FRANCISCO DE BORJA BAPTISTA DE MAGALHÃES FILHO

Da Construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor. Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Oliva Augusto.

São Paulo

1999

FRANCISCO DE BORJA BAPTISTA DE MAGALHÃES FILHO

Da Construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor. Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Oliva Augusto.

São Paulo

1999

À Marion, pelo estímulo
e o apoio. Com amor.

Agradecimentos

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração, à confiança e, muitas vezes, à paciência, da família, de amigos, professores, colegas e instituições, sem as quais não teria passado da esfera dos sonhos acalentados, mas nunca realizados. Este é o momento de manifestar meus agradecimentos a todos, ainda que, ao nominá-los, possa cometer a injustiça de não incluir alguns.

Em primeiro lugar, à minha orientadora, professora (e amiga) Maria Helena Oliva Augusto. Seu estímulo foi fundamental para que me decidisse a empreender a tarefa; seus conselhos, decisivos para que (re)encontrasse meus caminhos como estudante e pesquisador; sua orientação, indispensável para que o trabalho atingisse sua forma (e conteudo) finais. E isso sem falar de seu trabalho fundamental sobre a CODEPAR, sem o qual a realização deste seria praticamente impossível.

Em segundo lugar, ao ambiente propiciado pelo Curso de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, e não apenas no plano acadêmico, mas também na ambiência e no relacionamento entre os que nele trabalham e estudam. Nesse contexto merecem agradecimentos especiais a professora Maria Arminda do Nascimento Arruda, com quem muito aprendi a partir de sua atuação nos Seminários de Projetos, os professores cujas disciplinas cursei, com destaque especial para Francisco de Oliveira e Brasílio Sallum Júnior, cujas críticas e sugestões, em meu exame que qualificação, permitiram-me superar dúvidas sobre o roteiro a seguir na elaboração do trabalho, e também por seus comentários nos Seminários e, no caso do primeiro, por dever-lhe, pela via de suas aulas, o caminho para a

consolidação de minha compreensão de um dos temas centrais deste trabalho, o neoliberalismo.

Meus agradecimentos (e saudades) aos colegas: Maria Eugênia, Antônio José, Annie, Gisleide, Volpatto, Carlos Alberto "Carlão", Maria Theresa, Fernandez, Florencia, Débora... Todos eles, em conversas, debatendo nossos projetos, ou discutindo o mundo, muito me esclareceram e ajudaram com sugestões e opiniões.

E a Izabel e Sônia, de cuja ajuda e simpatia muito dependi para ajustar-me às normas e exigências da USP.

Mas também devo muito a velhos amigos e companheiros da CODEPAR e do BADEP, pela troca de experiências, e pelos comentários, opiniões e informações - tanto de agora quanto de antes - tais como Paulo Ricardo dos Santos, Ricardo Molina, Mechel Woller, Romar Nogueira, Heitort Wallace e tantos outros.

Meus agradecimentos, também, à Universidade Federal do Paraná, em especial ao Setor de Ciências Sociais Aplicadas, ao Departamento de Economia, e aos meus colegas que incentivaram, apoiaram, e tornaram minha pós-graduação possível, ao aprovar meu afastamento. Estendo esses agradecimentos à Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior-CAPES, sem a qual minha dedicação integral ao estudo e à pesquisa teria sido impossível.

Um agradecimento especial a Norton Macedo Correia, cuja amizade e disposição, somadas à sua experiência e seus conhecimentos sobre a política e os políticos, do Paraná e do Brasil, permitiram a constante avaliação deste trabalho.

Um agradecimento especial a Jayméa Reis dos Santos, sogra e amiga, pela hospitalidade mineira e pelo apoio que me ofereceu em sua casa, em São Paulo, sem os quais talvez esta tese nunca chegasse a ser concluída.

Finalmente, o agradecimento maior a Marionilde Dias Brepohl de Magalhães, que muito abdicou de seu tempo, como professora, pesquisadora e mãe, para apoiar-me com

seu estímulo e seus conhecimentos, e sem cuja colaboração e companhia, provavelmente, este trabalho nunca teria sido empreendido e, menos ainda, concluído.

SUMÁRIO

Introdução 1

1. Considerações teórico-metodológicas 7

2. O caso BADEP 24

2.1. A conjuntura que antecede à liquidação 26

2.2. Breve histórico da CODEPAR/BADEP 30

2.3. A vitória das oposições: um novo *estilo de desenvolvimento* 39

2.4. A liquidação e as dificuldades de explicá-la 57

2.5. Comentários finais 73

3. Os atores sociais e a concepção do *projeto paranaense de desenvolvimento* 75

3. 1. O início da formação econômica, social e política do Paraná 85

3.2. A conformação da burguesia local 91

3.3. O período pós-1945: grandes mudanças no Brasil e no Paraná 102

3.4. Comentários finais 113

4. O *projeto* em execução..... 114

4.1. Partidos e classes na conformação e consolidação do *projeto*..... 122

4.2. A execução do *projeto*: realizações e adequações..... 134

4.3. Os resultados do *projeto*: mudança e transformação..... 147

4.4. O *projeto* e o predomínio do técnico sobre o político..... 159

4.5. A adequação do *projeto* ao novo *estilo de desenvolvimento*..... 164

4.6. O *projeto* na encruzilhada: adequação ou abandono..... 176

5. O pano de fundo: do centralismo autoritário ao estado em crise... 188

5.1. O regime autoritário: a ênfase na economia..... 189

5.2. A União controla os estados..... 202

5.3. O poder central enfraquece os partidos..... 208

5.4. O resultado almejado: a euforia do *milagre* econômico..... 213

5.5. O triunfo (aparente) da técnica sobre a política..... 217

5.6. Distensão e abertura políticas em tempo de crise econômica..... 221

5.7. O retorno à democracia..... 229

5.8. Os estados federados e seus poderes: onde e como se exercem..... 231

5.9. A influência externa: a maré neoliberal..... 241

5.10 A mídia como ator na cena política..... 249

5.11. As eleições presidenciais de 1989: o triunfo da mídia..... 255

Conclusão..... 265

Referências bibliográficas..... 275

Introdução

O objeto de estudo desta tese é a construção, o sucesso e, principalmente, as causas do posterior abandono, com o *desmanche* de seus principais instrumentos de ação, do que chamo de *projeto paranaense de desenvolvimento*, denominação atribuída pela imprensa e por alguns dos que nele participaram, a um conjunto de políticas e ações do estado destinado a promover o desenvolvimento econômico do Paraná, aplicado a partir de 1961.

O *projeto*, como procuro demonstrar ao longo do texto, foi concebido com o objetivo de fomentar a industrialização do Estado, para o que, de início, voltou-se prioritariamente para a realização dos investimentos públicos necessários à ampliação da infraestrutura de transportes e energia, ainda que já estabelecendo um sistema de concessão de empréstimos a investimentos industriais privados.

O financiamento do *projeto* foi assegurado pela criação, em 1962, de um fundo especial, o Fundo de Desenvolvimento Econômico-FDE, alimentado por empréstimo compulsório, adicional restituível aplicado ao imposto sobre vendas, consignações e transações, principal tributo de competência dos estados à época. Para gerir esses recursos, foi criada, no mesmo ano, a Companhia de Desenvolvimento do Paraná-CODEPAR, que mais tarde seria transformada em Banco de Desenvolvimento do Paraná-BADEP.

Uma vez em operação, a própria dinâmica do *projeto* levou à ampliação e diversificação da ação estatal, com a criação de novos aparelhos de estado e a reorganização de outros, em áreas como a educação, saúde pública, abastecimento de água, saneamento

básico, habitação, telefonia, fomento à agricultura, armazenagem de grãos e muitas outras. Paralelamente a isso, ampliaram-se e diversificaram-se, também, as linhas de crédito aos investimentos privados. Em ambos os casos, as estruturas operacionais, criadas pelo *projeto*, desempenharam papel significativo na captação de recursos públicos federais, bem como de empréstimos de organismos internacionais de financiamento e de bancos privados estrangeiros.

O que chamo de abandono e *desmanche* do *projeto* começou no início da década de 1990, e teve como símbolo a liquidação extra-judicial do BADEP, solicitada, ao Banco Central, pelo próprio governador do Estado. O Banco, produto da transformação da CODEPAR, havia sido, desde o início, o principal instrumento de execução do *projeto*. Por isso mesmo, bem como pelas razões alegadas pelo governo para promovê-la, e pelas reações da opinião pública que provocou, concentrei grande parte da minha pesquisa documental na análise de seu fechamento, que apresento no segundo capítulo, pois entendo ser esse o melhor caminho para desvendar as causas e razões do abandono do *projeto*.

Antes de prosseguir é preciso esclarecer que todo esse conjunto, de instrumentos e ações voltadas para o desenvolvimento, foi raramente entendido, pela maioria dos atores sociais da época, como um projeto único. Quem primeiro apresentou essa versão foi Maria Helena Augusto, em seu estudo sobre a CODEPAR.[1] Neste, cita um dos participantes do processo, Karlos Rischbieter,[2] que, ao comentá-lo, a ele se refere como *modelo paranense* de desenvolvimento (p. 1). Mais adiante, a autora, ao mencionar a existência de estudos anteriores, que buscavam um caminho alternativo para a economia do Estado, ainda fortemente depedente da cafeicultura, utiliza a expressão *projeto de desenvolvimento paranaense* (p. 25). Nesta tese, realizei, propositalmente, a inversão dos termos, para destacar o fato de que o projeto foi concebido, montado e executado principalmente por atores sociais locais, a partir de suas próprias procupações com o futuro

---

[1] *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista: estudo sobre a CODEPAR*, 1978.
[2] Rischbieter foi diretor técnico e presidente da CODEPAR e, mais tarde, presidente do BADEP, chegando, posteriormente, a presidente da Caixa Econômica Federal e a ministro da Fazenda.

de sua sociedade, ainda que influenciados por conjunturas e idéias de origem externa. Entre estas cabe destacar a política desenvolvimentista do governo Kubitschek, as concepções cepalinas sobre o desenvolvimento econômico e, em alguns momentos, a ênfase em políticas sociais presentes nas propostas da democracia cristã.

Apesar de restrito a uma unidade federada - o que significa não dispor do controle sobre os principais instrumentos de política econômica - os resultados do *projeto* foram notáveis, como se verá ao longo do texto. Não só produziram mudanças quantitativas e qualitativas na economia e na sociedade paranaenses, quanto conseguiram criar as condições para a rápida superação do atraso relativo em que o Paraná se encontrava, em relação ao desenvolvimento da economia brasileira, ao final dos anos cinqüenta, além de, e esse talvez o resultado mais importante, criaram as condições que permitiram que fosse absorvido, nos anos setenta, o choque representado pela forte retração da cafeicultura.

Esses resultados, por si mesmos, parecem-me demostrar a relevância do objeto de pesquisa. A eles deve-se acrescentar o padrão de continuidade das políticas e ações administrativas ao longo de todo o período em que o *projeto* foi sendo executado, apesar das sucessivas mudanças ocorridas na cena política e na chefia do poder executivo, muitas vezes com a ascensão de facções ou partidos opostos a seus antecessores. Ao longo do texto, procuro mostrar como essa continuidade decorreu, em grande parte, da própria lógica implícita no *projeto*.

A relevância do tema, pelo que se depreende desses resultados, torna, a meu ver, ainda mais importante a resposta às questões relativas às causas que levaram a seu abandono: quais essas causas e suas origens? porque tiveram peso suficiente para provocar as decisões que levaram ao pedido de liquidação do BADEP e ao abandono do projeto?

A partir das hipóteses iniciais com as quais trabalhei, as investigações para confirmá-las, para além do discurso oficial e das reações dos prejudicados, apontaram para causas externas ao *projeto* em si. Este, na medida em que talvez já não respondesse às necessidades do desenvolvimento econômico e social, tal como estas eram compreendidas no

início da década de noventa, poderia ter sido mais uma vez ajustado e readaptado, como já o fora, por diversas vezes, ao longo de sua execução.

O momento e a forma como o *desmanche* foi iniciado levaram-me, de início, à hipóteses de entendê-lo como uma conseqüência da, então ainda recente, hegemonia das concepções neoliberais. Pensei em começar a investigação a partir de estudo, mas isso poderia significar perder a multiplicidade de outros fatores envolvidos, presentes ao longo do que poderíamos chamar de história do *projeto*, e para além dela. Por isso adotei o caminho inverso, começando do episódio que simboliza seu abandono, o fechamento do BADEP, para, em seguida, refazer os caminhos do desenvolvimento econômico, social e político do Paraná, e de suas imbricações, cada vez maiores e mais determinantes desse desenvolvimento, com o que ocorria no Brasil. Creio que as conclusões finais justificam o método adotado.

Feitas essas considerações iniciais, passo a apresentar o conteúdo dos cinco capítulos que compõem o texto. O primeiro é dedicado a uma rápida discussão de algumas questões teóricas decorrentes do emprego de determinados conceitos, para mim indispensáveis ao entendimento dos temas abordados.

O segundo capítulo expõe e analisa a questão do BADEP e sua liquidação. Inclui uma apresentação sucinta da evolução do Banco desde sua fundação, ainda como CODEPAR, bem como uma análise da situação econômica e financeira e dos problemas que enfrentava antes de ser liquidado. Inclui também a apresentação e discussão do fechamento em si, com as razões e justificativas apresentadas pelo governo, bem com as reações e a contra-argumentação dos que se opunham a essa solução. A principal fonte para essa dicussão, além de entrevistas e da imprensa, é o **Relatório da Comissão Especial Interpartidária do Sistema Financeiro Estadual**, da Assembléia Legislativa,[3] que estudou o caso ao ser tornada pública a decisão de fechar o BADEP, tomando depoimentos de autoridades e técnicos envolvidos no processo. Esses depoimentos foram de grande valia

[3] CEI-SFE, Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, 1991.

para a escolha dos caminhos que trilhei visando a construção de hipóteses sobre os motivos que levaram o governo a solicitar a liquidação e a insistir em consegui-la. Muitas das hipóteses que adotei partiram das questões ali levantadas, e das respostas que lhes foram dadas.

No terceiro capítulo é feita uma referência ao processo de discussão que delineou, ao final da década de 1950, os traços básicos do que viria a ser o *projeto*, mostrando os atores sociais e as idéias que este viria a incorporar quando de sua implantação. Em seguida, faço uma apresentação da história do Paraná, com ênfase no desenvolvimento de sua base econômica, e nas decorrentes modificações por que passaram sua sociedade e sua cena política, identificando e analisando a origem e a evolução dos atores sociais que propuseram o *projeto*, e o processo político que viabilizou sua implantação.

No quarto capítulo é feita a análise de como o *projeto paranaense de desenvolvimento* foi efetivamente implantado, bem como o jogo político exigido tanto para essa implantação quanto para sua evolução posterior. Mostra-se também o sucesso alcançado, principalmente pelo financiamento aos investimentos públicos em infraestrutura, e pelo apoio à reprodução ampliada do capital local, sucesso esse que lança as bases para as rápidas mudanças por que passa a economia estadual nos anos setenta. Nele procuro também demonstrar como esse sucesso, ao criar condições para a atração de capitais externos, foi aos poucos enfraquecendo a burguesia local diante do grande capital externo, nacional ou estrangeiro, ao mesmo tempo em que o capital, e o próprio estado, reduziam sua dependência relativa dos recursos financeiros gerados pelos instrumentos de fomento que haviam, inicialmente, caracterizado o *projeto*. Nele são também analisadas as diversas adaptações e adequações por que esse passou, tanto em conseqüência de alterações nos marcos legais e constitucionais do país, quanto em decorrência de mudanças na cena política do Paraná, principalmente após a vitória da oposição nas eleições estaduais de 1982.

No quinto capítulo a análise volta-se para o que ocorria no Brasil, procurando mostrar como, com o passar do tempo, na medida em que se consolidava a integração

econômica do país, os fatores determinantes do desenvolvimento no Paraná passaram a ser cada vez mais nacionais. Analisa-se aí, principalmente, a centralização de poder na União, principalmente no que diz respeito à gestão da economia, durante o período autoritário, bem como a crise , tanto econômica quanto do próprio estado brasileiro, que se manifesta após a redemocratização. As formas como esta se manifesta, tanto no plano econômico quanto na cena política, no universo partidário, nas questões federativas e nas formas de ação e organização da sociedade civil, vistas em grande parte como decorrentes das políticas seguidas na fase autoritária, são analisadas com maior profundidade, porque parece-me ser por esse caminho que se consegue chegar a conclusões sólidas sobre as hipóteses levantadas a respeito das causas e razões do abandono do *projeto*.

1. Considerações teórico-metodológicas

Encontrar respostas às questões levantadas na Introdução pressupõe um trabalho investigativo abrangendo a evolução, social e política do Paraná, destinado a melhor compreender tanto as forças sociais envolvidas em todas as estapas do *projeto*, quanto as condições objetivas que as levaram a desempenhar determinados papéis em cada um dos momentos do desenrolar de sua história, principalmente no plano político.

Por um lado, essa investigação pressupõe a identificação dessas forças, ou seja, dos principais atores sociais e de seus representantes na cena política. Por outro, pressupõe, e a própria natureza do *projeto* assim o exige, a análise da evolução da economia no Paraná, das diferentes situações conjunturais por ela atravessadas, e das modificações nela ocorridas.

Mais ainda, exige, principalmente, levar-se em conta a permanente influência exercida pelas mudanças ocorridas no Brasil como um todo, tanto no plano econômico, quanto no social e no político.

Esse conjunto de campos de estudo e de objetos de investigação apresenta outro desafio, qual seja, o de trabalhar a partir de concepções teóricas capazes de dar conta das relações e inter-relações entre todos os atores envolvidos. Este capítulo se propõe a apresentar os caminhos teóricos e metodológicos que procurei seguir, a partir da

compreensão da magnitude do trabalho exigido para o entendimento do *projeto paranaense*, da sua construção a seu *desmanche*.

A inclusão de uma apresentação da formação econômica do Paraná, tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, dada a relevância de determinados períodos da história do Paraná para o tema desta tese, para analisá-los em maior profundidade. Como será visto, isso se, refere principalmente, aos períodos em que esse processo caracteriza-se por padrões de inserção na economia mundial diferentes, algumas vêzes até conflitantes, em relação aos dominantes nas regiões ou setores mais dinâmicos do Brasil. Em segundo, porque é esse o caminho que permite identificar e caracterizar o ator principal da concepção e implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, gerado exatamente em um desses períodos.

Como as atividades dinâmicas da economia paranaense - até meados do século XX - estiveram sempre voltadas para a exportação de bens primários, e foram decorrentes da referida inserção da região nos fluxos mundiais de capitais e mercadorias, adotei, como base teórica para o estudo da história econômica do Paraná, o que se conhece como teoria, ou, para maior precisão, teorias do *desenvolvimento*.

Neste caso, pelo tipo das questões a resolver, baseei-me, principalmente, nos trabalhos de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz (1970) e Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970), no que se refere à tipologia das economias subdesenvolvidas. Para a análise do funcionamento dessas economias, enquanto primário-exportadoras, baseei-me principalmente em Paul Singer (1970), mas também em Francisco Sá Jr. (1968).

As questões do desenvolvimento, do subdesenvolvimento, e das características das economias primário-exportadoras, tiveram grande importância no que se refere à concepção e à implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Não se deve esquecer que ele surgiu como um projeto de desenvolvimento de uma região não apenas de origem primário-exportadora, mas no apogeu da mais rica e dinâmica economia desse tipo que nela jamais houvera (a do café), exatamente quando a economia nacional, da qual era

parte, havia superado o modelo primário-exportador, adotando políticas de industrialização voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico. Essas questões, por outro lado, estavam no centro das interpretações, das idéias e das políticas econômicas e sociais brasileiras durante todo o período a que esta tese se refere. Por essa razão, creio caber aqui uma sucinta apresentação das concepções e análises delas decorrentes, tal como aqui empregadas, pois serão freqüentemente referenciadas ao longo de todo o trabalho.

A questão do desenvolvimento, bem como sua formulação teórica, ganhou ímpeto no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, traduzindo preocupações que se originavam na constatação da crescente disparidade de níveis de renda e padrões de vida entre os países capitalistas avançados e os demais, preocupações que levavam a outras, sobre a evolução futura dessas sociedades, sobre como seu atraso influenciava negativamente o crescimento da economia mundial e a acumulação de capital, e sobre como poderia influenciar as relações de poder no plano internacional. (SUNKEL & PAZ, 1970)

Trata-se de um conceito complexo, calcado em comparações sobre os padrões econômicos e socais entre os diferentes países (ou regiões), e que deve responder não apenas pela descrição e compreensão de situações dadas, quanto pelos processos e políticas que levam à modificação dessas situações.

Do conceito de desenvolvimento surgiu, de imediato, o seu oposto, o de *subdesenvolvimento*, igualmente complexo, pois

> (...) la problemática del subdesarrollo económico consiste precisamente en ese conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancaminento, en retraso respecto a otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica. (p. 15)

O conceito de *subdesenvolvimento* foi, porém, desde o início, apresentado a partir de diferentes enfoques, muitas vezes encobrindo conteúdos ideológicos:

> Quienes hablan del "subsesarrollo" tienden a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional características, como una etapa en el processo histórico de desarrollo. Los que prefieren la expresión "países en vía de desarrollo" acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. Poner el acento sobre la "dependencia" es preocuparse esencialmente por las características que adquieren las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y subdesarrollados. Cuando se prefiere, por último, la expresión "países no-industrializados" se acentúa implícitamente la importancia especial atribuida a la industrialización en el proceso de desarrollo. (SUNKEL & PAZ, p. 15)

Para os que entendem o subdesenvolvimento como processo, ele surge como antítese do processo de desenvolvimento, dado que é parte da formação inicial do modo de produção capitalista, como decorrência da expansão do capital mercantil, a partir da Europa, nos países em que desagrega e reordena os fatores de produção de economias pré-capitalistas e, portanto, pré-desenvolvidas, para atender a seus interesses. (BARAN, 1960, FURTADO, 1961, SÁ, 1968, e FRANK, 1970)

Mas há ainda outro problema no plano teórico: as diferenças - não reconhecidas por todos - entre os conceitos de *desenvolvimento* e de *crescimento*, na teoria econômica, na medida em que o primeiro pressupõe o último. Pode-se resumir as diferenças afirmando que este trata de mudanças quantitativas, enquanto desenvolvimento, principalmente, mas não só, no pensamento cepalino, pressupõe mudanças qualitativas, na economia e na sociedade (SUNKEL & PAZ, 1970).

Essas diferenças, ainda que concretamente localizáveis na organização e no funcionamento da economia, remetem necessariamente ao campo do social e do político. Isto nos leva a outro conceito, de formulação mais recente, que emprego para diferenciar, na análise do *projeto paranaense de desenvolvimento*, algumas das características presentes na

sua concepção e implementação, daquelas de que se revestiu após as mudanças políticas ocorridas nos anos oitenta: o conceito de *estilo de desenvolvimento*.

Esse conceito, que foi elaborado, em meados da década de 1970, como instrumento teórico destinado a dar conta das diferenças de enfoque que se vinham manifestando nas políticas econômicas e sociais adotadas por diferentes países, tanto capitalistas quanto socialistas, não só facilita a compreensão das diferenças aqui mencionadas, como permite identificar o conteúdo social das políticas seguidas para a promocão do desenvolvimento, o que, por sua vez, revela o conteúdo político, e, em alguns casos, de classe, dos que as formulam e implementam.[1] Segundo Aníbal Pinto, um de seus formuladores, pode-se definir um estilo de desenvolvimento como sendo,

> Desde um ángulo económico estricto (...) la manera en que dentro de un determinado sistema se organizam y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quienes y cómo producir los bienes y servicios (In VILLAMIL,1976, p. 92).

Jorge Graciarena, outro de seus formuladores, explica-o como la modalidad concreta y dinámica adoptada por um sistema en un ámbito definido y en um momento histórico determinado (1976, p. 92).

Voltemos ao conceito de subdesenvolvimento. Tal como aqui tratado, é aplicado, *strictu sensu*, a economias que foram, ou ainda são, economias primário-exportadoras. Como estas surgiram primeiramente em colônias, conquistadas ou estabelecidas pelos países que, a partir do final século XV, estavam na vanguarda da expansão do capital mercantil, a palavra *colonial* é livremente utilizada para defini-las, mesmo quando já não se localizam em colônias no exato sentido político do termo. É importante, também, ter-se em mente que um país (ou colônia) não apresenta necessariamente, tanto no espaço quanto no tempo, uma única economia primário-exportadora. O Brasil foi um dos

---

[1] Para o entendimento do conceito e a discussão sobre seu emprego, ver VILLAMIL (1980).

exemplos mais significativos da coexistência de diversas economias desse tipo (FURTADO, 1959), formando os "arquipélagos" da história econômica nacional a que se refere Francisco de Oliveira(1977, p. 33).

Mas o que interessa aqui é analisar, ainda que de forma sucinta, como se dá o funcionamento dessas economias no campo econômico. A apresentação analítica que melhor a retrata é a que as entende como compostas de três setores: os de mercado externo-SME, mercado interno-SMI, e o de subsistência-SS. O primeiro é formado pelo conjunto de atividades diretamente associadas à produção e exportação dos produtos primários destinados ao mercado mundial, que não só é o mais rentável e mais rico, como o setor dinâmico da economia, ou seja, o que faz toda a economia crescer ou retrair-se de acordo com sua flutuações. O segundo inclui todas as atividades voltadas para a produção de bens e serviços para o mercado interno, tanto para o SME quanto para si mesmo. O terceiro corresponde às atividades das populações fora da esfera do capital mercantil, que produzem principalmente para auto-consumo, intercambiando entre si seus pequenos excedentes. Apenas uma parte muito pequena desses excedentes entra no mercado, e é igualmente uma parte pequena das necessidades dessa população que é, por essa via, atendida por produtos dos outros dois.

Este último, ou é o remanescente empobrecido - por maior que possa ser em termos de população - da economia pré-capitalista na qual o SME foi implantado, ou - ali onde essa implantação se deu em regiões escassamente povoadas - o resultado da liberação de trabalhadores devido a fortes retrações do SME.[2]

O SME, onde está presente o capital mercantil, é sempre o mais rentável, o que apresenta maior produtividade, e aquele onde é maior a concentração de renda. Este último fator permite que satisfaça a maior parte sua demanda pela via das importações, pelo

---

[2] Como exemplos podem citar-se, no primeiro caso, economias como a da Índia ou, na América, do Peru e do México; no segundo, os casos brasileiros: primeiro o Nordeste; mais tarde, as regiões auríferas do Sudeste. (FURTADO, 1959)

que o SMI permanece sempre menos rentável e produtivo, [3] ainda que sempre mais do que o SS.

O papel do SME, como setor dinâmico, é fundamental para entender as flutuações de uma economia primário-exportadora. Quando a conjuntura internacional o favorece, atrai capitais e se expande. Essa expansão se comunica ao SMI, que a acompanha. Tanto um como o outro, nessas fases expansivas, atraem para si fatores de produção do SS - terra e trabalho - temporaria ou definitivamente. Nas conjunturas desfavoráveis, caindo os níveis das atividades no SME, caem também os do SMI. O fator trabalho, assim liberado, reverte às atividades de subsistência para sobreviver. Essa reversão também ocorre, ainda que em menor escala, com o fator terra.[4]

Esse é o modelo teórico clássico, identificável em qualquer economia primário-exportadora, do período colonial aos dias de hoje. Em algumas situações concretas, porém, esse modelo assume formas diferenciadas. Uma delas, a que mais interessa para os objetivos desta análise, é o surgimento do que poderíamos chamar de economias primário-exportadoras de segunda ordem, derivadas de outras economias primário-exportadoras.

Ao estabelecerem uma tipologia das economias coloniais, Sunkel e Paz as classificam como *economias de subsistência, tipo S* (1970). Em trabalho semelhante, Fernado Henrique Cardoso e Enzo Faletto as classificam como *colônias de povoamento* (1970). O que as diferencia das economias coloniais que os primeiros denominan de *economias centrais*, e os segundos de *colônias de exploração*, é que surgem e se expandem para atender às demandas destas últimas, das quais formam o que poderia ser considerado como um SMI geograficamente diferenciado, e é para elas, e não para as metrópoles, que se destina a quase totalidade de suas exportações. Isso significa que suas bases produtivas são criadas, ou reorganizadas, a partir desses grandes centros coloniais (México, Peru, ou

---

[3] O papel do SMI é mais importante em economias primário-exportadoras baseadas na mineração. Neste tipo de atividade, tanto o capital quanto os trabalhadores são permanentemente utilizados - não havendo sazonalidade no ciclo produtivo - pelo que seu sustento tem de ser assegurado por aquisições feitas fora da unidade produtiva, estimulando assim a produção local, principalmente de alimentos.

[4] Essa dinâmica é bem análisada em SINGER, (1970), uma das melhores apresentações disponíveis sobre a estrutura e a dinâmica do que denomina economias coloniais.

Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, no caso da erva mate, Buenos Aires) e não diretamente pelas metrópoles ou seus capitais mercantis. Se de um lado isso se traduz em menos investimentos externos e menos renda disponível, em contrapartida, nelas é menor a presença fiscal do estado (no período colonial), e o desinteresse do grande capital mercantil deixa espaços para o controle local do processo produtivo e de sua expansão.

A economia chilena, fortemente ligada à do Peru até meados do século XIX, é o melhor exemplo desse tipo de inserção (VITALE, 1967 e FURTADO, 1969). Esse é, também, o tipo de economia que, nesse mesmo período, caracteriza as províncias do noroeste argentino (igualmente ligadas ao Peru), e a do Paraguai (ligada principalmente a Buenos Aires), bem como, a partir da terceira década do século XIX, a economia ervateira no Paraná (ligada aos mercados platinos).

Outro ponto relevante da problemática do subdesenvolvimento, visto como característica de economias primário-exportadoras, é o de como se dá o rompimento desse modelo de inserção na economia mundial. As primeiras experiências desse tipo, ocorridas ainda na primeira metade do século XX, foram raras, limitando-se apenas a alguns poucos países, entre os quais o Brasil.

Remetendo-nos ao funcionamento clássico do modelo, o rompimento se dá quando o SMI substitui o SME como setor dinâmico da economia. Isto significa que o crescimento ou retração das atividades econômicas do primeiro passam a não mais depender apenas do que ocorre com o último. A partir da consolidação dessa nova estrutura, já não cabe mais trabalhar com a divisão entre esses dois setores: o comportamento da economia passa a ser condicionado pelo comportamento do mercado interno, permanecendo o SS em seu papel tradicional de reserva de terra e trabalho.

Como e por que isso ocorre? Em primeiro lugar, é necessário que o país em questão tenha um determinado tamanho mínimo no que se refere à população econômicamente ativa no SME e no SMI, variável de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas nas suas atividades econômicas em cada momento histórico. Em segundo,

que, ainda no modelo anterior, a renda disponível total da população trabalhadora (principalmente no SME) atinja também um determinado tamanho mínimo.[5] Essas são pré-condições ao rompimento do modelo, pois permitem que, ainda na fase primário-exportadora, se desenvolvam e diversifiquem atividades industriais voltadas para essa crescente demanda interna da população de baixa renda, bem como a acumulação de capital nesse novo setor (SUNKEL & PAZ). É o que poderíamos chamar de industrialização pré-substitutiva.

Existindo essas pré-condições, dois tipos de fatores externos podem levar ao rompimento, dependendo também das políticas econômicas internas adotadas para adequar-se a eles. Primeiro, os cortes dos fluxos normais do comércio internacional provocados por um longo conflito armado envolvendo as chamadas economias centrais, como ocorreu em 1914-1918 e 1939-1945. Nessa situação, ainda que, em alguns casos, as exportações possamcrescer, as importações de bens de consumo tornam-se caras ou inviáveis. Nessa situação, a indústria local existente passa a atender fatias do mercado antes total ou parcialmente atendidas por importações. Ainda que parte desses avanços se percam com o retorno da normalidade, em muitos setores os produtores internos conseguem firmar-se definitivamente.

Segundo, uma depressão econômica mundial, como na década de 1930, em que as exportações se retraem (e sua renda ainda mais, pela queda dos preços). Como isso dificulta as importações, o parque industrial interno começa a conquistar fatias do mercado antes quase exclusivas de bens importados. Em ambos os casos, trata-se do que é conhecido como processo de industrialização por substituição de importações, processo este que, se apoiado por forças sociais com peso político significativo - inclusive as que ele mesmo cria

---

5 Esses tamanhos mínimos - impossíveis de precisar - significam a possibilidade de existência de um mercado interno capaz de gerar demandas suficientes para a atração de capitais voltados para a produção de bens destinados a atendê-las. Essas demandas - que pressupõem disponibilidades de rendas monetárias fora do SME, só podem existir, no modelo primário-exportador, ou porque sobrevivem atividades mercantis de períodos anteriores (como na índia e na Indonésia), ou porque o trabalho assalariado passa a ser dominante no próprio SME, desde que este seja, principalmente, voltado a atividades trabalho-intensivas.

ou fortalece - leva à adoção de políticas econômicas que promovem o rompimento do modelo primário-exportador.

Por outro lado, é preciso ter em mente que esse rompimento, ao internalizar o centro dinâmico da economia, não gera, de *per se*, o desenvolvimento; apenas cria as condições para que as decisões sobre a formulação e adoção de políticas que visem alcançá-lo possam ser predominantemente internas. O subdesenvolvimento continua, só que com outras características.

Esboçada a base teórica empregada na análise da evolução econômica, passemos à dos atores sociais que desempenharam papéis significativos em todo o processo de concepção, implementação e *desmanche* do *projeto paranaense*. Para tanto, é preciso identificar quais foram esses atores sociais, sua origem e as bases de seu poder político. Aqui trataremos unicamente do principal desses atores, analisando os outros na medida em que, ao longo do trabalho, venham a entrar na cena política.

A dificuldade, neste caso, não está na identificação desse ator principal: a partir da análise anterior sobre o funcionamento das economias primário-exportadoras, qualquer que seja seu tipo, ele será encontrado entre as classes proprietárias ligadas à exportação. No caso do Paraná, como se procurará demonstrar nos capítulos seguintes, trata-se de uma classe proprietária que, formada a partir do comércio de erva mate, ampliou-se e diversificou-se em outras atividades, principalmente na indústria, no grande comércio e nos serviços. Seu papel viria a ser fundamental na concepção e implementação do *projeto de paranaense de desenvolvimento*, e seu enfraquecimento relativo, decorrente, como será visto, do próprio sucesso do *projeto*, um dos fatores que tornará possível que este seja abandonado, e que se proceda ao *desmanche* de seus principais instrumentos.

O problema teórico suscitado pela necessidade de analisar esse protagonista principal está exatamente em como classificá-lo. O conceito que emprego para isso é o de *burguesia*, que se origina no capital mercantil e, a partir de seu sucesso, envereda pelo caminho da indústria, desenvolvendo-se como uma burguesia industrial, e que,

posteriormente, se diversifica pelo amplo leque de atividades onde o capital procura reproduzir-se de forma ampliada.

A origem, a evolução e o papel que desempenhou, quer na formulação do *projeto*, quer na história econômica e política do Paraná, serão analisados em diversos momentos ao longo do trabalho. Aqui se discute o porquê da aplicação do conceito de burguesia a essa fração da classe proprietária.

As dificuldades de aplicação dos conceitos marxistas à análise de sociedades pouco estudadas pelo próprio Marx, ou por Engels, levou os marxistas latino-americanos a longos debates, tanto no campo intelectual quanto no político, centrados principalmente, ou na transposição das condições imperantes na Europa, ou em análises do que se supunha ocorrer na Ásia.[6] Um deles foi o que se travou em relação à aplicação à sociedade brasileira, ao longo de sua história, de conceitos como os de *classe social* e de *modo de produção*. Para muitos dos autores envolvidos nesse debate, conceitos como os de *modo de produção capitalista* e *burguesia* seriam inaplicáveis nesses contextos, principalmente ainda em meados do século XIX, período em que começa a constituir-se a economia ervateira no Paraná.[7] Para outros, esses conceitos podiam ser aplicados, ou desde o início da exploração colonial,[8] ou posteriormente, ainda que de forma qualificada.[9]

Por outro lado, e talvez mais do que qualquer outra razão, o que abre a possibilidade do fortalecimento econômico e, em conseqüência, político, de uma burguesia em economias primário-exportadoras, como a do Paraná com a economia ervateira, seja extamente o que se depreende da análise feita anteriormente sobre as economias primário-exportadoras de segunda ordem, derivadas de outras economias primário-exportadoras. Nessas, por sua relativamente pequena dimensão econômica, e por não estarem, por isso

---

6 Sobre as principais correntes de interpretação, bem como os textos e ações políticas de intelectuais e políticos como Juan. B. Justo, Victor Raul Haya de la Torre e José Carlos Mariátegui, ver, por exemplo, ARICÓ (1987)

7 Ver, por exemplo, GUIMARÃES (1968), SINGER (1973) e, a partir de outro enfoque, GORENDER (1978).

8 A partir de FRANK (1970).

mesmo, ligadas diretamente aos interesses do capital mercantil, abria-se a possibilidade de controlar internamente o processo produtivo e, em alguns casos, a própria exportação. Essa é, por exemplo, ainda que em outro contexto, a interpretação de Vitale sobre as consequências do controle local das atividades econômicas, pelo que chama de *burguesia criolla*, desde o primeiro século da conquista espanhola (VITALE, 1967).

