa do café foi centralizado pelo governo federal, e o câmbio passou a ser controlado pelo Banco do Brasil, estabelecendo prioridades para o uso de cambiais)³⁸.

Desde este ponto de vista, as ações do Estado que resultaram na mudança do padrão de acumulação não foram resultado da vontade da burguesia industrial no controle do Estado. Da mesma forma, o crescimento industrial não redundou simplesmente das substituições no consumo e na produção estimuladas por movimentos nos preços relativos. A produção se concretizou e se realizou porque houve demanda solvável, e houve demanda porque o Estado a sustentou, realizando a produção cafeeira que não encontrava saída no mercado externo. O Estado realizou uma "ponte" entre o estrangulamento externo e a possibilidade de substituição de importações, sincronizando os movimentos. Por outro lado, o crescimento da indústria impôs ao movimento de acumulação de capital em geral a preponderância da parcela do capital que se valoriza e se reproduz na forma industrial. Surgiu então uma dinâmica solidária e conflituosa entre as parcelas do capital industrial e agro-mercantil. Por um lado, a configuração sócio-econômica se encontrava crescentemente pautada pela dinâmica da indústria, da produção e da realização internas. Esta foi a tendência econômica fundamental. A renda e o emprego doméstico passaram a partir de então a depender progressivamente do investimento realizado na indústria. Por sua vez, este investimento exigia recursos que só poderiam ser gerados pelo setor agro-mercantil (poupança, mão-de-obra, recursos naturais e, principalmente, divisas). O conflito se apresentava

³⁸ A crise nas bolsas de valores também dificultou o financiamento de algumas empresas estrangeiras operando no setor de serviços públicos no Brasil, favorecendo a encampação por parte do Estado.

em relação à apropriação do excedente gerado. Ao Estado coube arbitrar entre estes interesses, tendo em mente que a nova configuração econômica exigia modificações nos seus instrumentos de ação (política monetária, cambial e fiscal, aparato regulatório etc.), e mais ainda, exigia a criação de novos instrumentos de mobilização de poupança.

Parece correta, mas a partir de uma análise econômica, a afirmação de Draibe (1985) que a retomada do modelo econômico agro-exportador seria improvável. E isto a partir de uma perspectiva intertemporal. Com relação ao passado, o desarranjo da economia mundial se apresentava de forma irreversível. As duas grandes guerras e a grande depressão assinalavam o fim da *Pax Britannica* e o modo de funcionamento da economia mundial. Na medida em que o Brasil estava inserido neste modelo, necessitando do comércio externo para prover grande parte dos bens consumidos internamente (parâmetro das importações na função consumo agregado) e propiciar recursos tributários ao governo (parâmetro das importações na função receita tributária), exigindo por sua vez que o país exportasse (parâmetro das exportações na função renda interna), isto é, dado que a reprodução material da sociedade brasileira passava necessariamente pelas relações comerciais externas, a transformação do modelo era em maior ou menor medida, inevitável. Logo, a industrialização se apresentava também como o futuro da acumulação capitalista no Brasil. Sem desprezar tal movimento enquanto possível projeto de grupos políticos, classes sociais, coalizões de classes ou frações de classe, a tendência fundamental da acumulação de capital no Brasil se movimentava neste sentido. Aqui sim o Estado poderia, dados os graus de liberdade permitidos pela economia mundial e os rearranjos políticos que o controlam (autonomia), imprimir um ritmo maior ou menor à acumulação, orientá-la e coordená-la, na medida em que pudesse observar a economia desde uma visão ampla, não limitada pelo tempo de retorno dos diversos capitais e pelo conflito pela distribuição do

excedente³⁹. E aqui a ação do Estado se coloca como fundamental quando se introduz a problemática do desenvolvimento, como será discutido adiante.

É então preciso enfatizar que havia um limite à política do Estado colocado e repostado pela própria dinâmica econômica. Em um primeiro momento, sobretudo externo, e em seguida, interno, o que passou a exigir inclusive uma transformação do próprio aparelho do Estado, como reconhece a própria Draibe. A moldagem da acumulação de capital industrial, e a intenção de realizá-la em todo o seu potencial cabe fundamentalmente ao Estado, exige instrumentos específicos (crédito de longo prazo, capital de giro, tributação adequada, gastos públicos especializados, educação técnica etc.) que não estão embutidos de forma espontânea no aparelho do Estado senão de forma genérica, isto é, sem a finalidade explícita, e cuja criação não se dá de forma independente das condições econômicas vigentes.

Da mesma forma, acreditamos ser o conflito distributivo intercapitalista mais relevante nesta etapa, aquele entre o capital agro-mercantil e o capital industrial nacional. Discordamos de Fiori que o capital estrangeiro, já presente na indústria, pudesse disputar a apropriação do excedente de forma a exigir do Estado um pacto em defesa do capital nacional nas esferas "menos nobres" da acumulação, e que colocasse a necessidade premente de crescimento como forma de gerar os excedentes necessários para manter tal pacto, por meio da arbitragem política do valor do dinheiro. A principal deficiência da acumulação capitalista no período, a insuficiência de poupança disponível para inversão, não é resolvida com recurso à poupança externa (investimento de risco), ainda que esta tenha alguma importância, mas por meio das políticas de confisco cambial, re-investimento dos excedentes cafeeiros e capitais de importadores.

³⁹ A própria Tavares, op. cit., lembra que, para evitar uma rigidez excessiva na pauta de importações que restringisse a industrialização por substituição de importações, seria necessário um planejamento para implementar os diversos blocos de indústria e permitir o avanço para outras etapas sem solução de continuidade.

Um aspecto que fortalece a idéia de conflito intraburguês na repartição do excedente e logo sobre os mecanismos de política econômica está refletido na célebre polêmica entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, no início da década de 40 (Simonsen e Gudin, 1977). Gudin defende claramente o ponto de vista do setor agro-mercantil (e também de empresas estrangeiras), com base na doutrina das vantagens do *laisser-faire*, do artificialismo da indústria e das distorções promovidas pelo protecionismo e pelo intervencionismo estatal. Já Simonsen defende a necessidade de planificar a economia nacional, com a adoção do planejamento científico e de medidas protecionistas. A pobreza do Brasil só poderia ser superada, de acordo com o autor, com base no investimento industrial e no apoio de medidas governamentais. Ainda que se possa questionar a aceitação das idéias de Simonsen entre a burguesia industrial, é interessante notar como uma liderança importante (Simonsen foi presidente da FIESP) aceitava sem maiores restrições uma "intervenção" profunda do Estado em amplos setores da economia, inclusive utilizando argumentos de combate à pobreza⁴⁰. Retomando Ianni, pode-se argumentar que a burguesia industrial progressivamente passou a ver no Estado um instrumento importante de consolidação de sua posição na acumulação de capital e na geração (e apropriação) de riqueza.

Sintetizando, pode-se concluir que ocorreu, neste primeiro momento, uma comoção na forma de inserção da economia brasileira na economia-mundo capitalista. Na verdade, houve uma introversão da atividade econômica (com predomínio do capital industrial), que qualificou as relações com o resto do mundo em termos da exportação de bens primários e da importação de bens de produção (proporcionados pela acumulação agro-mercantil). A geração de riqueza passou a depender de forma crescente dos ganhos de produtividade gerados e realizados internamente. A riqueza antes importada passa agora a ser produzida parcialmente em território nacional.

⁴⁰ Pode-se também destacar a proximidade entre Simonsen e Heitor Ferreira Lima, comunista e ex-pupilo de Bukharin na União Soviética.

Parcialmente porque os ganhos domésticos de produtividade estão associados à aquisição de máquinas, equipamentos e insumos importados, com todas as implicações em termos de escala de produção relativa ao mercado potencial existente, absorção satisfatória de mão-de-obra doméstica, incorporação de tecnologia etc., isto é, em termos de descontinuidade no crescimento industrial, comparada à evolução industrial dos países avançados (artesanato, manufatura e grande indústria) e seus reflexos sobre a proporção entre produção e consumo. A riqueza mundial continua determinando e condicionando a formação da riqueza nacional, ainda que agora em menor escala.

Por outro lado, retomando as idéias de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento industrializado, a industrialização nesta primeira etapa segue um padrão que responde à demanda insatisfeita dos setores de maior renda, isto é, a produção é efetuada nos setores onde pode ser realizada e valorizar o capital investido. A geração de bens e serviços continua, portanto, parcial e restrita do ponto de vista de sua atribuição social. E na medida em que o Estado estimulou este movimento, acelerou ou pelo menos manteve as desigualdades sociais, setoriais e regionais. Não cabe dúvida de que, em termos gerais, a industrialização permite uma maior ampliação da capacidade produtiva, dado que sua dependência de fatores incontroláveis, como o clima, é menor, utiliza o trabalho de forma mais intensa, permite maior divisão do trabalho via especialização etc. Resumindo, eleva a produtividade per capita frente às atividades tradicionais. O potencial de satisfação das necessidades é efetivamente majorado, e o desenvolvimento econômico e social deve ser medido pela capacidade de satisfação das necessidades da coletividade. Todavia, tendo-se em vista que o móvel do capital, incluso o industrial, é o lucro, é sobre esta variável que o Estado deve atuar ao estimular ou restringir (por meio de impostos, barreiras, controles etc.) o movimento da acumulação. Sendo o lucro a parcela que cabe ao capital na distribuição do produto e dos excedentes gerados, o desenvolvimento e o

subdesenvolvimento passam, em maior ou menor grau, pela forma como o lucro é gerado e distribuído entre as classes sociais, o Estado e a economia mundial.

Dado que o governo Vargas não poderia se colocar contra a industrialização sem provocar profundas deteriorações na formação da renda e do emprego, seria importante mostrar como ele a estimulou ou a restringiu. Uma medida importante tomada pelo governo Vargas foi a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934. É usual na literatura considerar este o primeiro órgão de planejamento no Brasil. Pode-se então perceber uma diretiva do Governo no sentido de procurar orientar a economia, mas dentro do marco que a industrialização deveria ser levada a cabo pelo setor privado (isto não esteve em questão em nenhum momento). Como não poderia deixar de ser, os estímulos diretos à indústria foram reduzidos, cabendo apoio direto apenas ao setor de papel e celulose. Igualmente importante, neste mesmo ano, foi a promulgação do Código de Águas, regulamentando a utilização dos recursos minerais e hídricos e adotando o controle das tarifas de energia elétrica, até então sob gerenciamento de empresas estrangeiras. Estas medidas, porém, são insuficientes para estimular materialmente a acumulação de capital. Surge então em 1937 a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Ainda que restrita (os fundos estavam disponíveis apenas para aquisição de matérias-primas e melhorias no equipamento), esta medida já reflete a necessidade de prover capital-dinheiro aos industriais e o reconhecimento da importância de o Estado estimular a indústria⁴¹. Simultaneamente, mostra que a agricultura segue tendo a devida atenção, além de permanecer com a concentração fundiária intacta.

Como se pode notar, as medidas de coordenação e orientação da industrialização foram limitadas nos primeiros anos do governo Vargas. Os estímulos provinham de medidas indiretas relacionadas ao comércio externo, além da encampação de ferrovias e empresas de navegação

⁴¹ Como já demonstraram Marx e Schumpeter, não há capitalismo sem crédito.

(quando tal medida se direciona a empresas estrangeiras, tem-se uma forma extrema de apropriação compulsória da riqueza de não-residentes). Como já observado, o próprio Estado se encontra em fase de transição e de dotação dos instrumentos de orientação econômica, não podendo romper senão gradualmente com os mecanismos anteriores. Não há, por outro lado, imposição de obstáculos à acumulação de capital, como demonstram as rápidas taxas de crescimento industrial no período (11,3% ao ano, em média, entre 1933 e 1939), nem medidas de ampliação da participação das classes trabalhadoras no consumo nacional.

A estatização, compreendida como a ampliação do Estado na esfera da reprodução e valorização dos capitais, como regulador e produtor de mercadorias, ganha ímpeto com o Estado Novo, entre 1937 e 1945. Neste período foram criadas inúmeras empresas de propriedade do Estado que são fundamentais para a reprodução ampliada do capital, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943) e a Companhia Nacional de Álcalis (1943). Ainda que considerações sobre segurança nacional e sua derivada, a criação de um capitalismo nacional, tenham sido importantes na decisão de implementar algumas empresas estatais, pode-se observar que o Estado sempre se limitou a algumas áreas específicas, onde o montante de investimentos é elevado, existem indivisibilidades e o tempo de retorno é relativamente longo. Há crescente atuação do Estado no sentido de impedir estrangulamentos no circuito de reprodução do capital. Não se pode pensar a industrialização sem insumos cruciais como os produtos siderúrgicos e os insumos minerais necessários à sua produção.

Este assunto merece uma digressão mais ampla, que extrapola o período considerado. Usualmente se associa "intervenção" do Estado e empresas estatais, ligação que passou inclusive a sustentar posições em defesa da privatização na década de 1990, dada a redução do espaço para a acumulação privada com o crescimento do Estado, supostamente menos eficiente na utilização

dos recursos escassos da economia (ainda que nem sempre se verifique o pleno-emprego). Deve-se observar, porém, que inúmeros autores, das mais variadas posições políticas e doutrinárias, como Werner Baer e Octavio Ianni, apontam a ação do Estado como preenchendo um espaço aberto pela impossibilidade de atuação privada (pelas razões já apontadas) ou pelo desinteresse do capital estrangeiro. Não se trata, portanto, de um argumento de maior ou menor eficiência.

A questão principal, contudo, é outra. Ainda que se ressalve, como faz Dain (1977), que as diversas empresas estatais dispõem de graus distintos de autonomia na disponibilidade de seu capital, em termos gerais pode-se argumentar que estas empresas são criadas para complementar e subsidiar o setor privado, como argumenta acertadamente Octavio Ianni⁴². As empresas estatais, portanto, não foram constituídas para gerar excedentes operacionais, ampliando assim a fonte de recursos extra-orçamentários do Estado (ainda que possuíssem total autonomia para tanto esbarrariam nas restrições impostas pelo caráter dos investimentos). E mesmo que a tecnoburocracia à cabeça destas empresas tivesse interesse em sua ampliação e seu crescimento, como ocorreu durante o regime militar com o surgimento de inúmeras subsidiárias, e que significa ampliação de oportunidades de emprego e de renda (favorecendo alguns setores assalariados), no contexto maior da garantia e manutenção das atividades privadas, sua capacidade de apropriação do excedente via lucro ficava bastante restringida. Servir ao Estado e aos seus funcionários não é sua finalidade última (o que eventualmente pode vir a ocorrer, principalmente se se considerar que o emprego em uma estatal pode significar benefícios não existentes no setor privado). Respondem antes aos imperativos da acumulação privada. E tanto do ponto de vista da oferta de insumos básicos com preços subsidiados como por meio de sustentação da demanda agregada.

Segundo Bresser Pereira (1977), o advento da tecnocracia, principalmente a estatal, como classe dominante, está associado a uma mudança no capitalismo que deslocou a dinâmica da propriedade do capital para a apropriação do conhecimento técnico, no período pós-64. A discussão anterior parece ilustrar que não houve modificação de substância no modo de operação do capitalismo. O conhecimento deve se materializar de alguma forma em mercadorias ou processos produtivos e gerenciais. E mesmo neste último aspecto há limites para a gerência impor controles sobre o processo capitalista de distribuição, produção e acumulação, do ponto de vista micro e macroeconômico. Ademais, as estatais têm nichos de operação bem definidos, não concorrendo com os capitais privados na produção do universo de mercadorias existentes. Um outro aspecto, que diz mais respeito às relações entre estatal e privado que um suposto monopólio do conhecimento técnico, é a inexistência de uma divisão estanque no nível dos interesses pessoais dos executivos de empresas estatais e privadas. O trânsito entre Estado e iniciativa privada faz com que as empresas estatais possam ficar descapitalizadas e endividadas, mas não seus burocratas/tecnocratas, principalmente quando voltam ao setor privado. A continuidade existente no setor "público" em geral, e nas estatais em particular, é dada pelos cargos inferiores da hierarquia. Mas a dinâmica entre Estado e capital, nas decisões macroeconômicas fundamentais, não é dada por estes funcionários, e sim pelos tecnocratas temporariamente estatais a serviço da acumulação de riqueza por uma minoria. E isto diz respeito a interesses econômicos, sendo o conhecimento técnico um meio de exercê-los, na medida em que se formam os anéis burocráticos de Fernando Cardoso.

Voltando ao governo Vargas, tem-se então um passo fundamental na construção do capitalismo com a constituição dos setores presentes no ciclo de acumulação e valorização do

⁴² Muitas vezes as estatais tiveram reajustes de preços e tarifas abaixo da inflação, no contexto de políticas antiinflacionárias. A descapitalização das empresas, assim, correspondia, efetivamente, a um desiderato do Governo.

capital. Mas além de ampliar a base produtiva capitalista, na primeira metade da década de 40, foram criados inúmeros planos setoriais, órgãos executivos e conselhos e comissões de planejamento, dentre os quais cabe destacar o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. A idéia de planejamento estava cada vez mais presente no governo e era cada vez mais aceita. Na condição de capitalista coletivo ideal, cabia ao Estado evitar uma condução sem direção do processo de industrialização, dada a própria dinâmica do modelo de substituição de importações, com a tendência de enrijecer a pauta de importações. Por fim, foi criada em 1945 a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), procurando disciplinar as operações de crédito, emissão monetária e regulação bancária, complementando as atividades de autoridade monetária já desenvolvidas pelo Banco do Brasil. Com o avanço do processo de desenvolvimento capitalista, onde a forma dinheiro é a forma primária de acumulação de riqueza, a regulação do valor do dinheiro e da liquidez é fundamental. Novamente, e desconsiderando-se a quimera de Hayek de privatização da emissão monetária, apenas o Estado pode cumprir o papel de lastro e manter, nem sempre com sucesso, a fidúcia do dinheiro na ausência da moeda-mercadoria⁴³.

Um outro aspecto de capital relevância implementado durante o Estado Novo se encontra na implementação da Consolidação das Leis do Trabalho no início da década de 40. Dada a importância da compra e venda da força de trabalho em qualquer economia capitalista, a regulamentação deste mercado é um imperativo para a reprodução do sistema sem maiores

Mas que, novamente, de forma alguma ia contra os interesses do capital.

⁴³ Embora usualmente se argumente que a inflação seja um imposto inflacionário que incide de forma mais aguda sobre a população mais pobre, a qual não dispõe de serviços bancários, e que portanto deve ser combativa de forma efusiva pelo governo, muitas vezes este mecanismo se constitui em instrumento extremamente conveniente para a acumulação de capital, principalmente produtivo, como mostra de forma percuciente Carlos Lessa (1981) no estudo do Plano de Metas.

contestações de ordem política. A imposição pelo Estado de limites temporais à utilização da força de trabalho (jornada de trabalho) ou ao emprego de mulheres e crianças nas indústrias e atividades econômicas, é essencial porque cada capital individualmente não pode estabelecer os parâmetros das relações de produção entre trabalho e capital sem conduzir a força de trabalho rapidamente à exaustão e à revolta política. Para garantir a continuidade das trocas entre salário e trabalho é necessário um órgão que visualize além do lucro imediato e das necessidades imediatas do capital, permitindo a reprodução intertemporal destas relações. Segundo argumenta a escola da derivação, o Estado, representa, neste contexto, o papel de capitalista coletivo ideal em si, ao se colocar contra os diversos capitais individualmente no curto prazo (autonomia), para garanti-los conjuntamente no longo prazo. Por mais que efetivamente a existência de direitos básicos para os trabalhadores assalariados signifique um avanço frente às "negociações" individuais, nos marcos da relação de assalariamento, estes direitos podem ser considerados igualmente uma externalidade, pois o objetivo do Estado é, em última instância, garantir a reprodução dinâmica de uma dada relação social⁴⁴. Além disso, trata-se de uma medida limitada, já que atinge apenas os trabalhadores urbanos, e dentro desses, aqueles que conseguem estabelecer relações formais de emprego, uma vez que, como argumenta Tavares, a incorporação do progresso técnico desenvolvida para uma outra constelação de recursos humanos não absorve adequadamente a mão-de-obra, gerando desemprego. A regulamentação de alguns institutos de previdência no período pode ser caracterizada da mesma forma (alcance restrito).