Isso nos permite voltar à questão da burguesia paranaense, originária da economia ervateira. Em primeiro lugar, porque a base econômica da região que hoje forma o Paraná apresentava algumas diferenças marcantes em relação ao país tomado como um todo. Como será visto em outros capítulos, nela não houve grandes latifúndios do tipo *plantation*: os proprietários de terra dedicavam-se à criação animal extensiva, de baixa produtividade, mais próxima a uma economia de subsistência, só prosperando quando dedicada a atividades relacionadas ao comércio inter-regional de animais. A exploração mineral (ouro), a primeira atividade exportadora, a ela anterior, teve curta duração. A partir do início da exportação de erva-mate não houve, em momento algum, até meados do século XX, qualquer setor produtivo dinâmico voltado para a exportação de matérias primas ou alimentos para os mercados das economias centrais.

Por outro lado, devido a esse quadro de pobreza e marginalidade em relação ao conjunto do sistema comercial gerado pelo capital mercantil, foi possível que, quando a erva-mate entrou no mercado, seu comércio, beneficiamento e, posteriormente, industrialização, fossem logo controlados por capitais locais. Para isso contribuiu, também, o fato do mercado do mate ser limitado (restrito ao Rio da Prata e ao Chile), aquém do tamanho necessário para atrair o capital mercantil estrangeiro. O único ator estrangeiro presente na expansão inicial, com técnica e capital, foi o importador rioplatense, cuja escala econômica era semelhante à dos exportadores locais, e que logo se retirou ou foi incorporado à burguesia local. Foi esse contexto que permitiu ao capital mercantil local evoluir muito cedo na direção

---

[9] Como em PRADO JR. (1966).

da industrialização de seu produto de exportação e, a partir desse patamar, diversificar-se para outras atividades comerciais, industriais e financeiras.

Apesar de suficiente para justificar a aplicação do conceito de burguesia a uma classe proprietária com essas origens, e com a evolução posterior que apresentou, sente-se a necessidade de maior cautela com a questão das classes sociais e do capitalismo no Brasil, principalmente quando se tem de argumentar a partir de especificidades regionais ou estaduais.

Augusto demonstra essa cautela. Quando afirma que a incorporação do Norte do Paraná pela economia cafeeira aparece como uma expansão capitalista. tem o cuidado de aduzir que Não se afirma que essa incorporação se deu de *forma* capitalista, apesar da existência de elementos que apontam para isso - a existência de capital e seus portadores, bem como o assalariamento presente, (...) Trata-se, no entanto, indubitavelmente, de uma *expansão* capitalista (1978, p. 37). Outros autores de trabalhos sobre a economia e a sociedade paranaenses, como PADIS (1981) e LEÃO (1989), fazem poucas ou nenhuma referências a essa questão.

O problema torna-se mais simples quando se avança pelo caminho aberto por Florestan Fernandes em **A revolução burguesa no Brasil** (1975), estudando como o *burguês* e a *burguesia* surgem e se inserem na sociedade, quando esta é ainda uma sociedade colonial não-burguesa, estamental, ainda que originada da expansão do capital mercantil e dele dependente, e como se consolidam à medida em que a sociedade se insere, autônoma e soberana, mais ainda dependente, no mundo capitalista em expansão, após a Independência. Referindo-se ao termos em que se desenvolve o debate antes mencionado, afirma que:

> Quanto às noções de "burguês" e "burguesia". é patente que elas têm sido exploradas tanto de modo demasiado livre, quanto de maneira muito estreita.(...) Para alguns, o "burguês" e a "burguesia" teriam surgido e florescido com a implantação e a expansão da grande lavoura exportadora (...) Para outros, ambos não teriam jamais existido no Brasil (p. 16).

A partir desses comentários, inicia a análise da gênese do burguês e da burguesia, entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na Europa, mas dentro das tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos, tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social (p. 17). Para Fernandes,

> O *burguês* já surge, no Brasil, como uma entidade especializada, seja na figura do agente artesanal inserido na rede de mercantilização da produção interna, seja como *negociante*. (...) Pela própria dinâmica da economia colonial, as duas florações do "burguês" permaneceriam sufocadas, enquanto o escravismo, a grande lavoura exportadora e o estatuto colonial estiveram conjugados. A independência, rompendo o estatuto colonial, criou condições de expansão da "burguesia" e, em particular, de valorização social do "alto comércio". Enquanto o agente artesanal autônomo submergia, em conseqüência da absorção de suas funções econômicas pelas "casas comerciais importadoras", ou se convertia em assalariado e desaparecia na "plebe urbana", aumentavam o volume e a diferenciação interna do núcleo burguês da típica cidade brasileira do século XIX. Ambos os fenômenos prendem-se ao crescimento do comércio e, de modo característico, à formação de uma rede de serviços inicialmente ligada à organização de um Estado nacional mas, em seguida, fortemente condicionada pelo desenvolvimento urbano (p. 18) (grifos no original).

Ainda que no caso do Paraná todo esse processo tenha de ser visto e compreendido levando-se em conta a pequena escala de suas cidades, se comparado ao que ocorria nos maiores centros urbanos da época, como o Rio de Janeiro, Salvador ou Recife, sua presença é indiscutível, como se verá no terceiro capítulo, onde se analisa o surgimento da burguesia industrial do mate. E ocorre nos termos da constatação de Fernandes, de que:

> contamos com os dois tipos tidos como "clássicos" de burguês: o que combina poupança e avidez de lucro à propensão de converter a acumulação de riqueza em fonte de independência e de poder; e o que encarna a "capacidade de inovação", o "gênio empresarial" e o "talento organizador", requeridos pelos grandes empreendimentos econômicos modernos. (...) Embora ai não esteja tudo (...), tais fatos justificam o recurso apropriado

> às duas noções (de "burguês" e de "burguesia"), entendidas como categorias histórico-sociais e, pois, como meios heurísticos legítimos da análise macrossociológica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil (p. 20).

É essa burguesia que, tanto no Paraná quanto no Brasil como um todo, em graus diferenciados de acordo com as condições concretas de cada região, forma o "setor novo" da economia brasileira a que o autor se refere, e que levaria muito tempo para difundir-se e tornar-se dominante, o que só ocorreria com a desagregação da ordem patrimonialista e a conseqüente implantação do regime republicano (p.80).

No caso do Paraná, a justificação é reforçada por outro aspecto, comum ao sul do Brasil, e presente também em São Paulo, que é o papel desempenhado pelos imigrantes, cuja importância é reconhecida por Fernandes nas influências construtivas que exerceram, seja para eliminar e aperfeiçoar, seja para substituir certos padrões obsoletos da vida econômica (p. 125), e que ligam o imigrante à consolidação e à expansão da economia monetária e de mercado, convertendo-o (ao longo do tempo) em agente da concentração do capital comercial, industrial e financeiro (p. 133).

Além da questão teórica da identificação e caracterização do principal ator social presente no processo de concepção e implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, há outras que merecem discussão.

Comecemos pelas decorrentes da utilização de conceitos como os de *classe*, *fração de classe*, *bloco no poder* e *hegemonia*, tal como feita neste trabalho.

O conceito de classe social é utilizado a partir de como Marx e Engels o constroem em **A ideologia alemã**, e sua operacionalização, ou seja, a aplicação do conceito aos atores em determinadas cenas políticas concretas, é feita no marco utilizado por Marx em **O 18 Brumário de Luis Bonaparte**, onde as classes e suas frações são analisadas quanto a seus posicionamentos e ações.

Quanto ao emprego do conceito de fração de classe, utilizado por Marx, na última das obras citadas, ainda que em alguns casos, de forma imprecisa,[10] procurei limitá-lo,

---

[10] Com efeito, nessa obra Marx refere-se a uma *burguesia industrial*, uma *burguesia comercial*, referindo-se, ainda, a uma ala desta como *aristocracia financeira*. Essas são fracões da burguesia, identificáveis por seus tipos

para evitar imprecisões teóricas, como as decorrentes de sua aplicação sobreposta a conceitos como *categoria* ou *camada*, a que se refere POULANTZAS (1986, p. 82), a não ser quando indispensável para evitar confusão entre os diferentes sentidos das palavras facção e fração na lingua portuguesa.

A utilização do conceito de *bloco no poder*, ou seja, o conjunto formado pelas classes e frações no exercício do poder, desempenhando papéis de domínio, sob a hegemonia de uma delas, construído por Gramsci (BELLIGNI, 1992), deve-se a que permite retratar sinteticamente a composição do poder no estado nacional em termos de classes, bem como as principais mudanças que nele ocorridas, como o faz DREIFUSS (1981).[11] Procurei evitar qualquer aprofundamento conceitual, principalmente para evitar cair na armadilha de aprofundar a discussão teórica sobre as diferenças, entre Gramsci e Marx, no que se refere aos conceitos de sociedade civil e superestrutura, e sobre o conceito gramsciano de hegemonia.[12]

Por outro lado, o emprego do conceito de bloco no poder, em relação às forças sociais hegemônicas em estados federados, deve ser feito com muita cautela, como o faz AUGUSTO (1978), ainda que o próprio Gramsci aponte para essa possibilidade, sem aprofundá-la, tanto ao reconhecer situações diferenciadas pela existência, no interior de cada Estado, de diversas seções territoriais com estruturas diferentes e diferentes relações de força em todos ou graus (1978, p. 50 e 51), quanto em seu estudo sobre o *Mezzogiorno* (GRAMSCI, 1987 e PORTELLI, 1990).

Um último tema é o da utilização do conceito de *projeto*, em seu significado social e político, para denominar o conjunto de medidas, programas e ações que caracterizam a gestão do estado no Paraná a partir da década de 1960. Maria Helena Augusto

---

de inserção nos processos de produção e circulação de mercadorias e de reprodução do capital. Mas refere-se também a uma *fração republicana da burguesia* (p. 28), onde a inserção só poderia ser no plano político, como comentado em POULANTZAS (1986, p. 82).

[11] Ainda que se possa discutir se é o caso, em relação ao que ocorreu no Brasil em 1964, de chamar de *bloco histórico populista* a coalizão de forças então derrubadas do poder, em oposição a um *bloco multinacional e associado*, que a substituiu. (p. 489)

[12] Sobre esses debates, ver, por exemplo, BOBBIO (1978), PORTELLI (1990), CARNOY (1990) e BADALONI (1987).

o utiliza a partir de uma citação de Luiz Pereira referente a um *projeto (nacional)* (p. 24). Não é um conceito preciso, ainda que utilizado com alguma freqüência. Pode ser encontrado em propostas de políticas econômicas e sociais,[13] ou em programas partidários e propostas eleitorais.[14] Seu uso se dá também como referencial analítico para conjuntos de políticas seguidas em determinados momentos com finalidades identificáveis e com amplo apoio social, como o fazem CERVO & BUENO, por exemplo, ao referir-se à política externa do Império (no seu sentido amplo, incluindo aspectos econômicos, comerciais e territoriais) no período de 1844 a 1876, quando a consideram como decorrente de um novo projeto de política externa. (p. 59)

É nesse sentido amplo que o conceito é aqui empregado, pressupondo também um consenso entre partidos, classes e frações de classe, cuja presença será comprovada nos próximos capítulos.

---

[13] Como, por exemplo, em *Um projeto para o Brasil* (FURTADO, 1968)

[14] Como no capítulo *Um novo projeto de desenvolvimento*, em *Mãos à obra Brasil: proposta do governo* (CARDOSO, 1994), utilizado pelo autor na campanha para as eleições presidenciais desse mesmo ano.

2. O Caso BADEP

Neste capítulo centraremos as atenções na liquidação do BADEP. Ainda que outras iniciativas governamentais, desde 1988, possam ser vistas, *a posteriori*, como apontando para o *desmache* do *projeto paranaense de desenvolvimento*, é o fechamento do Banco, e a maneira como se deu, que cria na opinião pública impacto suficientemente forte para, ainda que gradualmente e de forma difusa, gerar a percepção de que ocorria uma mudança qualitativa no processo de desenvolvimento econômico do Estado e nas políticas destinadas a fomentá-lo. Não fosse sua extinção, o abandono do *projeto* talvez sequer, ou muito mais tarde, viesse a ser percebido.

Para poder entender e avaliar a decisão de fechá-lo, bem como a forma de que esse ato se revestiu, por via de uma solicitação do governo ao Banco Central para que este o liquidasse extra-judicialmente, o primeiro passo é procurar conhecer a situação em que essa instituição se encontrava em termos econômicos, financeiros e contábeis. Trata-se de investigar, com os dados e informações disponíveis, a presença de problemas concretos que, por sua mera existência, colocassem uma liquidação extra-judicial como medida plausível, mesmo que essa não fosse nem a única nem a melhor solução para esses problemas.

Em outras palavras, de forma mais precisa, a questão que se põe é a de verificar se a situação financeira e patrimonial do Banco - parâmetros que orientam uma decisão desse tipo - havia tornado a liquidação inevitável, inviabilizando qualquer outra solução menos dramática.

Uma primeira resposta geral, com base na análise dos dados disponíveis e dos estudos e negociações que se vinham processando já há alguns anos, seria pela negativa. Apesar de encontrar-se há tempos em situação difícil, agravada ao longo do ano de 1990, a análise mostra que o Banco não só podia recuperar-se como já vinha propondo, e pondo em prática, ações e medidas destinadas à superação dessas dificuldades e, o que é mais importante, capazes de consegui-lo.

Se essa resposta for confirmada, caberá investigar as razões pelas quais o pedido de liquidação foi, assim mesmo, levado até as últimas conseqüências. A identificação de hipóteses sobre quais poderiam ter sido essas razões será, nesse caso, apresentada ao final do capítulo.

Começaremos pela análise dos principais problemas enfrentados e suas causas diretas, e as medidas e ações tomadas ou propostas para superá-los, bem como as dificuldades que impediram sua adoção ou invalidaram seus resultados, e as causas dessas dificuldades. Dentre estas, as mais importantes, de origem externa ao Banco.

Estas últimas incluem questões como as políticas seguidas por cada um dos governos estaduais em relação ao processo de desenvolvimento do Paraná e ao Banco; as políticas nacionais em relação ao setor de intermediação financeira como um todo, aos bancos públicos e, entre estes, os bancos de fomento; as ações do Banco Central, em seu papel regulador e fiscalizador destes últimos; e, finalmente, a evolução mesma da economia brasileira e as medidas de política econômica adotadas pelos sucessivos governos nacionais, principalmente em seus diversos planos e programas de estabilização da economia ou, em outras palavras, de tentar eliminar ou reduzir o ritmo inflacionário.

Todas essas questões, complexas de *per se*, estão, por sua vez, imbricadas na forma como se deu o processo de acumulação e reprodução do capital no Brasil, na compreensão de que classes e facções políticas exerceram o poder no estado, tanto na União quanto nos estados federados, e no tipo de relações que se estabeleceram

entre elas no marco institucional da federação brasileira. São, portanto, questões que permitirão delinear a inserção do Banco no contexto político e social em que operava.

Neste capítulo, essas questões serão abordadas e analisadas apenas como referência às diversas conjunturas econômicas e políticas em que o Banco operou ao longo de sua história, como indispensáveis fatores explicativos desta. Sua análise mais pormenorizada, bem como a dos atores nelas presentes, será objeto de capítulos seguintes.

2.1. A conjuntura que antecede à liquidação

A situação do BADEP, à época de sua liquidação, podia ser considerada como muito boa em termos econômicos, mas era indiscutivelmente péssima em termos financeiros. Era boa no sentido de que seus ativos eram bem maiores que seus passivos, ou seja, o Banco tinha mais a receber do que a pagar. Grosso modo, devia o equivalente a 191 milhões de dólares, mas era credor de 525 milhões.[1] O problema estava na inadimplência dos devedores, pois, na medida em que estes atrasavam pagamentos, contestavam dívidas na justiça, ou simplesmente deixavam de pagar - obrigando o Banco a iniciar longos processos judiciais para cobrar o que lhe era devido - as receitas reais passaram a ficar abaixo do previsto e, a partir de certo momento, abaixo das despesas programadas. Essa é uma situação usualmente considerada normal, enfrentada esporadicamente por qualquer agente financeiro, e resolvida no dia a dia pelo recurso ao mercado, aqui representado pelo crédito interbancário, em operações de um dia, conhecidas como *overnight*, que permitem o fechamento do caixa diário. Ocorre que,

---

[1] Estes dados, assim como outros dados financeiros referentes ao BADEP que serão apresentados ao longo do trabalho - a não ser quando mencionado - são dados aproximados. Estes, especificamente, são os utilizados à época, nas diversas negociações que o Banco vinha entabulando com seus credores e devedores, como parte de seu programa de recuperação e, portanto, a somatória de valores que podiam vir a ser reduzidos nas negociações.

como veremos adiante, nem a situação do BADEP, nem a conjuntura por que passavam as empresas e as instituições financeiras brasileiras nesse período podiam ser consideradas normais.

É preciso lembrar que o BADEP, como banco de fomento, não recebia depósitos. Os recursos que emprestava provinham ou de seu próprio capital, do FDE, por ele administrado, ou de repasses de fundos, principalmente os administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Seus custos operacionais, por sua vez, eram cobertos pelas taxas que cobrava pela administração dos recursos que repassava e pelos serviços financeiros que prestava, como, por exemplo, avais. É preciso lembrar também que os empréstimos de fomento são de longo prazo (oito ou dez anos, ou até mais), com períodos de carência entre a concessão do crédito e o primeiro pagamento. Essas duas características configuram uma sensibilidade maior aos problemas causados pela inadimplência do que a dos bancos comerciais, por exemplo.

Não cabe aqui uma análise aprofundada das questões relativas à inadimplência bancária e aos métodos e procedimentos para enfrentá-la e registrá-la contabilmente. Cabe, porém, para permitir um melhor entendimento das causas que levaram ao agravamento da crise do BADEP, apresentar as características próprias de cada uma das quatro situações que levam os clientes - mutuários, na linguagem dessas instituições - à inadimplência frente a um banco de fomento.

Em primeiro lugar, o que poderíamos chamar de inadimplência *conjuntural*, *cíclica* ou *sazonal*, em que as empresas devedoras atrasam algumas parcelas en face de dificuldades passageiras, pondo-se em dia em poucos meses. Esta, normal, sempre presente, tende a elevar-se em períodos recessivos da economia, como o atravessado pelo Brasil no início dos anos noventa.[2] A essa deve somar-se a que poderíamos chamar de inadimplência *estrutural*. Pode ser determinada por diversas causas: projetos inadequados, má administração, crise setorial, incapacidade de concorrer com novos produtores ou produtos e outras, muitas vezes por falha ou descuido do

---

[2] Em 1990, o Produto Interno Bruto-PIB do Brasil sofreu uma redução de 4,4% e, em 1991 e 1992, cresceu apenas 1,1 e 0,9, respectivamente, (BAER, 1996)

próprio Banco na análise ou no acompanhamento da implantação dos projetos. Em pequena escala é normal, resolvendo-se por um amplo leque de ações que vão do assessoramento à renegociação dos débitos, à mudança de direção ou propriedade, à dação de bens em pagamento e, em último caso, à execução judicial da dívida. Esse tipo de inadimplência cresce em períodos recessivos pela simples razão que, então, as deficiências estruturais se manifestam mais depressa e de forma mais profunda.

O terceiro tipo é um fenômeno característico da situação criada com a implantação dos sucessivos planos de estabilização, a partir do *Plano Cruzado*, e que poderíamos chamar de inadimplência *judicial*. A cada plano, os orgãos federais responsáveis baixavam normas para conversão dos valores contratuais à nova moeda. Ou por falta de clareza nos textos normativos, ou por não concordarem com os critérios utilizados, crescente número de mutuários questionava na justiça o novo valor dos débitos apresentados pelos bancos. Enquanto os processos tramitavam, os pagamentos não eram efetuados, ainda que fossem depositados em juízo. Após o chamado Plano Collor, o número e valor dessas ações cresceu de forma significativa.

Ao final de 1990, os valores envolvidos nesses três tipos de inadimplência alcançavam cerca de 55 milhões de dólares.

O quarto e último tipo - de longe o de consequências mais graves para o BADEP - refere-se às inadimplências *crônicas*: devedores que simplesmente não pagavam, ou por não reconhecer a dívida como sua, ou por acharem-se de alguma forma prejudicados por terem contraído o empréstimo. Nos últimos anos de operação do BADEP, havia três grandes devedores desse tipo: a Prefeitura de Curitiba, pela dívida da Cidade Industrial de Curitiba-CIC; a Prefeitura de Londrina, pela dívida da Companhia de Desenvolvimento de Londrina-CODEL; e um mutuário privado, a Usina Central do Paraná-UCP. Esses três devedores representavam, em conjunto, inadimplência de 477 milhões de dólares (aí incluídos avais a empréstimos externos pontualmente honrados pelo BADEP). As causas dessa inadimplência e os modos como vinha sendo tratada no sentido de eliminá-la ou, ao menos, reduzi-la, serão analisados mais adiante.

O agravamento das dificuldades do BADEP, em 1990, deveu-se, principalmente, às consequências de decisão do Banco Central que modificou as normas relativas ao tratamento contábil a ser dado às inadimplências. Pela Resolução 1.748, de 30 de agosto de 1990, os bancos passaram a ser obrigados a também lançarem na conta Créditos em Liquidação de seus balanços os valores referentes aos débitos do setor público com pagamentos atrasados há mais de 360 dias, salvo se fossem liquidados ou novados, isto é, renegociados. Essa norma já vigorava para as dívidas do setor privado, mas nunca fora estendida às dívidas públicas porque, como o estado não pode falir, em teoria, elas, algum dia, seriam pagas, não havendo necessidade de prover reservas para compensar eventuais prejuízos futuros. Sem entrar nos detalhes contábeis, isso significava que, se nada fosse feito com relação aos débitos da CIC e da CODEL ainda nesse ano, o Balanço Anual de 1990, a ser elaborado no início de 1991, apresentaria um patrimônio líquido negativo. Isto seria motivo suficiente para justificar uma liquidação por iniciativa do próprio Banco Central.

Esse o esboço simplificado da situação enfrentada ao final de 1990. Grave, mas não desesperadora. Há anos, o BADEP figurava entre os três maiores bancos de desenvolvimento estaduais do país em volume de financiamentos concedidos anualmente, a parcela de seus ativos representados por empréstimos ao setor público era das menores entre o conjunto dos bancos desse tipo, e, além de seu controlador - proprietário - ser um dos estados brasileiros em melhor situação financeira, desempenhava um papel estratégico nas políticas econômicas por ele seguidas, principalmente no que se refere à interiorização das atividades econômicas, ao desenvolvimento de novas atividades industriais e ao fomento à criação de empregos. Por tudo isso, cabia procurar soluções capazes de permitir a superação da crise. Essas soluções existiam, e já vinham sendo estudadas e negociadas desde que os primeiros sintomas haviam começado a manifestar-se uns dois anos antes.

Antes de analisar tais soluções, e a evolução das negociações que, se houvessem sido bem sucedidas, eliminariam a razão de ser deste trabalho, vamos investigar como e por que a situação chegara ao grau de gravidade até aqui referido.

2.2. Breve histórico da CODEPAR/ BADEP

Se iniciarmos a análise desde a criação da CODEPAR, a primeira ameaça a seu papel de principal instrumento no financiamento do *projeto paranaense de desenvolvimento* advém da aprovação de disposição constante da Emenda Constitucional N° 18, de 1 de dezembro de 1965, mantida na Constituição de 24 de janeiro de 1967, estabelecendo que Sòmente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório (Art. 19, § 4°). A partir daí, a Companhia de Desenvolvimento do Paraná-CODEPAR, (que seria transformada em BADEP em 1969) passaria a depender de decisões políticas específicas tomadas ano a ano para a alocação de recursos orçamentários, quer no FDE, quer para aumento de capital (AUGUSTO, 1978, p. 126 e ss.).

Ainda que precupante à época, a nova situação pôde ser superada. O reconhecimento social e político do papel estratégico desempenhado pela instituição já era majoritário, tanto entre os empresários quanto nos meios políticos.[3] A isso somou-se o esforço interno, como início de um longo processo de debates entre as equipes técnicas com vistas a definir as formas de inserção e ação nas novas condições que lhe eram impostas. Isso significou também reestudar a economia do Paraná, suas perspectivas e

---

[3] Isso não impediu que, em 1968, fosse apresentado , por deputado situacionista (Anibal Khoury), à Assembléia Legislativa, um projeto de lei propondo a extinção da CODEPAR e sua incorporação ao Banco do Estado, como Carteira de Investimentos. O projeto não chegou a tramitar no legislativo, o que fez que parte da opinião pública a visse como um aviso ao corpo técnico da empresa sobre sua agora inteira dependência do governo, ou seja, da esfera política, visto que este era tido nos círculos governamentais como majoritariamente oposicionista e propenso a decidir sempre de forma independente. (AUGUSTO, p. 144)

suas formas de articulação com a economia brasileira como um todo. Daí resultou a formação de um grupo oficial de estudos, que produziu diversos textos entre 1967 e 1970, onde se propuseram novos parâmetros e linhas de ação. O resultado foi a adoção de reformulações de procedimentos internos e a exploração de novos tipos de oportunidades, gerando o que seria uma segunda fase da CODEPAR (AUGUSTO, p. 189).

A transformação da CODEPAR em BADEP se deu em meio a esse processo, em obediência à Resolução N° 93 do Banco Central, de 26 de junho de 1968, que regulamentou a constituição e o funcionamento dos bancos estaduais de desenvolvimento. Ainda que uma análise feita *a posteriori* possa apontar aspectos negativos dela decorrentes, como veremos mais adiante, no momento em que ocorreu, a mudança favoreceu a instituição, principalmente ao abrir oportunidades para execução de novos tipos de operações e para a captação de recursos de outras fontes.[4]

O período que corresponde aproximadamente à década de 1970 é geralmente visto como o de apogeu do BADEP, ainda que sem o impacto relativo das ações da CODEPAR na década anterior. Tanto pelo crescimento da disponibilidade de recursos para repasses originários dos cada vez mais numerosos fundos federais, principalmente sob controle do BNDES, quanto pela facilidade em intermediar e avalizar créditos provenientes de bancos internacionais, seu atendimento às demandas do setor privado cresceu substancialmente em relação ao período anterior. Sua capacidade de negociar e gerenciar a implantação de unidades industriais em atividades até então não existentes no Paraná, como as da Philip Morris (cigarros), New Holland (maquinário agrícola) e Volvo (caminhões e chassis para ônibus), somada ao apoio que prestou à implantação de grandes projetos públicos, como a Cidade Industrial de Curitiba, deram-lhe um papel preponderante na definição de um novo perfil econômico para o Estado, consolidando seu conceito de instrumento indispensável para que o Paraná acompanhasse a onda desenvolvimentista que caracterizou essa década no Brasil.

---

[4] Sobre as vantagens e desvantagens da transformação, e a opinião prevalecente à época entre os quadros do BADEP, há um artigo interessante de um de seus técnicos, ver: BEZERRA, 1968.

Ainda que isso fosse pouco percebido à época, mesmo pelos quadros técnicos do Banco, o Paraná estava atravessando, como veremos mais adiante, o segundo grande processo de transformação econômica e social em menos de meio século (o primeiro dera-se com a expansão cafeeira das décadas de quarenta e cinqüenta). Isto ocorria exatamente no momento em que a economia do café perdera o dinamismo, o que poderia ter levado a economia do Estado a um longo período de estagnação.

Mas o papel principal da CODEPAR e do BADEP nesse processo só foi reconhecido mais tarde, quando começou a consolidar-se a consciência de que houvera uma grande mudança qualitativa no perfil econômico da sociedade paranaense.

Essa mudança foi analisada, já nos anos oitenta, em dois trabalhos. O primeiro deles, *Paraná: economia e sociedade*, estudo realizado por uma equipe multidisciplinar do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-IPARDES, já traduz uma tomada de consciência pelos quadros intelectuais do Estado do que estava ocorrendo. Em três momentos desse trabalho destaca-se o papel do BADEP: primeiro, ao comentar, a partir do trabalho de Maria Helena Oliva Augusto (AUGUSTO, 1978), a importância da infra-estrutura financiada pela CODEPAR nos anos sessenta (rodovias e produção de energia), como condição para a implantação de novas indústrias. Em seguida, ao analisar os resultados dessa criação, afirma-se:

> Estas condições, juntamente com a ofensiva política do BADEP, possibilitaram o extraordinário salto no crescimento industrial do estado, que atinge a taxa de 23,04% ao ano, entre 1970 e 1975. Com isso não se afirma que a industrialização do Paraná é resultado da pura atuação do BADEP, mas simplesmente, atenta-se para o fato de que este orgão serviu de importante ponto de apoio para o processo (IPARDES, 1982, p. 12).

Em retomando o tema, afirma-se ainda que

> Em primeiro lugar, em fins dos anos sessenta, o Paraná já contava com a infra-estrutura básica para receber a indústria, ou seja, existia razoável rede rodoviária moderna, ferrovias, porto marítimo e oferta adequadade energia elétrica,
> Em segundo lugar, foi possível, vencendo dificuldades econômicas e políticas, criar prioritariamente mecanismos institucionais de apoio à indústria, com a instalação da CODEPAR e sua posterior transformação em BADEP. A tendência espontânea da indústria em concentrar-se em poucos pólos a nível nacional e a concorrência inter-regional, gerando disputa por parcelas de investimento industrial entre vários estados brasileiros, torna fundamental a ação de instituições estatais para apoiar econômica e políticamente a industrialização (p. 51).

No segundo trabalho, *O Paraná nos anos setenta*[5], publicado em 1989, o economista Igor Zanoni Carneiro Leão realiza uma análise crítica de todo o processo de mudanças iniciado nos anos sessenta e das concepções que lhe deram origem e que dele surgiram e, na apresentação e discussão da década que estudou, menciona os fatores sociais envolvidos. O BADEP é citado e sua atuação apontada e comentada em vários momentos, sendo afirmado, já na introdução, quando as mudanças dos anos setenta são apresentadas, que

> um apoio importante à industrialização do Estado foi dado pelo Banco de Desenvolvimento do Paraná - BADEP, permitindo o aproveitamento de determinadas condições para a atração do capital paulista e estrangeiro e, mesmo em alguns casos, para a transformação de pequenos capitais locais em grandes firmas. (p. 1)

Entretanto, à medida que se aproximava o final dessa década, o papel estratégico do BADEP começou a mudar e, sua posição relativa na hierarquia de poder entre os aparelhos de estado começou a ser lentamente erodida.

O pano de fundo para essa lenta e, à época, quase imperceptível, mudança foi, sem dúvida, a redução do ritmo de expansão da economia brasileira, a partir de 1974.

---

[5] Originalmente dissertação de mestrado, defendidano Instituto de Economia da UNICAMP, em 1986.

Essa redução, vista inicialmente como um conjuntura passageira, gerada pela chamada crise do petróleo, pode ser hoje melhor interpretada como um fenômeno mundial mais profundo, que já se manifestava antes da guerra árabe-israelense de 1973, mas que fora por esta agravado.[6]

O BADEP foi atingido, principalmente, por duas consequências dessa nova situação. Em primeiro lugar, deu-se a redução da oferta de crédito por parte dos bancos estrangeiros, com a correspondente elevação das taxas de juros nos mercados internacionais (que ao final da década atingiriam níveis elevadíssimos), o que dificultou a até então fácil captação de empréstimos para investimentos. Em segundo lugar, a elevação das taxas de juros e a redução do ritmo de crescimento econômico - tanto no exterior quanto no Brasil - afetaram a capacidade de pagamento dos mutuários, privados e públicos, principalmente os que se encontravam na fase de maturação de seus investimentos (montando os equipamentos, por exemplo), o que elevou os níveis de inadimplência. Isto, em última análise, significou que o Banco, com freqüência crescente, passou a ter de honrar seus avais frente aos bancos estrangeiros, não apenas a juros mais altos (as operações eram realizadas a juros pós-fixados), mas muitas vezes sem ser reembolsado, a curto prazo, por seus mutuários.

Por outro lado, e também de forma pouco perceptível, a própria adequação do estado federado paranaense à ampliação de seu papel como promotor do desenvolvimento econômico (ou seja, da acumulação capitalista), reforçada por sua maior capacidade financeira decorrente desse mesmo desenvolvimento, levou a uma diversificação e especialização dos aparelhos de estado. A reforma administrativa implantada em 1974 (Lei 6.636, de 29 de novembro), profundamente influenciada pela visão sistêmica e tecnicista imposta a partir do estado nacional[7], reorganizou a administração pública estadual, criando, para o que interessa a este trabalho, o que se

---

[6] Sobre esse tema, que voltará a ser abordado,ver, por exemplo, MANDEL, (1982).

[7] Sobre o submetimento dos governos paranaenses dessa época ao discurso da supremacia do técnico sobre o político, então dominante nas estruturas de poder nacionais, ver IPARDES, 1989, p. 73 e ss.

chamou de sistema estadual de planejamento, adequado ao modelo então vigente na esfera federal.

Para entender-se o porquê dessa criação vir a ameaçar a posição de um banco de desenvolvimento, contrariando não só a teoria como a própria experiência mundial de planejamento, é preciso conhecer algo das múltiplas funções desempenhadas pela CODEPAR e, mais tarde, pelo BADEP.

Quando a CODEPAR foi criada, o orgão estadual de planejamento, Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado - PLADEP, estava praticamente desativado. Como a decisão sobre a que setores atender na alocação dos recursos de que dispunha dependia do estabelecimento de prioridades, as equipes técnicas da própria CODEPAR, à falta de um marco referencial externo, passaram elas mesmas a executar essa tarefa, submetendo os resultados à aprovação da diretoria da empresa. Com isso, aos poucos, a CODEPAR passou a assumir também, ainda que extra-oficialmente, o papel de orgão de planejamento estadual. Chegou-se a criar, dentro da empresa, em 1964, uma Assessoria Econômica do Governador, para exercer essas funções, a qual foi mais tarde transformada em Assessoria de Planejamento, bem como uma Assessoria de Estudos Especiais, encarregada de coordenar e acompanhar estudos de longo prazo, realizados por comissões especiais multidisciplinares que incluíam técnicos de diversos orgãos estaduais. Essas assessorias realizaram e coordenaram trabalhos, gerando e implementando ações típicas de um orgão de planejamento, ainda que fossem, corretamente, vistas pela maioria dos quadros técnicos como estranhas às funções da empresa.

Com a transformação em banco, essa situação tornou-se insustentável, devido à legislação que rege esssas instituições, o que levou à criação da Secretaria de Planejamento, em 1972, seguindo o modelo federal, e do IPARDES, a ela vinculado, em 1973. Esse orgão de estudos e pesquisas, mais ou menos inspirado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, do governo federal, começou a existir como parte do próprio BADEP.

A princípio, a massa crítica representada pelo corpo técnico do Banco, e o prestígio gozado pela instituição, fizeram com que esses novos orgãos gravitassem - no que se refere ao conhecimento da economia do Paraná e à sua evolução - em torno do Banco. No caso do IPARDES, seus trabalhos se iniciaram com a realização de estudos e a elaboração de pré-projetos que deveriam ajudar a definir esquemas de prioridades para a ação do Banco e novas áreas para a atração de investimentos privados, tais como os relativos ao complexo agro-industrial e à instalação de um pólo petroquímico, por exemplo.

Ao longo dos anos seguintes, como era de se esperar, os novos organismos consolidaram-se, e passaram a acumular experiência, estabelecer canais próprios de comunicação com fontes de financiamento, e a deter conhecimentos macroeconômicos e prospectivos sobre a base econômica do Estado e suas inter-relações com o restante do país e com o exterior e, principalmente, sobre os aspectos sociais envolvidos nos processos de mudança que caracterizavam o Paraná nesse período, cada vez mais amplos e profundos. Enquanto isso, o BADEP aprofundava os conhecimentos próprios às suas funções de banco de fomento, consolidando sua posição como um dos principais do país, mas enfraquecendo, natural e irreversivelmente, seu papel de referência maior com respeito ao conhecimento da economia do Estado.

Note-se que essa nova situação não significava o enfraquecimento do *projeto paranaense de desenvolvimento*, e sim seu fortelecimento, pela via de novos instrumentos especializados, nem, tampouco, do Banco, enquanto orgão de fomento, na medida em que, exonerado de outras funções, podia concentrar-se nas que lhe eram precípuas.

Foi exatamente nesse período, e em decorrência da combinação entre a importância e a capacidade operacional do Banco, de um lado, e as políticas nacionais e estaduais voltadas para expansão acelerada da economia, de outro, que o BADEP financiou e avalizou alguns dos grandes empreendimentos cuja inadimplência *crônica* levaria à situação crítica em que se encontrava ao iniciar-se a década de 1990.