⁴⁴ Não se deve subestimar também as intenções políticas por trás da medida, dentro do jogo político do que se convencionou chamar "populismo". É interessante notar, contudo, como o que se entende por direito muda conforme as necessidades da acumulação. Nas condições do capitalismo hodierno no Brasil a legislação trabalhista do período Vargas, com todas as imperfeições e limitações no que tange à proteção do trabalhador, é considerada ultrapassada, impondo encargos (custos) às relações capital/trabalho. Ressurge e se impõe a velha dicotomia entre estrutura e super-estrutura.

De um ponto de vista mais amplo, poder-se-ia questionar se o rápido crescimento industrial (e econômico) do período estaria gerando uma melhora nas condições de vida das classes trabalhadoras urbanas, democratizando a nova riqueza gerada. É claro que, na ausência de uma legislação trabalhista e previdenciária e na inexistência de mecanismos de acesso à propriedade rural, os trabalhadores do campo sempre estiveram em desvantagem frente aos trabalhadores urbanos. Este fato permitiria justificar o desenvolvimento industrial como benéfico, ainda que de forma imperfeita, a pelo menos uma parcela da população não-proprietária. Trata-se sem dúvida de uma meia-verdade. A questão, porém, pode ser colocada de outra forma. Admitindo-se que a taxa de crescimento dos lucros industriais, nova forma de riqueza endogeneizada, seguiu de perto a elevada taxa de crescimento do produto industrial, não poderia parte deste ganho ser transferida diretamente aos trabalhadores urbanos, na forma de melhores salários (e aumentando a diferença com o setor agrário), ou indiretamente aos trabalhadores rurais e desempregados, na forma de serviços públicos financiados com a tributação destes mesmos lucros? Ao argumento de que um imposto desestimularia a atividade industrial, e que haveria maiores ganhos com o futuro crescimento do produto na medida em que os lucros fossem reinvestidos na atividade econômica, pode-se responder com o a evidência histórica de que não houve tal imposto e que não seria absurdo supor, de forma intuitiva, dada a precariedade de dados a respeito, que não houve benefícios substanciais quer para os trabalhadores assalariados urbanos, quer para os trabalhadores do campo, na forma de melhor distribuição de renda e acesso generalizado aos bens industriais.

A industrialização efetivamente tornou as relações entre Estado e economia mais complexas, mas apenas na implementação de políticas e mecanismos de ampliação da base produtiva e da repartição do produto entre capital industrial e capital agro-mercantil. Seu caráter de classe e seu

autoritarismo são a melhor indicação de quem ficaria de fora em bases permanentes e de quem ficaria precariamente com o resíduo.

O governo Dutra (1946-1950) representa uma experiência importante nas relações entre Estado e acumulação de capital. Finalizada a Guerra, tem início uma nova configuração da economia internacional, que volta de forma progressiva a determinar os parâmetros da acumulação interna. Após três décadas de perturbações na ordem internacional, com a erupção de guerras, crises e depressões que solaparam a hegemonia econômica inglesa, a economia mundial capitalista se encontrava preparada para iniciar um novo ciclo de acumulação, desta vez sob a liderança dos EUA. Sob os auspícios das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), havia promessas de maior integração econômica e liberalização comercial.

Neste contexto, durante a gestão Dutra, procurou-se reverter algumas das transformações operadas no aparelho do Estado pelo governo Vargas e reduzir o grau de intervenção estatal. Dutra apostava no liberalismo como forma de gestão econômica e nas novas possibilidades abertas com o fim da guerra. Todavia, a industrialização já se encontrava em curso e não havia como retroceder. O estrangulamento externo voltou a aparecer, dadas a inconvertibilidade das divisas obtidas durante a guerra, a política cambial equivocada de fixação de uma paridade existente no pré-guerra e a não consubstanciação do apoio externo esperado. Neste contexto, o liberalismo econômico de Dutra teve de ser abandonado. Novamente foram adotadas medidas restritivas às importações, como a adoção da licença prévia (que estimulava a substituição de importações), e o Estado voltou a se preocupar com o planejamento econômico, com a formulação do Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia Elétrica. O plano foi elaborado pelo DASP após as recomendações de uma missão do governo norte-americano (missão Abbink) encarregada de analisar a evolução da economia brasileira e suas deficiências,

entre as quais foram diagnosticados pontos de estrangulamento interno, principalmente no setor de infra-estrutura ou capital social básico (transporte e eletricidade).

Embora o Plano SALTE não tenha sido implementado, entre outras razões pela inexistência de mecanismos fiscais de financiamento das inversões, ele representa sem dúvida a continuidade do projeto de planejar o desenvolvimento capitalista no Brasil. A tensão explícita entre vontade política e estrutura econômica se mostra de forma evidente. A autonomia do Estado encontra seus limites na evolução da acumulação. O processo de desenvolvimento capitalista, em condições de atraso e de restrições externas, exige certas funções do Estado que o mesmo não pode se furtar a executar, sob o risco de impedir a reprodução minimamente "harmônica", isto é, sem grandes oscilações nas variáveis econômicas fundamentais, da sociedade. É interessante notar também que o salário mínimo ficou congelado durante todo o período, incorrendo em elevadas perdas no poder de compra de parte dos assalariados urbanos. No Brasil, para utilizar expressão de Sônia Draibe, o Estado está imiscuído até o âmago da acumulação capitalista. Está presente em cada movimento, em cada etapa e em cada momento do ciclo de reprodução e valorização do capital ($D - D - M \{CV, CC\} \dots P \dots M' - D'$). É preciso muito mais que vontade política da burocracia para romper com este movimento solidário, ainda que não harmônico, entre Estado e capital.

No segundo governo Vargas (1951-1954) foi iniciada uma nova etapa nas relações entre Estado e acumulação de capital. A formação de estatais ganhou um forte impulso com a criação da Petrobrás em 1952. Novamente o Estado precisou ofertar os insumos necessários à aceleração da acumulação industrial, sendo o petróleo um dos componentes basilares da geração de riqueza em níveis mundiais, constituindo-se em um dos principais insumos da civilização industrial. Por sua vez, ainda neste mesmo ano foi criado um dos principais instrumentos de política econômica e de participação do Estado na economia: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). No início voltado para obras de infra-estrutura, o Banco foi ampliando seu papel e se

tornou crucial nas fases subsequente de acumulação, no fornecimento de créditos (subsidiados) de longo prazo, já que acumulação de capital exige concentração de recursos monetários na forma de poupança, constituindo-se a insuficiência da mesma um dos principais indicadores do atraso (e da pobreza). Não há exigência do desenvolvimento capitalista que o Estado não satisfaça, ainda que de forma imperfeita e limitada, como se verá mais adiante.

Tem início neste período também uma nova relação da economia brasileira com a economia mundial. O financiamento das contas externas, que até então se dava com o resultado do comércio exterior e apenas de forma reduzida com recurso aos fluxos de capitais (de empréstimo e de risco), passa a se dar por meio destes fluxos, utilizando garantias do BNDE. Por outro lado, o governo procura contornar o desequilíbrio nas contas externas e simultaneamente gerar recursos fiscais, por meio da Instrução Normativa nº 53/55, da SUMOC, a qual institui o sistema de leilões cambiais. Desta forma, o governo Vargas aprofunda a adequação do aparelho de Estado às necessidades da acumulação, de tal forma que sua herança instrumental perduraria até os dias atuais.

Mas é com o governo Juscelino Kubitschek que o processo de desenvolvimento capitalista dirigido e planejado pelo Estado atinge seu auge. O Estado se coloca como nunca antes a serviço do rápido desenvolvimento industrial, procurando conferir ao processo complementaridade e racionalidade. Diferentemente de Ianni e Oliveira, que consideram-no uma ruptura, uma inflexão, pela importância atribuída ao capital estrangeiro, particularmente com a crescente importância das inversões produtivas no setor produtor de bens duráveis de consumo, consideramos que o ciclo de crescimento solidário do capital industrial e do Estado está em seu zênite. A implementação do Programa de Metas e a realização parcial da maior parte dos objetivos estabelecidos assinalam ainda uma capacidade de o Estado planejar e coordenar a economia de

acordo com as necessidades de reprodução do capital, inclusive daquele de propriedade estrangeira⁴⁵.

Resumidamente, o Programa de Metas constituía-se em um conjunto de metas de inversões em setores considerados prioritários para o avanço e consolidação do capital industrial no Brasil, como energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, além da construção da nova capital federal, com forte ênfase nos três primeiros. Há uma preocupação com a infra-estrutura, que já vinha da década de 40, e com as indústrias de insumos básicos. Ou seja, procura-se eliminar os pontos de estrangulamento que impedem um movimento harmônico da acumulação de capital e da circulação de mercadorias, e suprir a economia com os bens de produção presentes nos estágios mais avançados da estrutura industrial, dado o problema da rigidez na pauta de importações. Efetivamente, o Estado logrou seus objetivos, colocando a acumulação de capital no Brasil em um outro patamar (em termos de dinamização intersetorial e endogeneização do movimento de valorização do capital).

E em outro sentido é possível falar em auge de um ciclo: A substituição de importações deixou, após o governo Kubitschek, de ser a mola propulsora da acumulação de capital. Com a criação (parcial) de um departamento produtor de bens de produção em território nacional, o estrangulamento externo é reduzido no seu papel de retro-alimentador de novas ondas de industrialização substitutiva. Mesmo a agricultura se renova com esta nova configuração, modernizando-se sem alterar a estrutura fundiária (criação dos complexos agro-industriais).

Por outro lado, além do já mencionado recurso às inversões estrangeiras, muitas vezes subvencionadas pelas regras da Instrução 113/55 da SUMOC, editada durante o governo Café Filho, o Estado financiou os projetos em grande parte por meio de emissões inflacionárias, na

⁴⁵ As inversões na ampliação da malha rodoviária, por exemplo, atendiam plenamente aos interesses da indústria automobilística.

ausência de mecanismos eficientes de arrecadação fiscal e dadas as limitações do BNDE. De acordo com Lessa (1981), este foi um instrumento conveniente para alcançar os objetivos do plano, pois tributar o capital poderia arrefecer ainda mais os ânimos dos capitalistas, gerando um conflito distributivo desnecessário. Como a inflação em geral está associada a movimentos concentradores de renda, ainda que seu controle não implique no movimento inverso, sua utilização com a finalidade de financiar gastos públicos de estímulo à acumulação industrial ilustra de forma explícita a direção e o sentido da atuação estatal no Brasil. Pode-se inferir que o rápido crescimento industrial verificado no período, novamente não resultou em melhorias substanciais para as classes trabalhadoras, agora sob um governo democrático. Pelo contrário, pode-se supor que a inflação resultou em um empobrecimento relativo dos trabalhadores, financiando parcialmente uma nova etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil, apesar da resistência dos sindicatos.

Ou seja, todo o movimento desenhado nos dois governos Vargas, passando pelos interregnos Dutra e Café Filho, desemboca no Plano de Metas, tanto em termos de capacidade de direcionamento planejado da acumulação capitalista como em termos de utilização dos instrumentos e das empresas criadas, bem como da criação de novos instrumentos de financiamento. E mesmo do ponto de vista qualitativo pode-se enfatizar a instalação de um setor produtor de bens de produção, endogeneizando e verticalizando ainda mais o ciclo reprodutivo do capital.

Este é o desenho montado pelo e para o desenvolvimento capitalista. E aqui surge uma das contradições do movimento estimulado pelo Estado, e que aponta para profundas transformações no mesmo no período seguinte. O capitalismo é um sistema naturalmente mundial, que não reconhece nas fronteiras políticas um limite para sua expansão. Neste contexto, o desenvolvimento de um capitalismo nacional é muito limitado. Se os percalços da economia

mundial no movimento anterior efetivamente redundaram em maior autonomia para o desenvolvimento dos capitais nacionais, a reestruturação da economia mundial no pós-guerra impôs a necessidade de redefinição das estratégias de acumulação seguidas até então, iniciando um processo de internacionalização produtiva. Por outro lado, o Estado é uma organização eminentemente nacional. Ou seja, com a penetração das multinacionais, o hiato entre PIB e PNB passa a ser crescente, impondo uma restrição à produção nacional de riqueza. E a autonomia do Estado em planejar o desenvolvimento capitalista se torna muito reduzida, dado que, no movimento anterior de acumulação em bases nacionais, não logrou eliminar a dependência financeira e tecnológica. Como consequência, amplia-se a tendência aos desequilíbrios na balança de pagamentos (Oliveira, 1984), que nada mais reflete que um movimento de transferência de renda nacional para o exterior e uma restrição crescente em absorver parcelas da riqueza democrática mundial.

2.3 Estado e Subdesenvolvimento: o Ciclo de 1962-1980

A mudança proporcionada no modo de regulação estatal do capitalismo brasileiro pode ser percebida já nos anos seguintes ao governo Kubitschek, com a fracassada tentativa de implementação do Plano Trienal. Este plano, voltado para a estabilização dos preços, dado o recrudescimento inflacionário proporcionado pelo Programa de Metas, não procurava corrigir os desequilíbrios conjunturais dentro de uma perspectiva de planificação do desenvolvimento capitalista de longo curso. Era uma medida de curto prazo, não procurando nem mesmo se localizar no contexto da reversão cíclica provocada pelo esgotamento do regime de acumulação anterior e nas modificações operadas no capitalismo internacional. Por outro lado, os focos de pressão política, provocados entre outros motivos pela inexistência de uma democratização da nova riqueza gerada no período anterior, explicitavam a impossibilidade de o Estado brasileiro

promover qualquer política de distribuição de renda e riqueza. Em um primeiro momento os interesses na perpetuação do padrão secular de distribuição tentaram uma saída nos marcos do próprio Estado, modificando o regime de governo para manter a separação entre Estado e interesses de classe. A ineficácia das medidas levou ao golpe militar e a instauração de um regime autoritário em 1964. Mas um autoritarismo diferente do anterior, pois procura aprofundar o desenvolvimento capitalista concentrando de forma deliberada a renda e excluindo de forma violenta as classes populares, além de procurar integrar de forma ostensiva o Brasil no movimento internacional do capital.

O novo governo procuraria então propor modificações de fundo que ficaram inconclusas nos governos anteriores (criação de mecanismos de financiamento não-inflacionário dos investimentos e dos déficits públicos, por meio de uma reforma financeira e fiscal) e aproveitar as transformações ocorridas no âmbito do capitalismo mundial (aprofundamento a internacionalização iniciada com o governo Kubitschek). Complementando estas medidas, e explicitando mais uma vez a solidariedade entre Estado e acumulação, houve no período forte repressão política dos sindicatos e uma nítida política de achatamento salarial. Estas medidas por um lado reduziram o poder de compra dos trabalhadores, recriando as condições para a retomada da acumulação ao diminuir os custos das empresas, e por outro proporcionaram crédito e estímulos fiscais para a formação bruta de capital fixo, financiamento do capital de giro e do consumo da classe média.

Há, portanto, duas rupturas sendo operadas na reprodução do capitalismo brasileiro. Mudam as condições de inserção da economia brasileira na economia mundial (internacionalização produtiva e financeira) e muda a forma de o Estado conduzir o processo de acumulação de capital, atuando de forma mais descentralizada com as estatais e os recursos fiscais e abrindo mão do planejamento de longo prazo.

Assim, em 1964 o governo Castelo Branco lança o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Ainda que procurasse atingir uma série de objetivos, (crescimento econômico, correção dos desequilíbrios externos, ampliação do nível de emprego, contenção inflacionária, correção das desigualdades etc.), o PAEG foi um plano de estabilização. De acordo com Resende (1990), havia no plano um diagnóstico de inflação provocada por conflito distributivo (reajustes desordenados dos salários, déficits públicos e crédito abundante). Logo, um dos elementos da estratégia passava pela imposição de uma política salarial que combatesse reajustes acima da inflação (reajustes anuais sobre o salário médio real dos últimos 24 meses, mais um índice de produtividade e o resíduo inflacionário, que era uma projeção da metade da inflação para o próximo período), além de cortes nos gastos públicos e aperto creditício. O resultado foi uma forte deterioração do poder de compra dos trabalhadores, sem que pudesse haver contestação (solução autoritária). Neste contexto, Resende argumenta que os custos da política de estabilização do PAEG foram elevados, particularmente em termos de produção e emprego. Além da contenção salarial, houve forte aperto monetário e fiscal, provocando recessão. E o autor mostra que este aperto era desnecessário, já que o conflito distributivo fora resolvido pelo achatamento autoritário dos salários. As razões do excesso residem, segundo Resende, na tentativa de ganhar a confiança das agências financeiras internacionais, dada a dependência dos fluxos de capitais para manter a taxa de crescimento. O Estado, mais uma vez, ilumina os interesses por trás de sua política, incorporando agora também os interesses do capital externo.

A reforma financeira de 1964/67 procurou especializar o sistema financeiro nacional, com a criação de diversas funções na concessão de crédito. Os bancos de investimento e de desenvolvimento (estatais) e as companhias de arrendamento mercantil supririam os créditos de longo prazo. Os bancos comerciais (estatais e privados) forneceria crédito de curto prazo, as sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras) ofertariam crédito ao consumo

de bens duráveis, as sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, caixas econômicas e o Banco Nacional da Habitação (criado em 1965 e financiado com poupança compulsória, como o FGTS) destinariam recursos para o financiamento imobiliário. Por fim, as instituições do mercado de capitais procurariam ampliar as fontes de financiamento disponíveis para as empresas. Além disso, o Estado ampliou a abertura financeira da economia, por meio de algumas medidas vistas adiante. Conforme mostra Moura (1981),

"O biênio 1967-1968 parece marcar uma mudança importante no relacionamento financeiro da economia brasileira com o resto do mundo. Inicia-se naqueles anos uma abertura financeira externa, sem precedentes na história econômica do país. Em pouco tempo, o Brasil se transformou no maior devedor internacional, entre as economias em desenvolvimento".
(p.144)

Por outro lado, a reforma fiscal garantiu ao Estado os recursos para orientar e estimular programas específicos, através de subsídios e isenções. Como ressaltado adiante, estas políticas e reformas tiveram um efeito profundo na economia brasileira, promovendo uma modificação nos parâmetros da acumulação de capital, num movimento solidário às transformações econômicas do capitalismo da época. Por hora cabe enfatizar o esforço do Estado em se adaptar à nova fase de acumulação de capital, dotando-se dos instrumentos para orientar e estimular o processo. Além de excluir explicitamente os trabalhadores do processo, concentrando a renda.

A partir de 1968 a economia brasileira conheceu o período de maior crescimento econômico da história, conhecido como "milagre econômico" (1968/73). As altas taxas de crescimento do milagre foram reflexo do rápido crescimento do setor produtor de bens duráveis de consumo (automóveis, eletrodomésticos e imóveis). Este movimento se baseou amplamente na concessão

de crédito ao consumidor (a demanda por bens duráveis exige ampliação do crédito aos consumidores de renda mais elevada), na disponibilidade de crédito para as empresas (principalmente de recursos externos) e da poupança compulsória canalizada pelo BNH ao setor da construção civil, ou seja, nos arranjos proporcionados pela ação do Estado. O aspecto mais importante a ressaltar, porém, é o predomínio do capital estrangeiro nos setores mais dinâmicos da economia no período (tirante a construção civil). As empresas multinacionais aceleraram o crescimento, mas simultaneamente limitaram progressivamente a capacidade do Estado de ditar os ritmos e a direção da acumulação em geral, conduzindo-o por outro lado a acelerar a acumulação do capital na órbita financeira. De acordo com Baer (1986),

"(...) o principal eixo de internacionalização financeira no Brasil esteve estreitamente vinculado à dinâmica produtiva e se realizou diretamente através do endividamento externo das empresas". (p. 17)

"(...) o processo de internacionalização financeira, em sua evolução, apesar de ter adquirido uma dimensão própria, foi desencadeado, em sua essência, pela dinâmica do capital produtivo no Brasil. Ou seja, a estrutura produtiva internacionalizada determinou, em grande parte, o caráter da reforma interna e ao mesmo tempo a internacionalização financeira, implicando uma nova etapa da inserção do Brasil na economia mundial". (p. 19).