O maior desses empreendimentos, entre aqueles pertencentes ao setor privado, foi a Usina Central do Paraná, complexo industrial destinado à produção de açúcar e álcool, cuja implantação decorreu de um grande erro de avaliação do mercado mundial, cometido pelos orgãos que decidiam sobre as políticas nacionais de fomento, em decorrência da busca da expansão acelerada da economia. Envolveu um grande grupo agro-industrial sediado em São Paulo, o Grupo Atalla, na realização de grandes investimentos no setor açucareiro por meio de apoios e incentivos, principalmente do Instituto do Açúcar e do Álcool-IAA, como parte de um grande programa nacional de ampliação da produção e exportação. Um desses investimentos foi essa usina, até hoje a maior do Paraná, construída em Porecatú, no norte do Estado. O BADEP foi induzido a participar no esquema de financiamento desse programa com empréstimos e, principalmente, avais de créditos obtidos de bancos estrangeiros. O programa fora concebido para consolidar uma situação conjuntural: ao iniciar-se a década de 1970, por diversos motivos, as cotações do açúcar haviam passado por sensível elevação nos mercados mundiais, a ponto desse produto voltar - após mais de um século - ao primeiro lugar na pauta de exportações do país, em 1971. Tão logo a oferta mundial se recompôs, as cotações retornaram a seus níveis anteriores. O IAA, que deveria investir no programa, não o fez, e este foi abandonado, prejudicando as empresas que dele haviam participado.

Já no caso do maior empreendimento público entre os posteriormente inadimplentes, o financiamento à implantação da Cidade Industrial de Curitiba - CIC, a história é completamente diferente. O projeto em si, que incluía desde investimentos em obras e serviços urbanos até medidas de proteção ambiental, correspondia tanto aos objetivos estratégicos do Estado e do Banco, quais sejam, os de criar uma infra-estrutura adequada à atração de investimentos industriais, quanto aos do Município, como o de disciplinar os espaços para o crescimento da indústria na cidade. A CIC foi um sucesso desde o início e o é até hoje, tendo contribuído significativamente para a mudança do perfil econômico do Paraná,

O problema, aqui, residia em saber-se quem deveria saldar as dívidas com o BADEP: o governo estadual ou o municipal. Quando do início do projeto, esse impasse sequer era previsto, por ser, então, inimaginável. Como o prefeito das capitais era nomeado pelo governador, a prefeitura era vista como orgão do governo estadual. Com a redemocratização, o problema se complicaria, principalmente quando, em processo típico do exercício democrático, o prefeito passou a ser de oposição ao governo estadual. Em Curitiba isso aconteceu com a eleição de Jaime Lerner, em 1988.

Ao encerrar-se a década de 1970, nada levava a que se pudesse imaginar o fim do BADEP. A economia brasileira continuava crescendo, ainda que não mais às taxas anteriores, e o mesmo acontecia no Paraná. Os fluxos de capital externo haviam-se reduzido e sua captação era mais difícil, se bem que ainda viável. Isto, e a forte elevação das taxas de juros no mercado financeiro internacional, que ocorria nesse momento, haviam resultado no rápido crescimento da dívida externa brasileira. Apesar das pressões que provocava sobre o balanço de pagamentos, ainda se acreditava na possibilidade de superar as dificuldades, controlando os gastos externos e estimulando o crescimento das exportações. Apesar de a inflação ter voltado a atingir, para logo superar, o patamar de 1964 - mais de 80% mensais - ainda se esperava que políticas ortodoxas de ajuste conseguissem reduzi-la a níveis toleráveis, mesmo que ao preço de uma recessão.

A crise manifestou-se claramente a partir de 1982, com a moratória mexicana e a conseqüente reação do capital financeiro, fechando o acesso ao crédito internacional pelos países endividados, entre os quais o Brasil. Essa nova situação, obviamente, afetou, também, as atividades econômicas no Paraná e, em decorrência, o BADEP. Mas, no caso deste último, outro fator interviria no processo: a mudança, provocada pelas eleições de 1982, na composição política do governo estadual.

2.3. A vitória das oposições: um novo *estilo de desenvolvimento.*

Em outro capítulo, analisaremos com maior profundidade o que significou essa mudança na cena política, com as alianças e composições entre lideranças e partidos, e as inserções na estrutura de poder na esfera nacional. Aqui apenas destacaremos os pontos principais em que as concepções e as práticas das novas forças no poder traduziram atitudes diferenciadas em relação ao papel e às prioridades do estado e, principalmente, ao próprio *estilo de desenvolvimento* configurado no *projeto* e, portanto, ao papel, à importância e à ação do BADEP.

Dois são os pontos em que, nesse momento, mais se manifestava a diferença entre o *estilo de desenvolvimento* do *projeto paranaense* e o incorporado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB: nas questões chamadas de sociais, e no que se referia às desigualdades entre as micro-regiões do Estado.

À época em que foi concebido, o *projeto paranaense de desenvolvimento* - como veremos no próximo capítulo - o desenvolvimento ecônomico, traduzido principalmente em investimentos na infra-estrutura, e no apoio à ampliação ou implantação de atividades produtivas, principalmente industriais - ou seja, ao capital e sua reprodução - era majoritariamente visto, pela opinião pública, como absoluta e explicitamente prioritário. A partir do final da década de setenta, a ênfase começou a deslocar-se para os aspectos sociais, principalmente nos movimentos e partidos de oposição, dos quais o PMDB era o mais importante. Na opinião pública e na cena política passaram a ser principalmente debatidas questões como o desemprego, o êxodo rural e a sobrevivência da pequena produção no campo, problemas que se vinham agravando em decorrência das mudanças da base econômica do Paraná. Com a vitória eleitoral do PMDB, a solução desses problemas passou a ser a ênfase dominante.

No que se refere às questões regionais, elas simplesmente não eram vistas como tais quando da configuração do *projeto*. À medida em que se foram manifestando -

em grande parte como decorrência das mudanças que ocorriam da economia - e seu debate introduzido na cena política, foram sendo incorporadas principalmente pelas oposições, o que as incluiu no rol de objetivos explicitados pelo programa do PMDB.

Os documentos produzidos pelo PMDB para a campanha de seu candidato, José Richa, nas eleições de 1982, davam destaque a esses pontos, muitas vezes em diálogo com a que era, ou se supunha ser, a posição governista. Por exemplo, já no início do volume **Política Econômica**, da série **Diretrizes de Governo**,[8] afirma-se que é necessário que o papel do Estado não privilegie apenas a acumulação de capital em detrimento de sua função social (p. 3).

Mais adiante, em longo capítulo referente a uma política de planejamento regional, os autores do texto, ao criticarem as políticas de cunho regional do governo que se encerrava, lançam luz sobre o que significava essa questão para as então oposições do Paraná, afirmando que (...) Omitindo-se de intervir na produção regional e, consequentemente, de influir na oferta de trabalho, não conseguiu o Estado evitar o esvaziamento das economias regionais (...) (p. 10)

No capítulo referente à proposta de uma política industrial, volta-se a esse tema, afirmando-se que (...) O processo de desenvolvimento industrial deverá ser conduzido através de progremas integrados, com prioridades para as cidades de porte médio, procurando-se uma descentralização regional e setorial da atividade econômica,(p. 34)

Mas é nesse capítulo, quando são feitas referências aos setores econômicos em que falta a presença empreendedora do Estado, que o Governo do PMDB deve preencher (...), que se manifesta de forma mais clara a diferença de enfoque entre as concepções dominantes nos início dos anos oitenta e as que o eram ao final dos cinqüenta, quando é afirmado que esse preenchimento deverá considerar as limitações das

---

[8] PMDB, Curitiba, s/d. Esta série, produzida durante a campanha eleitoral, incorporou os trabalhos de mais de duas centenas de técnicos e especialistas de todas as áreas profissionais distribuídos em doze grupos setoriais que, sob uma Coordenação Geral da Equipe das Diretrizes, no âmbito da Fundação Pedroso Horta, debateram, durante meses, os problemas do Paraná e propostas para a ação do futuro governo. entre si, com especialistas convidados, representantes de movimentos sociais e candidatos.

finanças públicas estaduais, do aparelho institucional e de *sua compatibilização com as prioridades de ordem social já definidas*. (p. 34) (grifo do autor)

Essa ordenação de prioridades é exatamente o inverso da que havia predominado entre os que formularam as propostas que configurariam o *projeto paranaense*, como veremos no capítulo seguinte.

Como se essas diferenças não bastassem, o BADEP enfrentava outra situação politicamente difícil: a crítica, generalizada entre os círculos empresariais e políticos do Norte do Paraná, de que sua ação fora de alguma forma prejudicial ao desenvolvimento industrial da região. E a base regional de Richa e de seus aliados mais próximos era exatamente o Norte. Essa percepção fora herdada da CODEPAR, e tinha como causa principal os sucessivos problemas enfrentados por empresas industriais cuja implantação fora por ela financiada, levando a concordatas, falências e ao encerramento de atividades de muitas delas, principalmente na segunda metade de década de 1960.

Ainda que muitos desses problemas pudessem ser atríbuidos a falhas da CODEPAR, na análise e acompanhamento dos projetos, bem como à inexperiência de empresários que se lançavam pela primeira vez a gerir empreendimentos industriais, a causa principal havia sido a recessão econômica atravessada pelo país à época e, somando-se a isso, a crise da economia regional provocada pela política de desestímulo à expansão da produção cafeeira adotada pelo governo federal (AUGUSTO, 1978, p 175 e ss.) Mesmo assim, o estigma permaneceu. Em trecho de artigo publicado em 1972, um dos líderes oposicionistas de Londrina, e posteriormente deputado federal, o economista Hélio Duque, retratou bem essa crítica que, aliás, se manteria recorrente - ainda que bem menos contundente - até a liquidação do BADEP:

> A história recente mostrou que nem sempre os instrumentos de planejamento estadual poderão ser as alavancas vitais para o salto integral em busca do desenvolvimento industrial. A própria CODEPAR é um exemplo magnífico dessas distorções. Ao invés de funcionar como orgão estimulador de uma política de industrialização para o Estado e, particularmente, para a Região Norte do Paraná,

> funcionou, na realidade, como terrível obstaculizador de uma efetiva prática de industrialização.[9]

Todavia, nenhuma dessas diferenças afetou de imediato a continuidade do BADEP ou sua linha de atuação. Ainda na fase de elaboração do documento de **Diretrizes** discutiu-se proposta de fechá-lo, incorporando-o ao Banco do Estado. A idéia não foi aceita[10]. O vice-governador foi indicado para sua presidência - o que confirmava sua importância[11] - e suas operações prosseguiram normalmente, ainda que se adequando no sentido de atender às demandas da nova linha de política econômica adotada pelo governo, enfatizando a capacidade de criação de empregos, dentro dos limites impostos por sua condição de banco. Essa linha foi explicitada no documento **Plano de Ação 1983/1987**, elaborado pela Secretaria de Planejamento.[12] Esse documento, que deveria balizar a ação do governo, no marco das recomendações oriundas da Equipe das Diretrizes, estabelecia o seguinte para o BADEP:

> Redirecionamento da ação indutora do Banco de Desenvolvimento do Paraná o qual se reestruturará para atender a uma gama mais ampla de investimentos industriais e terciários, com a preocupação central na geração de empregos urbanos no Paraná. Para isto o Banco se estruturará convenientemente para contemplar projetos de diferentes escalas, níveis de sofisticação tecnológica e capacidade gerencial dos empreendedores.[13]

---

[9] Citado em AUGUSTO, p. 185.

[10] Para entender a facilidade com que, no Paraná, se propunha o fechamento de um banco de fomento, é bom lembrar que, nessa época, existiam dois. O outro era o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, autarquia pertencente aos três estados da Região Sul. Criado em 1962, para financiar grandes empreendimentos de interesse regional, veio a desempenhar papel semelhante ao do BADEP. Ainda que viesse a transformar-se em um dos grandes bancos de fomento do país, sua participação e importância no Paraná sempre foi secundária, ao contrário do que ocorria no Rio Grande do Sul, onde era sediado, e, em menor escala, em Santa Catarina. Sobre sua história ver: FONSECA, 1988.

[11] O vice governador, João Elísio Ferraz de Campos, fora indicado para disputar a eleição pela facção originária do Partido Popular - PP, que se fundira ao PMDB em todo o Brasil. Era um dos políticos dessa corrente mais próximo ao seu líder, Jayme Canet, que fora governador no período 1975-79.

[12] Curitiba, Governo do Estado, s/d

[13] Idem, ibidem.

A partir desse período, mesmo funcionando normalmente, começam a ser sentidas, cada vez mais, no BADEP, as consequências de suas inadimplências *crônicas*, apesar de ter conseguido resolver ou equacionar algumas. As oscilações da economia e as dificuldades de acesso ao crédito externo tornavam cada vez mais difícil dispor de recursos que não os provenientes de repasses de fundos, principalmente os administrados pelo BNDES. Essa situação, comum a todas as instituições de fomento, fez com que se transformassem, nas palavras de muitos dos que as criticavam, em *meras* repassadoras de recursos, sem capacidade para influenciar as economias de seus estados em direções que não as estabelecidas pelas políticas do governo federal. Esse papel indutor, que havia sido uma das principais razões para a criação dessas instituições, só seria possível se os estados, seus controladores, lhes transferissem recursos a título de elevação de capital. Com a crise financeira decorrente da instabilidade econômica e da inflação, nenhum estado podia fazer isso em escala significativa, e o Paraná não fugia à regra.

Com a política de estabilização adotada em 1986, simbolizada pelo que se chamou de *Plano Cruzado*,[14] abriram-se novas perspectivas. O crescimento da demanda interna, a multiplicação de pequenos novos empreendimentos e a estabilidade dos preços reaqueceram a demanda pelas linhas de crédito do Banco. Por outro lado, a eliminação do que os economistas chamam de Efeito Tanzi,[15] elevando as receitas reais do Estado, aumentou a possibilidade de se transferirem recursos para o BADEP à guisa de aumento de capital. Esse aumento de capital realmente ocorreu nesse ano, já na gestão do vice-governador João Elísio, que assumira o cargo devido à necessidade de desincompatibilizão de José Richa, que iria disputar uma cadeira do Senado.

As eleições de 1986 foram disputadas contexto. O PMDB lançou o senador Álvaro Dias como candidato. Como Richa o fizera, e também sob a égide da

---

14 Programa de estabilização de caráter heterodoxo, em termos da teoria econômica, baseado no congelamento temporário de todos os preços e salários, estes após reajuste compensatório inicial, adotado na gestão de Dilson Funaro no Ministério da Fazenda, ao final de fevereiro de 1985.

15 O Efeito Tanzi, nome do economista que pela primeira vez o analisou, refere-se simplesmente à redução real (e, portanto, perda) de receita tributária causada pela inflação, em decorrência do tempo transcorrido entre o chamado fato gerador dos tributos (no caso dos estados brasileiros o mais importante são as vendas) e o momento em que o tributo é efetivamente arrecadado, isto é, pago e depositado numa

Fundação Pedroso Horta, o candidato organizou um Grupo de Diretrizes, formado por vinte sub-grupos setoriais, que produziram o documento **Diretrizes de Governo para debates.**[16] Divulgado em julho, foi largamente utilizado na campanha eleitoral, principalmente como base programática, nos horários gratuitos de propaganda determinados pela legislação eleitoral, na televisão e no rádio. Nesse documento, que poderia também ser estudado para retratar as ilusões despertadas pelo *Plano Cruzado*, o papel dos bancos de fomento (o BADEP e o BRDE, este no que se refere às operações de sua agência em Curitiba) era ressaltado.

No sub-capítulo Indústria, por exemplo, ao citar as exigências para o estabelecimento das condições de longo prazo para a expansão do produto, da renda e do emprego industriais, incluía:

> aprofundar as ações (...) do saneamento financeiro dos bancos estaduais de fomento, de forma a ampliar sua capacidade de mobilização dos capitais necessários aos investimentos de longo prazo em novas plantas ou na expansão das já existentes.

Previa também,

> orientar a ação operacional dos orgãos de fomento industrial no sentido de alcançar (...) uma expansão qualitativa do parque industrial, expressa por plantas com processos e produtos diferenciados e competitivos a nível nacional.

Em seguida, resgatando um dos papéis tradicionais dos bancos de fomento, como instituições que, por seus estudos e projetos, induzem, as empresas a investir na implantação ou expansão de atividades produtivas, propunha para eles uma

---

conta bancária do estado.

16 PMDB, Curitiba, 1986.

orientação centrada na identificação de oportunidades de investimentos, desde a realização de estudos de perfis industriais até a de pré-projetos de viabilidade técnico-econômica.

Finalmente, incorporando as questões prioritárias das propostas do PMDB de então, afirmava que a política industrial deveria dar ênfase à pequena e média empresa (...) induzindo investimentos em setores carentes e em regiões que ofereçam condições mais adequadas em termos de abastecimento de mão-de-obra e atendimento a seus mercados. Aí estavam diretamente atendidas as questões já referidas, centradas nos problemas do emprego e na descentralização dos investimentos. Aduzia ainda que, para alcançar esses objetivos, as instituições de fomento deverão estruturar-se no sentido de oferecer serviços de orientação ao investidor, colocando à sua disposição, inclusive, estudos de viabilidade econômico-financeira. (p. 13)[17]

O importante da análise desse documento é evidenciar como as propostas do candidato eleito em novembro de 1986 levavam em conta a utilização do BADEP como instrumento de promoção do desenvolvimento. Nesse momento, não havia ainda qualquer indício de que, em menos de cinco anos, o Banco teria sua liquidação solicitada ao Banco Central.

Os problemas do Estado e, consequentemente, do novo governo, para levar a cabo o programa estabelecido pelo documento **Diretrizes**, começaram ainda antes da transmissão do cargo. As medidas tomadas pelo governo federal logo após as eleições, com vistas a promover algumas pequenas correções no *Plano Cruzado*, principalmente com referência aos preços públicos, levaram de imediato a um salto inflacionário que não foi mais possível conter. Com o retorno das taxas elevadas de inflação, os fundamentos dos esquemas de financiamento do programa, baseados na suposição da manutenção da estabilidade dos preços, ficaram imediatamente sob ameaça. Mesmo assim a nova administração começou ainda acreditando que a estabilidade dos preços voltaria a ser alcançada. Somente com o fracasso do chamado *Plano Bresser*[18] é

---

[17] Por alguns anos, a partir de 1965, a CODEPAR já criara e operara um Setor de Assistência à Pequena Empresa-SAPE (AUGUSTO, p. 159), desativado em decorrência de sua transformação em banco.

[18] Programa lançado no início de 1987, na gestão de Luis Carlos Bresser Pereira no Ministério da Fazenda, objetivando retomar o controle do processo inflacionário, que voltara a acelerar-se com o fracasso do *Plano Cruzado*.

que começou a ficar claro para a opinião pública que isso não iria mais acontecer, e que, portanto, os crescentes problemas financeiros teriam de ser enfrentados por outras vias, que não as que haviam sido previstas.

Esse foi o momento em que se agravou a situação do BADEP. O agravamento decorreu, a príncipio, diretamente dos problemas financeiros do governo estadual. A partir do primeiro semestre de 1989, justamente quando os estados, em decorrência da promulgação da nova constituição, anteviam um crescimento de suas receitas, o Banco passou a ser um desses problemas.

O documento **Situação financeira do Estado: análises e sugestões,**[19] produzido pela Fundação Pedroso Horta em meados de 1990, com base em dados da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral-SEPL, para o então candidato ao governo, Roberto Requião, evidencia com clareza os problemas financeiros enfrentados ao longo do período de 1983 a 1989.

Por meio desse documento, verifica-se que as receitas correntes (basicamente receita tributária e transferências correntes - ou seja, recursos transferidos pela União aos estados, por determinação legal) haviam tido um crescimento real de 57% entre 1983 e 1986, principalmente no último desses anos, em decorrência dos efeitos do *Plano Cruzado*. Em 1987 e 1988 reduziram-se a apenas 73% do máximo alcançado em 1986. Uma pequena recuperação em 1989 ainda as deixou a apenas 81% desse máximo.

Trabalhando com os dados da receita total, que inclui as receitas de capital, os dados mostram uma situação ainda mais grave, pois estas eram, em 1989, 6% menores do que no ano anterior, e 30% menores que em 1986.

O documento citado apresenta um outro dado interessante: a comparação, em termos relativos, entre as receitas e as despesas totais. Por esses dados verifica-se que, no período de 1983 a 1986, estas mantinham-se sempre um pouco abaixo em relação àquelas, entre um mínimo de 99,9% e um máximo de 94,2%. A partir de 1987, a situação

---

19 Fundação Pedroso Horta, Curitiba, 1990

se inverteu, passando as despesas a superar as receitas por margens crescentes a cada ano: 12,9 % em 1987, 22,5% em 1988, e 36,1% em 1989.

Por outro lado, estudo realizado pela Secretaria da Fazenda, em 1989,[20] permite uma avaliação de como a inflação elevada era um dos fatores explicativos da queda das receitas. Os dados ali mencionados demonstram que o já mencionado Efeito Tanzi fora responsável por uma redução de 28,1% na arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM, o principal tributo estadual, em 1987, redução essa que se elevou a 39,3% em 1988. (p. 10)

Apesar disso, ainda sobreviviam as consequências das ilusões criadas com o *Plano Cruzado*. Logo ao assumir, o governo dera início à execução das obras a que se comprometera no documento de **Diretrizes**, já mencionado, e de um grande programa de pavimentação de rodovias vicinais, aprovado posteriormente, confiando em que a estabilidade da moeda voltaria a ser alcançada. Isto traduzir-se-ia na alta participação das despesas de capital, principalmente as vinculadas ao setor rodoviário, nos anos de 1985 a 1988. Estas, que haviam correspondido a 8,5% da receita total em 1985, passaram a, respectivamente, 14,2%, 18,3% e 19,4%, nos três anos subseqüentes.[21] Só voltaram a cair em 1989, para 7,8%. Essa queda não apenas marcava o fim das ilusões sobre o retorno da estabilidade dos preços, quanto refletia a impossibilidade de continuar financiando obras por meio de endividamento. Já em 1988, as despesas com dívidas, incluindo juros, encargos e amortizações, haviam crescido para 19,7% da receita (seu peso maior, nos anos anteriores, jamais passara de 15,5%), saltando para 34,9% em 1989.[22] Esse salto traduzia o recurso cada vez mais freqüente às operações de crédito por antecipação de receita, agravado pela elevação das taxas de juro, após o fracasso das medidas de estabilização que ficaram conhecidas como *Plano Verão*.[23]

---

[20] BARATTO, Gedalva, *Impacto da reforma tributária na receita disponível*, Curitiba, Secretaria da Fazenda, 1989.

[21] Fundação Pedroso Horta, Curitiba, 1990

[22] Idem, ibidem.

[23] Denominação dada pelos meios de comunicação ao conjunto de medidas anti-inflacionárias tomadas, no início de 1989, pelo Ministério da Fazenda, na gestão Maílson da Nobrega.

Essa situação das finanças do Estado refletia os problemas enfrentados pela economia do Paraná, e do Brasil, no período. Em documento intitulado *A economia paranaense no anos 80*,[24] elaborado no início de 1990, técnicos do IPARDES analisaram a evolução da economia do Paraná na década que se encerrara. Em quadro que apresenta as taxas anuais de evolução do Produto Interno Bruto-PIB estadual, em termos reais, por setor, ao longo da década, verifica-se que este apresentou redução em três dos anos referidos: 1982: - 9,5%, 1984: - 1,0%, e 1988, - 6,5, além de um ano praticamente de estagnação,1986, em que o crescimento foi de apenas 0,9%. Ainda que a média dos dez anos mostre uma taxa anual de 4,5%, não só superior à brasileira como adequada a uma região cujo crescimento demográfico era inferior a 1.0% ao ano, a constante instabilidade, principalmente na agricultura - que chegou a apresentar reduções de seu produto da ordem de 16,2% em 1986 e de 11,9% em 1988 - era um fator a mais a desequilibar as finanças públicas (IPARDES, 1990, p.11). O próprio documento reconhece os aspectos negativos dessa instabilidade, ao comentar a taxa de crescimento de 4,4% registrada pela economia, em 1989, que

> apesar da taxa relativamente expressiva, é conveniente advertir que se trata de um crescimento pontual creditado à performance de algumas atividades específicas, não vinculado fortemente a uma retomada dos investimentos produtivos ao nível do Estado. (p. 9)

Com a promulgação da nova Constituição, em 5 de outubro de 1988. passaram a vigorar novas regras para a partilha das receitas tributárias entre as três esferas de poder, beneficiando estados e municípios.[25] Essa nova situação prometia um elevação líquida da parte que caberia aos estados na distribuição da carga tributária total - com disposições que entrariam em vigor, escalonadamente, ao longo de cinco anos - ainda que

---

[24] IPARDES, Curitiba, 1990.

[25] Ver Constituição da República Federativa do Brasil, Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo I, Do Sistema Tributário Nacional, Artigos de 145 a 162.

diferenciada conforme as grandes regiões do país. No já mencionado estudo, da Secretaria da Fazenda, há uma análise pormenorizada de quais seriam as repercussões dessas mudanças no Paraná, concluindo que o impacto sobre as receitas estaduais proporcionaria uma elevação da ordem de 17,35%, a partir de 1993 (BARATTO, p. 4).

Ainda que desenhando um horizonte mais favorável, essas novas regras não resolviam a situação crítica de curto prazo, que era sentida por todas as unidades da federação, com a maioria delas tendo de enfrentar condições ainda mais críticas do que o Paraná. O que nos traz de volta aos bancos de fomento.

Em conjunturas econômicas e financeiras como as vividas pelo país nesse período, dois tipos de comportamento podem ser esperados dos agentes econômicos envolvidos no financiamento de longo prazo das atividades produtivas: as empresas mutuárias atrasam pagamentos, com o que cresce a inadimplência junto aos orgãos de fomento, enfraquecendo-lhes a posição financeira;[26] e o governos, premidos pela escassez de recursos, tendem a reduzir ou eliminar aportes de capital a esses orgãos a qualquer título, visto destinarem-se a sustentar operações cujo retorno, para o estado, só se dará a prazos muito longos.

Essa situação fez com que o Banco Central, traduzindo a preocupação governamental com a estabilidade do sistema financeiro nacional, viesse a ser frequentemente autorizado pelo Conselho Monetário Nacional a conceder empréstimos de liquidez aos bancos de fomento estaduais, obviamente com o aval do controlador, ou seja, o governo estadual. Em janeiro de 1989, o BADEP conseguiu um empréstimo dessa natureza, no valor de 60 milhões de cruzeiros (valores correntes)), por prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais três períodos de igual prazo. [27]

---

[26] Para entender melhor esse enfraquecimento é importante lembrar que, no caso de financiamentos com recursos repassados dos fundos geridos pelo BNDES, o não pagamento, por parte do mutuário, não desobriga o orgão de fomento de reembolsar os fundos nos prazos contratuais.

[27] Esses aparentemente estranhos prazos sucessivamente renovados decorriam do fato de que, simultaneamente, o governo do Estado negociava com o Banco Central uma possível incorporação de parte do BRDE pelo BADEP, e o pagamento do empréstimo estava contratualmente vinculado à conclusão dessa negociação.

Exatamente nesse momento, a situação dos bancos estaduais de desenvolvimento sofreu forte abalo. As graves dificuldades que o sistema financeiro atravessava faziam com que essas instituições tivessem que recorrer frequentemente às operações de *overnight* para fechar seus caixas, ao final de cada dia. Nessa situação, o menor indício, suspeita ou boato sobre a falta de solidez de alguma delas podia fechar-lhe o mercado. No começo de 1989 ocorreu uma situação dessas. A primeira vítima foi o Banco da Produção do Estado de Alagoas-PRODUBAN, banco estatal misto, ou seja, comercial com carteira de fomento. Liquidado extra-judicialmente pelo Banco Central, levou de roldão os que detinham haveres com ele, entre outros o BRDE, cuja liquidação foi decretada em março.

O BADEP não os detinha. Não foi portanto diretamente atingido por essa medida, mesmo porque seu recurso ao *overnight* ainda era relativamente pequeno. Foi, sim, afetado pela reação do mercado, pois este passou a suspeitar de todos os bancos de desenvolvimento, negando-se a participar com eles nesse tipo de operação.

Começaram aí dois dos encadeamentos paralelos de ações e reações que levariam ao que viria a ser a crise final do BADEP, e teriam papéis importantes no desenrolar de seu desfecho: a crescente dependência do BADEP em relação às operações de *overnight*, e o que o Banco Central viria a chamar de *problema da dualidade*, o que fundamentalmente se traduzia em que destino dar ao BRDE.

Como se isso não bastasse, em junho de 1990, a Prefeitura de Curitiba, cuja administração era de oposição, obteve liminar que a desobrigava de continuar com os pagamentos referentes à dívida da CIC, que vinham sendo efetuados regularmente, enquanto não fosse julgado o mérito do processo em que alegava não ter qualquer responsabilidade por essa dívida.[28]

E quanto às finanças estaduais, ou seja, à capacidade do controlador de dar apoio financeiro a seu banco em caso de agravamento da crise? Em primeiro lugar

---

[28] O BADEP, pelos contratos desse empréstimo, detinha procuração para reter para si parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS da quota de participação do Município de Curitiba correspondente ao pagamentos vencidos. No entanto só começou a utilizar esse poder em janeiro de 1989, quando a oposição assumiu a prefeitura. (Ver RELATÓRIO CEI-SFE, 1991, p. 7)

(como era previsível, porque seus efeitos totais só se concretizariam em cinco anos), não só não se dera a melhora esperada dadas às novas determinações constitucionais, como o pouco ganho assim obtido desaparecia com o agravamento da inflação, o que também já fora previsto (BARATTO, p. 10). Em segundo lugar, porque o Paraná, como todos os outros estados, passaria a enfrentar, a partir desse ano, as consequências da chamada *operação desmonte*,[29] promovida pelo governo federal, que incluia cortes nos repasses de recursos financeiros aos estados.

A justificativa desses cortes era a de transferir, para estes, uma ampla gama de encargos até então de responsabilidade da União, de acordo com o que estabeleciam as novas normas constitucionais. Mesmo quando os cortes foram executados em setores onde as novas partilhas de responsabilidades estavam previstas, o que nem sempre foi o caso, não foi levado em conta que estas deveriam ser negociadas e realizadas gradualmente. No discurso que justificava esses cortes, e que já fora utilizado quando das discussões sobre a partilha fiscal na Constituinte, transparecia o seguinte argumento: se os estados e municípios conseguiram aumentar sua participação nas receitas tributárias às custas da União, deveriam assumir despesas com as quais esta não mais poderia arcar. Os efeitos da *operação desmonte* não foram significativos; sua mera existência, porém, como política oficial, passou a ser mais um fator agravante no já difícil processo de administrar as contas públicas estaduais.

Antes de acompanhar como esse outro encadeamento de ações e reações levou também à liquidação do BADEP, é conveniente tecer algumas considerações, mais abrangentes do que as até aqui apresentadas, sobre o estado federado paranaense, sua organização e seu desempenho, o que permite, de um lado, melhor compreender as

---

[29] Essa foi a denominação dada ao um conjunto de medidas, diversas vezes anunciado e postergado, pelo governo Sarney, desde o início do segundo semestre de 1988. Previa, em seu esboço mais completo, a extinção de três ministérios e de quatorze orgãos federais, a fusão de outros três, o remanejamento de pessoal, a privatização de sete empresas, e o corte dos gastos com diversos programas e com os outros poderes, bem como com os repasses federais aos estados. (*Jornal da Tarde*, São Paulo, 15 de agosto de 1988). Poucas dessas medidas foram, entretanto, efetivamente levadas a efeito, a não ser no que se referiu à redução de alguns repasses aos estados.

repercussões decorrentes de sua situação financeira, e, por outro, introduzir mais um encadeamento que, mesmo de forma secundária, viria a influenciar esse destino.

Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que, desde o início da década de 1960, o Paraná havia mantido, apesar das alternâncias no poder, uma continuidade administrativa rara na história política e administrativa brasileira. E isso não somente quando mudavam os grupos no controle do estado, mas mesmo quando, como em 1983, houve mudança mais profunda na composição política do governo, com a vitória das oposições. Em parte, esse fenômeno pode ser visto como decorrente do impacto favorável do *projeto paranaense de desenvolvimento* sobre a sociedade, ainda que inclua também outros componentes explicativos, o que será discutido mais adiante.

Note-se, também, que o tamanho da máquina estatal não era exagerado. Nem os maiores defensores da iniciativa privada reclamavam quanto à sua magnitude ou ao desempenho de seus organismos, ou contra sua presença em atividades econômicas. Ao longo de todo esse período de mais de três décadas, jamais houvera denúncias de corrupção ou escândalos que comprometessem o estado em si, seus aparelhos ou seus quadros enquanto tais.

Alguns dados e informações ajudam a confirmar essas afirmativas. O número de funcionários ativos da administração direta e autárquica, em 1990, era de 97.783, um pouco menos do que os 99.120 de 1986, enquanto os inativos alcançavam a 43.030, 25,7% a mais do que quatro anos antes.[30] As despesas totais com pessoal, incluindo os repasses à administração indireta, mantiveram-se, nessa década, entre 44,1% e 54,8% das receitas efetivamente arrecadadas, com exceção de 1988 e 1989, quando esse percentual atingiu a, respectivamentre, 59,3% e 71%, quer pela queda real das receitas, quer, no último desses anos, pela entrada em vigor de benefícios estendidos ao funcionalismo pela Constituição de 1988.

---

30 Ver Mensagem à Assembléia Legislativa, 1991. Note-se que esses documentos são enviados pelo executivo, por determinação constitucional, por ocasião da abertura da sessão legislativa anual, contendo uma Introdução, que é lida pelo governador, e uma parte técnica, com informações e dados sobre as ações e obras do governo no ano anterior.

Afirme-se também que, desde há muito, o endividamento do Estado não representava uma carga anual de pagamentos superior a 15% das receitas (com a exceção dos dois últimos anos já citados, devido à queda real da receita), e que raramente era utilizado o recurso às operações de crédito por antecipação de receita, ou ao lançamento de títulos do Tesouro estadual no mercado. Essa situação, somada a uma tradição de bom pagador e de aplicador eficiente dos empréstimos contraídos com agências internacionais de fomento, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD (o chamado Banco Mundial) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID facilitava-lhe o acesso a esse tipo de crédito, de custo mais baixo e prazos mais dilatados.

Desde meados da década de 1970, a maior parte das obras de infra-estrutura e programas de desenvolvimento eram realizados com recursos dessa origem e suas contrapartidas estaduais ou municipais. Isto reforçara ainda mais a continuidade administrativa, pois entre a concepção e definição política do programa, sua negociação, a elaboração de seus projetos e dos documentos exigidos, a análise pelas equipes técnicas dessas agências, e o início da liberação de recursos, era praticamente impossível que seus resultados pudessem ser obtidos ainda na mesma gestão que, inicialmente, o propusera. Mesmo incluindo-se a mudança política decorrente da eleição de 1982, praticamente todos esses programas foram em sua maior parte executados pelos governos sucessores.

Por outro lado, as grandes empresas estatais do Paraná apresentavam situação financeira equilibrada. À exceção do BADEP, cujos problemas já foram apresentados, mas que às vésperas de sua liquidação ocupava o primeiro lugar entre seus congêneres nacionais em liberações de recursos, operações aprovadas e demanda potencial, o desempenho geral desses organismos era dinâmico e eficiente. Ao iniciar-se a década de 1990, a Companhia Paranaense de Energia-COPEL[31] era a única das empresas estaduais do setor elétrico que mantinha sem interrupções as obras de construção de uma grande usina hidro-elétrica (Salto Segredo, com capacidade para gerar 1.260.000 kW),

---

31 Fundada na década de cinqüenta, como Companhia Paranaense de Energia Elétrica, tivera sua razão social alterada, no início dos anos oitenta, como indicativo de que deveria vir a aproveitar forma alternativas de geração de energia.

além de desenvolver o mais abrangente programa de eletrificação rural do país. Paralelamente, fora iniciada, por meio de empresa estatal criada especialmente, a construção do trecho ferroviário de 250 km., de Guarapuava a Cascavel, no centro da maior região produtora de soja. Além disso, o Estado, que, já em 1986, possuía 67% da rede rodoviária de responsabilidade estadual pavimentada, com cerca de 8 mil quilômetros, a segunda do país em termos absolutos e relativos, após São Paulo, vinha investindo significativamente no programa rodoviário já mencionado. Ademais, o Paraná era o estado brasileiro que proporcionalmente mais aplicava recursos no ensino superior, mantendo, à época, três universidades, além de diversas faculdades isoladas.

Mesmo com esse padrão de desempenho, o Paraná não escapou das consequências da crise de financiamento que atingiu o estado brasileiro em todas as suas esferas, a partir dos anos oitenta. Aos poucos, as reivindicações por reformas do estado, que o tornassem mais eficiente e reduzissem seus custos, ganharam força em todo o país, evoluindo em muitos casos já na direção de propostas do que se chamou de *enxugamento*,[32] acompanhadas de críticas ao funcionalismo público e de sugestões para a redução da presença do estado.

Esse discurso anti-estatista ainda era fraco no Paraná à época da eleição de 1986. No documento **Diretrizes** (1986), o que se propunha era

> Racionalizar e tornar mais eficiente e eficaz a ação do setor público estadual, visando reduzir seus custos operacionais, a melhorar as condições de trabalho, remuneração e qualidade profissional de seus servidores e atender melhor à população. (p. 7)

Essas concepções embasaram um conjunto de mudanças de caráter pontual, consolidadas na Lei 8.485, de 3 de junho de 1987, reorganizando a

---

32 Termo utilizado principalmente pela imprensa, referindo-se, de início, à eliminação de um suposto excesso generalizado de pessoal nos quadros do setor público, e que, mais tarde, seria também aplicado à redução das funções do próprio estado.

administração pública estadual, que substituiu a Lei 6.636, de 29 de novembro de 1974, sem alterar significativamente a estrutura organizacional por ela criada.