Por outro lado, tal preponderância do departamento III na acumulação de capital exigia concentração de renda, pois a própria estrutura produtiva, capital intensiva e concentrada, está voltada para o atendimento de uma demanda reduzida, voltada aos setores de renda elevada. Se as reformas implementadas pelo Estado no período anterior estão por trás do ritmo incrementado de acumulação, a exclusão dos trabalhadores deste crescimento segue então o padrão pré-existente

de relações entre Estado e capital. O crescimento (relativo) da pobreza seguia *pari passu* o aumento na geração de renda e riqueza, num dos períodos de maior concentração de renda da história do país. Quando mais o desenvolvimento capitalista avança no Brasil, mais as classes trabalhadoras se distanciam do desenvolvimento econômico e social. E mais ainda quando se acelera a acumulação financeira, a qual muda o papel do trabalho na geração de riqueza, já que não existe mediação material na reprodução da mesma.

O II PND talvez se constitua na melhor síntese das relações entre Estado, acumulação de capital e subdesenvolvimento. O plano arquitetado por João Paulo dos Reis Velloso e lançado pelo Governo Geisel indica uma intenção de voltar ao planejamento 'velho estilo' abandonado pelo regime militar, com o Estado procurando coordenar e direcionar o desenvolvimento capitalista. Havia também elementos de preocupação conjuntural, como o crescimento da inflação e o desequilíbrio externo provocado pelo choque do petróleo. Mas o motor do plano estava na idéia de que o país se encontrava nas etapas finais que separam o atraso do desenvolvimento, sendo necessário apenas promover uma transformação na estrutura industrial. Era preciso primeiramente modificar a organização industrial brasileira, deslocando o eixo dinâmico da produção de bens de consumo duráveis para a produção de bens de capital e insumos básicos (considerados tecnicamente superiores). Era explícita também a orientação no sentido de fortalecer a empresa nacional, vista como a perna fraca do tripé (empresa nacional privada, empresa estatal e empresa multinacional). De acordo com Carlos Lessa (1988), o plano ilustra um descolamento do Estado em relação à sociedade. O II PND é visto pelo autor como um projeto voluntarista do regime autoritário, impulsionado pelo forte crescimento proporcionado pelo milagre. Ainda de acordo com Lessa, o sonho da Nação-Potência projetado pelos militares não se realizou, pois desconsiderou os limites existentes no próprio movimento da economia e as

articulações políticas que controlam de fato os recursos econômicos do Estado. O II PND, segundo Lessa, fracassou. Algumas passagens mostram as razões, segundo o autor:

"Estas [as diretrizes do II PND - modificação da organização industrial do Brasil e fortalecimento da empresa nacional, M.M.] inicialmente prevaleceram sobre outras considerações, porém na medida em que as duras realidades estruturais da economia fizeram valer sua presença e se magnificaram os problemas da reversão cíclica, observamos crescentes concessões de ordem tática que acabam por reduzir ao território da retórica o projeto inicial" (p. 79).

"Para tal [explicar as razões do fracasso do II PND em alterar o padrão de industrialização, M.M.] teremos que recuperar articulações estruturais que presidem a economia brasileira. Ao recuperá-las, teremos identificado limites para a ação do Estado autoritário" (p. 116).

"Creio que o "espaço" político-econômico, ou melhor, o "raio de manobra" da ação do Estado está balizado - não importa quão autoritário seja o regime político - por grandes pactos. Estes pactos não determinam a decisão política-econômica, fixam os limites de manobra, o "espaço" onde a decisão é viável." (p. 126).

Neste sentido, é válido afirmar que nenhum governo se sustenta única e exclusivamente pela utilização efetiva ou potencial do monopólio da violência. Todo governo necessita de apoio político, e não apenas dentro do aparelho de Estado, mas principalmente na sociedade civil. Lessa demonstra como em alguns períodos a autonomia política do Estado se esvai, e sua capacidade de controlar e coordenar a atividade econômica se torna reduzida, senão nula, quando diverge significativamente do movimento da acumulação. Isto não significa dizer que o Estado tenha

perdido totalmente sua função econômica. A estratégia exigia enorme esforço por parte das estatais, no aumento da demanda por bens de capital e na oferta dos insumos básicos. O Estado não existe em função de si, mas como mecanismo garantidor da reprodução do sistema que o mantém. Lessa chega mesmo a assumir explicitamente uma postura instrumentalista:

"Fica clara a subordinação da empresa estatal aos interesses maiores dos grandes pactos". (p. 129)

"(...) não percebeu que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos, não percebeu que ele mesmo, Estado, é um instrumento do movimento maior da economia".(ibidem)

Um outro aspecto enfatizado por Lessa, e que na nossa interpretação é o principal motivo do fracasso do II PND, é o crescente descolamento ocorrido entre a esfera da acumulação produtiva e a esfera da acumulação financeira. Tavares (1983b) reforça o argumento, e a análise é aprofundada nos trabalhos de Baer (op. cit.) e Cruz (1983). O título do livro de Tavares sintetiza com maestria o movimento de acumulação ocorrido no Brasil no período que nos ocupa. Da substituição de importações, que industrializou o país, ao capitalismo financeiro, que determinou os limites da acumulação e do próprio desenvolvimento (econômico e social) no contexto da economia-mundo capitalista. De acordo com Lessa,

"No Brasil, a soldagem cuidadosa feita por Campos/Delfim entre os mecanismos financeiros internos e o circuito do mercado financeiro internacional favorecia a tal tendência [descolamento da acumulação financeira da produtiva, M.M.], reforçando suas dimensões especulativas". (p. 138)

"Em 49 balanços de grandes empresas - 31 estrangeiras e 18 nacionais - apenas 10 empresas - 5 estrangeiras e 5 nacionais - tiveram lucros operacionais superiores aos lucros não operacionais." (p. 158)

Sobre o papel do Estado no estímulo à acumulação financeira durante o II PND, Lessa apresenta uma certa ambigüidade:

"Não quero insinuar que os autores da Estratégia tenham pensado em tal banquete. A mesa já estava posta quando o II PND foi formulado. Seu equívoco foi pensar que por um ato de vontade poderiam colar seu austero projeto de Nação com o clima de banquete. A austeridade do II PND contrasta terrivelmente com a pantagruélica acumulação financeira". (p. 158)

"As políticas de curto prazo moveram-se inspiradas pelos objetivos de preservar a solvência das contas externas e atenuar a taxa de inflação. O importante é que se moveram a partir das articulações financeiras herdadas da fase anterior. Em nenhum momento foi postulada sua alteração. Pelo contrário, houve um empenho em ampliar o espaço para a acumulação financeira (...)" (p. 232)

Por sua vez, analisando informações sobre o endividamento externo pela Lei 4.131, Cruz (op. cit.) mostra que houve efetivamente uma estatização da dívida externa, que por sua vez alimentava a ciranda financeira interna. De qualquer forma, parece inegável o progressivo deslocamento do eixo produtivo para o eixo financeiro. A forma de participação do Estado na economia muda com as mudanças no padrão de acumulação. E este deslocamento, se já estava presente em sua forma embrionária no governo Kubitschek, e avança no início da década de 60,

com a criação da Lei 4.131/62 (permitindo a captação de recursos externos diretamente pelas empresas atuando no Brasil) ganha contornos explícitos durante o regime militar, particularmente no Governo Castelo Branco. A ênfase no combate à inflação (fatal para a deflação do valor de dívidas denominadas monetariamente), a criação da correção monetária para estimular a negociação de títulos da dívida pública (capital fictício por definição, segundo Marx), a resolução 63/67 do Banco Central (que permite ao sistema financeiro a captação de recursos externos para repasse interno) e a introdução da correção cambial em 1968, bem como a reforma financeira de 1964/67 são indicadores desta mudança de eixo e da progressiva adaptação do Estado às exigências da acumulação.

Obviamente, sempre existiu no Brasil um problema de geração interna de poupança para financiar a acumulação de capital. E não há dúvida de que o mercado não pode resolver sozinho estas questões na existência de uma política monetária (manipulação de instrumentos monetários monopolizados pelo Estado). E houve mesmo no governo Geisel medidas de regulamentação do mercado de capitais, com a criação da Comissão de Valores Mobiliários e a Lei das Sociedades Anônimas, a defesa dos acionistas minoritários etc. Mas na medida em que o movimento de internacionalização da economia avança, o controle sobre o processo e a margem de manobra para direcioná-lo para determinados fins são cada vez menores. E o movimento de acumulação de riqueza na forma financeira se processa em nível mundial, a partir do momento da ruptura do acordo de Bretton Woods no início da década de 1970, com o fim do padrão dólar-ouro. As finanças passam a determinar crescentemente o movimento interno de acumulação, dando continuidade ao processo de internacionalização da economia.

Este movimento, porém, não é concentrado em um curto espaço no tempo. Antes, avança de forma progressiva. A acumulação produtiva segue sendo importante durante o II PND. A taxa de crescimento se desacelera, mas ainda é elevada, e a taxa de acumulação atinge seu ápice no

período (tabela 08). A participação do Estado na formação bruta de capital fixo segue crescendo, agora por meio das estatais (tabela 09). E mesmo parte do endividamento externo é composta de créditos de fornecedores às importações, indicando financiamento da acumulação física de capital. Mas fica claro que a dinâmica financeira interna se torna progressivamente autônoma, ampliando sua participação no produto. De acordo com Bresser (1983, p. 128), a participação do sistema financeiro nacional na renda passa de 5,7% em 1970 para 9,8% em 1979.

Tabela 08 - Taxa de Crescimento Nominal do PIB e Taxa de Investimento (% do PIB) - 1970/1980

Ano	Crescimento do PIB	Taxa de Investimento
1970	8,8	21,7
1971	12,0	22,5
1972	11,1	22,7
1973	14,0	23,4
1974	9,5	24,9
1975	5,6	26,8
1976	9,7	26,6
1977	5,4	24,9
1978	4,8	25,2
1979	6,8	24,7
1980	7,9	24,3

Fonte: Bresser Pereira (1983, p. 117).

Tabela 09 - Participação na Formação Bruta de Capital Fixo 1965/1978 - Por origem dos gastos

	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978
Setor Privado	61,9	61,2	60,2	58,0	57,6	56,9	57,0
Setor Público	38,1	38,8	39,8	42,0	42,4	43,1	43,0
Governo Central	24,8	18,5	16,5	16,9	17,7	17,5	16,1
Empresas Estatais	13,3	20,3	23,3	25,1	24,7	25,6	26,9

Fonte: Baer (1986, p. 104)

As conclusões sobre o II PND podem ser sintetizadas na letra de Carlos Lessa:

"(...) a expansão da base industrial e os poderes à disposição do Estado não são precondições para, por um ato soberano, infletir o padrão. A industrialização brasileira se processa dentro de um padrão de desenvolvimento associado (...). Base industrial e Estado são criaturas do próprio padrão". (p. 234).

O professor Antonio Barros de Castro (Castro e Pires de Souza, 1985) possui avaliação diversa do II PND. Segundo sua análise, o plano trazia efetivamente em seu bojo um projeto de transformação da estrutura econômica brasileira, baseado na substituição de importações no setor de insumos básicos (papel e celulose, combustíveis, lubrificantes, metais não-ferrosos). Dada a crise externa provocada pelo choque do petróleo, as autoridades brasileiras não se restringiram às alternativas convencionais entre ajustamento (recessão) ou financiamento. O Estado, através dos grandes projetos de investimento implementados pelas empresas estatais, procurando manter o ritmo de acumulação herdado do período do milagre, colocou a economia em marcha forçada para o desenvolvimento. Ao contrário de Lessa, para quem as restrições estruturais e os interesses dos pactos de poder assentados na distribuição dos gastos públicos impuseram o abandono da estratégia inicial em meados de 1976, Barros de Castro afirma que o projeto seguiu até o fim suas determinações iniciais, ocorrendo poucas correções de rumo.

Em primeiro lugar, como já demonstrado, o II PND logrou evitar uma grave desaceleração da economia. Em segundo lugar, não seria totalmente equivocado afirmar que alguns dos projetos nas áreas prioritárias (principalmente insumos básicos), ainda que parcialmente implementados, permitiram economias de divisas nos primeiros anos da década de 80, conforme cálculos do próprio autor. A experiência das décadas de 80 e 90, contudo, principalmente em matéria de

performance econômica, não avaliza as afirmações do autor de que a indústria brasileira se encontrava plenamente desenvolvida e que o padrão de acumulação fora transformado, revertendo a tendência de adequação da oferta à estrutura de demanda baseada na concentração de renda. Particularmente, Barros de Castro e Pires de Souza subestimam as restrições do endividamento externo sobre as possibilidades de retomada do crescimento. A questão de fundo é a natureza do movimento de acumulação, que fora transformada e já adquiria contornos explícitos no final de década de 70, antes de se agravar de forma contundente na década de 80 e de 90⁴⁶.

O fracasso do II PND em modificar o padrão de industrialização e fortalecer a empresa nacional, além de desconcentrar a atividade econômica, assinala o fim de um ciclo. Desde o início da década de 60 as modificações ocorridas na economia brasileira impuseram uma modificação nos parâmetros de atuação do Estado brasileiro. As preocupações com os aspectos conjunturais ganharam força, e a crescente internacionalização produtiva e financeira restringiu o poder do Estado em orientar e determinar o ritmo da acumulação. O Brasil chega à década de 1980 subdesenvolvido, endividado e esgotado em sua capacidade de acumular capital e proporcionar crescimento econômico sustentado. Ao desequilíbrio externo se somam os problemas crescentes com a inflação, a queda na poupança do Estado e a manutenção de níveis substanciais de pobreza e miséria. A distribuição de renda não foi modificada no período (Tabela 10). Pelo contrário, excluindo-se uma ínfima melhora em 1976, a renda continuou cada vez mais concentrada.

⁴⁶ Baer mostra em seus dois trabalhos (1986 e 1993), que desde 1978 o financiamento da dívida externa ocorre por meio de um esquema tipo Ponzi, onde há contratação de dívida nova para pagar dívidas velhas. Ou seja, a dinâmica é

Tabela 10 - Parcela apropriada da Renda - por Segmentos de Renda 1960/1980					
	1960	1970	1972	1976	1980
20% mais pobres	3,9	3,4	2,2	3,2	2,8
50% mais pobres	17,4	14,9	11,3	13,5	12,6
10% mais ricos	39,6	46,7	52,6	50,4	50,9
5% mais ricos	28,3	34,1	39,8	37,9	37,9
1% mais rico	11,9	14,7	19,1	17,4	16,9

Fonte: Bresser Pereira (1983, p. 127)

Mas obviamente estes desequilíbrios não se fazem sentir de forma simétrica por todas as classes, grupos e frações. Tais desequilíbrios proporcionaram um crescimento da renda e riqueza para aqueles beneficiados pelas medidas de estímulo à industrialização num primeiro momento e pela especulação financeira num segundo.

CAPÍTULO V: CONCLUSÃO

A interpretação desenvolvida nesta dissertação espera ter apontado corretamente as relações entre Estado e acumulação em uma economia periférica, impossibilitada de atingir plenamente e de forma generalizada o padrão de desenvolvimento econômico e social dos países avançados (ainda que seja questionável sua desejabilidade). Espera ter também enfatizado que o Estado foi fundamental na implementação de estratégias de desenvolvimento capitalista que permitiram uma maior apropriação da riqueza democrática existente na economia mundial, bem como na sua concentração em setores restritos da sociedade, tornando-a oligárquica.

A grave crise que se abateu sobre a economia mundial no final da década de 1920 e início da década de 1930 significou uma profunda ruptura na articulação do capital agro-mercantil brasileiro, então hegemônico na economia doméstica, com a acumulação capitalista em escala internacional. A reprodução material da sociedade brasileira passou então a repousar, do ponto de vista do consumo, na produção industrial doméstica, e o investimento seguiu dependente da poupança gerada no setor agro-mercantil e da importação de máquinas e insumos intermediários. A mudança, portanto, não é completa. As economias nacionais são interdependentes no plano internacional da acumulação capitalista. E a necessidade de importar bens de produção significa, por sua vez, um movimento contraditório delimitado pela possibilidade de ampliação do potencial produtivo da economia brasileira e simultaneamente pela restrição imposta pela dependência externa no fornecimento de bens de produção e tecnologia. Percebe-se com clareza, neste movimento, um dos aspectos fundamentais da hierarquização da riqueza mundial. A apropriação e a manutenção da riqueza oligárquica, em seus componentes dinâmicos, incluem a inovação tecnológica de produtos e processos. A incapacidade da economia brasileira de suprir adequadamente, em bases domésticas, os bens de produção necessários à reprodução ampliada do

capital, aponta intertemporalmente para uma dificuldade crescente de absorção de parcelas da riqueza oligárquica mundial e, portanto, de reduzidas possibilidades de desenvolvimento econômico e social.

Obviamente, a substituição de importações avança por etapas, inicialmente pelas linhas de menor resistência. O movimento se inicia com a substituição no consumo, proporcionada pelo padrão de demanda dos cafeicultores e das classes médias urbanas, sustentado pelo Estado (e já restrito, portanto). Porém, o processo de industrialização se auto-alimenta por uma dinâmica de substituição, que por um lado, repõe a dificuldade inicial de abastecimento interno por importados e estimula a produção doméstica, mas por outro lado a produção é sempre substituta, nunca criadora, sendo sua capacidade de substituição presente determinada pelo movimento anterior de substituição. Há um movimento 'viciado' de dependência externa que impede uma ampliação da capacidade inovadora nacional. E aumentos consistentes e sustentáveis da participação na riqueza oligárquica mundial exigem criação, inovação. Sem dúvida, ainda que restringida, a industrialização significou capacidade ampliada de produção e incrementos na produtividade social do trabalho. Mas esta maior capacidade de geração de riqueza, do ponto de vista interno, não significou melhorias substanciais no padrão de vida da imensa maioria das classes não-proprietárias, nem na forma de maior participação direta no produto social, nem na forma de um salário social provido pelo Estado.

Por outro lado, esta transformação na acumulação de capital exigiu mudanças no próprio aparelho do Estado, pois a economia e a sociedade passaram a depender crescentemente da indústria e a máquina estatal precisou se modificar para garantir a continuidade do processo. Discordamos, portanto, da análise de Sônia Draibe, que vê na industrialização um projeto de Vargas e de sua equipe, ancorados na fraqueza política das principais classes sociais, e de Fiori, para quem a industrialização resultou da necessidade de ampliar a riqueza social para evitar

rupturas provocadas por crises políticas. A industrialização se impôs pelo próprio processo de acumulação de capital e de reprodução material da sociedade e do Estado, alcançando uma hegemonia do ponto de vista da valorização do capital que lhe fornece uma lógica bem definida. As medidas do Estado, por outro lado, apenas de forma indireta estimularam o crescimento industrial, principalmente pelo mecanismo cambial. Sendo esta uma fase de transição, como acertadamente colocam Ianni e Draibe, os instrumentos de condução, direção e planejamento do desenvolvimento capitalista, em sua nova configuração, não se encontravam plenamente constituídos. Apenas progressivamente o Estado foi abandonando a postura *laissez-faire* e adquirindo os meios materiais que efetivamente afetam a acumulação e a valorização de capitais⁴⁷. Da mesma forma, discordamos de Fiori na avaliação da importância do capital estrangeiro, principalmente neste primeiro período. Aquele se fez quantitativamente presente, embora do ponto de vista qualitativo não imprimisse um movimento substancial à acumulação industrial que exigisse do Estado uma função de árbitro em defesa da manutenção e reprodução dos capitais nacionais, por meio da inflação. Este mecanismo de geração de poupança forçada ganhou relevância apenas no governo Kubitschek, e neste momento a burguesia industrial nacional já se encontrava em processo de participação declinante na acumulação. E o Estado passou a estimular a industrialização de forma mais sistemática, como política estatal deliberada, apenas no segundo governo Vargas, quando dispôs dos instrumentos de política e planejamento adequados, e que de forma nenhuma se resumiram à política monetária. As elevadas taxas de crescimento industrial do período fornecem indicações que o setor privado conseguiu garantir a valorização e a acumulação de capital sem maiores obstáculos, não exigindo do Estado uma política direta de fomento.