Mas a partir de 1988, com o claro agravamento da crise de financiamento do setor público, a patente comprovação da incapacidade do governo federal de controlar a inflação, o discurso de justificação da chamada *operação desmonte* e, principalmente, a crescente popularização do discurso sobre a incompetência do estado e a excelência da iniciativa privada, e das denúncias de cunho moralista, dos quais Fernando Collor logo se tornaria o agressivo e combativo porta-voz, o governo paranaense passou a buscar soluções pelas vias que esse discurso apontava, e trouxe à baila a idéia de uma nova reforma administrativa.

Essa reforma foi a principal das iniciativas governamentais que, como foi mencionado, podem ser vistas como apontando para o *desmanche* do *projeto paranaense de desenvolvimento* bem antes da liquidação do BADEP. Não cabe aprofundar a análise do que foi essa reforma, e menos ainda seu longo e conflituoso processo de discussão, que se prolongou até meados de 1990, mesmo porque muitas das medidas que dependiam do legislativo não chegaram a ser aprovadas, sendo principalmente aplicada naquilo que era de competência exclusiva do executivo.

Uma idéia da amplitude que, de início, se pretendia dar-lhe pode ser encontrada em documento em que a Secretaria de Administração faz o relato dos primeiros estudos sobre o tema, em dezembro de 1988 (documento interno).[33] Nele se propunha a extinção de duas empresas (Mineração do Paraná S.A. e Empresa Paranaense de Turismo), da Fundação Educacional do Paraná-FUNDEPAR, da Superintendência de Controle da Erosão e Saneamento Ambiental-SUCEAM, da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, e de diversos orgãos locais das áreas fazendária e educacional. Propunham-se, também, a realização de estudos objetivando a racionalização das

---

[33] As poucas fontes sobre o que essa reforma propunha encontram-se em documentos internos: a proposta da empresa consultora, as decisões tomadas pelo Comitê Diretor do Projeto (formado pelos secretários da Administração, da Fazenda e do Planejamento e Coordenação Geral, e pelo Chefe da Casa Civil), todos de 1988, e os pareceres resultantes dos estudos técnicos realizados pela Coordenadoria de Planejamento Institucional, da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral, estes de 1989.

atividades da Secretaria de Cultura, a passagem das atividades de diversas secretarias para o setor privado, ou para os municípios, bem como a extinção da Companhia Habitacional do Paraná-COHAPAR, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, da Fundação Caetano Munhoz da Rocha, da área de saúde, e da Fundação de Ação Social do Paraná - FASPAR. Note-se que esse conjunto de orgãos, considerados extinguíveis, incluem sociedades de economia mista criadas ainda na fase inicial do *projeto paranaense de desenvolvimento* (AUGUSTO, p. 29).

A nova reforma foi apresentada como segunda etapa de um processo, tendo sido a primeira a que fora realizada no início do governo, pela Lei 8.485. Sua implementação ganhou visibilidade nos meios de comunicação, nestes estimulando, principalmente quando o discurso de Collor começou a ganhar notoriedade nacional, a degradação da imagem dos organismos e servidores públicos, na linha das acusações de incompetência, da denúncia de *mordomias*,[34] da identificação de *marajás* [35] e das insinuações de corrupção.

É interessante notar que, quando do anúncio oficial de que fora pedida a liquidação do BADEP, o ato foi apresentado como parte de uma terceira etapa da reforma administrativa.[36]

Mas é importante registrar que, apesar dessas medidas poderem ser hoje vistas como de inspiração neoliberal, sua *rationale* era outra. Após referir-se sucintamente àquelas que já haviam podido ser implementadas, na Mensagem à Assembléia Legislativa

---

34 O termo, que se referia originalmente aos serviços de manutenção de palácios, residenciais ou de despachos, bem como aos prestados gratuitamente pelo estado aos ocupantes de cargos que moravam temporariamente em residências oficiais, passou a ter conotação negativa, como símbolo de corrupção, principalmente nos meios de comunicação, a partir de várias reportagens investigativas sobre as despesas das residências oficiais em Brasília, estendendo-se depois a todo tipo de vantagem adicional temporária não-monetária dos funcionários públicos em geral.

35 Termo empregado de forma recorrente pela mídia como sinônimo de funcionários considerados como de alta remuneração, implicitamente imerecida ou ilegal.

36 Esta é mencionada em documento interno, possivelmente elaborado pela Secretaria de Administração, datado de abril de 1990, onde se prevê a extinção e fusão de alguns orgãos, mas enfatiza a alienação de imóveis, aviões e automóveis, bem como a demissão de funcionários não-estáveis. Não contém qualquer referência ao BADEP. (*Reforma Administrativa do Governo do Paraná:Fase III*, 1990)

de 1989, Dias deixa claro as preocupações que as haviam provocado, ao dizer: Falamos em contenção de despesas.[37]

2.4 - A liquidação e as dificuldades de explicá-la.

Em que pesem essa críticas, e os ataques da mídia ao setor público, o BADEP, ainda relativamente pouco atingido, continuava funcionando normalmente, dedicando-se internamente a executar medidas de contenção de despesas, maior ênfase nas cobranças de mutuários em atraso, reformulações operacionais e de organização, e redução nos efetivos de pessoal. Em meados de 1990, havia a impressão generalizada entre os quadros técnicos do Banco de que o pior já passara: a liminar obtida pela Prefeitura de Curitiba provocara o início de contatos, visando a reabertura de negociações para a solução final da pendência sobre a responsabilidade pelo empréstimo da CIC; e o Banco, autorizado pelo governo, abrira negociações com o Banco Central para resolver a questão da dívida já mencionada, decorrente do empréstimo de 1989 (e que não se resolvera porque as negociações sobre o BRDE não haviam avançado), por meio de uma nova linha de crédito -semelhante à anterior - no que agora era chamado de Programa de Recuperação Financeira-PROREF. As condições para o novo empréstimo, além das garantias normais, exigia também um programa de recuperação, firmado pelo BADEP, o Banco do Estado e o governo estadual, e um compromisso de absorção do BADEP pelo Banco do Estado, como carteira de desenvolvimento, no prazo de um ano. Essa última cláusula - decorrente das concepções dominantes no Banco Central, à época, e que se traduziam no horror à dualidade e na sedução pela idéia de bancos múltiplos - não causava preocupação, pois era vista como negociável quando o Banco superasse suas dificuldades.

---

[37] Mensagem à Assembléia Legislativa, 1989, p. III

Em 30 de agosto, como já foi mencionado, o Banco Central baixou a Resolução 1.748, determinando o lançamento na conta *créditos em liquidação* dos débitos do setor público atrasados em mais de 360 dias, e não renegociados. Essa era uma ameaça fatal. A partir dessa data - sem abandonar suas atividades normais - os quadros técnicos do Banco passaram a dedicar-se prioritariamente a conceber e executar ações destinadas a evitar o desastre anunciado.

Esse esforço, analisado *a posteriori*, caracteriza-se claramente como fruto de uma ilusão: a de que, se apresentadas soluções adequadas, o governo do Estado as adotaria, e usaria seu poder político para negociar com o Banco Central a superação definitiva da situação crítica que o BADEP atravessava, e que em grande parte vinha sendo causada pelo próprio governo.

Por que ilusória?

Analisando os diversos tipos de documentos elaborados pelo Banco, propondo ações e soluções, e confrontando-os com as correspondentes ações governamentais, vê-se o desinteresse do controlador (isto é, o governo estadual) em fazer qualquer movimento na direção sequer de examinar e entender o que lhe era proposto, como se o fechamento do Banco fosse produto de uma força da natureza, contra a qual qualquer resistência seria inútil. O mais interessante é que não se pode nem mesmo concluir que o governo quisesse que o Banco fosse liquidado: era como se esse desfecho fosse inevitável.

Entretanto, as soluções existiam. Nem todas as que foram aventadas eram financeira ou politicamente viáveis. Algumas podiam apenas traduzir o *wishful thinking* corporativo de técnicos que haviam dedicado sua vida à instituição. Mas havia as que não só eram possíveis como fáceis e politicamente interessantes. Algumas chegaram, inclusive, a estar prontas para serem executadas. Sequer mereceram análise crítica.

O documento que melhor permite deduzir essa postura ofcial é o Relatório, da Comissão Especial da Assembléia Legislativa Para Estudar o Sistema

Financeiro Estadual, já mencionado,[38] de autoria do Deputado Rubens Bueno, e concluído em 21 de janeiro. A Comissão fora criada em 28 de dezembro de 1990, e instalada em 7 de janeiro, para analisar Mensagem do Executivo solicitando autorização legislativa para que o Paraná se retirasse do BRDE.[39] Nessa última data, a futura liquidação do BADEP já havia sido anunciada pelo governador do Estado.

Essa solicitação já chama a atenção com relação às considerações feitas acima. Encaminhada em 5 de novembro, seu artigo 2º propõe que o acervo líquido do BRDE, que couber ao Estado do Paraná, seja destinado prioritariamente, ao reforço do patrimônio do BADEP. (p. 1) Isso significa que essa proposta, que beneficiaria o BADEP, foi oficializada a apenas vinte e três dias da data em que a liquidação extra-judicial do Banco seria solicitada ao presidente do Banco Central.

O Relatório mostra como essa contradição foi claramente percebida. Durante o depoimento, de um dos vice-presidentes do Banco do Estado, José Pío Martins, um dos membros da Comissão, Deputado Luciano Pizzato - PRN, comenta:

> Se o Governo queria sair do BRDE para ficar com o BADEP, eu até concordava, pois estava eliminando a dualidade. Mas extinguindo o BADEP, chegamos à nulidade em termos de desenvolvimento, pois sabemos que a filosofia dos bancos comerciais não se afina com a de Banco de Desenvolvimento. (p. 9)

Entre todas as soluções trabalhadas pelos quadros técnicos do BADEP, a mais importante - porque afastaria o risco do patrimônio líquido negativo do balanço de 1990 - e a mais viável, porque as negociações em que o BADEP participara haviam chegado a bom termo antes da data em que a liquidação foi solicitada, era a renegociação

---

38 Relatório CEI-SFE, Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, 1991.

39 A liquidação do BRDE fora transformada em regime de administração especial em 14 de março de 1990, e em junho, obcecado com a *eliminação da dualidade*, o BACEN, ao firmar com os três estados do Sul o documento pelo qual estes assumiam as dívidas desse banco com o BRDE, obteve o compromisso destes de promoverem essa eliminação até março de 1991, prazo este prorrogável. O Paraná objetivava sua saída por ser o único dos estados que teria saldo financeiro a receber, caso o BRDE fosse fechado ou o Estado dele viesse a retirar-se unilateralmente.

da dívida da CIC, com base em um acordo entre o Estado e a Prefeitura, em que ambos concordariam em assumir parte da dívida.

Essas negociações - cujos termos não cabe aqui analisar - levaram o Secretário da Fazenda do Estado, Adelino Ramos, a enviar correspondência ao Prefeito de Curitiba, em 27 de novembro, onde fazia referência ao acordo acertado entre essa Prefeitura, a CIC S/A, o BRDE, o BANESTADO e o BADEP, afirmando que a anexa minuta ressalta ainda o empenho do Poder Executivo Estadual em cooperar financeiramente nos termos ajustados, com a solução do problema, e concluia dizendo da expectativa de que o acordo possa ser implementado com a maior brevidade possível, configurando a consolidação de um evento de significação histórica para o futuro do Estado do Paraná e o Município de Curitiba.[40] No dia seguinte, o prefeito, Jaime Lerner, enviou ofício acusando o recebimento, onde afirmava que tanto quanto Vossa Excelência, compartilhamos a expectativa de que o acordo, se formalizado, obedecidas as condições ajustadas, certamente terá a significação histórica ressaltada no ofício de Vossa Excelência.[41]

Nesse mesmo dia, o Secretário da Fazenda, vindo de Porto Alegre, fez escala em Curitiba, onde recebeu esse último ofício, comunicando a concordância da Prefeitura com o acordo que evitaria a liquidação do BADEP, e prosseguiu para Brasília, onde se reuniria ao governador e sua comitiva, para a audiência com o Presidente do Banco Central, Nesta, onde o lógico poderia ter sido comunicar que a ameaça imediata sobre o BADEP estava afastada, o que ocorreu foi o pedido da liquidação extra-judicial.

As versões que circularam sobre o que ocorreu em Brasília, antes da audiência, foram múltiplas e conflitantes, não cabendo aqui investigá-las. O que se observa, no entanto, seguindo a linha de pensamento manifestada no Relatório, é que (...) O acordo, apesar de proposto pelo Estado do Paraná, estranhamente deixou de ser por ele cumprido. (p.35)

Esse acordo, pelo qual a Prefeitura assumia a responsabilidade por 40% da dívida da CIC, não seria, por si só, a solução definitiva da crise do BADEP. No

---

[40] Secretaria da Fazenda, cópia arquivada no BADEP.

[41] Relatório CEI-SFE, p. 35

entanto, ao afastar a probabilidade de uma liquidação quase imediata, por decisão do Banco Central, permitiria que se ganhasse tempo para acertar as outras grandes inadimplências, como a do Grupo Atalla e a da CODEL, e renegociar o pagamento ao Banco Central, por meio do já mencionado PROREF. Além disso, permitiria a sobrevivência da instituição até a posse do governador recém-eleito. Este, que vinha dando testemunhos públicos do importante papel que o Banco deveria desempenhar no seu governo, tanto no discurso de campanha, quanto nas discussões sobre os programas que se propunha a executar, esteve presente em Brasília e, aparentemente, aprovou o pedido de liquidação.

Algumas das outras soluções aventadas, aprofundadas e propostas pelos técnicos do Banco eram igualmente viáveis, e ainda que não pudessem ser alcançadas dentro do prazo limite, como se havia conseguido com o caso da C.I.C., abriam perspectivas de efetiva superação da crise, no médio prazo.

No caso do Grupo Atalla, promoveu-se uma retomada das negociações, e foram iniciados contatos com os outros credores. Como afirma o Relatório, com base nos depoimentos prestados à Comissão, o Banco do Brasil está gestionando ações, com o apoio dos demais bancos credores do Grupo Atalla, para equacionar a dívida daquele Grupo, via conversão de dívida externa. (p. 36)

No que se referia à CODEL, em que o devedor era o próprio Estado, as negociações defrontavam-se com a resistência da Secretaria da Fazenda em reconhecer a dívida, apesar da existência de ato do governador José Richa, assumindo-a, datado de 28 de novembro de 1985. (p. 36)

Só esses três encaminhamentos comprovam que a crise do BADEP tinha solução, dependendo apenas das decisões de seu controlador, sem que para tanto requeresse complexas ou comprometedoras negociações de caráter político. O Relatório confirma a situação financeira delicada por que o Banco passava, ressaltando a dívida com o próprio Banco Central, mas registra que este, no entanto, confirma a possibilidade de financiar o Estado do Paraná para quitá-la, em condições de prazo e taxas consideradas atraentes. (p. 32)

Se o BADEP era um instrumento importante para o desenvolvimento econômico do Paraná - e o Relatório ressalta esse aspecto várias vezes, assim como o fato de que seria, no mínimo, questionável aceitar que uma Carteira de Fomento em um banco comercial pudesse substituí-lo nesse papel - e se podia ser mantido, mesmo já às vésperas de sua liquidação, por que deixar que fosse extinto, por ação ou omissão?

Uma das razões freqüentemente apresentadas era a imposição do Banco Central no sentido de eliminar a *dualidade*. A inconsistência desse argumento não reside apenas, como já foi mencionado, em que nesse momento o governo queria eliminar os dois bancos de desenvolvimento que o estado possuía. Vai mais longe: como afirma o Relatório, O conceito de DUALIDADE é questionável, na medida em que se constata que em outras Regiões existem situações similares e nada se lhes exigiu (....) Conforme dizeres da própria Direção do BACEN, cada Estado pode ter quantos BD'S quiser, desde que os sustente.(p. 40)

Outra razão apresentada era a de que o fechamento do BADEP, ou sua incorporação ao Banco do Estado, seria decorrente dos estudos elaborados para a reforma administrativa. Durante os trabalhos da Comissão, seus membros logo se aperceberam da flagrante contradição entre essa explicação, frequentemente utilizada, tanto nos depoimentos de membros do governo quanto nas notícias divulgadas na imprensa, e a outra, igualmente citada, da imposição do Banco Central, levando o Deputado Luciano Pizzato, durante o depoimento, já mencionado, de José Pío Martins, a dizer: Se a liquidação/extinção do BADEP depende do BACEN, isto não é parte da reforma administrativa, uma vez que foge ao querer do Executivo. (p. 10).

Sobre esse ponto, e baseado nos depoimentos prestados à Comissão, o Relatório é contundente:

> Pelas informações obtidas nos depoimentos (....) conclui-se, sem dificuldades, que foi implementado pelo Executivo Estadual um processo que, a pretexto de ultimar uma reforma administrativa, se caracteriza pela ausência de uma ação planejada e devidamente aprovada pelas instâncias previstas na Constituição do Estado do Paraná.

Mais adiante destaca:

> A informação de que não existe um plano de reforma administrativa, levando à suposição de que medidas de profundo impacto aos interesses do Estado do Paraná estão sendo acionadas emocionalmente, à luz de conveniências imediatas que supostamente poderiam ser vantajosas e tendo em vista interesses políticos que extrapolam ao conhecimento da sociedade paranaense. (p. 30)

Mesmo atribuindo a contundência e a indignação que transparecem do texto à linguagem ou à postura política do relator, pode-se afirmar que essa avaliação aponta na direção de algumas pistas, ainda que não diretamente identificadas, ou mesmo não identificáveis. A decisão de solicitar ou permitir o fechamento de um banco do porte do BADEP é essencialmente uma decisão política, independentemente da legitimidade ou racionalidade das motivações que a determinaram.

Essa pista leva à terceira das razões alegadas, e que parte de um mito da época: o banco múltiplo.[42]

Esse mito, à época do fechamento do BADEP, imbricava-se, nas explicações apresentadas pelo governo do Estado, a um estudo sigiloso do Banco Mundial, que recomendaria - com a força das recomendações de uma entidade com o poder do BIRD - que o Brasil eliminasse os bancos públicos estaduais.[43] Até aí tudo era plausível. Mas o que circulava nos círculos governamentais nem sempre o era.

No seu depoimento à Comissão, em 14 de janeiro, o Secretário da Fazenda, Adelino Ramos, logo de início afirmava que

---

[42] Sobre a importância que à época era dadaa esse tipo de banco, ver, por exemplo, a reportagem **Bancos múltiplos completam um ano**, da jornalista Sônia Araripe, que inclui trechos de entrevistas com diretores dos bancos Fator, Nacional, Vega, Adolpho de Oliveira e Open. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1991.

[43] Ver, por exemplo, a notícia intitulada *BIRD sugere mais aperto em banco estadual*, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1990.

> Segundo tese do Banco Mundial, que recomenda as reformas, os Bancos de Desenvolvimento constituem uma disfunção, uma duplicidade de função. Por isso foi sugerido que fossem transformados em Carteiras de Desenvolvimento de um Banco Múltiplo que tem todas as condições de desempenhar o papel. (....) Considerando o bom conceito do Banco do Estado, tentamos desenvolver aqui um sistema financeiro que atendesse ao modelo do Banco Mundial endossado pela autoridade monetária federal. (p. 18)

Interessante notar que esse mesmo argumento seria repetido várias vezes durante o depoimento. E qual a opinião da autoridade monetária federal, que se dizia endossar esse novo sistema?

No dia seguinte, a Comissão foi a Brasília, onde ouviu o depoimento do Diretor da Área de Fiscalização do Banco Central, Eliseu Martins. Em determinado momento, este afirmou que (...) A saída do Paraná do BRDE e a extinção do BADEP para criar uma Carteira de Desenvolvimento no Banco Múltiplo são propostas que nós aprovamos. (p, 24) Mais adiante, perguntado pelo relator sobre de onde surgiu esta história de acabar com o BADEP e o BRDE para criar carteira no Banco do Estado ? respondeu: É uma proposta do Governo do Estado. Perguntado, ainda, sobre se recebeu algum documento ou estudo aprofundado e detalhado sobre isso, respondeu: Não. Só contatos pessoais. (p.27)

E o documento do Banco Mundial? Sobre isso o Diretor do Banco Central disse o seguinte:

> Quanto a um documento do Banco Mundial no BACEN que trate da superfluidade dos Bancos Estaduais cujas tarefas poderiam todas ser supridas por Bancos privados, isto não existe. O que pode existir é algum ponto em comum, alguma coincidência isolada, entre os planos do Banco Mundial e o do BACEN (pg. 28)

Só coincidência? Não, o documento, um relatório do Banco Mundial, datado de março de 1990, existia: mais adiante, o relator faz algumas menções ao que nele constava (e anexa cópia do mesmo ao Relatório da Comissão), e que merecem ser citadas:

> a) que o Banco Mundial advoga a liquidação ou privatização dos bancos comerciais estaduais e não necesariamente dos bancos de desenvolvimento;
> b) que os bancos comerciais estaduais atuam concorrendo com o segmento de bancos comerciais privados;
> c) que o repasse de créditos de longo prazo está baseado praticamente ao Sistema BNDES, apoiado em poupanças compulsórias;
> d) que o BACEN, à época, estava preparando um projeto de "equacionamento do problema dos bancos estaduais, através da sua privatização, liquidação ou reestruturação" (a parte entre aspas é cópia fiel);
> e) que, no entendimento do Banco Mundial, os bancos comerciais estaduais "não têm qualquer função econômica importante que não possa ser desempenhada pelos bancos privados existentes" (entre aspas é cópia fiel).

Isso o levava a constatar

> A desinformação que tem levado o Sr. Governador do Estado a argumentar que a eliminação dos dois bancos de desenvolvimento é do interesse do BACEN, o qual estar-se-ia louvando em condicionantes fixadas pelo Banco Mundial para financiar o saneamento do sistema financeiro estatal do País, (p. 31)

A grande contribuição da Comissão, traduzida no Relatório do deputado Rubens Bueno, para a identificação das razões que levaram ao fechamento do Banco, é a de contestar, pela demonstração de suas inconsistências, todas as razões apresentadas pelo governo do Estado para explicar e justificar sua decisão. Essa contestação é, em parte, tornada possível pelas ações contraditórias do próprio governo (como a proposta de destinar ao BADEP o acervo líquido que receberia com sua retirada do BRDE), mas o é,

principalmente, pelas contradições entre os depoimentos das autoridades e técnicos do governo e, entre os destes e o do Diretor da Área de Fiscalização do Banco Central.

O que transparece dessas contradições é que havia uma decisão governamental de fechar o Banco, decisão essa cujas razões reais não seriam, em momento algum, fundamentadas por qualquer dos depoentes. a quem cabia explicar e defender essa decisão perante a Comissão.

É justamente essa falta de fundamentação, essa displicência demonstrada pela não preparação de uma argumentação coerente, e isso exatamente no momento em que mais necessária se fazia, quando era indispensável para responder às questões levantadas pelo legislativo, que chama a atenção para a decisão em si. Isso, mais o fato de que a mesma desconsideração se deu com relação à opinião pública, como se a decisão de fechar uma instituição como o BADEP fosse prova incontestável, e auto - explicável, de eficiência e seriedade de um governo, foi o que despertou o interesse investigativo do qual esta tese é produto.

Vejamos como a falta de fundamentação coerente também está presente nos pronunciamentos oficiais. Nas Mensagens enviadas à Assembléia Legislativa, em 1988 e 1989, as principais ações do BADEP foram apresentadas apenas na parte técnica do documento. Em 1990, o BADEP foi citado na Introdução, por sua atuação ter propiciado a criação de cerca de 20 mil novos empregos e um acréscimo no ICM da ordem de US$ 144 milhões, com o comentário de que todos os resultados foram alcançados - é bom que se diga - apesar da inadimplência dos grandes devedores. (p. III) Na Mensagem de 1991, lida dez dias após a decretação da liquidação pelo Banco Central, esta não foi sequer mencionada na Introdução - onde era de se esperar o fosse - e o BADEP foi simplesmente excluído da parte técnica, como se nunca houvesse existido.[44]

O mesmo ocorreu com referência à divulgação do episódio para a opinião pública, quer nas entrevistas e pronunciamentos do governador, quer nas notícias divulgadas pela imprensa.

---

[44] Mensagens à Assembléia Legislativa, 1988, 1989, 1990 e 1991.

A decisão de Dias, de promover a liquidação do Banco ainda no seu mandato, só foi oficialmente tornada pública após reunião, por ele convocada, realizada no Palácio Iguaçú, sede do executivo, em 3 de janeiro de 1991.[45] A essa reunião, da qual participaram dirigentes de associações e federações empresariais, especialmente convidados para serem informados da decisão, seguiu-se entrevista coletiva à imprensa.

O noticiário resultante dessa entrevista permite identificar as razões então apresentadas, e que correspondiam às que seriam utilizadas pelas autoridades do governo em seus depoimentos à Comissão, com todas as contradições já apontadas, A decisão foi justificada como mais uma etapa da reforma administrativa,[46] com afirmações como: Pretendemos ter uma administração financeira centralizada e que entidades diferentes não executem a mesma função.[47] A incorporação, das funções do BADEP, por uma Carteira de Desenvolvimento do Banco do Estado, foi posta como passo importante na consolidação e fortalecimento do sistema financeiro estadual, além de que significa uma redução considerável nas despesas do Estado, devido aos altos custos operacionais e à onerosa folha de pagamento do banco.[48] Foi feita referência à tese da eficácia dos bancos múltiplos, afirmando-se que o Banco do Estado passaria a funcionar como tal. Veio à baila o conceito de dualidade, referido à existência de um banco comercial e um de desenvolvimento, o que não correspondia ao conceito, tal como utilizado pelo Banco Central.[49] O já comentado documento do Banco Mundial foi também citado: Os que hoje defendem o Sistema Financeiro defendem a extinção dos Bds, seguindo-se a a explicação de que a orientação para sua extinção era originária dessa instituição.[50]

---

45 Em início de dezembro, o governador eleito, Roberto Requião, anunciara que liquidaria o Banco, incorporando-o ao Banco do Estado, provocando algumas reações contrárias (Ver, por exemplo, entrevista de Celso Sabóia - ex-presidente do BADEP e do Banco do Estado, e ex-diretor do Banco Central e do BRDE - *Indústria e Comércio*, 7.12.1990). A partir daí, o tema começou a ser esporadicamente tratado pela imprensa, sem que o governo estadual de manifestasse (Ver, por exemplo, a matéria **Badep gera polêmica**, *Jornal do Brasil*, 18.12.90).

46 Esta seria a mencionada terceira etapa da reforma.

47 *Diário Comércio e Indústria*, São Paulo, 4 de janeiro de 1991.

48 *Indústria e Comércio*, Curitiba, 4 de janeiro de 1991.

49 Idem, ibidem.

50 *O Estado do Paraná*, Curitiba, 4 de janeiro de 1991.

governo de mentiras, divulgada pelo Sindicato dos Bancários de Curitiba.[58] Neste tipo de debate, pela própria natureza dos argumentos utilizados, são nulas as possibilidades de surgir alguma indicação esclarecedora sobre as razões do pedido de liquidação do Banco.

Uma questão importante, a respeito de todo esse debate, é verificar até que ponto, para além dos interesses políticos e corporativos que nele se manifestaram, foi possível vislumbrar a consciência de que o que estava chegando ao fim era um modelo de ação estatal pelo qual o Paraná, como estado federado, havia tomado a iniciativa, a liderança do (seu próprio) processo de desenvolvimento. (BRAGA, 1996, p. 151), ou seja, o fim do *projeto paranaense de desenvolvimento.*

Ainda que sem a utilização dessa denominação, essa consciência manifestou-se, na opinião pública,[59] principalmente entre jornalistas, empresários e profissionais, com ênfase na rememoração da contribuição da CODEPAR e do BADEP para a economia do Estado, e na preocupação sobre o desenvolvimento futuro de sua economia sem um instrumento de fomento dessa natureza.

Mas essas manifestações foram poucas. Merecem destaque, entre outras, as provenientes de alguns colunistas[60] e articulistas,[61] , assim como as de editoriais de importantes jornais locais.[62] Provieram também de empresários, como Carlos Alberto Pereira de Oliveira, por muitos anos presidente da Associação Comercial do Paraná, por vinte e quatro anos membro dos Conselhos de Administração e de Investimentos do BADEP, [63] e do já mencionado Celso Sabóia, político e executivo financeiro, cujos

---

[58] Publicada nos jornais *Folha de Londrina*, Londrina, e *Gazeta do Povo*, Curitiba, em 7 de fevereiro de 1991.

[59] O termo opinião pública é utilizado, ao longo deste trabalho, no sentido que Habermas chama de *corrente*. Para esse autor, *não só a linguagem corrente finca pé nisso (...), pois também as ciências, sobretudo Direito, Ciência Política e Sociologia, estão, evidentemente impossibilitadas de susbtituir categorias tradicionais como "público" e "privado", "esfera pública", "opinião pública", por definições mais precisas* (HABERMAS, 1984, p. 13). Por outro lado, essas manifestações aproximaram-se mais da *"publicidade" crítica* do que da *publicidade manipulativa*, segundos os conceitos desse mesmo autor (p. 274).

[60] Como os artigos de Adherbal Fortes de Sá Jr., **O tático e o estratego**, e **O hiperconglomerado**, *Indústria e Comércio*, Curitiba, respectivamente em 7 e 10 de janeiro de 1991.

[61] Como o do economista René Ruschel, **Badep, a decisão irreparável**, Idem, ibidem, 24 de janeiro de 1991.

[62] Como o da coluna **Além da Notícia**, *Gazeta do Povo*, Curitiba, 7 de janeiro de 1991.

[63] *Gazeta do Povo*, Curitiba, 18 de janeiro de 1991.

A única razão apontada que não havia sido citada nos depoimentos foi a de que, ao propor a liquidação do BADEP, o Paraná estaria atendendo ao chamamento do governo federal.[51]

Os argumentos e explicações permaneceram os mesmos, ao longo das semanas seguintes, quando o tema passou a ser intensamente debatido pela imprensa, inclusive por estar sendo simultaneamente discutido na Assembléia Legislativa. A única mudança deu-se no tipo de linguagem que o governo e a imprensa situacionista passaram a utilizar, em resposta, direta ou indireta, às críticas que o fato gerou em diversos segmentos da sociedade, principalmente entre empresários, e que se acirraram quando a liquidação extra-judicial foi decretada: foram feitas acusações sobre salários elevadíssimos; a folha de pagamentos do Banco foi distribuída à imprensa, permitindo interpretações equivocadas das remunerações de seus funcionários; o próprio governador denunciou como *imoral* a contribuição do Banco ao instituto de previdência privada de seus funcionários,[52] e afirmou que esses privilégios existiam por tratar-se o BADEP de um dos muitos feudos criados pelo regime autoritário.[53] Realçou, ainda, que o BADEP cumpriu seu papel, mas foi utilizado em operações fraudulentas (...) para o enriquecimento de empresários desonestos deste Estado.[54]

Essas afirmativas, dada a força do discurso moralista da campanha eleitoral e do governo de Collor, geraram manchetes do tipo *Badep era um verdadeiro covil para desfile de ricos marajás*, [55] e artigos assinados como *Cr$ 1.185.637,00: Os marajás do Badep* e *Um belo fundo*,[56] ou *Badep não foi nada bom, enquanto durou* [57]. Por outro lado, provocaram respostas como a *Carta aberta à população sobre o Badep: o*

---

51 *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 1991. Também em *O Estado do Paraná*, Curitiba, da mesma data.

52 Tratava-se do Instituto de Seguridade Social do Banco de Desenvolvimento do Paraná-PARSE, autorizado a funcionar em agosto de 1982 pela Portaria 3.059 do Ministério da Previdência Social, criada nos termos da Lei 6.435, de 15 de julho de 1977.

53 *Gazeta do Povo* e *O Estado do Paraná*, 9 de fevereiro de 1991.

54 Idem, ibidem, 13 de janeiro de 1991.

55 *Curitiba Hoje*, Curitiba, 9 de fevereiro de 1991.

56 Débora Iankilevich, *Correio de Notícias*, Curitiba, 6 e 9 de fevereiro de 1991.

57 Luis Geraldo Mazza, *Correio de Notícias*, Curitiba, 6 de fevereiro de 1991

artigos formam a mais bem alinhavada defesa do Banco, e a mais contundente crítica à sua liquidação.[64]

Por outro lado, como as várias razões apresentadas pelo governo do Estado, por sua diversidade, pela clara falta de fundamentação de algumas, e pelas contradições entre elas, mais confundiram do que esclareceram, já à época surgiram hipóteses alternativas de diversos tipos. Outras vieram a ser posteriormente construídas, a partir da análise do contexto político e econômico do período. As principais são, a seguir, levantadas e analisadas.

O primeiro conjunto de hipóteses, comentadas desde antes mesmo da liquidação haver sido solicitada, partia da, real ou aparente, falta de prestígio do Banco junto ao governo, e o decorrente desinteresse deste pela evolução de seus problemas, principalmente se comparado à crescente importância que era dada ao Banco do Estado. Por essa linha de interpretação, o fechamento do BADEP poderia ter sido o produto de uma trama corporativa dos altos escalões do Banco do Estado, tanto para ampliar o poder dessa instituição, quanto para tentar garantir sua sobrevivência, ameaçada pelo modelo sugerido pelo Banco Mundial e visto com bons olhos pelo Banco Central. Poderia também ser resultado do esforço do governo para fortalecer, e assim garantir a sobrevivência, do banco comercial, mais facilmente utilizável como instrumento financeiro do que os bancos de fomento.

A favor dessas hipóteses, em qualquer de suas variáveis possíveis, pode-se citar a frequente utilização, de forma depreciativa, da afirmação de que os bancos de desenvolvimento em geral eram meros repassadores de recursos, o que era verdade, mas não toda a verdade, pois o Banco também financiava projetos com recursos próprios, oriundos de outras fontes, entre as quais o FDE, em áreas como telefonia rural, irrigação e armazenagem. O mesmo pode dizer-se da constante referência ao custo do *braço estendido* do Banco do Estado que sustentava o BADEP. Também verdade, mas que tem de ser vista à luz do fato de que, para essa sustentação, eram cobradas taxas maiores do que as

---

[64] Principalmente **O Badep deve e pode sobreviver**, e **Afinal, quem fraudou o Badep?** *Indústria e Comércio*, Curitiba, 15 de janeiro e 15 de março de 1991, respectivamente.

maiores taxas de mercado, conforme depoimento do Diretor de Investimentos do BADEP, Geraldo Molina, perante a Comissão da Assembléia Legislativa (p. 8). Mais do que esses indícios, o que reforça essa linha investigativa é o conteúdo explicativo dos depoimentos do Secretário da Fazenda, e do já referido vice- presidente do Banco do Estado, ambos insistindo na inevitabilidade da liquidação, e em como a absorção das funções de fomento pelo banco comercial estadual era um objetivo maior, oriundo de poderes de autoridade incontestável, como o Banco Mundial e o Banco Central, o que o Relatório demonstra não ter um mínimo de fundamento.[65]

Outra hipótese foi a de que o pedido de liquidação teria sido fruto do convencimento do governador de que efetivamente não teria condições políticas para impedir que o Banco Central a decretasse, preferindo então assumí-la, como se fosse iniciativa sua. Sobre isto, o Relatório traz um indício interessante, ainda que não necessariamente significativo. No depoimento de José Pío Martins encontra-se a seguinte afirmação: Quando a liquidação era inevitável, o Governo do Estado tentou tirar vantagem, fazendo uma série de exigências para apoiá-la. (p. 9). Houve ainda comentários esporádicos na imprensa, mas no sentido oposto: em um jornal especializado, por exemplo, dizia-se que era interpretação corrente no Banco Central de que o governador encontra-se sem condições políticas para mandar cobrar judicialmente os créditos do Badep, e gostaria que o BC intervisse no banco para assumir a responsabilidade.[66] Podem não passar de especulações, justificáveis pelo inusitado da forma como a liquidação fora solicitada. Mas há fatos ocorridos nesse período que justificam investigar na direção dessa hipótese, ainda que sempre levando em conta que, se houvesse sido aceito o acordo sobre a dívida da CIC, o Banco Central não teria por que liquidar o BADEP.

Por outro lado, acontecimentos simultâneos põem em questão em relação a quem, ou o que, o governo do Paraná não disporia de condições políticas. Com efeito,

---

[65] Por duas vezes, o Relatório faz referência a uma empresa de consultoria (ps. 29 e 43), suspeitando de suas ligações com dirigentes do Banco Central, e sugerindo investigação sobre seus contratos no Estado. Com efeito, esssa firma era de há muito contratada como consultora do Banco do Estado, e participara, por outro contrato, da segunda fase da reforma administrativa. Como não houve qualquer investigação, jamais se saberá se desempenhou algum papel em tudo isso.