⁴⁷ Há no período, em todo o mundo, adoção generalizada de medidas de política econômica que valorizam o papel do Estado, em substituição ao "livre" mercado. Seria difícil mencionar economias que adotaram posturas liberais e que

Por sua vez, o governo Dutra permite avaliar melhor os limites do liberalismo, da solução de mercado como resposta aos problemas da acumulação capitalista. Dutra procurou reduzir o papel do Estado e ampliar as funções do mercado, mas encontrou no próprio movimento do capital um limite para suas políticas. Nas condições de reprodução do capitalismo do período, havia atividades que poderiam ser efetuadas apenas pelo Estado, inclusive por meio da criação e/ou utilização de empresas estatais. E isto não quer dizer que o Estado procurasse se apropriar cada vez mais da riqueza privada. Pelo contrário, ele procurou garantir que a produção e a circulação de mercadorias não sofresse interrupções que compromettesse o movimento de desenvolvimento capitalista. A acumulação do capital passou a exigir do Estado medidas de correção dos pontos internos de estrangulamento. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento capitalista tornava-se cada vez mais complexo, pressionando o Estado a adotar o planejamento da atividade econômica. Por outro lado, o congelamento do salário mínimo mostra que o Estado elegeu a acumulação privada do capital como prioridade, e que nem sempre esteve preocupado em legitimar-se frente às classes não-proprietárias por meio de melhorias na distribuição dos rendimentos. Por fim, pode-se inferir que a adoção e implementação efetiva de medidas liberais significariam simplesmente uma forma diferente de dominação e hierarquização social no processo econômico, e não uma medida de democratização das decisões econômicas e desenvolvimento econômico e social. Preços "livres", mercados "concorrenciais" permitem apenas deslocar as melhores condições de valorização dos capitais de um conjunto de atividades para outro, modificando os parâmetros de remuneração dos diferentes capitalistas e também, como consequência, dos trabalhadores, dos setores médios e do próprio Estado, sem, contudo, propiciar mecanismos de maior democratização da riqueza. Preços "concorrenciais" e preços administrados são apenas reflexos da assimetria de poder entre as diversas frações do capital. Nada impede que a liberalização da

economia implicasse em maior dependência externa e menor participação na riqueza mundial, restringindo ainda mais o desenvolvimento.

Já o governo Kubitschek assinalou o fim do processo de substituição de importações enquanto mecanismo de dinamização da atividade econômica interna, finalizando um ciclo. Ao contrário do que argumenta Ianni, para quem houve uma inflexão no projeto de capitalismo nacional com a crescente importância do capital estrangeiro na acumulação interna, entendemos ser este período da história econômica do Brasil um momento de condensação de toda a experiência acumulada de planejamento e coordenação da economia. O programa de Metas significou o primeiro e último momento de efetiva capacidade do Estado em conduzir e direcionar a acumulação capitalista de forma ampla. A internacionalização da economia, que se iniciou neste período, ainda não se encontrava consolidada, de forma a restringir este poder do Estado. Estas transformações passariam a influenciar a ação estatal e o desenvolvimento capitalista apenas no período seguinte. Durante o governo JK a acumulação conheceu um salto, internalizando parte do setor produtor de bens de produção e ampliando a capacidade interna de produção. Não há indicações, contudo, de que este movimento tenha aumentado de forma universal o bem-estar econômico. Pelo contrário, é possível pensar que a inflação reduziu ainda mais o poder de compra das classes assalariadas.

É evidente, por outro lado, que a crescente participação do capital estrangeiro na estrutura industrial brasileira representa uma indicação de que o capital privado nacional não logrou se desenvolver no ritmo e no volume necessários para tornar a acumulação doméstica autônoma, mesmo contando com o pleno apoio do Estado após o segundo governo Vargas. Na verdade, a economia brasileira se deparou com uma economia internacional remodelada, com o rápido avanço das empresas multinacionais. É apenas neste período que faz sentido o pacto teorizado por Fiori entre capital nacional e capital estrangeiro, com a existência de atividades econômicas

desinteressantes, de baixa rentabilidade, para o capital externo e que não se situam nos setores explorados pelas empresas estatais. Parece-nos, a este respeito, que Fiori não incorpora de forma explícita neste pacto as empresas estatais, e logo a conformação de um tripé entre os três tipos de capital. Por outro lado, a capacidade financeira e tecnológica das empresas multinacionais, em comparação com as empresas nacionais, e talvez mesmo com as estatais, mostrava claramente os limites da construção de um capitalismo nacional que permitisse ampliar a absorção da riqueza oligárquica mundial. Não se trata mais de uma dificuldade de importar e incorporar novas tecnologias. Agora o próprio capital estrangeiro passa progressivamente a decidir onde produzir e para quem produzir. O como produzir, por sua vez, quase sempre se constituiu em monopólio do setor externo.

O regime autoritário instaurado após 1964 significou a necessidade de modificar o papel do Estado no desenvolvimento capitalista. Em primeiro lugar, procurou deliberadamente, com recurso à violência, manter os trabalhadores excluídos do processo. Por outro lado, a crescente importância conferida aos aspectos conjunturais na determinação da política econômica, isto é, o abandono do planejamento de longo prazo significou uma redução no poder tecnocrático em definir os rumos e a direção do desenvolvimento capitalista e uma adaptação passiva às constrações momentâneas provocadas pelo desenvolvimento capitalista. Não se trata, como faz pensar Bresser, de um novo modo de produção. Pelo contrário, o capitalismo se apresenta em suas características fundamentais, expandindo, acumulando e valorizando o capital. Do ponto de vista do Estado, as reformas econômicas e a abertura financeira supostamente ampliariam a capacidade da economia de gerar e canalizar poupanças para a acumulação de capital. Porém, como parece argumentar corretamente Baer, o movimento anterior de internacionalização produtiva passara a exigir do Estado medidas no sentido de ampliar da mesma forma a internacionalização financeira, permitindo uma maior compatibilização entre as duas formas de

acumulação. Por outro lado, as empresas estatais foram um instrumento conveniente para este segundo movimento, recorrendo aos empréstimos externos para alimentar a especulação interna, mas igualmente para manter o ritmo de inversões. Discordamos de Martins que este fenômeno signifique uma descentralização administrativa pautada por critérios gerenciais, de maior autonomia da tecnocracia nas decisões econômicas. As estatais, como diria Lessa, seguem servindo ao movimento maior da economia. E este movimento é o da acumulação e da especulação financeira.

O II PND apresenta de forma nítida os limites para atuações 'autônomas' do Estado que não sejam compatíveis com as exigências da acumulação capitalista. Diferente de Bresser e Martins, acreditamos que, estando o Estado crescentemente subordinado aos imperativos da acumulação financeira, sua tecnoburocracia se torna progressivamente impotente para definir e implementar políticas que dêem respaldo aos seus interesses econômicos autênticos. Se estes interesses não forem consentâneos aos do capital, não serão realizados. Se forem, são interesses do capital, não do Estado. O Estado não consegue reverter a organização industrial e fortalecer a empresa nacional, pois estas medidas se chocam com a estrutura econômica, isto é, com as determinações do capital. E esta se encontra cada vez mais pautada pela acumulação financeira. A crise econômica dos anos 80 colocou em toda sua magnitude a impossibilidade do desenvolvimento e o esgotamento financeiro e fiscal do Estado. Como o setor privado não teve qualquer ônus no processo de ajuste externo, não seria descabido sugerir que o Estado mais uma vez socializou os prejuízos de alguns segmentos sociais, mantendo a concentração da riqueza democrática. E mais ainda. A rapidez com que o Estado foi reduzido, enxugado e a velocidade das privatizações na década de 90, exigência das novas condições de acumulação, e não de supostos mecanismos racionalizadores que permitiriam um desenvolvimento sustentável no longo prazo, indicam que os setores tecnoburocráticos do Estado não dispunham de tanta autonomia e poder econômico

como supunham os intérpretes da autonomia política e do modo de produção estatal. É impossível não concordar com Carlos Lessa quando diz que o padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil e o próprio Estado foram formados e transformados de acordo com o movimento maior da acumulação, aquele que ocorre em nível mundial e restringe a riqueza oligárquica a apenas algumas nações.

Para finalizar, alguns comentários adicionais se impõem. Poder-se-ia questionar, por exemplo, por que em grande parte da Europa ocidental, mesmo com a existência de um Estado capitalista, houve desenvolvimento econômico e social. Uma possível resposta se encontra na dinâmica entre Estado, conflito social e riqueza oligárquica. O capitalismo tende a concentrar a renda, pois o Estado procura garantir a apropriação privada da mesma pelos proprietários do capital. Mas a forte organização social dos trabalhadores, com sindicatos fortes e partidos representativos, exige do Estado uma maior legitimação do seu poder de classe, impondo um pacto com a classe dominante. Parte da riqueza oligárquica é democratizada entre os trabalhadores por meio da política tributária e dos bens públicos fornecidos pelo Estado do Bem-Estar Social. Neste caso, as funções de restauração e legitimação se encontram amalgamadas, pois a manutenção de uma crescente acumulação de capital se reflete em uma melhora do bem-estar dos trabalhadores, e a redução das flutuações econômicas garante a manutenção do nível de emprego. A função legitimadora, por sua vez, se mostra mais presente pela efetivação de regimes democráticos. Nos países atrasados, a democracia política é um instrumento aceitável desde que não permita a distribuição da riqueza democrática alcançada. Como sempre existe esta demanda potencial, dado o hiato de riqueza entre os habitantes, a função repressora sempre será um componente presente no Estado.

Há possivelmente também a ação de outros fatores explicativos, como a colonização de nações periféricas. Este tipo de dominação econômica reduz o conflito distributivo potencial pela riqueza oligárquica, permitindo ampliar as demandas redistributivas das classes assalariadas sem pressionar a acumulação das riquezas internas (e simultaneamente empobrecer as nações espoliadas). E existem ainda países de difícil enquadramento, como na Coreia do Sul, onde um Estado autoritário logrou ampliar o espaço de acumulação capitalista e simultaneamente desenvolver de forma democrática o país, promovendo inclusive uma reforma agrária. Por sua vez, os EUA, onde o Estado esteve menos diretamente presente nos processos de acumulação de capital, e que é o país onde há grande concentração da riqueza oligárquica mundial, a polarização social é considerável e crescente. E mesmo o modelo europeu não está garantido, como mostram as tensões entre ampliação da concorrência capitalista internacional e a custosa manutenção do Estado do Bem-Estar Social. Na medida em que a acumulação for posta em xeque, poder-se-á visualizar melhor o caráter de classe do Estado.