[66] *Diário Comércio e Indústria*, São Paulo, 7 de janeiro de 1991.

em setembro de 1990, o Banco Central liquidara os bancos estaduais do Piauí, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, bem como a Caixa Econômica de Goiás. Isso provocara reação política imediata nesses estados. O governo do Piauí conseguiu sustar a liquidição com uma liminar obtida na Justiça Federal de Brasília e, em colaboração com a Associação Brasileira de Bancos Comerciais Estaduais-ASBACE, de técnicos da Universidade de Brasília e do Sindicato dos Bancários, preparou documento propondo a reabertura do Banco, encaminhado pelo governador Alberto Silva ao Banco Central, em dezembro.[67] Os governos do Rio Grande do Norte e da Paraíba também reagiram. O primeiro conseguiu liminar de suspensão da liquidação no começo de janeiro e, no mesmo período, o governador paraibano Ronaldo Cunha Lima já iniciara contatos com o Banco Central, no mesmo sentido.[68] Esses bancos sobreviveram. Como comentou, durante um dos depoimentos, o Deputado Algaci Túlio, membro da Comissão: Enquanto o Nordeste lutou por suas instituições de fomento, no Sul nós fazemos o contrário. (p. 15)

Como não é possível argumentar que o governo do Paraná, dado o peso político e econômico do Estado, pudesse ter menos influência política do que os estados mencionados e, como pelo que o Relatório da Comissão Especial revela, até às vésperas do desenlace, a ameaça de liquidação por iniciativa própria do Banco Central poderia ter sido afastada, essa hipótese, pode, em princípio, ser descartada, pois havia possibilidades técnicas e politicas para evitar a liquidação, só que elas não foram exploradas. A não ser que, por razões desconhecidas, o governo efetivamente não se sentisse com força para enfrentar o Banco Central, ou não desejasse fazê-lo.

Ou, talvez, o pedido de liquidação seria uma tentativa de mostrar apoio às políticas econômicas, de cunho privatizante, defendidas pelo governo Collor? Um indício nessa direção é a incorporação, pelo governo do Paraná, da linguagem utilizada pelo então presidente; outro, o já mencionado atendimento ao chamamento do governo federal.

---

67 *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 8 de janeiro de 1991.
68 Idem, ibidem, 16 de janeiro de 1991.

2.5 - Comentários finais.

Até aqui, procurei sintetizar o que denominei de liquidação anunciada. Agora é possível dar melhor resposta à questão posta inicialmente, sobre a inevitabilidade da liquidação em face dos problemas enfrentados pelo BADEP, que inviabilizariam qualquer outra solução. Pelos dados, informações e fatos analisados, novamente, e com melhor embasamento, a resposta permanece sendo pela negativa.

No entanto, o BADEP foi liquidado.

Concluídos os trabalhos, elaborado o Relatório, com o parecer do relator, foi o mesmo apresentado à Comissão, em 21 de janeiro, e seus membros o aprovaram por unanimidade. Encaminhado ao plenário, foi votado no dia 23 e, dada a maioria favorável ao governo, rejeitado por 26 votos a 12. Com esse resultado, o governador sentiu-se autorizado a encaminhar ao Banco Central o pedido oficial da decretação da liquidação extra-judicial. Treze dias depois, em 5 de fevereiro de 1991, esta era decretada. Expressamente a pedido.

Concluímos, assim, a apresentação dos elementos que constituem o problema central desta pesquisa: o processo que levou à liquidação do principal instrumento de ação estatal na implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, e que o simbolizava mais do que qualquer outro aparelho de estado. Dessa apresentação pode-se concluir, como o fizeram o relator da Comissão da Assémbléia Legislativa e parcelas da opinão pública, que as razões apresentadas pelo governo estadual, para explicar sua decisão, foram insuficientes, contraditórias e mal fundamentadas. Vimos, também, como o caráter insatisfatório dessas razões levou ao surgimentos de hipóteses explicativas alternativas, que serão exploradas na sequência desta tese.

Mas, para poder fazê-lo, o primeiro passo será o estudo dos antecedentes históricos dos fatos aqui narrados, bem como dos atores sociais neles envolvidos, e dos

processos sociais e políticos que levaram à concepção e implementação do *projeto*, assim como da história da constituição e evolução da base econômica do Paraná, e de como se desenvolveu sua interação com o restante do Brasil, e com o exterior.

O próximo capítulo começa pela análise do contexto que levou à concepção do projeto. Remeto-me, em seguida, ao passado, para entender melhor a origem dos principais atores sociais que dele participaram, seus papéis, seus objetivos, e suas contradições.

3. Os atores sociais e a concepção do *projeto paranaense de desenvolvimento.*

Ao aproximar-se o final da década de 1950, começou a manifestar-se, entre alguns políticos e intelectuais, bem como em meios jornalísticos e acadêmicos, principalmente entre os que viviam no que se convencionou chamar de *Paraná Tradicional*,[1] crescentes preocupações com os caminhos que vinham sendo trilhados pelo Estado e pelas perspectivas de seu futuro. Elas contrapunham-se à euforia ufanista que dominara esses mesmos círculos a partir da rápida expansão da cafeicultura, e da magnitude das riquezas e das transformações que esse processo econômico criava e provocava. Essas preocupações eram, de certa forma, decorrentes desse mesmo processo, à medida em que este passara a ser melhor compreendido em suas consequências e perspectivas, negando e superando gradualmente a euforia inicial.

Podem ser identificadas duas motivações principais para explicar esse posicionamento crítico em relação ao processo expansivo por que passava a economia estadual.

Em primeiro lugar, o fato de ser entendido como comandado *de fora*, ou seja, de tratar-se de um prolongamento, em território paranaense, de uma economia vista como *paulista*, o que, em muitos aspectos, correspondia à realidade: não apenas a expansão da cafeicultura dera-se a partir de São Paulo, e os fluxos comerciais do

---

[1] Este é um conceito que vai sendo construído a partir do processo de expansão econômica e populacional decorrente da expansão da cafeicultura no norte do Estado, e se modificará com o tempo. Nesse momento, ainda pouco elaborado, correspondia a tudo o que existia *antes* dessa expansão.

chamado Norte eram muito mais fortes com São Paulo e Santos do que com Curitiba e Paranaguá; o mesmo acontecia com relação aos vínculos culturais.

Quanto a estes, as preocupações maiores centravam-se no fato de que a grande maioria da população que migrava para a região, atraída pelas oportunidades que a economia cafeeira oferecia, provinha de São Paulo, com os fluxos migratórios originados em Minas Gerais e nos estados do Nordeste também participando de forma significativa (CANCIAN, 1981, e PADIS, 1981).

O crescimento populacional, assim como a mudança na base econômica, traziam ao plano da opinião pública o debate sobre o significado e o conteúdo da *identidade* paranaense e as preocupações com sua sobrevivência. Essa era uma questão inerente a uma sociedade pequena, com pouca expressão política e cultural no âmbito nacional, e que já enfrentara a absorção e incorporação dos fluxos migratórios europeus que haviam chegado a partir da segunda metade do século XIX, e que agora voltava a defrontar-se com uma nova expansão populacional, esta de magnitude ainda maior.[2]

No plano político a preocupação era ainda maior, na medida em que a região cafeeira já alcançava a metade da população total do Estado, com um eleitorado ainda fortemente influenciado pelas suas origens e desvinculado das facções que dominavam o *Paraná Tradicional*. Os resultados das eleições presidenciais de 1955 são um exemplo das causas dessas preocupações: Adhemar de Barros, cuja base eleitoral era São Paulo, perdeu em todas as outras regiões, vencendo apenas no chamado Norte Cafeeiro, de onde provieram mais da metade de seus votos e, com isso, foi o mais votado no Estado.[3] Outra era o fato de que a região já manifestava ambições separatistas, consubstanciadas em movimento que defendia a criação do Estado do Paranapanema (AUGUSTO, 1978, ps. 32 e ss.).

A segunda motivação principal decorria da contradição existente entre o processo de desenvolvimento capitalista que ocorria na economia brasileira como um

---

[2] Para compreender como essa questão era tratada, à luz do conjunto de idéias que configuram o *paranismo*, ou seja, a afirmação dessa identidade, ver CARNEIRO, David, 1944; LINHARES, Temístocles, 1985 [1953]; e, MARTINS, Wilson, 1989 [1955].

todo, fundado na expansão e diversificação do setor industrial, e o que era especificamente dominante no Paraná há duas décadas - comandado pela expansão das atividades agro-exportadoras. Em outras palavras, enquanto o país avançava no caminho da industrialização, com forte participação estatal e crescente fortalecimento das frações industrial e financeira da burguesia, bem como dos segmentos rurais voltados para o mercado interno, o Paraná alcançava o auge da expansão de uma economia de tipo primário-exportador. No plano político, isso se traduzia no enfraquecimento, no Estado, exatamente das frações de classe que se fortaleciam no centro dinâmico do país. No plano ideológico e do discurso político, a defasagem tornava-se clara: a ideologia desenvolvimentista, já hegemônica no discurso oficial do governo de Juscelino Kubitschek, mal aparecia nas ações e falas dos que detinham o poder político no Estado. Aqui predominava, ainda, o discurso da ocupação e do povoamento do território.[4]

Nas manifestações da opinião pública, essas preocupações apresentavam-se sob diversas formas que, muitas vezes, entremesclavam e confundiam as duas motivações principais acima esboçadas e incorporavam outras, advindas de interesses locais ou de classe, de caráter específico. Os temas principais centravam-se na necessidade de contraposição ao que era visto como dominação dos interesses econômicos e políticos de São Paulo, e na crítica e oposição às políticas econômicas do governo federal que, segundo essa concepção, *tolhiam* a continuidade do crescimento do Paraná e de sua riqueza.

Entre os mais freqüentes, e de maior repercussão, à guisa de exemplo, podem citar-se: a oposição ao que era conhecido como *confisco* cambial,[5] visto como mecanismo perverso para retirar recursos da cafeicultura do Paraná e utilizá-los em gastos

---

[3] IPARDES, 1989, p.177

[4] Ver IPARDES, 1989

[5] *Confisco* cambial era a denominação dada pelos cafeicultores à diferença entre o tipo de câmbio utilizado na exportação do café e o que era aplicado na remuneração dos produtores. Implantado a partir de 1949, fundamentalmente para enfrentar as dificuldades no balanço de pagamentos enfrentadas pelo Brasil, esse mecanismo transferia recursos do setor rural para o governo, primeiramente para custear as políticas de defesa dos preços internacionais do produto, sendo posteriormente utilizado, em quantidades crescentes, para o financiamento de investimentos estratégicos, públicos ou privados. (Ver: DELFIM NETTO & PINTO, 1973)

improdutivos que beneficiavam outros setores ou regiões; a percepção de que, no Paraná, ao contrário do que ocorrera em São Paulo, onde a riqueza gerada pelo café fora aproveitada para promover a industrialização, ela era desviada para outros estados; a insatisfação com o fato de que o Paraná, entendido como o maior gerador de divisas para o país,[6] era obrigado a comprar produtos manufaturados nacionais, mais caros e de menor qualidade do que os estrangeiros; a crescente consciência da instabilidade da economia cafeeira, devida tanto às geadas quanto às flutuações dos preços no mercado mundial; o receio de que a identidade cultural do Estado viesse a ser diluída por uma crescente maioria de migrantes de outras regiões (já começava, nessa década, a colonização, das regiões ocidentais do Paraná, por migrantes originários do Rio Grande do Sul); e, o entendimento de que a força e a presença do Paraná, no cenário político nacional, eram desproporcionalmente pequenas em relação à sua riqueza e a seu potencial, o que seria, simultaneamente, causado e comprovado pela ausência quase absoluta de paranaenses nos cargos e posições onde efetivamente se tomavam as decisões vitais sobre a economia brasileira.

Todas essas manifestações convergiam para um resultado comum: que o Paraná estava correndo grande risco de perder a oportunidade histórica de fortalecer e consolidar sua economia, nos moldes em que o Brasil o vinha fazendo, pela via da industrialização e do desenvolvimento econômico.

Mais adiante, veremos os conteúdos, os conflitos políticos e os atores sociais que participaram no debate desses temas e na capacidade que tiveram, ou não, de incorporar as propostas derivadas de seus interesses nas políticas que conformariam e implantariam o chamado *projeto paranaense*. Por agora, analisaremos como e onde esse debate ganhou mais força e profundidade, gerando o que poderíamos chamar de primeiro esboço, razoavelmente coerente, do que seria o *projeto*, tal como que veio a ser construído como resultado das ações e políticas seguidas a partir de 1961.

---

[6] Essa interpretação baseava-se no fato de que, entre os portos brasileiros, o que apresentava maior saldo, dos valores das exportações sobre o das importações, era o de Paranaguá. Não levava em conta que este não era tradicionalmente um porto importador, nem tinha estrutura para desempenhar esse papel, ao

O estado paranaense possuía, desde 1955, como orgão de planejamento econômico, a PLADEP, mencionada no capítulo anterior. Como as eleições deram a vitória à oposição, ainda que mantida, a instituição foi inicialmente marginalizada na gestão seguinte[7]. Essa marginalização transformou-a, na prática, em algo muito mais próximo a um centro de estudos e pesquisas sobre a economia estadual, e sobre o que hoje chamaríamos de políticas públicas, do que em orgão de planejamento propriamente dito, mantendo-se assim distante das exigências e pressões do cotidiano governamental. Nessas condições, dedicou-se à realização de estudos sobre a economia do Estado e suas potencialidades, bem como a elaborar projetos para a ação pública em todas as áreas de responsabilidade estatal, transformando-se no *locus* privilegiado do debate sobre a situação do Paraná e de suas perspectivas futuras. Os estudos e projetos produzidos por sua equipe técnica multidisciplinar, permanentemente reforçada por especialistas dos orgãos governamentais, do mundo acadêmico e de setores privados, bem como as discussões que realizou com membros da sociedade civil, forneceram os alicerces sobre os quais seriam elaboradas as propostas que, mais tarde, configurariam o eixo principal do que viria a ser o *projeto paranaense de desenvolvimento*.

Alguns trechos extraídos dos documentos produzidos pela PLADEP nesse período, por seus técnicos ou em colaboração com os de outras instituições, permitem perceber em que direção avançava a busca de soluções e propostas para superar as preocupações mencionadas.

Já no início de 1958, em documento elaborado sob a coordenação de técnicos da PLADEP, para ser apresentado pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP à Conferência Internacional de Investimentos que se realizaria em junho em Belo Horizonte, afirmava-se que

---

contrário de Santos e do Rio de Janeiro.

[7] A PLADEP, ainda que oncebida no governo de Bento Munhoz da Rocha, foi criada na gestão de Adolpho de Oliveira Franco, eleito para completar o mandato do primeiro quando este renunciou, em abril de 1955, para desincompatibilizar-se para eventual disputa à vice-presidência nas eleições desse ano. No plano estadual, nessas eleições, elegeu-se governador o candidato oposicionista, Moisés Lupion (PSD), que já o fora no período 1947-1951. Esses personagens, e seus papéis no período abrangido por esta tese, serão estudados mais adiante.

> O progresso do Paraná se processou espontânea e ràpidamente deixando os Poderes Públicos defasados quanto à satisfação das necessidades de serviços sociais básicos das novas estruturas econômicas e sociais.
> Não foi pequena a contribuição, indiscutìvelmente necessária, do setor primário, aí estando presente o Paraná com grande ponderação, ao desenvolvimento industrial do Brasil. Todavia, sente-se hoje (mais ainda no futuro) a falta de inversões maciças nos setôres básicos da economia paranaense.
> Tomou consciência o Estado do Paraná que seu progresso não pode se fundamentar somente na produção primária e sofrer mais intensamente que a Nação em seu conjunto, as consequências das flutuações da sua procura e de seus preços.
> (...) Torna-se imprescindível, portanto, que parte da renda transferida do Estado retorne à região sob forma de investimentos, principalmente nos setores da energia e dos transportes, a-fim-de proporcionar a infraestrutura necessária à sua industrialização. (FIEP, 1958, p.4)

Nesse texto já se evidencia a direção geral que vinham seguindo as reflexões e debates centralizados na PLADEP, bem como as bases sobre as quais seriam concebidas as soluções e propostas que, por sua vez, conformariam os alicerces do que viria a ser o *projeto*.

Em outro documento, *Introdução ao Programa*, conhecido como Estudo 23 [8], o conteúdo das propostas já é mais facilmente identificável. Em seu estudo sobre o tema, Maria Helena Augusto cita vários trechos em que os contornos finais do *projeto* já estão definidos.

A autora destaca, em primeiro lugar, como a superação das preocupações com o futuro já eram vistas como

---

[8] O título completo do documento é *Programa Governamental de Desenvolvimento Econômico, Volume I, Introdução ao Programa*. De acordo com a lei que a criara, a PLADEP tinha como eixo principal de trabalho a elaboração de um programa com essa finalidade. O Programa nunca chegou a ser concluído: seu resultado final deveria ter sido apresentado em dez volumes, nove dos quais tratariam da ação do estado nos setores de sua responsabilidade, e o primeiro apresentava a visão global da situação do Paraná e as propostas e objetivos de caráter global. Por outro lado, esses trabalhos, bem como outros estudos e pesquisas realizados por suas equipes técnicas, eram, ao ser publicados, numerados de forma sequencial. (Ver PLADEP, 1959, primeira contracapa)

> indissoluvelmente ligadas às possibilidades de uma industrialização intensiva e extensiva do estado. No entanto, esta, para que se realize, necessita de uma atuação direta do aparelho estatal; é através de sua ação modernizante, racional e dinâmica que tal objetivo - o desenvolvimento do estado via industrialização - será alcançado.(1978, p. 26)

Em seguida, realça o surgimento de uma tématica que até então não aflorara, mas que viria a ter lugar permanente no discurso oficial de apresentação, gestão e defesa do *projeto*, a de seu caráter técnico:

> Aliada à crença da necessidade de participação do aparelho estatal na promoção do desenvolvimento, evidencia-se a necessidade de essa atuação se desenvolver em plano mais "técnico" que "político". Modernização e racionalização do aparelho estatal, nesse plano, significam "tecnificação" de seu conteúdo, ou seja, maior "neutralidade" face aos grupos em presença de tal forma que sua eficácia seja maior. (p. 26)

O último documento da PLADEP desse período, *Análise da Economia Paranaense*, conhecido como *Estudo 40*, publicado no início de 1961, após cerca de dois anos de pesquisas e debates, encerra a fase de discussão e formulação de propostas. Apesar de não fazer parte do Programa mencionado, incorpora muito do que fora para ele preparado e, de certa maneira, o sintetiza. Pode-se afirmar que é como um retrato do *projeto paranaense de desenvolvimento*, com suas análises e objetivos, tal como saiu do debate entre técnicos do setor público, especialistas e representantes da sociedade civil.

Em seu livro, Maria Helena Augusto dá-lhe importância como tal, bem como ao *Estudo 39 - Objetivos de um Programa Governamental para o período 1961/1965* - que foi a publicação antecipada de suas propostas, como fecho ao Programa nunca concluído, citando-os diversas vezes, ao analisar a formulação do *projeto* e a situação do Paraná à época da criação da CODEPAR.

Há dois trechos do *Estudo 40* que também merecem citação, principalmente por evidenciarem o caráter de classe que foi revestindo o *projeto* à medida que se chegava ao fim dos debates que o configuraram. O primeiro, porque introduz, como objetivo, algo que até então ainda não aparecera, e que se transformaria, mais tarde, em uma das peças-chaves de sua execução:

> A criação de um Banco Regional de Desenvolvimento Econômico,[9] estabelecendo um mercado de capitais, e através de sua política de crédito, incentivando a implantação e expansão de indústrias favoráveis ao desenvolvimento econômico e social da região é u'a medida governamental básica. Tal política tornar-se-ia efetiva, tão sòmente se paralelamente houvesse aumento de oferta de energia e melhoria das condições de transporte (p. 16).

O segundo, porque antecipa o *estilo de desenvolvimento* que caracterizará o *projeto*, ao propor o caráter subordinado dos gastos públicos com o que chama de "objetivos de caráter mais diretamente social", quando afirma que

> O atendimento da demanda existente nestes setôres é função da capacidade do setor público de nêles realizar investimentos. Como essa capacidade é, por sua vez, função do desenvolvimento econômico do estado, êsses setôres deverão ser atendidos até o limite das possibilidades do setor público de nêles investir sem prejudicar seu esfôrço no setor de investimentos básicos, (p.19)

A partir desta apresentação das propostas resultantes dos estudos e debates que, na PLADEP ou por sua intermediação, procuraram superar as preocupações com o futuro da economia paranaense, fica claro que o objetivo principal fixado é o do desenvolvimento econômico, a ser atingido por meio da industrialização. Fica também

---

[9] Para que se evitem confusões com o significado do termo *regional*, vale lembrar, conforme destacou Maria Helena Augusto, que: *"É interessante observar que, em grande parte dos trabalhos que discutem a economia paranaense, a referência não é estadual, mas regional; aliás, ambos os têrmos aparecem como sinônimos"* (1978, p. 54)

claro que ao estado, por seus aparelhos já existentes ou a serem criados, cabe não somente fomentar a industrialização, como assumir a responsabilidade pelos investimentos e políticas que a tornem viável, inclusive em alguns setores produtivos (como o de produção de energia, por exemplo).

Como se pode ver, isso correspondia ao que era, à época, a proposta dominante no cenário nacional, onde a chamada ideologia desenvolvimentista tornava-se hegemônica, com forte embasamento teórico no pensamento cepalino. O que precisa ser melhor explicado, é o porquê dessa proposta ser, no Paraná, algo novo. Dito em outros termos, identificar as causas que faziam com que esse Estado pudesse ser visto como marginalizado do processo de desenvolvimento do Brasil.

Por outro lado, nos textos analisados, nota-se a ausência de qualquer referência direta à atração de capitais para a industrialização proposta. Uma curta referência pode ser encontrada no já mencionado documento preparado para a FIEP, com vistas à Conferência Internacional de Investimentos, onde é dito que sua finalidade é

> receber a visita de orgãos categorizados da indústria estrangeira e especialmente de homens de negócios (...) para que, ali, apreciem e debatam interêsses mútuos no sentido de investir capitais em boas fontes de garantida aplicação (...) (1958,p. i).

Outra única referência a fluxos de capital é encontrada na Apresentação do *Estudo 40*, e seu conteúdo pode ser significativo, pois afirma que

> Não dispondo o Paraná de infraestrutura econômica que lhe possibilite u'a maior industrialização (...) o pequeno mercado de capital existente é utilizado no sentido de captar as poupanças internas e canalizá-las para fora da região ou, simplesmente, para serem empregadas em atividades de caráter especulativo.(PLADEP, 1961)

Este conjunto de afirmações aponta para alguns marcos referenciais que enquadram a visão a que se chegava, após os estudos e debates aqui tratados, com respeito às alternativas que então se apresentavam ao Paraná: precisava industrializar-se, seguindo um modelo de desenvolvimento nos mesmos moldes em que isso vinha sendo feito em termos do país como um todo. A maior dificuldade localizava-se nas deficiências da infraestrutura econômica, e sua superação só podia ser promovida por investimentos públicos diretos, principalmente na produção de energia e na construção de vias de transporte. Se isso fosse feito, o capital local não mais canalizaria seus lucros para fora da região ou para atividades de caráter especulativo, voltando-se para investimentos produtivos no próprio Estado, principalmente se, além disso, fossem criados mecanismos estatais que fomentassem diretamente a acumulação interna de capital. Capitais externos seriam benvindos, mas a burguesia local se entendia como capacitada para a tarefa.

Surge aqui, como protagonista, a burguesia referida no início desta tese. Ao procurar identificar quem, entre os atores sociais, mais se interessou e se beneficiou com o *projeto paranaense de desenvolvimento* (para podermos entender as razões de seu posterior abandono), a fala encontrada nesses documentos é precisamente a de uma burguesia consciente de seus interesses, com clara visão do papel que espera do estado, e habilmente apresentando seus objetivos como os da sociedade como um todo.

Quais suas origens e, principalmente, suas potencialidades para executar essa tarefa? Se as tinha, porque não havia ainda definido e imposto seus objetivos à gestão do estado após quase uma década de *desenvolvimentismo* no Brasil? Essas questões, que estão na origem do *projeto*, são as que procuraremos responder agora, por meio de rápidas considerações sobre a evolução econômica, social e política do Paraná, até o final da década de 1950.

3.1. O início da formação econômica, social e política do Paraná

A construção do que hoje podemos chamar de sociedade paranaense começou em meados do século XVII, com a descoberta de ouro de aluvião nos rios que desaguam na baía de Paranaguá. Formou-se aí uma pequena economia primário-exportadora, baseada inicialmente no trabalho livre de garimpeiros e faiscadores. Com seu crescimento, foi organizada, pelas autoridades coloniais, com base na predominância do trabalho escravo, ligando-se, por via de Portugal, com o capital mercantil europeu. Antes do final desse século, garimpeiros e faiscadores subiram a Serra do Mar e encontraram ouro nos rios que formam as cabeceiras do Iguaçu, já no chamado Primeiro Planalto, onde surgiram pequenos arraiais e vilas em torno dos garimpos, uma das quais viria a ser Curitiba[10].

Mas essa economia teve curta duração. O esgotamento dos aluviões reduziu a produção a níveis mínimos, tanto no litoral quanto no planalto. Isso levou. de um lado, à extinção da Capitania de Paranaguá, em 1710, anexando-se a região à de São Paulo (MARTINS, s/d). De outro, à tranformação do conjunto de pequenas atividades agrícolas e artesanais, que haviam surgido para abastecer o mercado das lavras, em uma economia de subsistência, quase inteiramente isolada e à margem da economia colonial.

Essa economia de subsistência, cujo maior segmento localizava-se ao redor de Curitiba, tinha o cultivo de trigo e a criação de bovinos como atividades principais. Sua base social assentava-se sobre as sesmarias que haviam sido doadas aos primeiros ocupantes, que incorporavam um número variável de agregados. Os escravos eram poucos, principalmente porque a baixa produtividade não permitia sua aquisição. À margem dessas propriedades sobreviviam homens livres, que cultivavam a terra como simples ocupantes, ou se dedicavam à caça, à pesca e à exploração das florestas, além de

---

[10] Ver: MARTINS (s/d), WACHOWICZ (1967) e, principalmente, CARNEIRO (1962)

garimpeiros e faiscadores nos poucos aluviões ainda em produção. Reproduzia-se, assim, com a decadência da exploração de base mercantil, um tipo de organização social comum em áreas não-dinâmicas da economia colonial.

Ao longo do século XVIII, essa economia expandiu-se lentamente, pela ocupação de novas terras, tanto no planalto curitibano, quanto nos chamados Campos Gerais do Segundo Planalto e nos campos de Guarapuava, no Terceiro. Com isso consolidou-se uma economia baseada na pecuária bovina extensiva, de baixa produtividade, com a propriedade concentrada nas mãos dos que as haviam recebido por doação real ou ocupado e legitimado no processo de incorporação de novos territórios. Esses, que chamaremos de proprietários de terra dos Campos Gerais (região onde se concentrava a maior parte das propriedades e onde se gerava a maior parte da riqueza), começavam a conformar uma classe dominante de caráter patriarcal e patrimonialista, do mesmo tipo que já desde então se encontrava nas demais regiões onde predominava a atividade criatória, tanto no Brasil quanto em toda a América do Sul.

Paralelamente a isso, a partir da década de 1730, desenvolveu-se, rapidamente, novo tipo de economia, que criou condições para o surgimento de outra forma de acumulação de riqueza. Gerou-se assim um novo ator social, com atividades de caráter diferenciado, ainda que imbricado na classe dominante mencionada.

Trata-se do que ficou conhecido, na historiografia paranaense, como *tropeirismo*. Essa atividade centrava-se no comércio inter-regional de animais. Sua origem decorreu do surgimento da economia de mineração centrada em Minas Gerais. A rápida expansão dessa economia, e o igualmente rápido crescimento demográfico das regiões mineradoras, combinados com sua localização distantes dos portos, e deles separadas por terras acidentadas, gerou uma crescente demanda por animais de carga. Estes, principalmente muares, representavam a forma mais eficiente de ligação com os portos marítimos, principalmente para a importação dos bens que essas regiões demandavam.

As regiões mais acessíveis para a obtenção desses animais localizavam-se nos pampas entre ambas as margens do Rio Uruguai e o Prata, principalmente às margem das lagoas Mirim e dos Patos, no extremo sul da então Capitania de São Pedro. Inexistindo caminhos seguros por terra, o comércio foi inicialmente feito por mar, de Laguna para o Rio de Janeiro. Como esse tipo de transporte tinha custo elevado devido às perdas, desde cedo foram enviadas expedições oficiais para encontrar um caminho terrestre entre Curitiba e a região do Guaíba, o que foi conseguido no início da década de 1730. Era o chamado Caminho do Viamão, começando nessa localidade e indo até Sorocaba, onde se realizava uma grande feira anual de animais, ponto de encontro dos tropeiros, que os traziam do extremo sul, e dos compradores, que vinham desde a região das minas. (SIMONSEM, 1957 e CARNEIRO, 1962)

O ator social dominante nessa economia era o tropeiro que, proprietário de terras ou não, agia como comerciante. Pessoalmente, ou por meio de prepostos, ia com seus trabalhadores (agregados, escravos ou parceiros menores) - ou os enviava - até as regiões de criação, onde os animais eram comprados e, formada a tropa, tangidos até Sorocaba, com longas paradas em invernadas nos campos dos planaltos meridionais, onde se dava a recuperação do peso dos animais.

Nem todo tropeiro era proprietário de terras na região, muitos sequer em qualquer outra; e nem todos os proprietários da região dedicaram-se ao tropeirismo. Muitos, com propriedades próximas às rotas seguidas pelas tropas, alugavam as terras para a invernada de tropas alheias, o que lhes propiciava mais renda do que as atividades criatórias tradicionais. Eram comuns as críticas a essa atividade, como contrária aos interesses da região, pois levava ao abandono da criação e ao esvaziamento dos campos.[11]

Nessa atividade, o determinante era o que poderíamos chamar de capital de giro, não a posse de terras, ainda que esta facilitasse a obtenção daquele. Nas fases de expansão da demanda, os lucros obtidos em Sorocaba parecem ter sido suficientes não apenas para manter e ampliar esse comércio, como para gerar uma diversificação tanto do

---

11 Ver: PINHEIRO MACHADO, em BALHANA et al., 1969, p. 91 e ss.

consumo dos que se dedicavam a essa atividade e às a ela correlatas, como do conjunto de bens comercializados, incorporando cereais, charque, couros e outros ao fluxo que se dirigia à região sudeste. Nas fases recessivas, os ganhos tanto podem ter sido aplicado em outras regiões quanto em gastos com a ocupação de novas terras, ou em sua aquisição.[12]

Essa fase de surgimento e expansão do tropeirismo acompanhou o destino da economia de mineração do Sudeste e do Centro Oeste. Seu apogeu deu-se na década de 1770, seguido de uma fase de acentuado declínio, e de um longo período de estagnação que se prolongou até a década de 1820. A atividade não desapareceu, mas a movimentação da feira de Sorocaba reduziu-se em mais de 90%. Somente com o início da expansão da produção de café, no vale do Paraíba, foi que a demanda voltou a crescer, atingindo seu pico na década de 1860, quando o número de animais negociados foi quase duas vezes maior do que no apogeu da fase anterior. Nesse período outros caminhos já haviam sido abertos, ligando os planaltos paranaenses diretamente às regiões de criação do Alto Uruguai e de Corrientes.[13] A entrada em operação das ferrovias, na região cafeeira, reduziu drasticamente a demanda por animais de carga. Em 1908, a inauguração da estrada de ferro, entre São Paulo e o Rio Grande do Sul, deu o golpe de misericórdia no uso de tropas de animais no transporte de mercadorias entre os estados do Sul e do Sudeste.

Mas a principal consequência do tropeirismo se deu no campo político, com a criação da Província do Paraná, em 1853, pela emancipação da Quinta Comarca de São Paulo, sediada em Curitiba, com aproximadamente os mesmos limites desta. Esse fato não aconteceria sem o prévio fortalecimento das classes proprietárias locais, e decorreu, por sua vez, exatamente da nova fase expansiva do comércio de animais. Para entender melhor essa correlação é preciso ter em mente que, nas duas fases de expansão, essa era a atividade mercantil mais importante de São Paulo. Um exemplo: em documento

---

[12] Sobre as condições legais que permitiam a aquisição de terras, ainda no período colonial, ver SILVA, 1996, p. 44.

[13] Ver PINHEIRO MACHDO, op. cit.

intitulado *Ensaio dum Quadro Estatístico da Província de São Paulo*, de 1838, consta que, de uma receita provincial total prevista, para 1835-1836, de 293 contos-de-réis, 133 provinham de rubricas relacionadas ao comércio de animais, sendo mais de 90 arrecadados em Rio Negro e Guarapuava.[14]

Com a emancipação, os atores sociais ganharam um novo palco, ainda limitado em termos de poder real, dado o caráter unitário e centralizador do Império, mas superior ao das Câmaras Municipais então existentes (Paranaguá e Curitiba): uma Assembléia Legislativa Provincial. Mais que isso, ganharam, na presença de um Presidente de nomeação direta do Imperador, um interlocutor direto com o poder central.

Todos os que estudaram esse período apontam os proprietários de terra dos Campos Gerais como politicamente dominantes na nova Província, neles incluídos os comerciantes de animais. Com efeito, segundo Brasil Pinheiro Machado, com a emancipação

> o poder local é inteiramente restituído às classes superiores locais e, especialmente, à classe dos fazendeiros dos Campos Gerais, que passam a exercer o poder político da Província, principalmente através da liderança das famílias dos Marcondes e dos Araujos (1968, p. 42).

Referindo-se aos chefes do Partido Liberal, membros dessas famílias e aparentados entre si, Cecília Maria Westphalen afirma que

> Eram representantes da grande família, de proprietários de terra e comerciantes de gado, dos barões do Tibagí e dos Campos Gerais, que constituíram a mais poderosa oligarquia local, durante todo o Paraná provincial (1969, p. 91).

---

[14] Citado em SIMONSEN, 1957, p. 177.

Dois comentários precisam ainda ser feitos sobre o Paraná dessa época. Em primeiro lugar, sua magnitude, quer em termos de população, quer no que se refere à riqueza gerada, era muito pequena, se comparada ao Brasil como um todo. Estima-se que, no ano da criação da Província, a população total fosse de 62.000 habitantes (o que representaria em torno de 1% da população brasileira de então). Destes, 10.000 seriam escravos, cerca de 16% do total (MARTINS, s/d, p. 328 e ss.). Como este percentual é inferior ao estimado para o Brasil à época, entre 18% e 20%, e como a posse de escravos era um indicativo de riqueza, poder-se-ia deduzir diretamente desse dado que esta situava-se abaixo da média nacional, não fosse o fato da relação escravos/população ser também condicionada pelo tipo de atividade econômica dominante. Resultado mais significativo é obtido comparando os dados relativos ao valor das exportações, setor dinâmico por excelência em uma economia primário-exportadora. Com efeito, para a ano fiscal de 1853/1854, o valor total das exportações da nova província alcançou 965 contos-de-réis, Nesse mesmo ano, as exportações brasileiras foram de 76.887 contos-de réis, com o que o Paraná representou quase 1,3% do total nacional[15]. Isso significava uma relação população/exportações um pouco acima da média nacional, ainda que bem abaixo da relação encontrada nas províncias exportadoras de açúcar e café.

Em segundo lugar, e sem dúvida uma das causas dessa pobreza relativa, o caráter especial de sua inserção, na teia de relações mercantis que ligava cada economia primário-exportadora ao restante do país e ao mundo, comentado na Introdução: tratava-se de uma economia primário-exportadora de segunda ordem, derivada de outras economias primário-exportadoras, conforme as tipologias das economias coloniais ali citadas (SUNKEL & PAZ, 1970 e CARDOSO & FALETTO, 1970).

No Paraná, essas características da economia, presentes já no tropeirismo, desempenharão papel ainda mais importante na expansão de outra atividade econômica com esse mesmo tipo de inserção no comércio externo: a produção e exportação de erva mate.

---

[15] Dados elaborados a partir dos apresentados por MARTINS, s/d, p. 331 e TAUNAY, 1945, p. 548

3.2. A conformação da burguesia local

O mate é, até hoje, um produto de produção e consumo geograficamente localizado. Só é produzido na Bacia do Prata e a quase totalidade de seu consumo dá-se nos países dessa região, e no Chile. Quando começou a colonização européia, sua produção e consumo estavam difundidos entre a população indígena do que hoje é o sul do Brasil, principalmente nos vales dos afluentes do Paraná. Já no final do século XVI era consumido, sob formas diversas, pelas populações de todos os estabelecimentos espanhóis e portugueses, nessa parte do continente sul-americano. No século seguinte, a erva mate *cancheada* passou a ser comercializada nos campos de criação do extremo sul, e iniciaram-se as exportações por cabotagem para o mercado platino, que se manteriam pequenas e irregulares até o século XIX. (LINHARES, 1969)

Tratava-se de uma atividade extrativista, que ia da poda das árvores até a secagem, a trituração das folhas (o cancheamento) e a embalagem para a exportação. Esta, no início, em surrões de couro; mais tarde, em barricas de madeira.

A expansão da economia ervateira, no Paraná, só se deu a partir da segunda década do século XIX, quando se iniciou o longo período de instabilidade política, e de freqüentes conflitos armados que caracterizaram a região platina por quase meio século.[16] As exportações do Paraguai, que havia sido até então o grande fornecedor desse mercado, foram afetadas por essa situação: os fluxos comerciais eram freqüentemente interrompidos, com o que os preços se elevavam e o abastecimento se

---

16 Expansão simultânea, e semelhante, ocorreu também ao norte de Santa Catarina, principalmente nos vales do Negro e do Iguaçu, mas tanto sua magnitude, quanto sua importância relativa, foram ali sempre menores do que no Paraná.

desorganizava.[17] Foi nesse momento que o produto brasileiro, principalmente o originário dos planaltos que incluem o que viria a ser o Paraná, entrou no mercado, e nele se consolidou. Só então surgiu um setor exportador organizado.

Essa expansão exemplifica, com clareza, como se inicia uma economia primário-exportadora de segunda ordem. Foi o capital mercantil da economia importadora que se fez presente para estimular a exportação: só que eram comerciantes ou agentes comerciais dos importadores de Buenos Aires. Um deles, Francisco Alzagaray, que veio pela primeira vez em 1820, é celebrado como quem transmitiu o conhecimento técnico necessário para que a erva mate cancheada paranaense alcançasse os padrões de qualidade e sabor requeridos pelo mercado platino, até então acostumado ao produto paraguaio, de melhor qualidade (CARNEIRO, 1962, COSTA, 1994 e LINHARES, 1969).

Muitos dos primeiros exportadores eram estrangeiros, que antes operavam no Prata, e haviam transferido suas operações para Paranaguá. Mas esse capital mercantil era fraco, pois originava-se de outra economia primário-exportadora, sem fôlego para oligopolizar o setor. Como consequência, logo viria a multiplicar-se o número de exportadores, já em sua maioria comerciantes locais (CARNEIRO, 1962, p. 102).

O resultado foi o fortalecimento dos grandes comerciantes, importadores e exportadores. Como a maior parte desses últimos localizava-se nos portos, a região litorânea voltou a pesar politicamente na Província. Esse era o quadro quando de sua emancipação. Tanto que, complementando o comentário já citado, sobre as famílias dominantes dos Campos Gerais, Cecília Maria Westphalen aduz

> De outro lado, afirmara-se também (o Partido Conservador) sob a liderança de Manuel Antonio Guimarães e de Manuel Francisco Correia (...) ambos pertencentes a poderosas famílias que, no litoral, controlavam o comércio importador e exportador de erva mate (1969, p 91).

---

[17] Sobre os entraves ao comércio provocados por essa situação de instabilidade política, ver: KROEBER (1967).

A cena política da Província apresentava, desde então, os que seriam seus dois atores principais: os proprietários de terras e comerciantes de animais, dos Campos Gerais, e os comerciantes e exportadores de erva mate, do litoral e de Curitiba. Seriam essas duas frações de uma burguesia ainda embrionária que, como resultado da defesa de seus interesses, e na interação de seus conflitos e acordos, desempenhariam os papéis de agentes principais da evolução da economia do Paraná e da formação e configuração de sua estrutura social, até os anos quarenta deste século. Nesse momento, a primeira ainda mantinha sua hegemonia. Nas décadas seguintes, seu poder reduzir-se-ia, em face do fortalecimento da última. Mais ainda, dentro desta, em decorrência da expansão e do avanço das forças produtivas em sua base econômica, sobreviriam mudanças qualitativas que levariam à sua recomposição, e ao surgimento de uma nova fração, já nitidamente burguesa, que imporia sua própria hegemonia.

Tratava-se do que, na sua fase inicial, podia ser chamado de industriais do mate. Surgiu da incorporação de avanços das forças produtivas no beneficiamento do mate, quer com a introdução de moinhos a vapor, quer com moagem sistemática, separação de goma, pó e talos, além das fôlhas em diferentes tamanhos, com a mistura controlada de elementos componentes dos tipos destinados à Argentina, ao Chile e ao Uruguai (CARNEIRO,1962, p. 105). Isto permitiu não só o aumento da produtividade, quanto a produção e exportação do mate industrializado já pronto para o consumo, inclusive embalado para a venda no varejo com marcas próprias[18].

O fato desse avanço ser promovido pelos capitalistas locais, sob seu controle e em seu benefício, foi mais uma das conseqüências do tipo de inserção dessa economia, já anteriormente mencionado. Neste caso, as máquinas eram importadas, bem como os modelos de gestão, mas as empresas permaneciam de propriedade local.

---

[18] Sobre a importância das marcas ver LINHARES, 1969, p, 364

Essas mudanças, iniciadas nas duas últimas décadas do século XIX, levaram ao surgimento da indústria do mate - os chamados *engenhos universais*, em contraposição aos *regionais* e aos *coloniais* - grandes estabelecimentos industriais que produziam, de forma integrada, a erva para chimarrão, o chá e, posteriormente, refrescos e mate solúvel. Diante dos crescentes requerimentos de capital para esse novo padrão de escala, a produção tendeu - em poucas décadas - a concentrar-se em algumas grandes empresas, todas sediadas em Curitiba[19].

Essa evolução já correspondia ao que Florestan Fernandes denominou de fase de formação e expansão do capitalismo competitivo, que se caracteriza pela consolidação desse mercado (o capitalista moderno) e por seu funcionamento como fator de diferenciação do sistema econômico. (1975, p. 224) Apesar de desenvolver-se em um ambiente social de pequena magnitude, essa fração burguesa já se diferenciava das demais, seguindo as linhas causais de evolução apontadas por Fernandes, só que o papel do "fazendeiro de café", à época, no Paraná, corresponderia aos proprietários de terra dos Campos Gerais. Dada a fraqueza relativa e o tipo de sua base econômica, esses últimos não apresentavam condições para converter-se com relativa rapidez, numa variante típica da *plantação tropical moderna*, associada à acumulação comercial ou financeira de capital (p. 105). Com isso, os papéis de protagonistas principais foram desempenhados pelo "imigrante" e pelos comerciantes, exportadores e importadores, já inseridos na *ordem social competitiva*. De certa forma, esse elenco confirma a observação de Fernandes, de que, nas colônias do Sul, onde os modelos de organização comunitária correspondiam melhor às exigências da cultura transplantadas, a influência de padrões europeus sobre o desenvolvimento econômico foi maior (p. 133).

Como já foi visto, a burguesia do mate ligava-se principalmente ao Partido Conservador, enquanto os proprietários de terra eram mais ligados ao Partido Liberal. A explicação para essas vinculações políticas, que contrariam o estereótipo de senhores de terras conservadores e comerciantes liberais, pode ser dada pela debilidade econômica dos proprietários de terra, decorrente de sua mínima participação nas atividades primário-

---

[19] A melhor análise desse processo encontra-se em LINHARES, p, 331 e ss.

exportadoras, o que, por sua vez, os fazia menos dependentes da condução centralizada da política econômica pelo governo imperial. O contrário dava-se com os exportadores e industriais do mate. Para esses últimos, era fundamental a ação centralizada do estado, na defesa de seus interesses econômicos,

Essas vinculações políticas confirmam o que comenta Raymundo Faoro, ao analisar os dois grandes partidos do Império, (...) Provavelmente, o partido liberal estará mais próximo da propriedade rural, na medida em que sua pregação federalista, descentralizadora senão federalista, convoca os poderes locais ao comando político (1976, p. 341). Mais adiante, prosseguindo a análise, afirma que (...) O partido conservador, por outro lado, estará mais próximo do comércio e dos senhores do crédito, comércio e crédito que dominam a fazenda, o engenho, o latifúndio. Sobre os conservadores conclui que: (...) A linha centralizadora de sua ação política revela esse caráter, certo que o comércio vincula a si a agricultura, pela concentração de recursos e meios econômicos nas cidades.(p. 342)

Como, ainda segundo Faoro, (...) Os conservadores, batidos pelos liberais na última eleição imperial, aderem em massa aos republicanos (p. 623), a instauração do regime republicano abriu caminho para a burguesia industrial e comercial paranaense consolidar-se no poder. Essa consolidação, apesar da resistência de muitos republicanos históricos, poderia ter ocorrido em transição suave, como em Minas Gerais (p. 624). Os conflitos ocorridos no plano nacional, durante os primeiros anos da década de 1890, principalmente a Revolução Federalista, quando Curitiba foi ocupada pelos rebeldes, geraram, porém, uma situação de instabilidade, que afetou o processo político no Estado (entre 1889 e 1896 houve 13 chefes do executivo, e ainda uma junta governativa de três membros).[20] Só a partir de 1896 é que a cena política se normalizou. A partir daí, a facção republicana de origem conservadora alternar-se-ia, no governo estadual, com a dos republicanos históricos, até 1912, mantendo-se nele dessa data em diante, até 1930.

---

[20] O acontecimento de maiores conseqüências políticas, nesse período, foi o ocorrido com principal líder empresarial da época, Ildefonso Pereira Correia, Barão do Serro Azul. Por equívocos relativos à sua atuação durante a ocupação de Curitiba pelo federalistas, quando presidiu Junta Governativa destinada a manter a ordem e o funcionamento da economia, foi posteriormente fuzilado, sem julgamento, pelo destacamento militar que o levava para o Rio de Janeiro (Ver, por exemplo, COSTA, 1981, e LEÃO, 1994).

Ao longo das primeiras quatro décadas do regime republicano, essa fração burguesa ampliou-se e se diversificou para além da indústria do mate e do grande comércio exportador.[21] Desenvolveram-se outros ramos industriais, alguns direta ou indiretamente estimulados pela demanda de insumos da indústria ervateira, outros pelo crescimento da população e da renda, ao longo do período. Madeira, fósforos, produtos alimentares, artigos de couro, móveis, utensílios domésticos, farmácia, perfumaria, carroças, metalurgia, embalagens, materiais de construção, ferramentas, passaram a ser produzidos localmente, ainda que, obviamente, em sua maior parte na escala do pequeno mercado interno do Estado. Mas, mesmo em sua pequenez, esse mercado crescia: entre 1872 e 1920, a população do Paraná passara de 127 mil para 686 mil habitantes.

Tanto a urbanização (principalmente em Curitiba, que, no período acima referido, passara de 13 mil para 79 mil habitantes) quanto a multiplicação de pequenas propriedades agrícolas (estas, em grande parte, decorrentes da formação de colônias de imigrantes europeus) ampliavam o mercado representado pela demanda da pequena burguesia e das classes médias e assalariadas, já em expansão. Essa situação traduzia-se também no estímulo ao surgimento de novos industriais e comerciantes, muitos oriundos de atividades artesanais ou do pequeno comércio das colônias de imigrantes europeus. Em 1907, o valor da produção industrial do Estado, de pouco mais de 33 mil contos de réis, dava-lhe o sexto lugar no país, com 4,5% do total nacional, mais do que Minas Gerais e Bahia; em 1919, relativamente menos beneficiada pelo aumento de produção decorrente da substituição forçada de importações provocada pelas condições criadas pela Primeira Guerra Mundial, a participação do Paraná no valor total da transformação industrial no Brasil caíra para 3,83%.[22].

---

[21] Nesse período, o mate, principalmente do Paraná e, em escala menor, de Mato Grosso e de Santa Catarina, era importante no comércio exterior do Brasil. Nos primeiros anos do século, por exemplo, representava entre tres quartos e dois terços das exportações brasileiras para a Argentina. (MAGALHÃES, 1945)

[22] Os dados de 1907 são do inquérito industrial, realizado nesse ano pelo Centro Industrial do Brasil, e foram extraídos de *Impressões do Brazil no Século Vinte*, Lloyd's Greater Britain (1913, p. 332). Os dados de 1919, obtidos do recenseamento de 1920, o foram de BANDEIRA, (1988, p. 92) , apud CANO (1985).

Essas tendências não são muito diferentes das que se manifestavam nas demais regiões do Brasil, principalmente nas mais populosas e mais ricas, e seguiam um padrão semelhante ao que ocorria nos estados de maior imigração européia, como o Rio Grande do Sul e Santa Catarina (e, com características diferentes, São Paulo): uma pequena burguesia industrial surgia dos artesãos das colônias e, em alguns casos, esses pequenos burgueses transformavam-se em industriais.[23] A diferença é que, no Paraná, a correlação de forças era outra: essa era a fração burguesa mais rica, o que lhe permitia desempenhar o papel de fração dominante e dirigente.

Essa posição deve-se principalmente à debilidade da base econômica sobre a qual se assentava a fração dos proprietários de terras, bem como à imbricação entre o comércio exportador e a indústria, ambos controlados pelos mesmos grupos ligados ao mate. Mas outro fator explicativo deve ser levado em conta: o tipo de inserção dessa economia no comércio mundial, antes mencionado. Sua inserção, no comércio mundial, como economia primário-exportadora de segunda ordem não atraía o capital estrangeiro para investimentos produtivos em escala significativa. Se esse não fosse o caso, desde cedo o comércio exportador do mate, e talvez sua industrialização, tivessem passado às mãos de capitais europeus.[24]

Isso não significa que o grande capital internacional estivesse ausente da economia paranaense, menos ainda que fosse visto com maus olhos pela classe dominante. Sua presença, atraída por interesses locais e por políticas nacionais, concentrou-se em alguns setores, como a produção e distribuição de energia elétrica, os serviços de telefonia e de carris urbanos, a exploração de madeira (onde nunca chegou a ser predominante), grandes projetos de colonização, como o da *Parana Plantations*, de capitais ingleses, negociado e iniciado ao final da década de 1920, no norte do Estado, e

---

[23] Entre 19 *homens proeminentes* e 32 firmas industriais e comercias citados, no capítulo sobre o Paraná, em *Impressões do Brazil no Século Vinte*, respectivamente 9 e 13 apresentam sobrenomes ou razões sociais que indicam origem na imigração. (p. 965 e ss.)

[24] Isso não significa que não tenha havido o que pode ser chamado de um fluxo internacional de capitais na economia ervateira. Só que era um fluxo de duas mãos: tanto capitais platinos foram investidos no Paraná, principalmente no comércio, quanto os grandes industriais e comerciantes de Curitiba investiram, na importação e no beneficiamento, nos países para os quais exportavam.

nas estradas de ferro, com a concessão federal dada à *Brazil Railway Company* - empresa franco-americana - para a exploração da São Paulo-Rio Grande, e que também tinha projetos de colonização e exploração de madeira no Paraná.

O único setor em que o grande capital internacional chegou a ser predominante foi o bancário, principalmente os bancos britânicos, que começaram a instalar agências no Estado apenas a partir de 1910.[25] Tanto o *London & River Plate*, quanto o *London and Brazilian*, depois *London & South America*, desempenharam papel fundamental no financiamento do comércio com os países do Prata. A primeira instituição financeira capitalizada localmente foi a Caixa Econômica do Paraná, criada pelo governo provincial, em 1876, e o primeiro estabelecimento bancário privado foi o Banco Mercantil e Industrial do Paraná, fundado em setembro de 1889, formado pela mobilização de capitais locais (COSTA, 1981), que teria curta existência (PADIS, 1981). Em 1911, foi criado o Banco dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná, depois denominado Banco de Curitiba, e, em 1928, o Banco do Estado do Paraná, ambos operando como bancos comerciais públicos.[26]

A década de 1920 marcou o apogeu de riqueza e poder dessa fração burguesa: as exportações de mate alcançaram seu patamar mais alto; a exportação de madeira branca (pinho, utilizada principalmente na construção civil) que, durante a Primeira Guerra Mundial, substituíra o pinho europeu, tanto no mercado nacional quanto na Argentina e no Uruguai, conseguira manter os mercados conquistados; as exportações por vias internas, principalmente para São Paulo, cresceram com a prosperidade gerada nesse estado pela grande expansão da economia cafeeira.[27] Estreitamente ligada ao esquema político que exercia o poder no país, e a ele pacificamente subordinada, a *situação* no governo estadual apoiou incondicionalmente a candidatura Júlio Prestes. A

---

[25] Ver: *Impressões do Brazil no Século Vinte*,(p. 965).

[26] Dados extraídos de KERZEN, João, 1951, p. 383 e ss.)

[27] A força hegemônica dessa fração da burguesia, na esfera política, pode ser comprovada pelo sucesso da manobra arquitetada por Caetano Munhoz da Rocha, ao finalizar seu primeiro mandato (1920-24). Apesar da reeleição ser vedada pela Constituição do Estado (de 1892), conseguiu, no último ano de seu quatriênio, a apresentação, no legislativo, de proposta que passou a permiti-la, inclusive para o então ocupante do cargo. Aprovada, reelegeu-se, sem oposição, para o quatriênio seguinte. (Ver CARNEIRO & VARGAS, 1994, p. 168)

única sombra que ameaçava seu futuro era o fato de se ter iniciado o plantio de erva mate em Misiones, na Argentina, o que já se traduzia na redução das importações de mate beneficiado por esse país.

Em 1930, deu-se o desmoronamento econômico e político de todo esse sistema de poder, consequência direta da crise econômica mundial em que então mergulhou o modo de produção capitalista. Só que, no caso do Paraná, a este golpe somou-se outro, simultâneo, que foi a perda do principal mercado para o mate e o conseqüente início do processo de decadência da economia ervateira.

Essa conjunção de dois fenômenos, que se reforçavam reciprocamente, não só tornou a crise mais profunda e duradoura, como dificultou a recuperação econômica e política da fração burguesa mais diretamente atingida. Esta, como outras tantas em situação semelhante nos demais estados, pagou o preço de ter a facção política que a representava alijada do governo e do poder no Estado, após outubro de 1930. Entretanto, dado seu pouco peso relativo no plano nacional, não teve forças para, ao contrário do que ocorreu em muitos outros estados, como em São Paulo, assumir posições políticas que lhe assegurassem a defesa de seus interesses econômicos, mesmo mantida sua exclusão da cena política.

Isso levou a uma consequência importante: com essa fração não só afastada do poder, mas enfraquecida em sua base econômica, só foi possível governar com a outra fração existente, a dos propietários de terras e comerciantes dos Campos Gerais, que então a substituiu na cena política. Esta, apesar de, já então, mais diversificada, principalmente no comércio e na produção de madeira, não só era desprovida de peso econômico significativo, como tinha interesses e objetivos nem sempre coincidentes ou compatíveis com os que viriam a caracterizar o *bloco no poder* no estado brasileiro, recomposto após 1930, principalmente em referência às políticas econômicas.

O resultado foi que o Paraná passou a viver uma situação nova: as linhas principais de sua evolução econômica e social, na década e meia seguinte, seriam mais

vinculadas aos interesses e objetivos do *bloco do poder* nacional, ou por ele influenciadas, do que aos locais. Essa situação, tornada possível pela centralização de poderes no governo federal e, como tal, fenômeno presente em todo o país, foi mais significativa no Paraná, pela fraqueza política de suas principais frações burguesas.

Brasil Pinheiro Machado, referindo-se a essa situação, analisa-a em comparação com a de outros estados, como Santa Catarina, por exemplo:

> Santa Catarina, um exemplo que utilizo sempre (...) tinha instituições organizadas, que resistiram todo o período getuliano: de um lado, a oligarquia dos Ramos, de Nereu Ramos; de outro a dos Konder-Bornhausen,(...) Essas duas oligarquias não se dissolveram durante o período do governo Getúlio e os seus próprios governadores, os interventores, estão apoiados nessas duas oligarquias. (...) Sempre as duas... O Paraná não. O Paraná não tinha nenhuma dessas organizações que se chamam oligárquicas, nenhuma dessas oligarquias. A oligarquia dos Camargo, que era da Velha República, tinha sido dissolvida completamente, assim com a dos Munhoz da Rocha, que também fazia parte do Camarguismo (IPARDES, 1989a, p. 10 e 11).[28]

É por essas razões que esse período, que vai até o final do Estado Novo, está profundamente identificado com o segundo interventor federal, Manoel Ribas, nomeado em 1932, e que, como tal, depois como governador eleito indiretamente, em 1934, e novamente como interventor, de 1937 a 1945, comandou - esse é o termo adequado - a administração e a política do Estado. Este é o período até hoje menos estudado da história política do Paraná e, nas poucas referências encontráveis, aquele para o qual há menos análises críticas.

Os poucos dados disponíveis sobre o curto período de exercício democrático que vai de 1933, quando das eleições para a Assembléia Constituinte, até o 10 de novembro de 1937, apontam para a confirmação desse comando. Ainda em 1933, foram fundados partidos destinados a disputar as eleições. O mais importante, que

---

[28] *Sobre política paranaense: entrevistas*. Transcrição das entrevistas concedidas aos pesquisadores do projeto História Política do Paraná, do IPARDES, em 1985 e 1986, e publicado em 1989. O entrevistado, historiador e professor universitário, pertenceu ao PSD, e foi interventor federal, em 1946.

elegeria três dos quatro constituintes pelo Paraná, foi o Partido Social Democrático, cujo presidente de honra era Manoel Ribas, ao qual estavam filiados Ivo Leão e Francisco de Paula Soares.[29] A oposição se organizou no Partido Liberal Paranaense, que incluia Mário Tourinho, que fora o primeiro interventor, e no Partido Social Nacionalista, comandado por Plínio Tourinho, que fora líder da Aliança Liberal, em 1930. Ambos eram mais facções dissidentes do movimento de 1930 do que uma oposição alicerçada na facção alijada do poder naquele ano.

Essa última tentou organizar-se no novo cenário político, refundando, ainda em 1932, o Partido Republicano, sob a liderança de Afonso Camargo, que fora deposto em 1930, e de Arthur Santos, mas o partido não conseguiu apoios suficientes para sobreviver. Em 1936, formou-se uma dissidência no partido governista, liderada por Paula Soares, que assumira como deputado federal em 1934, que se fundiu ao Partido Liberal Paranaense.

É interessante notar que tanto Arthur Santos quanto Paula Soares viriam a ser fundadores e líderes da UDN, após 1945, e que Ivo Leão era um dos dirigentes da maior empresa industrial de mate, e que se manteria nesse PSD, e no que ressurgiria em 1945.

Em 1937, com o Estado Novo, o comando de Ribas fortaleceu-se, e as facções em que se apoiava para manter a governabilidade ampliaram sua participação na gestão do estado.

Que, nesse quadro, os interesses da burguesia ervateira eram vistos como secundários, depreende-se do comentário de Temístocles Linhares, ao referir-se a uma medida do governo estadual, de 1937, por ele considerada como prejudicial aos interesses dos exportadores, quando afirma que em útima análise, bem acusava o seu mínimo pendor para a defesa e amparo do mate (p 410). Por outro lado, a crise do setor ervateiro acirrara os conflitos entre os industriais e exportadores, compradores da matéria prima, e os produtores desta, enfraquecendo ainda mais os primeiros. Segundo Samuel

---

[29] Todas as informações sobre esse período foram extraídas do **Dicionário histórico e biográfico brasileiro: 1930-1983**, CPDOC/FGV, 1984.

Guimarães da Costa, jornalista e estudioso dos aspectos políticos da economia ervateira, esses útimos defenderam-se com a formação de cooperativas, o que contou com o apoio do governo estadual, como parte da política de defesa dos produtores então seguida na esfera federal (COSTA,1989).

Esse último autor, analisando a gestão de Ribas na introdução *à História Biográfica da República no Paraná* (1994), faz alguns comentários que captam, de forma sintética, as já referidas características básicas desse período:

> A administração Manuel Ribas pouco fez - e essa foi uma de suas maiores falhas - em favor do aumento da produção de energia elétrica (...) Não foi um grande animador do processo de industrialização, mas é preciso lhe fazer a justiça de reconhecer que facilitou por todas as formas a implantação do parque papeleiro de Monte Alegre (...) uma das maiores indústrias paranaenses a nível nacional. (CARNEIRO e VARGAS, 1994, p 26)

A contradição entre negar apoio ao principal setor industrial local, e não se preocupar com sua expansão e, ao mesmo tempo, apoiar um grande empreendimento industrial de capitais *de fora*, explica-se pela maior vinculação aos objetivos e políticas nacionais do que aos locais. Esta pode ser melhor compreendida no seguinte comentário de David Carneiro: Segundo seus críticos, seu maior erro foi permitir o desmembramento do Estado com a criação do Território do Iguaçú. Nesse episódio, todavia, prevaleceu sua fidelidade ao presidente Getúlio Vargas (CARNEIRO e VARGAS, p 180).

3.3 - O período pós 1945: grandes mudanças no Brasil e no Paraná

Quando esse período chegou ao fim, e teve início a redemocratização, tanto o Paraná, quanto o Brasil, estavam atravessando um processo de significativas

mudanças qualitativas nas suas estruturas econômicas e sociais. Só que, no Paraná, bem mais que no Brasil, elas haviam sido, e estavam sendo, provocadas por fatores externos.

Merecem análise as repercussões de três dessas mudanças, principalmente porque são as que mais vão determinar o surgimento das contradições que, ao longo dos três lustros seguintes, despertarão as dúvidas e incertezas que farão surgir as preocupações com o futuro, mencionadas no início deste capítulo.

Em primeiro lugar, as consequências da economia brasileira ter superado o modelo primário-exportador, como decorrência do aproveitamento das oportunidades abertas pelas duas guerras mundiais e pela depressão econômica mundial da década anterior. o que se traduzia na existência de um significativo mercado interno, e no rápido crescimento industrial. A industrialização tendera a concentrar-se nas regiões ou estados onde estavam situados os maiores mercados e as melhores *economias externas*[30], no que concerne à infraestrutura, principalmente de energia e transportes, herdados do modelo superado. A partir dessas pré-condições, a própria expansão industrial - ali onde atingia o que poderíamos chamar de *massa crítica* - passava a estimular cada vez mais o crescimento econômico.

Ora, este não era o caso do Paraná. Seu mercado interno era limitado, pois sua população, que chegara a 1,2 milhões em 1940, ainda representava apenas 3,0% do total do país. De outro lado, não só o núcleo principal de acumulação de capital de sua indústria fora profundamente abalado pela crise do mate, como o Estado apresentava graves deficiências em termos de infraestrutura. O resultado disso é que o valor da produção industrial do Paraná sofrera sensível queda relativa, passando a apenas 1,7% do total brasileiro, em 1938, com uma pequena recuperação durante os anos de guerra, alcançando 2,3%, em 1947, principalmente devida à expansão da produção de madeira e mobiliário[31].

---

[30] Este termo, em economia, refere-se a todos os fatores externos a uma empresa que contribuem para reduzir-lhe custos, aumentar-lhe a propdutividade e facilitar-lhe o acesso aos insumos e matérias primas, bem como ao destino final de sua produção.

[31] Dados extraídos, respectivamente, de **Brasil 1939-40** e **Brasil 1948**, publicações do Ministério das Relações Exteriores.

Em segundo lugar, a aceleração da expansão cafeeira na região norte do Estado. Esse havia sido um dos objetivos da *Paraná Plantations*, com seu projeto iniciado na década de 1920, mas a depressão econômica mundial fizera com que tanto os investimentos na infraestrutura, quanto as vendas de terras e sua preparação para a produção avançassem muito lentamente. Já durante a guerra, mas principalmente após 1945, com o retorno dos fluxos normais de comércio com o mercado europeu, as perspectivas do café melhoraram e a ocupação do território se acelerou, inclusive com novas áreas de ocupação abertas por outras empresas. Em poucos anos, o número de pés de café no Paraná se multiplicou, de 62 milhões, em 1940, para cerca de 500 milhões, quinze anos depois. No mesmo período a produção passou de 932 mil sacas para mais de 6 milhões, atingindo, posteriormente, seu máximo nas décadas seguintes, com 20,6 milhões de sacas, na safra 1959/60, e 21 milhões na safra 1965/66.[32]

Esse impacto transcendia seus aspectos meramente econômicos: era como se uma nova sociedade se estivesse instalando rapidamente em território paranaense, sem qualquer elo com o Paraná pré-existente, ou *tradicional*, como passaria frequentemente a ser chamado. A população do Estado praticamente duplicou em dez anos, chegando a 2,1 milhões, em 1950, e repetiu o feito nos dez anos seguintes, alcançando os 4,3 milhões, em 1960. Essa nova população tinha origens diferenciadas, representando outras formas de cultura, e ocupava uma região mais ligada economicamente a São Paulo e, via Santos, ao mundo, do que a Curitiba. E mais ainda: gerando muito mais riqueza que todo o restante do Estado. Sobre esse tema, já comentado no início deste capítulo, Temístocles Linhares, ainda no início dos anos cinqüenta, escreveu que

> O ciclo do café começou, pois, se revestindo de um caráter de regime estranho imposto ao paranaense já cioso de sua auto afirmação, e contra cuja cultura se ensaiava uma espécie de antagonismo no Norte do Estado (LINHARES, 1985, p, 94),

---

[32] Dados extraídos, respectivamente, de **Brasil 1939-40**, **Brasil 1955**, e de PADIS (1981)

Estavam em formação, na nova região cafeeira, atores sociais diferentes daqueles que atuavam na cena política paranaense, com interesses muitas vezes divergentes, e com outros tipos de experiências de lutas e mecanismos reivindicatórios. Com o advento da redemocratização, ficou claro que, num curto espaço de tempo, esses atores haveriam de, necessariamente, ser incorporados à política paranaense, e, nela, poderiam vir a impor suas reivindicações, pelo peso eleitoral que a região alcançaria,

Em terceiro lugar, mais em decorrência da evolução das políticas sociais adotadas no país, após 1930, mas também devido à evolução das forças produtivas em nível local, a irrupção na cena política de atores que, mesmo quando anteriormente presentes, nunca antes haviam tido sua participação legitimada. Isso incluia, principalmente, a classe operária, pequena e geograficamente concentrada nos portos, nas cidades onde havia oficinas das estradas de ferro e, especialmente, em Curitiba. Sua organização começara com as sociedades operárias recreativas e beneficientes dos imigrantes, predominando as dos alemães e italianos, que, entretanto, haviam sofrido intervenção governamental durante o período de guerra, e com os sindicatos de ferroviários e portuários. Incluia, também, os trabalhadores do setor público, a pequena burguesia e as classes médias assalariadas.

Essa legitimação, porém, restringia-se ao universo urbano. No campo, o único tipo de organização que se fazia presente eram as cooperativas, principalmente as dos chamados produtores de mate: pequenos e médios proprietários que só produziam a erva cancheada e que, em função da crise do setor ervateiro, como já foi visto, se organizaram para fazer frente a comerciantes e industriais. Nem os pequenos produtores rurais, proprietários ou não, e menos ainda os trabalhadores do campo, entre os quais predominavam os *camaradas* do mate e o crescente número de *volantes* da cafeicultura em expansão, haviam ganho acesso à esfera política[33].

---

[33] Sobre as cooperativas do mate, ver COSTA (1989); sobre os trabalhadores dos ervais, LINHARES (1969)

Foi nesse novo quadro que as diversas classes e facções se organizaram em partidos para enfrentar o processo eleitoral que se iniciou em 1945, com as eleições nacionais, e atingiu os estados, em 1947.

Seguindo o modelo do país, as facções políticas mais conservadoras que vinham participando do governo Ribas e haviam apoiado o Estado Novo, uniram-se no Partido Social Democrático-PSD. Representavam, grosso modo, a fração burguesa que, como visto anteriormente, originara-se dos proprietários de terra e comerciantes dos Campos Gerais, incorporando no Paraná alguns segmentos da burguesia industrial beneficiados pelas políticas governamentais, principalmente no setor madeireiro em expansão.

Algumas facções mais diretamente beneficiadas por ações e políticas governamentais, assim como segmentos das classes médias vinculados ou pertencentes ao setor público estadual ou federal, ou à estrutura sindical, bem como segmentos da pequena burguesia, juntaram-se a boa parte dos trabalhadores urbanos, principalmente os vinculados aos sindicatos organizados e apoiados a partir do Ministério do Trabalho, formando o Partido Trabalhista Brasileiro-PTB.

A fração da burguesia industrial, comercial e financeira, que perdera o poder em 1930, manteve-se unida na formação da União Democrática Nacional-UDN, e assim permaneceu até as eleições de 1945, enquanto esta se configurava mais como frente do que como partido. Logo em seguida, as facções mais diretamente ligadas às que haviam exercido o poder antes de 1930, refundaram o Partido Republicano-PR, agora de âmbito nacional[34]. Permaneceram na UDN alguns de seus segmentos, principalmente os ligados aos setores financeiros e comerciais, além de partes das classes médias e de algumas facções de propietários de terra, principalmente na região cafeeira.

Seriam essas forças partidárias que, em alianças diversas ou com candidatos próprios, efetivamente disputariam entre si seis das oito eleições majoritárias

---

[34] É interessante notar que o Paraná é um dos três únicos estados em que o Partido Republicano, então ressurrecto, conseguiu ter peso eleitoral e papel político significativo. Os outros foram Minas Gerais e Sergipe.

no Estado, durante o período de vigência da Constituição de 1946. As únicas exceções foram exatamente a de 1960, em que a vitória coube ao Partido Democrata Cristão (PDC), já no contexto examinado no início deste capítulo, e que levou à adoção do *projeto paranense de desenvolvimento*, e a de 1965, já afetada pelo golpe militar de 1964, mas ainda pela via direta, e com a organização partidária anterior.

Na primeira dessas eleições, para o governo do Estado e o terceiro senador[35], em janeiro de 1947, ficou patente o poder da estrutura hegemônica surgida em torno da interventoria (ainda que Ribas tivesse renunciado em 1945 e falecido no ano seguinte), e a força política de que Dutra dispunha ao assumir a presidência. Formou-se uma coligação em torno de Moisés Lupion, do PSD, grande empresário sediado em Piraí do Sul, pequena cidade dos Campos Gerais, que reuniu todos os grandes partidos à exceção do PR[36]. O candidato deste, Munhoz da Rocha, com a base política e ecônomica da fração burguesa que representava significativamente dividida e enfraquecida, conseguiu apens 29% dos votos, contra 59% de Lupion.

Nas eleições seguintes, em 1950, o quadro se inverteu, com o PSD, disputando sem alianças, perdendo para Munhoz da Rocha, candidato de ampla coligação, com 63% dos votos. Essa vitória foi, em parte, decorrência de que, enquanto Munhoz da Rocha não hostilizava a candidatura presidencial de Vargas, o PSD local apoiava Cristiano Machado. Por outro lado, ainda como sobrevivência da estrutura de poder montada no período Ribas e consolidada por Lupion, o PSD continuava como maior partido, quer no referente às suas bancadas legislativas, quer no controle das administrações municipais.

Em 1955, fracassaram as tentativas para, reeditando a coligação da eleição anterior, impedir o retorno de Lupion para um segundo mandato. PTB e PR coligaram-

---

35 A Constituição de 1946 elevara de dois para três o número de senadores por unidade da federação.

36 Essa coalisão dissolveu-se logo após as eleições, e a radical oposição que PTB e UDN fizeram ao PSD e a Lupion, ao longo de todo o período subseqüente levou a que, em publicação bem posterior, o TRE tenha colocado os dois primeiros partidos como se estivessem coligados com o PR, *contra* Lupion. Esse erro já foi reproduzido em vários estudos que utilizaram o TRE como fonte.

se, mas a UDN e o PSP lançaram candidatos próprios. Lupion venceu, com 41% dos votos.

A simples apresentação desses resultados finais ocultam as transformações que vinham ocorrendo na esfera política paranaense, decorrentes das mudanças antes analisadas. Uma das mais importantes era o deslocamento do peso eleitoral, do Paraná *tradicional* (Curitiba, Litoral e Campos Gerais) para o chamado Norte Cafeeiro. Em 1947, o primeiro correspondia a 70,5% dos eleitores, reduzindo sua participação em cada pleito até chegar a 46,6%, em 1955 (e a apenas 38,3%, em 1960). O segundo começara com 24,7%, subira para 44,7% (e, em 1960, já atingia 50,2%)[37].

No plano partidário, a grande mudança era o crescimento do PTB. Para a Assembléia Legislativa, a legenda do PSD foi a mais votada, até as eleições de 1958. A do PTB obteve a terceira colocação, em 1947, e a segunda nas três eleições seguintes. Na representação do Estado na Câmara dos Deputados, elegu um em 1947 , enquanto o PSD elegeu 6. Ambas elegeram igual número em 1950 - três, e em 1954 - quatro. Em 1958, o PTB elegeu a maior bancada: 6 deputados. O PSD apenas quatro.[38]

O crescimento partidário do PTB no Paraná, parte do fenômeno que ocorreu em nível nacional, deveu-se também a algumas características próprias à sua configuração local, principalmente em termos da composição social desse seu crescente eleitorado.

Com efeito, esse partido incorporava três segmentos socialmente diferenciados e geograficamente afastados: um primeiro, mais antigo, representava principalmente operários e assalariados urbanos, com base nos portos, nas cidades onde se localizavam as bases operacionais da estrada de ferro ou se concentravam indústrias, no que estamos chamando de Paraná *tradicional*; um outro fortalecia-se, cada vez mais, no norte do Estado, principalmente entre as camadas ligadas à economia cafeeira, em parte devido à influência da longa permanência de membros do partido no comando de

---

[37] IPARDES, 1989, p. 133 e ss. Cabe aqui uma observação: o que nesse trabalho é chamado de meso-região Paraná Tradicional corresponde aos Campos Gerais e micro-regiões vizinhas, seguindo o modelo de Brasil Pinheiro Machado, cf. BREPOHL, M, D.,1981, p.15.