No Brasil, embora haja forte concentração, a riqueza ainda é reduzida em termos absolutos. Neste sentido, crescer se torna um imperativo. A função legitimadora sempre foi reduzida e atualmente seria extremamente custosa, em termos de acumulação financeira, se fosse revertida para gastos sociais. Movimentos re-distributivos de maior envergadura provocariam uma comoção substancial na riqueza e na acumulação de capital. A função repressora do Estado se apresentaria novamente para restaurar a iniquidade distributiva. Sem comprometer os objetivos deste trabalho, pode-se tentar visualizar algumas características mais amplas da economia brasileira nos próximos anos. Em primeiro lugar, cabe enfatizar que a política econômica seguida nos anos 90, em suas grandes linhas, é uma continuação do projeto iniciado pelos governos militares. Abertura comercial, produtiva e financeira, ampliando a integração da economia brasileira à economia mundial de forma inadequada, já que não se reduziu a dependência

financeira e tecnológica. Pelo contrário, a dependência foi ampliada com o processo de abertura e a ancoragem cambial promovida pelos primeiros anos do Plano Real. Plano este, aliás, como o PAEG, apoiado em grande medida na estabilização, sem qualquer comprometimento com o planejamento de longo prazo.

A proliferação de medidas provisórias demonstra uma concentração de poder nas mãos do poder executivo. O desemprego se converteu em mecanismo de disciplina dos salários e dos trabalhadores, na ausência de intervenções diretas nos sindicatos. Existe mesmo uma busca de legitimação da ação estatal por meio de gastos sociais, os quais, por sua vez, não representam qualquer avanço em termos de redução substancial e sustentada da pobreza. Os movimentos sociais seguem sendo reprimidos quando suas demandas redistributivas passam dos limites toleráveis pela atual utilização dos recursos orçamentários, destinados prioritariamente para o pagamento da enorme e crescente dívida pública.

A acumulação predominantemente financeira, na medida em que implica baixo crescimento por períodos prolongados, efetuando crescentemente transferências de renda para o exterior (e reduzindo a acumulação interna de riqueza), permite supor que o conflito distributivo se tornará cada vez mais pronunciado, ampliando a polarização social. E mesmo que haja uma retomada da acumulação produtiva, as novas tecnologias são fundamentalmente poupadoras de mão-de-obra, reduzindo a capacidade de criação de níveis adequados de emprego. Pode-se mesmo apelar para formas precárias e mal remuneradas de emprego, mas estas são medidas paliativas de eficácia concentrada em lapsos reduzidos de tempo. A crise parece não escapar do horizonte de visão. Em um primeiro momento, ela atingiria os setores mais desorganizados, já desvinculados do processo social de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. A desorganização, por sua vez, implica em respostas individuais para a restrição ao crescimento da produção e do consumo, surgindo como 'soluções' a criminalidade, a exploração do trabalho infantil e a prostituição.

Quando atingisse os setores mais organizados, a contenda passaria para o plano político. Ou aumentaria a inflação, ou ampliar-se-ia a recessão, dando mais força ao conflito distributivo, ou aumentaria a repressão, mostrando quão frágil é o arranjo democrático vigente na presença de grandes pressões redistributivas. O quadro seria efetivamente sombrio. Haveria pouca lagoa para muito girino. Mas cabe lembrar a disjuntiva gramsciana que opõe o pessimismo da razão ao otimismo da vontade. O desenvolvimento pode se apresentar como inviável sob o capitalismo, para a maior parte da população. Isto significa que não deveriam ter sempre este sistema como limite para as transformações sócio-econômicas. Nem que o Estado seja uma maneira eficaz de consegui-las.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, CARLOS A E HERBERT DE SOUZA (1977) *O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.

ARRIGHI, GIOVANNI (1995) *A Desigualdade Mundial na Distribuição de Renda e o Futuro do Socialismo*. In: Emir Sader (org.) *O Mundo Depois da Queda*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____ (1997) *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis, Editora Vozes.

BAER, MÔNICA (1986) *A Internacionalização Financeira no Brasil*. Petrópolis, vozes.

_____ (1993) *O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BAER, WERNER, ANIBAL VILLELLA E ISAAC KERSTENETZKY (1979) *As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira*. In: Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV. 4ª Edição.

BOYER, ROBERT (1998) *État, Marché et Développement: Une Nouvelle Synthèse Pour le XXI^e Siècle?* Cahiers du CEPREMAP, n° 9907.

BRAUDEL, FERNAND (1985) *La Dynamique du Capitalisme*. Paris, Flammarion.

BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1977) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo, Editora Brasiliense.

_____ (1982) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. 2ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense.

_____ (1983) *Auge e Declínio nos Anos Setenta*. Revista de Economia Política, Vol. 3, n° 02, abril-junho.

_____ (1996) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34.

CALÓGERAS, JOÃO PANDIÁ (1960) *A Política Monetária do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

CARDOSO, FERNANDO (1975) *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____ (1977). *Desenvolvimento Capitalista e Estado: Bases e Alternativas*. In: Carlos Estevam Martins (org.) (1977b). *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Cebrap.

_____ (1995) *Desenvolvimento: o mais Político dos Temas Econômicos*. Revista de Economia Política, Volume 15, n° 04, outubro-dezembro.

CASTRO, ANTONIO BARROS DE E FRANCISCO E. P. DE SOUZA (1985) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

COLCLOUGH, CHRISTOPHER and JAMES MANOR (1993). *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, Oxford University Press.

CRUZ, PAULO DAVIDOFF (1983) *Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta*. In: Luiz Gonzaga M. Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise*. Volume 02. São Paulo, Editora Brasiliense.

DAIN, SULAMIS (1977). *Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil*. In: Carlos Estevam Martins, *Capitalismo e Estado no Brasil*. São Paulo, Hucitec.

_____ (1986). *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Campinas, Editora da UNICAMP.

_____ E CARLOS LESSA (1982) *Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento*. In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Volume 01, São Paulo, Editora Brasiliense.

DAS, RAJU (1996) *State Theories: A critical Analysis*. Science & Society, 60 (1), Spring.

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

DRAIBE, SONIA (1985) *Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil 1930 – 1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.

DUTT, AMITAVA K., KWAN S. KIM and AJIT SINGH (1994). *The State, Markets and Development. Beyond the Neoclassical Dichotomy*. Aldershot, Edward Elgar.

EISNER, MARC A. (1995). *The State in the American Political Economy*. New Jersey, Prentice Hall.

FIORI, JOSÉ LUÍS (1995) *O Voo da Coruja*. Rio de Janeiro, EDUERJ.

_____ (1999) *De volta à questão da riqueza de algumas nações*. In: Fiori, José Luís (1999) (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Editora Vozes.

GALVÃO, LUÍS ALFREDO (1984) *Capital ou Estado*. São Paulo, Editora Cortez.

GERSHENKRON, ALEXANDER (1956) *Economic Backwardness in a Historical Perspective*. In: Alexander Gershenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective and Others Essays*. Belknap Press.

GLATZER, NAHUM N. (ed.) (1995) *Franz Kafka. The Complete Stories*. Schocken Books, New York.

HOLLOWAY, JOHN AND SOL PICCIOTTO (eds.) (1978) *State and Capital: A Marxist Debate*. London, Edward Arnold.

IANNI, OCTÁVIO (1965) *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____ (1971) *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

JESSOP, BOB (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

LESSA, CARLOS (1981) *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo, Brasiliense.

_____ (1988) *A Estratégia de Desenvolvimento: Sonho e Fracasso*. Brasília, FUNCEP.

MARTINS, LUCIANO (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MARX, KARL (1993) *Grundrisse*. London, Penguin Books.

MILIBAND, RALPH (1969) *The State in Capitalist Society*. New York, Basic Books.

MOLLO, MARIA DE LOURDES ROLLEMBERG (2001) *A Concepção Marxista de Estado: Considerações sobre Antigos Debates com Novas Perspectivas*. Revista Economia, Volume 02, nº 02, julho/dezembro.

MOURA, ALKIMAR R. (1981) *A Abertura Financeira Externa: um Breve Relato da Experiência Brasileira*. Revista de Economia Política, Volume 01, nº 01, Janeiro/março.

NORTH, DOUGLASS (1981) *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton & Company.

O'CONNOR, JAMES (1977) *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.

OFFE, CLAUS (1984) *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, FRANCISCO (1984). *Padrões de Acumulação, Oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976)*. In: Oliveira, Francisco. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Graal.

POSSAS, MÁRIO (1983) *Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil*. In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzo e Renata Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Volume 02. São Paulo, Editora Brasiliense.

POULANTZAS, NICOS (1980) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, Siglo Veintiuno.

PUTTERMAN, LOUIS and DIETRICH RUESCHEMEYER (1992). *State and Market in Development – Sinergy or Rivalry?* Boulder, Lynne Rienner Publishers.

QUEIROZ, MAURÍCIO V e PETER EVANS (1977) *Um Delicado Equilíbrio: o Capital Internacional e o Local na Industrialização Brasileira*. São Paulo, Caderno Cebrap, nº 28.

RESENDE, ANDRÉ LARA (1990) *Estabilização e Reforma: 1964-1967*. In: Marcelo de Paiva Abreu (org.) *A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro, Editora Campus.

SAES, FLÁVIO AZEVEDO MARQUES DE (1986) *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista*. Série Ensaio Econômicos. São Paulo, IPE-USP

SALAMA, PIERRE E GILBERTO MATHIAS (1983) *O Estado Superdesenvolvido*. São Paulo, Brasiliense.

SIMONSEN, ROBERTO E EUGÊNIO GUDIN (1977) *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

SOARES, ALCIDES RIBEIRO (1991) *Formação Histórica e Papel do Setor Estatal da Economia Brasileira (1930-1989)*. São Paulo, Editora Lume.

STIGLITZ, JOSEPH ET AL. (1989) *The Economic Role of the State*. Edited by Arnold Heertje. Oxford, Basil Blackwell.

SUZIGAN, WILSON (2000) *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. Campinas, Hucitec/Edunicamp.

TANZI, VITO (1997). *The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective*. IMF Working Paper 114.

TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO (1983a) *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*. In: Tavares, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar Editores. 11ª Edição.

_____. (1983b) *Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente*. In: Tavares, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar Editores. 11ª Edição.

TEMPLE, JONATHAN (1999). *The New Growth Evidence*. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII (March).

THÉRET, BRUNO (1992). *Régimes Économiques de l'Ordre Politique*. Paris, Press Universitaire de France.

VILLELA, ANIBAL V. E WILSON SUZIGAN (1973) *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Série Monográfica nº 10. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

WALLERSTEIN, IMMANUEL (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

WERNECK, ROGÉRIO L.F. (1986) *Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público*. Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(3), dezembro.