[38] Dados extraídos de **Resultados eleitorais, Paraná 1945-82**, IPARDES, 1989b.

orgãos estratégicos do Ministério da Agricultura e do Banco do Brasil; um terceiro, mais recente, formado principalmente por pequenos produtores, crescia nas regiões do oeste e do sudoeste do Estado, com a colonização gaúcha, que trazia consigo a vinculação política de seu estado de origem. Esse último consolidara-se com os grandes conflitos de terra ocorridos no segundo governo Lupion, que haviam levado o governo federal a promover uma intervenção branca no Sudoeste.

Poder-se-ia dizer que, *ceteris paribus*, o tempo favorecia uma próxima conquista do governo estadual pelo PTB, o que muitos esperavam que ocorresse já nas eleições de outubro de 1960. A derrota para Ney Braga, do PDC, foi por muitos explicada pelo falecimento de seu candidato, Souza Naves[39]. Outro fator explicativo pode ser procurado no apelo eleitoral de Jânio Quadros, enquanto o partido oficialmente apoiava Lott. Mas há que lembrar que Quadros fora o mais votado deputado federal do Paraná, em 1958, pela legenda do PTB. Disputava a presidência pelo PDC, mas o PTB local não cerceou a crescente campanha dos comitês Jan-Jan[40]. Além de que Quadros nunca declarou apoio a qualquer dos candidatos ao governo estadual.

Esses fatores, sem dúvida, pesaram no resultado eleitoral, e não se pode descartar a opinião de que, combinados, tenham podido ser decisivos. Mas há outros fatores que devem ser levados em conta.

Em primeiro lugar, o fato de que a fração burguesa afastada do poder em 1930, e que não havia conseguido nem unir-se, nem definir e atualizar seus interesses de classe, no período em que o partido que tradicionalmente a representara estivera no governo, com Munhoz da Rocha, nesse momento o fizera.

Ampliadas e diversificadas suas bases econômicas, em decorrência do processo de desenvolvimento que se desenrolava no país, já com algumas ligações e, em alguns casos, associações com o grande capital nacional e estrangeiro, passara a ter

---

[39] Com efeito, o candidato do PTB, com apoio de facções do PR e da UDN, era tido como franco favorito. Seu falecimento, três meses antes da eleição, e sua substituição por Nelson Maculam, seu suplente no Senado, cuja base era o Norte Cafeeiro, pode ser levado em conta como uma das causas da derrota, mas não certamente a única.

[40] Pregando o voto *janista* em João Goulart para a vice-presidência, e o do PTB para Jânio, em detrimento de seus companheiros de chapa.

objetivos claros, como transparece nas discussões geradas pelas preocupações quanto ao futuro do Paraná, mencionadas no início deste capítulo. Esses objetivos incluíam fazer com que a economia do Paraná participasse do processo de desenvolvimento nacional, de forma a fortalecer-se, e ampliar sua própria acumulação. Para isso, precisava dos recursos do estado, dos fundos públicos que permitiriam romper os estrangulamentos existentes na infraestrutura do Estado, e que poderiam financiar a juros subsidiados a expansão de sua base produtiva. Precisaria também da base de apoio político representada por um governo estadual para negociar na esfera nacional. Ainda que muitas das facções políticas a ela ligadas apoiassem a candidatura do PTB, inclusive Munhoz da Rocha, a maior parte de suas lideranças empresariais - muitas das quais haviam participado das discussões mencionadas - apoiou Braga.

É preciso lembrar que, nesse momento, o *projeto paranaense de desenvolvimento* não estava pronto e acabado, e que era concebido de forma diferente por cada um dos principais atores envolvidos. Sequer era, oficialmente, parte do programa proposto por Braga, ainda que houvessem muitas concordâncias entre seu discurso de campanha e as idéias do *projeto*. Militar, originário do PR, mas tendo-se afastado por questões internas, foi o primeiro prefeito eleito de Curitiba, em 1954, fazendo uma administração considerada, à época, como exemplar. No PDC, assumiu o discurso das preocupações sociais e da *terceira via* da democracia cristã, então em ascensão na Europa e na América Latina, que foi o que utilizou na campanha, junto com o do combate à corrupção, principalmente em relação ao governo Lupion. Mas o mais importante era que nenhum dos partidos adversários (PTB e PSD) hierarquizava, pela voz de seus candidatos, as questões e preocupações referidas no início deste capítulo, por não se terem apercebido ou terem subestimado a importância com que eram cada vez mais vistas por amplas camadas da população. O PTB, que as compartilhava, porque, na sua estratégia de partido nacional, elas só se resolveriam com o desenvolvimento do país. O PSD, simplesmente porque, para os atores sociais que representava, elas não eram importantes.

Em segundo lugar, o tipo de estrutura social que se consolidara no Norte, ou seja, na economia baseada no café. Ao contrário do que ocorrera nas outras regiões que se haviam sucedido na liderança da cafeicultura desde o século XIX, essa atividade, no Paraná, nem se concentrava em grandes fazendas, nem correspondia com precisão ao conceito de monocultura, com que era geralmente analisada. Com efeito, tanto em decorrência da política adotada pela empresa colonizadora, quanto em virtude da conjuntura econômica enfrentada nas duas primeiras décadas de colonização, não só a maior parte dos produtores era constituída de pequenos e médios proprietários, em grande parte com origem de classe de não-proprietários, como, na maior parte dos estabelecimentos, o café não era a única lavoura comercial.[41] Essa nova burguesia rural - muitas vezes com interesses econômicos em outras atividades - nem se aproximava das posições políticas dos partidos que representavam os grandes proprietários (no caso, principalmente o PSD), nem conformava um eleitorado atraído pelo PTB, como ocorria com os pequenos produtores rurais em quase todo o Sul do Brasil.[42] Isso abriu caminho para partidos do tipo da UDN e, posteriormente, do PDC.[43]

A análise, mesmo que perfunctória, dos resultados dessa eleição no plano regional, mostra o quadro político do Paraná no momento em que o *projeto paranaense de desenvolvimento* ia começar a ser implementado. No total, Braga elegeu-se com 35,3% dos votos, contra 30,9% de Maculan e 26,8% de Plínio Costa, do PSD. Trabalhando com as meso-regiões já mencionadas, verifica-se que Costa só não foi o terceiro colocado em duas, onde obteve o segundo lugar: no Litoral, onde superou Braga, e nos Campos Gerais, onde superou Maculan. Este, por sua vez, venceu no Litoral e no Oeste (que incluia o Sudoeste, ambos com eleitorado majoritariamente de origem gaúcha). Braga venceu nos Campos Gerais, maior reduto eleitoral do PSD; na região de Curitiba; e, surpreendentemente, para os analistas da época, no Norte Cafeeiro, tido como maior

---

41 Para o estudo de uma das melhores análises nesse sentido, ver: CANCIAN, 1981.

42 Aqui a penetração do PTB dava-se principalmente pela via, já mencionada, dos contatos com os agentes dos orgãos federais de apoio à agricultura, cujos dirigentes geralmente pertenciam a esse partido.

43 Parte do eleitorado que migrou para esses partidos deslocou-se do Partido Social Progressista-PSP. ou, melhor dizendo, do *adhemarismo*, que fora a ligação política principal trazida pelos migrantes vindos de São Paulo, igualmente já mencionada.

reduto do PTB, ficando em segundo no Oeste e em terceiro no Litoral. (IPARDES, 1989, p 139)

Os resultados do Norte Cafeeiro merecem uma análise mais aprofundada, por micro-regiões: no chamado Norte Velho, colonizado desde as últimas décadas do século XIX, onde a estrutura agrária era mais semelhante à da cafeicultura paulista, e com maiores ligações econômicas e políticas com os Campos Gerais, Costa venceu a Maculan e a Braga, que ficou em último; no Norte Novo venceu Maculan, com Braga em segundo (38,4% a 33,7%, sendo que em Londrina, sua maior base eleitoral, com 52,8%). Já no chamado Norte Novíssimo (Maringá) e no Noroeste (Paranavaí) a vitória coube a Braga. Este venceu na região como um todo por 5 mil votos: 33,6% contra 32,3% de Maculan. (AUGUSTO, p 47) Poder-se-iam apontar aqui duas correlações: uma inversa, entre a votação de Braga e a disponibilidade de infraestrutura básica e de serviços públicos em relação à população de cada uma dessas micro-regiões; outra, direta, entre a votação de Braga e a maior diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas.

Considerando o projeto no grau de elaboração em que se encontrava, e a plataforma eleitoral de Braga, naquilo em que nele se baseava, o resultado eleitoral desse ano era como se o binômio *energia e transportes*, que elegera Kubitschek, em Minas Gerais, em 1950, chegasse ao Paraná com uma década de atraso.[44]

---

[44] É interessante destacar, comprovando a marca deixada pelas metas de Kubitschek, que na Introdução à sua segunda Mensagem à Assembléia Legislativa, Ney Braga afirma que *a luta em favor do desenvolvimento econômico do Estado deve sustentar-se no binômio* ***energia e estradas***, (grifos no original) (Mensagem, 1962, p. XI)

3.4. Comentários finais

Neste capítulo vimos como e porque o *projeto paranaense de desenvolvimento* foi concebido, a conjuntura em que isso ocorreu, e os principais atores sociais envolvidos no processo. Para conhecê-los e entendê-los, e assim melhor compreender seus interesses, objetivos e conflitos, fizemos uma incursão, ainda que perfunctória, à história do Paraná, com ênfase em seus aspectos econômicos e políticos. Ao fazer essa incursão, vimos como surgiu, ampliou-se e diversificou-se, ao longo da fase de formação e expansão do capitalismo competitivo, da análise de Florestan Fernandes,[45] o que viria a ser o ator principal da construção do *projeto*: a burguesia originária do comércio e da indústria da erva mate. Vimos, também, os sucessos e fracassos da evolução das facções políticas que defendiam seus interesses, até o momento em que, em um novo contexto estadual e nacional, voltaram ao poder político no Estado.

No capítulo seguinte procuraremos retratar e analisar como o *projeto* foi implementado, seu sucesso como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, e seus resultados. Procuraremos, também, mostrar como as mudanças contextuais, nos planos econômico, social e político, algumas decorrentes do próprio sucesso do *projeto*, levaram à superação de algumas de suas estratégias, e à necessidade de adotar outras, mais condizentes com as novas necessidades surgidas ao longo de sua implementação, com os novos modelos de inserção na economia brasileira (e mundial) e com as aspirações dos novos atores sociais. Veremos, inclusive, como, em parte como decorrência desse mesmo sucesso, deu-se um gradual enfraquecimento relativo dessa burguesia local, tanto no plano econômico, quanto no seu peso e na sua representação na cena política.

---

[45] FERNANDES, 1975, p. 224.

4. O *projeto* em execução: desenvolvimento e mudanças

Quando Ney Braga foi empossado no cargo, em 31 de janeiro de 1961, as perspectivas imediatas não eram animadoras. Além de ter sido eleito por pouco mais de um terço do eleitorado, e de não contar com maioria na Assembléia Legislativa, onde os partidos que o haviam apoiado dispunham inicialmente de apenas 5 cadeiras em 45, enquanto o PSD detinha 17 e o PTB 13, cabia-lhe ainda enfrentar outro difícil obstáculo para iniciar a execução do que propusera na campanha eleitoral: a situação financeira do Estado. Segundo suas palavras, o Paraná apresentava-se nesse momento como

> um Estado virtualmente falido, com um déficit assustador no orçamento, o funcionalismo sem receber seus vencimentos havia vários meses, dívidas em considerável atrazo em todos os setores da administração (AGUIAR, sd. p. 12).

Em contrapartida, parecia ter um grande trunfo: apoiara oficialmente a candidatura de Jânio Quadros à presidência da República. Mas, logo em março desse mesmo ano, em reunião convocada por este para Florianópolis, com a presença dos três governadores do Sul, os limites desse trunfo tornaram-se claros, principalmente no que

se referia à colaboração econômica e financeira do governo federal. Como Quadros posicionava-se contra o *confisco* cambial, o governo do Paraná apresentou proposição no sentido de que parte dos recursos financeiros assim obtidos formassem um fundo, que seria aplicado em investimentos públicos ou em financiamentos a atividades privadas nas regiões produtoras de café, quer diretamente pela União, quer por meio de transferências aos estados.[1] A proposta foi rejeitada de plano.

Paralelamente, o que viria a ser o *projeto paranaense de desenvolvimento* começava a ganhar forma, em parte naquilo que já havia sido incluído como programa de governo, mas, também, por outras iniciativas que partiam das discussões e estudos da PLADEP e de contribuições e propostas dos novos quadros que haviam sido incorporados aos aparelhos de estado.

Dois pontos importantes merecem ser destacados. Em primeiro lugar, o fato de que praticamente todos os autores dos capítulos do já mencionado *Estudo 40*, assim como muitos outros técnicos dessse orgão, haviam passado a ocupar cargos ou funções executivas ou de assessoramento em diversos aparelhos de estado. O mesmo acontecera com muitos dos especialistas e empresários que haviam estado presentes nas discussões dos anos anteriores. Em segundo, que muitos desses profissionais haviam participado, por iniciativa da PLADEP, nos cursos de Treinamento em Problemas do Desenvolvimento Econômico, promovidos pela CEPAL, com apoio do BNDE, no Rio de Janeiro, havendo alguns, inclusive, frequentado os cursos da própria CEPAL, no Chile.[2]

---

[1] A proposição foi apresentada sob a forma de documento, elaborado por técnicos da PLADEP, a partir de idéias que já de há muito vinham sendo discutidas, e que antecipavam, ainda que com aplicação limitada à região cafeeira, os objetivos que seriam os da CODEPAR ao ser criada. Essa limitação fora estrategicamente colocada em decorrência da já conhecida postura de Quadros, que se traduzia na frase que utilizava para resumir sua oposição ao *confisco* cambial: *ao café o que é do café*.

[2] A presença da ideologia desenvolvimentista cepalina na concepção do *projeto* foi destacada por Maria

Destacar a presença cepalina é importante não apenas para mostrar a força dessas idéias à época. O que interessa aqui é entender como idéias, defendidas por um grupo reduzido de técnicos, conseguiram rápida aceitação por parte de políticos, profissionais e empresários, em um Estado em que, pouco anos antes, sequer se pensava em desenvolvimento econômico. A explicação de como a linguagem do desenvolvimentismo pôde disseminar-se tão rapidamente, inclusive nas áreas decisórias, ajudando a que idéias *novas* fossem facilmente aceitas, transformadas em ações e implementadas, pode, de um lado, ser encontrada no fato de que essa linguagem já dominava, no Brasil como um todo, grande parte das propostas e ações voltadas para o desenvolvimento. De outro, pressupõe a existência de uma força social maior, de efetivo peso político, em busca de idéias e caminhos para defender e por em execução seu próprio projeto, e que os encontrara nas versões, por vezes resumidas e limitadas, em que o pensamento e as propostas cepalinas eram apresentadas pelos técnicos que as defendiam.[3]

Mas o fator decisivo para que se completasse a construção e se desse a efetiva adoção do *projeto paranaense de desenvolvimento* como eixo central das ações do governo foi, sem dúvida, a renúncia de Quadros, em 25 de agosto de 1961. Com efeito, até essa data, o esforço do governo e de suas equipes técnicas consistira em aperfeiçoar ou preparar propostas e projetos pormenorizados, bem como relatórios de ações e realizações, para enviar a Brasília, com vistas a obter recursos federais, nos termos do que fora acertado na reunião de Florianópolis. Mesmo com a rejeição da

---

Helena Augusto. Ao analisar o discurso de posse do novo governador, por exemplo, mostra que tanto os *novos homens* quanto as *novas concepções* que representam a *nova mentalidade* dos que irão *trabalhar para o* Paraná, ali mencionados, representam basicamente a ideologia cepalina. (AUGUSTO, p.49)

[3] A aceitação de idéias de cunho cepalino por parte do próprio governador é mais compreensível. Os partidos democratas cristãos da América Latina, principalmente o PDC chileno e, em escala menor, a COPEI venezuelana, eram muito influenciados pelas idéias e propostas cepalinas, e o PDC brasileiro

proposta de um fundo para o fomento ao desenvolvimento da região cafeeira, o atendimento por parte dos organismos federais era tido como certo para muitas outras iniciativas programadas, dado o apoio do governo estadual a Quadros.

Se esse processo tivesse seu desenrolar normal, o governo estadual tenderia a esperar as transferências de recursos e os investimentos federais, protelando o início de obras, ou executando-as em ritmo mais lento. Quais seriam os resultados finais disso? Impossível dizer, pois equivaleria a adivinhar a história que não ocorreu. Mas, sem dúvida, esse quadro reduziria a necessidade financeira e tornaria mais difícil a viabilidade política da criação de um empréstimo compulsório para financiar investimentos públicos e subsidiar a implantação de indústrias. Se o conteúdo ideológico da política econômica proposta por Quadros, e por ele adotada nos seus poucos meses de governo, traduzindo as posições de grande parte da UDN, um dos partidos que sustentavam Braga, fosse mantido, dificilmente haveria espaço para o *projeto paranaense* tal como viria a ser implementado.[4]

Com a renúncia de Quadros, e a ascensão de Goulart e do PTB, complicava-se a situação política do governo paranaense diante do governo federal. Braga apoiara Milton Campos e enfrentara, no Estado, uma candidatura do PTB. Dependendo de como as negociações políticas viessem a desenrolar-se, essa nova situação podia significar uma perda de posição relativa do Paraná na alocação de ações e recursos federais, reduzindo a capacidade do novo governo estadual de concretizar seus próprios projetos.

Mas as negociações foram levadas a bom termo. Para tanto, cooperaram, de um lado, a posição de Braga, de apoio à posse de Goulart; de outro, a aceitação, pelo

---

mantinha contatos permanentes com ambos.

[4] Sobre o caráter da política econômica de Quadros e sua vinculação com as posições defendidas pela

PTB, do parlamentarismo. Continuando adversários, mas não só compartilhando objetivos comuns de curto prazo, como também algumas posições progressistas em relação ao desenvolvimento econômico e às políticas sociais, o PTB e o PDC tinham condições de aliar-se, principalmente para enfrentar as forças conservadoras ainda fortes, representadas pelo PSD, dono da maior bancada na Assembléia Legislativa e de duas das cadeiras do Estado no Senado. Isto permitiu um acordo político, centrado no apoio do PTB às propostas do poder executivo referentes a programas sociais, a investimentos estratégicos e ao fomento ao desenvolvimento, bem como no mútuo apoio na eleição para as duas vagas no Senado, que ocorreria em 1962.[5]

Com esse acordo, somado ao apoio de deputados de outros partidos, como o PR e o Partido de Representação Popular (PRP), além da adesão de outros ao PDC, o governo passou a poder contar com cerca de 28 deputados para a votação de matérias vitais para a implementação de seu programa. Estava aberto o caminho para o *projeto paranaense de desenvolvimento* (AUGUSTO, 1978 e IPARDES, 1989).

É nesse momento, ao final de 1961, que surgiu a proposta de criação de um fundo destinado exclusivamente ao fomento do desenvolvimento econômico, com um agente destinado a operá-lo. A característica principal da nova proposta era compor o fundo por meio de recursos obtidos pela criação de um adicional restituível, ou seja, um empréstimo compulsório, sobre o principal tributo estadual.[6] Este era, à época, o IVC, Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações.

UDN, ver: DULCI (1986).

[5] Esse acordo provocou resistências em algumas áreas de apoio ao governo, principalmente na UDN, mas, com raras exceções, a resistência limitou-se a *blagues*, como a de denominá-lo de *acordo ideológico*.

[6] A proposta foi elaborada por técnicos de uma empresa de consultoria econômica do Rio de Janeiro, a SPL- Serviços de Planejamento, que já realizava trabalhos para o governo estadual. Foi apresentada a Braga por dois de seus técnicos, Zacarias de Sá Carvalho e Alexandre Fontana Beltrão, este último nascido e formado no Paraná. (BRAGA, 1996)

A idéia de criar um instrumento desse tipo, como foi visto, já aparecia no *Estudo 40* (PLADEP, 1961), e continuava a ser esporadicamente levantada em reuniões técnicas, onde eram lembrados os resultados positivos de entidades como a *Corporación de Fomento* do Chile e a *Administración Nacional de Desarrollo* de Porto Rico, bem como os do BNDE. Mas, além das fortes diferenças contextuais entre os ambientes em que essas experiências haviam tido sucesso e o do Paraná, esbarrava-se sempre com a inexistência de fontes de recursos que pudessem financiar um programa desse tipo em escala significativa, já que a elevação de impostos era tida como politicamente inviável, entre outras razões, porque a campanha de Braga tivera um de seus fundamentos exatamente no compromisso de não elevar elevá-los.[7]

A pronta aceitação da proposta por parte do governo é compreensível. Com efeito, na medida em que o empréstimo compulsório correspondia a 1% do valor das vendas, consignações e transações sujeitas ao IVC, isto representava um acréscimo de 20,2% na arrecadação do principal tributo estadual,[8] que correspondia a quatro quintos ou mais da receita tributária e da arrecadação total. O que merece ser destacado, para os objetivos desta investigação, é a rapidez com que a Assembléia Legislativa aprovou a proposta do executivo.

> Em apenas um mês a proposta governamental contida na Mensagem (87/61, de 12-12-1961) de criação do FDE e da CODEPAR converteu-se em projeto de lei e teve sua aprovação ratificada através da Lei Estadual 4529 (de 12-01-1962). Em suma, na criação da Companhia, conjugam-se todos os elementos identificadores de uma política desenvolvimentista conforme à ideologia vigente em termos nacionais, devidamente "adequada" ao espaço estadual. Há convergência de interesses dos partidos políticos nas pessoas dos representantes eleitos, das "classes produtoras", dos técnicos, da

---

[7] Ver o depoimento de Ney Braga a Maria Helena Augusto. (Citado em AUGUSTO, p. 57)

[8] A alíquota do IVC, de 4,95% - mantida - mais o 1%, passando o total a 5,95%.

> opinião pública. Todos os grupos encontram motivos para a justificação do empreeendimento. (AUGUSTO, p. 66)

O surpreendente aqui é a fácil aceitação, por praticamente todos os atores sociais, de uma proposta que incluía um significativo aumento da carga tributária, ainda que este, revestido do caráter de empréstimo compulsório, pudesse ser resgatado, com juros, após cinco anos,[9]. principalmente levando-se em conta a importância que tivera na campanha eleitoral o compromisso de não aumentar impostos. Veja-se que de todos os partidos surgiram manifestações favoráveis (p. 65).

Essa aceitação, por outro lado, não se deu sem negociações, principalmente com a bancada do PTB, aliada do governo. Esta condicionou seu apoio a medidas que faziam parte do ideário programático da esquerda trabalhista, tais como a proibição de financiamentos a empresas controladas por capital estrangeiro e a obrigatoriedade de controle acionário estatal naquelas em que houvesse participação de capitais dessa origem (p. 73), assim como a presença de representantes indicados pelas entidades representativas dos trabalhadores nos colegiados decisórios e de fiscalização da CODEPAR (p. 71).

Ainda que essa quase unanimidade torne difícil identificar, pela análise apenas desse episódio, o que há de mais importante para esta investigação, ou seja, as classes sociais promotoras do *projeto*, os comentários da autora fornecem uma pista: a criação do FDE, segundo o discurso oficial que a promoveu, atendeu a todas as preocupações presentes nas discussões do final da década anterior, tanto no que se

---

[9] Os consumidores pagavam o 1% adicional embutido no preço. De posse de notas fiscais cuja soma perfizesse um determinado valor. trocavam-nas por bônus que seriam resgatados por seu valor de face. mais juros. após o prazo estipulado. Como muitos jamais trocaram notas por bônus, e como inexistia correção monetária, o valor devolvido pelo FDE, mesmo cumpridas todas as exigências legais, foi

referia ao que poderíamos chamar de imaginário *paranista* (superar o subdesenvolvimento e, com isso, romper a dependência em relação a São Paulo),[10] quanto no sentido de traduzir uma iniciativa viável para por fim a alguns problemas graves enfrentados pela população, em decorrência do rápido crescimento demográfico e da acelerada ocupação do território, privilegiando projetos nos setores de geração de energia e construção de rodovias. Esse discurso incluía também um forte apelo aos aspectos *técnicos* e de *eficiência*, bem como a crítica à (anterior) *incapacidade de seus dirigentes* (do Estado), à *improvisação governamental* e aos *vícios da burocracia*,[11] o que traduzia também a imagem de mudança, e a crítica à corrupção, que fora uma das bandeiras (e causas) da eleição de Braga.

Essa pista remete às preocupações e discussões do final dos anos cinqüenta, e às forças que apoiaram a candidatura de Ney Braga, para a identificação das forças sociais que encontraram no *projeto* o meio de alcançar seus objetivos.

---

significativamente menor do que o total do empréstimo.

[10] Comprovam essa tese os artigos publicados na imprensa, tanto à época quanto posteriormente, bem como os discursos pronunciados pelos deputados Amaury Silva (PTB, da situação) e L. C. Pereira e João Ribeiro Jr., ambos do PSD e, portanto, de oposição (Cf. AUGUSTO, ps. 65 a 67).

[11] Citados de artigos da imprensa da época. (AUGUSTO, p. 65)

4.1. Partidos e classes na conformação e consolidação do *projeto*

Onde encontrar, na cena política, a fração burguesa interessada em assumir o controle do estado para apoiar sua acumulação, identificada no capítulo anterior? O local adequado, nas condições em que os atores sociais operavam nesse período, seriam os partidos.[12]

Entre os dois partidos que apoiaram a candidatura de Braga, a UDN merece análise mais aprofundada, por ser, à época, o de maior peso eleitoral.[13] Como já foi visto, ao perder sua característica de frente anti-getulista, passando a uma posição mais liberal e anti-populista (DULCI,1986), se dela se haviam afastado parte dos quadros originários do período pré-1930 (que refundaram o PR), permaneceram representantes do que poderíamos chamar de frações mais *modernas* da burguesia local, ligadas à indústria, ao setor financeiro e ao grande comércio, com acentuada participação da pequena burguesia e de profissionais liberais, tanto em Curitiba e no Paraná *tradicional*, quanto em algumas áreas da região cafeeira, principalmente em Londrina.

Como caracterizar a UDN do Paraná no que se refere à sua composição de classe? Na execução do projeto *História Política do Paraná*, do IPARDES, foram realizadas entrevistas com personalidades que, de uma forma ou de outra, tiveram

---

[12] É interessante ressaltar que hoje se dá muito mais atenção aos partidos surgidos após 1945 do que à sua época, quando eram vistos como inautênticos, clientelistas e meros somatórios de máquinas políticas. Como diz Otávio Dulci, por muito tempo receberam *pouca atenção por parte dos analistas da política brasileira*, a não ser *no início dos anos 60, quando já parecia inquestionável sua importância, em plena efervescência da política ideológica*. E no processo de abertura e redemocratização, quando *as eleições da última década realçaram a profundidade das raizes do sistema partidário surgido em 1945*. (DULCI, p. 14)

[13] Apesar do apoio não incluir todas as facções internas da UDN, como será explicado em seguida.

algum tipo de participação nos acontecimentos políticos dessa época.[14] Vários desses depoimentos incluem comentários sobre a UDN e o PSD. São opiniões e interpretações de caráter pessoal, mas emitidas por pessoas que analisaram os atores presentes na sociedade em que viviam, com os quais conviveram na cena política. Muitos desses depoimentos lançam ou confirmam pistas interessantes sobre o tema. Fausto Castilho,[15] por exemplo, afirma (ao falar dos partidos da década de 1950), que você tinha duas forças políticas: de um lado, a máquina do estado, que era o PSD (...) e por outro, todas as outras forças coligadas. Mais adiante, descreve-o como um partido de poder do estado. Não era tanto um partido de sociedade. (...) tinha raízes profundas na sociedade, só que houve uma simbiose entre as forças sociais dominantes e o poder do estado. Em outro trecho, afirma (comparando-o com os partidos da coligação que apoiou Munhoz da Rocha, em 1950, e explicando sua vitória eleitoral) que os núcleos urbanos votaram contra o PSD, que era rural. Quanto à UDN, percebe-a como dividida. Tinha a parte mais de direita, que era a UDN dos proprietários, liderados por Othon Mader, e a UDN mais progressista, que era do coronel Paula Soares, uma UDN classe média. (p. 29)[16]

Wilson Martins,[17] ao analisar o PSD, o partido que então representava a fração burguesa no poder, desde 1930, faz dois comentários importantes para esta investigação: segundo ele, *o processo modernizador* (do Paraná) começou no governo Manuel Ribas. A industrialização é posterior e bem mais recente. A seguir afirma que o governo Moisés Lupion não foi muito inclinado à expansão industrial (p. 100) Mais adiante, respondendo sobre a origem de Lupion, informa que ele era comerciante e industrial (...) no ramo das madeiras. Ao se

---

[14] IPARDES, 1989a.

[15] Professor da Universidade Estadual de Campinas, foi assessor e diretor da Biblioteca Pública, na gestão de Munhoz da Rocha no governo do Estado.

[16] Othon Mader era empresário da área financeira, nos ramos bancário e de seguros. Foi senador entre 1950 e 1958, e candidato derrotado a governador, pela UDN, em 1955. Francisco de Paula Soares Neto, médico e professor universitário, foi Deputado Federal, Secretário da Fazenda e, posteriormente, presidiu a Junta Deliberativa do Instituto Brasileiro do Café-IBC.

[17] Professor da Universidade de Nova York, jornalista e crítico literário, trabalhou no governo de Manoel

referir às várias empresas do grupo Lupion, (que incluía serrarias, comércio e exportação de madeiras, comércio de ferragens e de automóveis, uma fábrica de fósforos e uma mina de carvão),[18] confirma que o fundamento econômico da empresa eram as madeiras.(p.106) Outro testemunho interessante para esta análise, é o de Norton Macedo Correia,[19] ao comentar que A UDN de Londrina e Maringá. composta mais por paulistas e mineiros conseguiu (...) que a própria convenção que lançou a candidatura Ney Braga oficializasse uma dissidência.(...) A UDN do Norte. a cúpula udenista do Norte apoiou a candidatura do então senador Nelson Maculan e a UDN tradicional (...) apoiou a candidatura de Ney Braga com uma bandeira de renovação. (p.216)

Uma rápida análise desses comentários permite confirmar, pela visão dos contemporâneos, que o PSD continuava, conforme hipótese já levantada, como o partido do segmento da burguesia que se originara a partir dos proprietários de terras dos Campos Gerais, com fortes apoios rurais, ainda que incorporando alguns segmentos mais urbanos, principalmente os ligados a atividades semi-industriais, como a produção de madeira, e ao comércio. Por outro lado, se não permite identificar inteiramente a burguesia industrial com a UDN paranaense, apesar de muitos de seus principais líderes terem essa origem ou posição de classe, confirma-a como participante principal das coalisões que chegaram ao governo, derrotando o PSD, em 1950 e em 1960.

Quanto ao PDC, tanto sua origem e seu modesto desempenho eleitoral até a filiação de Ney Braga, quanto a ideologia que professava, não permitem considerá-lo para esse papel. Nas entrevistas citadas são poucas as referências: Fausto

---

Ribas e colaborou no governo de Munhoz da Rocha.

18 Informações extraídas de KRETZEN. p. 143.

19 Norton Macedo Correia. formado em direito. foi militante da UDN, deputado federal (de 1974 a 1986), e presidente do Partido Democrático Social - PDS no Paraná, além de ocupar vários cargos de

Castilho cita seus fundador entre os intelectuais que assessoravam o governo de Munhoz da Rocha: o professor (...), Matos Barreto, fundador do PDC no Paraná, depois seu primeiro presidente (p. 27). Mais adiante, relata que o PDC surge no final do governo do Bento. (...) Ney Braga (...) foi secretário de segurança do Bento, isto é, chefe de polícia. (...) ele surpeende o Bento, criando um partido com o Afonsinho (Afonso Camargo, que viria a ser vice-governador, senador e ministro). Então eles fazem um grupo com o Marcos Barreto, que era um intelectual (p. 47).

Wilson Martins analisa a visão que à época se tinha do PDC: O PDC apareceu de repente como um partido que, naquele momento (...) com aqueles políticos pedecistas de São Paulo, e aqui do Paraná, um partido que parecia estar destinado a ter um grande futuro (p.117). Analisando o conteúdo político desse partido, afirma:

> vejo o PDC como uma espécie de integralismo de segundo cozimento, porque é um partido fundado em valores cristãos (...) Mexendo com essas cordas do cristianismo, dos valores cristãos, do valor do Homem, respondia, então, àquelas mesmas cordas que o integralismo havia tocado. (...) um substituto histórico, afastado do contexto integralista, quer dizer, do conjunto de idéias do integralismo. (p. 118)

A análise de Martins corresponde à de MAYEUR (1992) sobre os partidos da democracia-cristã européia e os movimentos que a antecederam, como os partidos católicos e social-cristãos. Seu surgimento e crescimento no Brasil, e em outros países da América Latina, traduzia a força e o prestígio desses congêneres europeus, desde o final do século XIX e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial. Enquanto partidos pequenos, em nada suas idéias podiam contribuir para fazê-los representantes da burguesia. Como cita MAYEUR, Quando dom Sturzo funda, em 1919, o

---

assessoria junto a Ney Braga, tanto no governo do Estado quanto no Ministério da Agricultura.

Partido popular italiano (antecessor do PDC) (...) é hostil tanto a um compromisso com a classe dirigente burguesa, como a uma aliança com o socialismo (p. 894). Essa ambiguidade, revestida das condições objetivas próprias a cada momento histórico, estaria sempre presente nesses partidos, inclusive no Brasil.

A hipótese de trabalho que pode ser construída, a partir dessa avaliação sobre a representatividade dos partidos, parte necessariamente da evolução política posterior a 1930, analisada no capítulo anterior. Assumindo o poder no vazio criado pela derrubada da *oligarquia* dos Camargo e dos Munhoz da Rocha,[20] os proprietários de terra dos Campos Gerais, aproveitando-se da posição privilegiada que a conjuntura propiciava, favoreceram-se dos benefícios que podiam auferir dessa situação, ampliando sua base política a partir de suas posições nos aparelhos do estado. Essa *simbiose* facilitou-lhes a ocupação de novos espaços políticos, a incorporação ou cooptação de apoios de outros atores sociais, e a consolidação no poder, processo grandemente facilitado pelo início da expansão da economia cafeeira e pelas transformações ocorridas na economia brasileira (que explicam a *modernização* iniciada por Ribas). Com o retorno dos processos eleitorais, após 1945, essa situação foi aproveitada para a criação da *máquina* política, de base *rural*, que vencia eleições. O peso de sua influência pode ser aquilatado pelo fato de *as outras forças* (com a importante exceção do PR, revitalizado por Munhoz da Rocha) apoiarem, em 1947, o candidato do PSD a governador.

E a *oligarquia*, ou seja, a fração burguesa industrial e exportadora originária do mate? No capítulo anterior, foi visto que, alijada do poder, e enfrentando

---

[20] A utilização do termo oligarquia, e dos sobrenomes das principais familias que a compunham, é freqüente nos depoimentos citados, e não apenas para definir o panorama político pré-1930, como, também, para explicar comportamentos e atitudes pós-1945. (Ver, por exemplo a mencionada entrevista de Brasil Pinheiro Machado, Op. cit., p. 5).

as consequências da recessão geral da economia, reforçada pela crise do mate, seu peso político se reduzira. Com as já citadas expansão da cafeicultura e transformações da economia brasileira, sua base econômica diversificou-se e ampliou-se, mas faltou-lhe peso econômico e força política para defender seus interesses, nas decisões sobre a formulação e execução de políticas ou medidas econômicas nacionais.

Com um mercado local pequeno, e protegido apenas pelas barreiras representadas pelas dificuldades e custos dos transportes que, por sua vez, também afetavam as poucas indústrias (como a de mobiliário) que concorriam no mercado nacional,[21] a indústria do Paraná perdeu importância relativa no país. caindo para apenas 2,14% do PIB industrial nacional, em 1939, e para oitavo lugar entre as unidades da federação.[22] Nos dois recenseamentos seguintes, a participação do Paraná subiu, para 2,75%, em 1949, e 3,04%, em 1959, passando ao sétimo lugar. Parte desse crescimento relativo deveu-se ao beneficiamento de café, que representava, à época, cerca de um terço do valor da produção industrial total (PLADEP, 1961).

Foi a partir dessa base restrita que essa fração da burguesia retornou à cena política. A UDN, principalmente devido a seu caráter anti-getulista, foi o partido escolhido pela maior parte dos empresários que passaram a participar diretamente na política. Alguns, por virem sendo de há muito favorecidos pelo apoio governamental a suas atividades (como no setor madeireiro ou na cafeicultura, por exemplo), tenderam para o PSD; como muitos novos empresários industriais tenderam, mais tarde, a filiar-se ao PTB, principalmente nas regiões oeste e sudoeste. Apenas um núcleo pequeno, em torno de Munhoz da Rocha, tentou reerguer o antigo PR. Como responde, nas

---

[21] Visto por essa ótica. a expansão populacional e econômica da região cafeeira pouco representava para a maior parte da indústria local, pois, nessa região, essas barreiras não existiam no fluxo de bens com São Paulo, e sim em relação ao Paraná *tradicional*.

[22] Estes dados, como os seguintes, foram extraídos de BANDEIRA, (1988)

entrevistas citadas, Fausto Castilho, ao ser perguntado sobre o porquê desse engajamento: ai é mais a tradição de família (...) O Bento era do PR por causa da família. Como é que você vai se livrar do nome Munhoz da Rocha? (IPARDES, 1989a, p. 38)

Pode-se dizer que Munhoz da Rocha personificou essa fração burguesa tradicional, no período que vai da redemocratização até meados da década de 1950. O que cabe indagar é porque, mesmo enquanto governador, não demonstrou ou tomou iniciativas voltadas ao desenvolvimento econômico do Estado pela via da industrialização, apesar de já haver indícios concretos de que o governo federal começava trilhar esse caminho, principalmente após a posse de Vargas.

Por outro lado, enquanto governador, esforçou-se para reconquistar a presença dessa fração nos centros decisórios nacionais, conseguindo, nesse campo, indiscutível sucesso. Sua posição em relação a Vargas, que foi desde a não hostilização durante a campanha eleitoral até a aproximação qualificada após a posse de ambos, somada à crescente importância do Paraná, em decorrência da rápida expansão de sua cafeicultura, permitiu-lhe indicar nomes para cargos importantes nos referidos centros decisórios. Cite-se, por exemplo, a direção da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil - CREAI,[23] para a qual conseguiu a nomeação de um dos líderes da UDN paranaense, Adolpho de Oliveira Franco e, quando este renunciou, sua substituição por Arthur Santos, da mesma filiação partidária. Ainda nessa linha, já no governo de Café Filho, colocando-se como possível candidato à vice presidência nas eleições presidenciais do ano seguinte, renunciou ao governo e assumiu o Ministério da Agricultura, em 1955, indicando ainda outro paranaense para o da Saúde (Aramys Athayde). Mas todo esse esforço perdeu-se em decorrência de seu apoio e participação

---

[23] Ver depoimento de Fausto Castilho, op. cit., p.32

na fracassada tentativa de impedir a posse de Kubitschek, nesse mesmo ano, o que afetaria profundamente sua carreira política, afastando-o de todo o processo que levaria ao *projeto paranaense*.

Ao analisar seu governo, o estudo do IPARDES (1989) não o identifica como uma mudança qualitativa de linha de ação em relação a Lupion, seu antecessor e sucessor. Em ambos, o discurso dominante ainda é o da ocupação e povoamento do território. No capítulo dedicado à análise do discurso de ambos os governos (ps. 25 a 55) é ressaltada a semelhança de enfoque em relação a problemas como saúde, segurança, colonização, transportes e educação, por exemplo. E em ambos transparece claramente a avaliação otimista feita sobre a rápida expansão da população e da economia, provocadas pela expansão cafeeira. Comentando esse aspecto em relação a Munhoz da Rocha, os autores afirmam:

> Esse surto de desenvolvimento é definido por Bento como um verdadeiro *espetáculo de prosperidade* (1952, p.5), capaz de catalizar a confiança dos seu governados, especialmente no que se refere aos orgãos públicos, e de libertar (...) *o Paraná de seu confinamento provinciano*. (1954, p. xi). Nesse sentido, a condição de grande produtor de café - carro-chefe das exportações nacionais - assegura ao Paraná, pela primeira vez, uma participação decisiva na economia brasileira (1951))[24] (IPARDES, 1989, p. 26).

As expectativas explicitadas nessas referências, provocadas por esse *espetáculo de prosperidade*, podem ser consideradas uma das causas do fato dessa fração burguesa não se ter preocupado com um projeto de industrialização, ou sequer ter sentido necessidade de fazê-lo, ao voltar ao poder, em 1950. Combinadas com fatos como o de que a ideologia desenvolvimentista só começaria a manifestar-se no país após essa data, e de que as políticas econômicas do governo Dutra ainda haviam sido

---

[24] Grifos no original. As citações referem-se às Mensagens enviadas anualmente à Assembléia

concebidas como se o Brasil continuasse a ser o país de economia primário-exportadora que fora antes de 1930, a expansão cafeeira, e a elevação das receitas estaduais que proporcionava, longe de levar ao questionamento do futuro, contribuía para que a sociedade paranaense confiasse em que a continuidade do processo traria benefícios a todos, sem necessidades de novos tipos de intervenção direta do estado na economia.

Só ao final dessa década foi que se deu a mudança dessa visão, com a disseminação da tomada de consciência de que a riqueza gerada pela cafeicultura paranaense não estava revertendo para o desenvolvimento de outros setores, principalmente o industrial, mas sim beneficiando os centros industriais pré-existentes em outros estados, principalmente São Paulo. O *confisco* cambial, que reduzia a renda disponível na região cafeeira, e a expansão industrial, promovida pelo governo Kubitschek, foram os responsáveis pelo despertar dessa consciência. Só então foi que essa fração da burguesia, sob um governo estadual voltado para outros interesses, começou a preocupar-se e a discutir um projeto político, e a articular-se para agir em defesa de seus interesses, como foi exposto no início do Capítulo 3.

Como já vimos, encontrando um ambiente político nacional e local favorável, iniciou um processo de discussão e debate, que manteve e aprofundou, até conseguir revestir seus objetivos como sendo os da sociedade paranaense. Seguindo esse caminho, enfrentou a luta na arena política, fez ou procurou fazer alianças, assumiu o discurso desenvolvimentista, deu sua chancela a um projeto de desenvolvimento que a favorecia, alcançou mais uma vez o poder e, mais consciente que antes, pôs-se a apoiar a execução de seu projeto.

Legislativa.

Antes de prosseguir na análise de como o *projeto paranaense de desenvolvimento* evoluiu até seu apogeu, convém verificar até que ponto os que estudaram a sociedade paranaense no período indentificaram o papel dessa fração burguesa na sua concepção e implementação.

Em PADIS (1981), o modelo teórico adotado para analisar a economia paranaense é o das relações centro-periferia, com a economia paranaense como periférica à de São Paulo. Pelo ângulo de um estudo de caráter econômico, esse modelo praticamente exclui preocupações relativas à força e ao papel dos atores sociais locais, uma vez que o fator determinante será sempre a economia do centro. Sua ênfase direcionou-se para os aspectos econômicos das mudanças ocorridas no Paraná a partir da expansão cafeeira, sem aprofundar-se nas motivações políticas que as geravam e eram por elas geradas. Ao referir-se à economia anterior a 1930, a economia do mate, que analisa, a vê como um sistema econômico de características eminentemente pré-capitalistas. de infraestrutura física. técnica e financeira constrangedoramente acanhada. (que) não suportava a inserção de enxertos capitalistas (p.82). Comparando os efeitos das economias do café e do mate sobre, respectivamente, São Paulo e o Paraná, afirma que as diferenças

> mais importantes. talvez. venham do fato de o café. em São Paulo. ser produzido em moldes capitalistas. depois da racionalização da produção ter sido buscada de várias formas. enquanto a do mate. no Paraná. ser uma atividade meramente extrativa (p. 81).

Ora, numa economia extrativista pré-industrial como essa, dificilmente medraria algum ator social parecido a uma burguesia ou fração burguesa; logo, não haveria o menor sentido em buscar aí a razão pela qual

> O decênio dos anos sessenta, entretanto, foi marcado por ingentes esforços governamentais (...) que se dirigiram à supressão das deficiências infra-estruturais e à criação de condições e estímulos à implantação industrial. (p. 195)

Já LEÃO (1989) começa seu trabalho criticando a aplicação do conceito de centro-periferia às relações econômicas entre o Paraná e São Paulo, da maneira como o faz PADIS. Utiliza-se para isso principalmente das considerações feitas por AUGUSTO (1978), que vê na expansão cafeeira no Paraná não uma situação "periférica" do Estado mas, pelo contrário, aponta para uma expansão do "pólo" dinâmico capitalista,[25] e por Wilson Cano, que centra sua argumentação no fato de que a concepção, "centro-periferia" só é válida quando aplicada ao relacionamento entre *Estados-Nações* politicamente independentes, e não entre regiões de uma mesma nação.[26]

Mais adiante, analisando o *projeto paranaense de desenvolvimento*, LEÃO confirma, ainda que indiretamente, e *en passant*, a existência de uma fração burguesa, interessada em sua implementação, ao referir-se, por exemplo, à prioridade ao capital paranaense (...) uma vez que o capital industrial paranaense é quase exclusivamente de pequeno e médio porte (...) (p. 22). Mas o objeto de sua análise não é a política, ou os atores sociais, pelo que esses comentários não são aprofundados.

Quem mais avança nessa direção é AUGUSTO. No capítulo em que analisa e discute a formulação do projeto, e onde se encontram também críticas à utilização do conceito centro-periferia ao caso do Paraná, afirma que

---

[25] AUGUSTO, p. 36, citado em LEÃO, p. 8.
[26] Apud LEÃO, p. 10.

> É importante ressaltar, também, que parece ter se verificado uma coincidência, no estado, entre a emergência do projeto e a recomposição do bloco no poder, em termos de dominação política. Porém, confirmar ou infirmar essa hipótese teria exigido uma pesquisa paralela que ultrapassa os limites deste trabalho. Assim, a observação se restringe à cena partidária onde, de alguma forma, tal recomposição se manifesta. (p. 43)

Mais adiante, o texto de AUGUSTO permite a identificação mais nítida de qual era a fração burguesa mais interessada no *projeto*, ao referir-se ao fato de que a utilização das idéias cepalinas haviam criado as condições para que este, em vários aspectos, estabelecesse políticas que tratavam o Paraná como se fosse um estado soberano. E não apenas no que se refere a políticas de substituição de importações. Citando documentos internos da CODEPAR, aponta para algumas diretrizes que merecem destaque:

> Considerando que um dos objetivos da CODEPAR era propiciar a retenção da renda no estado: "*a iniciativa de capitais paranaenses terá precedência sobre a de outras origens*", bem como "*será dada preferência a firmas existentes,* em comparação com projetos de intenção" (...) e "*deverá dedicar-se preferencialmente a financiar iniciativas de porte pequeno*" (...)"*deverá fomentar a industrialização de todas as regiões do Estado*", procurar " (...) evitar o predomínio comercial externo em face do imenso crescimento do mercado paranaense" (...)
> Por outro lado, a "política de mercado da Companhia" deveria obedecer aos seguintes critérios:
> - *defesa econômica regional*: "trata-se de reagir contra a *absorção econômica* que coloca o Estado em *posição de dependência crescente* do fornecimento de bens de outros estados e do exterior";
> -*substituição de importações*:"os projetos que visam substituir no mercado estadual a importação de bens de outros estados ou do exterior merecerão ajuda financeira"
> -*fomento à exportação*: "*a expansão das vendas do Paraná a outros estados e ao exterior* deve ser posta entre os *principais méritos dos*

projetos submetidos à CODEPAR" (p. 74 e 75, grifos no original)

A essas diretrizes deve aduzir-se outra: a necessidade de mudança da matriz de empresa nacional paranaense para aquele estado como condição de financiamento pela CODEPAR. Com referência a essa exigência é citado um caso, extraído do Relatório do FDE de 1963, de uma empresa cujo crédito já fora aprovado, mas em que "O financiamento foi cancelado por não ter o solicitante concordado com a transferência" (p. 74).

Com essas limitações, somadas ao não financiamento a empresas estrangeiras, segundo a autora, ter-se-á presente a atualização, para o Paraná, da ideologia desenvolvimentista (p. 74). Pode-se aduzir também que elas retratam como o capital local consegue impor seus interesses de classe ao *projeto*, que ganhara aprovação praticamente unânime da sociedade paranaense.

Aprovada a legislação que criava o FDE e a CODEPAR, passando aquele a viger, e esta, uma vez instalada, a operar, o *projeto paranaense de desenvolvimento* ganhou força e forma, e começou a se fazer presente sua influência sobre a sociedade e a economia do Estado.

4.2. A execução do *projeto*: realizações e adequações.

Este foi o período de maior sucesso do projeto, correspondendo, grosso modo, à década de 1960 e aos primeiros anos da seguinte, ou seja, às gestões de Braga e

de Pimentel, avançando ainda sobre as gestões dos três governadores do quadriênio seguinte.

Um primeiro indicador desse sucesso pode ser encontrado na análise comparativa de indicadores macroeconômicos referentes ao peso relativo da economia paranaense no contexto nacional, ao início e ao término do período, ou seja, 1959 e 1975, com os dados equivalentes de 1949 para efeito de comparação:[27]

- em 1949, a participação do Paraná na renda interna do Brasil fora de 3,99%; em 1959, passara a 5,41%. Em 1975, alcançou 6,70%;

- a renda da agropecuária paranaense representara, em 1949, 6,75% da brasileira; em 1959, passara a 11,64%. Em 1975, alcançou 16,90%;

- a participação do Paraná na renda do setor industrial, por sua vez, que fora de 2,75%, em 1949, e passara para 3,04%, em 1959. Em 1975 alcançou 3,98%. (É interessante observar que essa participação do Paraná na indústria nacional significou ultrapassar, pela primeira vez, nos dados oficiais, a que fora atingida meio século antes, em 1919, conforme já citado)[28]

Um outro conjunto de dados significativos é o referente à distribuição setorial da renda:

---

[27] Dados extraídos de BANDEIRA, (1988). Os dados de 1949 e 1959, calculados pelo Centro de Contas Nacionais, da Fundação Getúlio Vargas-FGV, referem-se à *renda interna*: os de 1975, do Departamento de Contas Nacionais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao PIBcf, ou seja, *produto interno bruto ao custo dos fatores*. A renda interna é igual ao *produto interno líquido a preços de mercado*. Este é diferente do PIB porque dele se deduzem os valores da depreciação dos equipamentos produtivos. A qualificação *a preços de mercado*, por sua vez, significa a exclusão dos subsídios e a inclusão dos impostos indiretos. Diferentemente, a qualificação *ao custo dos fatores*, significa a exclusão dos impostos indiretos e a inclusão dos subsídios.

[28] É muito provável que, durante a década de 1920, com a retração que atingiu alguns setores da indústria brasileira que haviam crescido durante a Primeira Guerra Mundial, devido ao retorno da oferta de manufaturados estrangeiros, tenha-se elevado a participação da indústria paranaense na indústria nacional, Como não houve o censo de 1930, não é possível saber-se.

- em 1949, 44,68% da renda era gerada na agropecuária, setor primário, mantendo-se nesse patamar, em 1959, com 44,59%. Em 1975, essa participação caiu para 31,12%;

- o setor secundário, (industrial), cuja participação era de 15,3%, em 1949, e de 15,54%, em 1959, passou a 18,77% em 1975;

- por sua vez, o setor terciário (serviços), passou de 40,18%, em 1949, para 39,86% ,em 1959, e 50,10%, em 1975. (BANDEIRA, 1988)

A esses dados de caráter macroeconômico devem adicionar-se outros, relativos a setores específicos, e que são decorrência direta da ação governamental na execução do *projeto*. Como lembra AUGUSTO, a CODEPAR não foi o único aparelho de estado criado a partir das concepções do *projeto*.

> No período em análise (basicamente a década de 1960), vinculada a essa "nova" apreensão das funções do Estado, houve a criação de um número razoável de sociedades de economia mista, com funções de alguma forma paralelas às exercidas por organismos que já faziam parte da estrutura administrativa estadual. Foram criadas: Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná - CAFE do Paraná - em agosto de 1961, paralela à Secretaria de Agricultura; Fundação Educacional do Paraná - FUNDEPAR - em julho de 1962, paralela à Secretaria de Educação; Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR - em janeiro de 1963; paralela ao Departamento de Águas e Esgotos; Companhia de Telecomunicações do Paraná - TELEPAR - em março de 1963; Centro Eletrônico de Processamento de Dados - CELEPAR - em outubro de 1964 (1978, p. 29).

AUGUSTO menciona também a criação, em fevereiro de 1965, da CODEPAR Crédito, Financiamento e Investimentos, o que permitia o financiamento do chamado capital de giro aos mutuários, visto que, por lei, a própria CODEPAR não

podia fazê-lo, e a necessidade de empréstimos desse tipo era frequentemente vital para as novas indústrias que financiava.

Deve somar-se a isso a reestruturação da Companhia Paranaense de Energia Elérica - COPEL, em cuja diretoria participavam muitos dos que haviam estado presentes nas discussões da PLADEP, do final da década de 1950, como seu presidente, Parigot de Souza, e do Departamento de Estradas de Rodagem - DER, autarquia da chamada administração direta, organismos a quem cabiam, nos primeiros anos, por determinação da lei, a maior parte dos recursos do FDE.

Esses resultados já tinham peso significativo ao final de 1965, quando se encerrou o quinquênio de Ney Braga.[29] Em **Paraná 1961-1965**, trabalho compilado por Ricardo Werneck de Aguiar, assessor da CODEPAR, sobre esse período de governo,[30] já podem ser encontrados dados significativos. No que se refere, por exemplo, ao potencial instalado para a produção de energia elétrica, houvera um crescimento de 74% entre 1960 e 1964, enquanto a produção da COPEL passava de 34 milhões de kWh em 1961 para 180 milhões em 1965 (AGUIAR, p.105 e106). Por outro lado, o documento refere-se à pavimentação de *cerca de 500 km. de rodovias* no mesmo período (p. 117).

Esses dados têm, necessariamente, de ser analisados e avaliados levando em conta a evolução econômica e política do Brasil e do Paraná no período. No que se refere à economia, a década de 1960 caracterizou-se, no país como um todo, pela crise decorrente da perda de dinamismo do processo de industrialização por substituição de

---

29 Braga renunciou ao governo, em novembro de 1965, para assumir o Ministério da Agricultura, sendo sucedido por Algacyr Guimarães, seu Secretário da Fazenda, eleito pela Assembléia Legislativa. O vice-governador, Afonso Camargo, havia também renunciado - ao que se dizia, porque, sendo da esquerda do PDC, seria inaceitável pelos militares.

30 O propósito desse trabalho, editado pela CODEPAR em 1966, era tido como sendo a divulgação nacional do nome e das realizações de Ney Braga, com vistas a uma possível indicação à presidência da

importações e pela recessão que a acompanhou, e que já se manifestava em 1963. A isso devem somar-se os efeitos da simultânea aceleração do processo inflacionário e, após 1964, o processo recessivo provocado pelas políticas de estabilização adotadas pelo governo. Somente a partir dos últimos anos da década é que a economia se recuperou, dando início ao que viria a ser chamado de *milagre econômico* brasileiro.

No que se refere ao Paraná, ainda que o mecanismo representado pelo FDE tenha permitido manter o ritmo de investimentos e gastos públicos, e o apogeu da cafeicultura tenha mantido os níveis de renda, os efeitos da recessão - mesmo que pouco percebidos - tolheram um crescimento maior das atividades econômicas. Os problemas se agravaram a partir de 1966, quando o IBC, ao fixar os preços de aquisição da safra 1966/67, os manteve, pela primeira vez, no mesmo valor nominal dos da safra anterior, o que se traduziu numa significativa redução real das expectativas dos agentes da economia cafeeira.

Essa decisão merece uma análise mais profunda, pois retrata a decisão do governo federal de promover uma mudança qualitativa nas relações tradicionais entre o estado nacional e as frações da classe dominante ligadas ao que era o principal produto de exportação do Brasil. Essa análise, que envolve a composição do *bloco no poder* no país, após 1964, será feita no próximo capítulo. Aqui serão vistas apenas as suas repercussões no Paraná.[31]

Desde a safra 1959/60, quando a produção paranaense atingiu, como já citado, 20,6 milhões de sacas, a política cafeeira orientou-se no sentido de estimular a

---

república.

[31] Uma medida importante desse período, que, apesar de não se destinar diretamente à cafeicultura, a atingiu diretamente, dado o tipo de relações de trabalho que nela predominava, foi a extensão da legislação trabalhista às atividades rurais. O resultado, à medida em que se foi agravando a crise, seria a extinção do *colonato*. A extinção desse regime, generalizado na região, em que parte significativa dos trabalhadores residia nas fazendas, levou ao crescimento do número de trabalhadores temporários, os

redução da área plantada com café. Diante das condições imperantes no mercado mundial, esse nível de produção era insustentável. Como afirmava documento elaborado em 1963, por solicitação do governo do Estado:

> Esta entrada súbita da produção paranaense na oferta mundial de café é o fator mais importante no desequilíbrio entre a oferta e a demanda, em termos mundiais e principalmente nacionais. Em 1960, o Paraná produziu quase um terço da produção mundial, metade da produção brasileira, quase o dobro da produção africana e três vezes a produção colombiana. (Secretaria de Agricultura, 1963, p. 1 a13).

Foi essa situação que levou o governo federal, em 1962, a criar o Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura-GERCA, cuja ação principal seria a de estimular a erradicação de cafezais considerados anti-econômicos, indenizando os proprietários e financiando a substituição por outras atividades. Mas o processo era lento, o que levou ao novo recorde na safra 1965/66, após o que o desestímulo passou a se dar também pela via dos preços.

Ainda que a redução da produção cafeeira viesse a dar-se de forma lenta, ao final da década ja repercutia nas finanças do Estado, como o comprovam os comentários do governador Paulo Pimentel, ao analisá-las. Segundo ele,

> embora a receita pública não esteja crescendo com a mesma intensidade de anos recentes, quando o café impulsionava a renda estadual em escala muito maior que hoje, em decorrência dos baixos preços do produto atualmente pagos ao cafeicultor,[32]

---

volantes, ou *bóias-frias*.

[32] Mensagem à Assembléia Legislativa, 1969, p. VI .

No que se refere ao campo da política, o período foi ainda mais complexo. Desde pelo menos 1963, com o retorno do presidencialismo, a maior parte das forças políticas que sustentavam o governo estadual passaram à oposição sistemática a Goulart: apenas grupos de esquerda da democracia cristã defendiam algumas das propostas de reformas que seu governo se propunha a executar. Com isso, as relações com o governo federal deterioraram-se, e passou a não mais viger o acordo com o PTB. Mesmo assim, com os resultados das eleições legislativas de 1962, em que o PDC fora o partido que mais crescera, o governo mantinha maioria na Assembléia Legislativa, com seus aliados tradicionais e alguns votos do próprio PSD. Foi graças a isso que, apesar das manifestações contrárias das associações de classe dos comerciantes e industriais, conseguiu-se a aprovação, em fevereiro de 1964, do chamado Empréstimo Compulsório Especial, que criava mais um adicional de 1% sobre o IVC, destinando a reforçar o FDE. (AUGUSTO, ps, 102 e ss.)

Após o *golpe* de 1964, e da eleição de Castello Branco pelo Congresso, as relações com o governo federal passaram por mudança radical, dado o apoio prestado ao movimento pelo governo paranaense, e às relações pessoais do governador com o novo presidente.

Nos primeiros anos do período autoritário, essas condições não só evitaram o surgimento de problemas maiores, como fortaleceram o governo na cena política estadual. Como mostra AUGUSTO, o resultado foi que a oposição estadual manteve-se bastante tímida e, mais que isso, o debate parlamentar até então existente praticamente desapareceu. (p. 112) Outra observação interessante feita pela autora é que, no período que vai até a renúncia de Braga para ocupar o Ministério da Agricultura, passam a ser de

iniciativa dos deputados da situação os projetos de lei atinentes à CODEPAR, e que modificam, ponderavelmente, as atribuições a ela delegadas (p. 112). Pode-se disso inferir que, livres das contestações da oposição, e não ameaçando os fundamentos do *projeto*, os legisladores passaram a defender interesses específicos de segmentos empresariais locais que queriam beneficiar-se com o processo, como a lei que incluiu as atividades hoteleiras, colonizadoras, de formação de pastagens, de criação e engorda de gado, de avicultura, psicultura, pesca, cultivo de cereais e cooperativas agrícolas entre as passíveis de serem financiadas pela CODEPAR (lei 48/65, promulgada pela Assembléia Legislativa em 23 de dezembro de 1965, após derrubada de veto parcial do governador).[33] De caráter diferente revestiu-se a Lei 5001, de 1º de fevereiro de 1965, que revogou o artigo que vedava o finaciamento a empresas estrangeiras. Mesmo que se possa interpretar esta última medida como mera adequação ao discurso oficial nacional pós-1964, seu significado é muito maior, e certamente mais ominoso. Para AUGUSTO é

> bem característica da transição que se verificou na ideologia desenvolvimentista (...) mais que isso, em termos do projeto de desenvolvimento paranaense, é já um indicativo importante da reformulação que se impõe como necessidade (...) começam a se evidenciar os sinais de que o projeto inicial - privilegiamento dos capitais "locais", às pequenas e médias empresas - não é o caminho adequado (,,,) A tendência manifesta de submersão dos capitais "paranaenses" (e também "nacionais") face ao maior poder competitivo de empresas internacionais , de maior porte, indica a necessidade de reorientação das operações da Companhia (p. 113)

Mais do que isso, essa medida traduziu-se na abertura, ou no reconhecimento, de uma fissura na base de classe do próprio *projeto paranaense*,

---

[33] cf. AUGUSTO, p. 112

fissura esta que mais tarde se alargaria, rompendo a unidade que o tornara possível. Mas isso só ocorrerá anos depois, como parte e consequência do sucesso do *projeto*.

Ainda no plano político, esse sucesso se manifestaria nas eleições de 1965. Ney Braga contara com a prorrogação dos mandatos dos governadores - a exemplo do que ocorrera com o do presidente - para escolher seu sucessor. Sem a prorrogação, o candidato natural era Paulo Pimentel, que se destacara como secretário da Agricultura, e cuja base política era a região cafeeira. Pimentel já fora lançado por um pequeno partido, o PTN.[34] Braga o apoiou, assim como a UDN e o próprio PDC, este após disputada convenção, onde a ala esquerda defendera a candidatura de Afonso Camargo. O candidato rival era Munhoz da Rocha, por uma coligação na qual o partido principal era o PTB. Essa eleição comprovou o apoio majoritário do eleitorado ao governo estadual, quer em função de seu apoio ao *golpe* e ao governo dele resultante, quer apesar desse apoio. Pimentel foi eleito com 51% dos votos, contra 45% de Munhoz da Rocha. Note-se que o Paraná foi, entre os grandes colégios eleitorais onde houvera eleições nesse ano, o único em que venceu o candidato apoiado por um governo que se havia colocado abertamente a favor da deposição de Goulart e do governo que o sucedera.

Apesar de afastar-se politicamente de Braga, poucos meses depois de tomar posse, o governo de Pimentel representou uma continuação ampliada do anterior. O *projeto paranaense de desenvolvimento* e seus mecanismos - ainda que modificados - continuaram a ser a principal diretriz da ação do estado, ampliado e adequado às novas

---

[34] Partido Trabalhista Nacional, fundado em São Paulo por Hugo Borghi, como dissidência do PTB, ainda nos anos quarenta. Esta foi uma das muitas siglas partidárias frequentemente utilizadas por políticos que, com fortes bases eleitorais em seus estados, tinham suas aspirações frustradas pelos grandes partidos onde haviam iniciado suas carreiras.

demandas sociais, inclusive às que haviam surgido em decorrência de seu próprio sucesso até então.[35]

O primeiro golpe sobre o principal instrumento de sustentação financeira do *projeto*, e que, a longo prazo, se demonstrou fatal, fora desferido pouco antes da posse de Pimentel: a aprovação, pelo Congresso, da Emenda Constitucional N°18, já mencionada, que estabelecia que somente a União, em casos excepcionais definidos em lei complementar, poderia instituir empréstimos compulsórios. (Esta disposição seria mantida em todas as constituições posteriores). A mesma emenda determinava a substituição do IVC pelo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICM, a vigorar a partir de 1967.

A importância do FDE e da CODEPAR, como principais instrumentos de execução dos projetos e programas governamentais, levou a que o governo buscasse soluções alternativas ao empréstimo compulsório. Só que as encontradas - vinculadas à transferência de recursos orçamentários - traduziam uma mudança no papel por eles desempenhado. É indiscutível que a CODEPAR perdeu autonomia em consequência dessas mudanças, passando o FDE a depender das verbas a ele consignadas nos orçamentos estaduais, aí incluídas parcelas dos recursos do Fundo de Participação dos Estados. Essa dependência, como não podia deixar de ser, levou que grande parte do corpo técnico da CODEPAR se ressentisse pela real diminuição do papel da Companhia, atribuindo-lhe causas políticas.[36] A realidade era que o governo não mais

---

[35] Cite-se, como exemplo, a expansão das telecomunicações, executada pela TELEPAR, citada por Pimentel como *ponto alto do atual Governo*. (Mensagem de 1969, Introdução, p. XII). Melhorado o atendimento das demandas por eletricidade e transporte, a população, principalmente nos municípios maiores, elevou seus níveis de reinvindicação para a melhoria dos serviços de telefonia e a instalação de repetidoras que lhe permitisse o acesso aos programas de televisão.

[36] Principalmente, após o rompimento de Pimentel com Braga, à sua associação, e a de seus quadros, a este último, que a fundara. AUGUSTO menciona várias opiniões e análises que apontam nessa direção. (p. 146)

precisava desse tipo de instrumento para suas inversões diretas (ps,144 e ss.). Seu papel agora passaria a ser, quase que exclusivamente, o equivalente ao de um banco de fomento aos investimentos privados. Essa nova condição viria a ser oficializada, como já mencionado, por determinação da Resolução 93 do Banco Central, em 1969.

Entretanto, o processo político mais importante que se desenrolou, ao longo desse período, foi o da afirmação do *bloco no poder* em nível nacional, tema que será analisado com maior profundidade no próximo capítulo. Medidas como a proibição aos estados e municípios de lançarem empréstimos compulsórios, o enfraquecimento fiscal dos estados pela reforma tributária, e as eleições indiretas para os governos estaduais e prefeitos das capitais[37] são, como veremos, partes desse processo. A cisão, que já começara a aparecer desde 1965, entre duas correntes políticas diferenciadas nas forças armadas, às quais se convencionou chamar, à falta de outros nomes, de *Linha dura* e *Sorbonne*,[38] ainda que esta última com alguns componentes de outras origens, imbricava-se também, e cada vez mais, com o jogo político dentro do *bloco no poder*. Ainda que a análise desses aspectos seja feita no próximo capítulo, a referência é aqui necessária porque o Paraná foi um dos estados mais atingidos pelo processo.

Após o Ato Institucional N° 2, de 27 de outubro de 1965, cujo artigo 18 extinguia os partidos políticos então existentes, foram formados os únicos dois partidos que iriam encarregar-se da representação política no país, até quase o final do regime

---

[37] Ato Institucional N° 3, de 5 de fevereiro de 1966 e Emenda Constitucional N° 1, de 17 de outubro de 1969)

[38] Designação originalmente dada pelos próprios militares, que participaram de seus cursos e seminários, à Escola Superior de Guerra, criada em 1949. Foi, no período em análise, associada à linha política mais liberal do governo autoritário, pois muitos de seus líderes há haviam frequentado ou dela participado como docentes ou dirigentes.

autoritário: a Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro -MDB.

O Paraná foi um dos grandes colégios eleitorais onde a ARENA surgiu proporcionalmente mais forte. Já ao se organizar, 37 dos 45 deputados estaduais filiaram-se a ela; nas eleições para a Assembléia Legislativa, em 1966, recebeu 70,0% dos votos; nas de 1970, 63,5%, enquanto o MDB obteve, respectivamente, 16,6% e 15,8% (IPARDES, 1989, p. 157). Esse desempenho deveria fortalecer a posição de Braga - ou de Pimentel - junto ao *Sistema*,[39] mas não foi o que ocorreu. Uma das causas disso não ter ocorrido foi o fato de que, quando ainda durante a presidência de Castello Branco, e em preparação para as eleições presidenciais de outubro de 1966, foi feita uma consulta reservada, entre militares e lideranças civis que apoiavam o governo, para aferir quem deveria ser o futuro presidente, Ney Braga ficou em segundo lugar, perdendo apenas para Costa e Silva. (IPARDES, 1989, p. 145)

A potencialidade das lideranças políticas civis evidenciáveis nesse último resultado, somado às ligações de Braga com Castello Branco, ao poder demonstrado na eleição de seu sucessor em 1965, a sua origem democrata-cristã, bem como algumas afirmações de independência,[40] fizeram com que Braga fosse cada vez mais combatido pela *Linha Dura*, base política de Costa e Silva e Médici. Pimentel, por sua vez, por razões menos comprensíveis, não era visto como homem de confiança do *Sistema*. Como este chamara a si a escolha dos candidatos a governador, nas eleições

---

[39] Termo ampliamente utilizado pelos militares e, posteriormente, por jornalistas e por toda a sociedade, para referir-se ao real, ou suposto, núcleo efetivo de poder no estado nacional, no período autoritário. Para uns, corresponderia a *uma espécie de comitê político das Forças Armadas (...) a partir de abril de 1964*. (OLIVEIRA, 1976, p. 100) Para outros, ainda que dando ao termo o mesmo conteúdo, teria surgido em 1969, traduzindo uma *nova estrutura de poder*, fruto da derrubada do sistema hierárquico estabelecido em 1964. (CRUZ & MARTINS, 1983, p. 39)

[40] Cite-se, como melhor exemplo, o fato de ter assinado telegrama, junto com outros onze senadores, no dia seguinte à promulgação do AI 5, manifestando *discordância da solução adotada pelo Poder Executivo*, e considerando-o *um retrocesso político de consequências imprevisíveis*. (apud BRAGA,

indiretas de 1970, a candidatura pela ARENA no Paraná foi oferecida a Haroldo Leon Peres. Este era, à época, deputado federal, e, por relacionamentos pessoais, participava de círculos periféricos ao poder, não tendo maior visibilidade ou liderança política no Estado. Braga e Pimentel foram pública e ostensivamente alijados do processo de escolha.

Essa decisão, que se constituiu praticamente uma intervenção branca, revelou-se fatal para o *Sistema*, para Peres e, principalmente, para o Estado: em menos de um ano de uma administração confusa, autoritária e centrada na destruição política do antecessor, Peres foi acusado de tentar extorquir uma grande empreiteira de obras. Chamado a Brasília, foi obrigado a renunciar.[41] Seu sucessor, Parigot de Souza, vice-governador, que havia sido o organizador da COPEL, e um dos técnicos mais respeitados no Estado, já assumiu o governo portando doença terminal. Procurou fazer uma administração absolutamente técnica, mas faleceu com menos de dois anos no exercício do cargo.[42] Na escolha de seu sucessor, o *Sistema* retraiu-se, e esta foi feita por meio de negociações políticas. Havia dois nomes na disputa, ambos ligados a Braga: Jayme Canet e Emílio Gomes. Dado o peso político do primeiro, empresário ligado à fração burguesa ainda dominante na cena política local, e considerando o curto

---

1996, p. 228)

[41] Sobre a escolha de Peres e sua renúncia, ver: BRAGA (1996, ps. 231 e 232) e IPARDES (1989, p. 24).

[42] Ligado desde o início à concepção e implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, Parigot de Souza, em sua curta gestão, dedicou-se à estruturação de um sistema de planejamento no Estado, enviando à Assembléia os projetos de criação da Secretaria de Planejamento e do IPARDES, que seriam transformados em lei na gestão de seu sucessor. Organizou equipe técnica que traduzia uma renovação dos quadros que haviam surgido na década anterior, a qual elaborou o documento **Diagnóstico e diretrizes de ação: documento preliminar** (1972), em que se retomou a idéia do planejamento do desenvolvimento econômico. A criação desses organismos, para a qual colaborou o BADEP, inclusive com a participação de seus técnicos, era, como já comentado, um sinal da redução do prestígio deste em relação ao da antiga CODEPAR, na medida que era cada vez mais entendido como apenas um orgão de fomento, o que realmente era.

período que ainda restava desse quadriênio,[43] coube ao segundo completá-lo, acertando-se a indicação de Canet para o período completo seguinte.[44]

Com o governo Canet, eleito indiretamente em 1974, as forças sociais que sustentavam o *projeto paranaense* continuavam a exercer o poder. O novo governador fora apoiado por Braga, e Belmiro Castor, que foi seu Secretário de Planejamento, reconhece

> que o governo Canet tem que ser visto numa perspectiva que começa com o governo Ney Braga.(...) Não há dúvida nenhuma de que há um contínuo nisso tudo, desde o governo inicial do Ney em 60. (...) O governo Canet se insere dentro desse contínuo, claramente. (IPARDES, 1989a, p. 169)

4.3. Os resultados do *projeto*: mudança e transformação.

Se o poder político continuava nas mesmas mãos, tanto a base econômica quanto a estrutura social do Paraná atravessavam, ao longo dos anos setenta, forte processo de mudança. Mas as transformações resultantes ainda não eram, à época, apreendidas como parte de um processo generalizado, que estava transformando e alterando até os parâmetros básicos do ambiente em que o *projeto* fora concebido. Muito menos que, como decorrência, alterava também sua estrutura de classes, donde também o peso relativo dos atores sociais na cena política. Os indícios que apontavam

---

43 A Constituição de 1967 uniformizara, para quatro anos, a duração dos mandatos de todos os governadores.

44 Ver, a esse respeito, o depoimento de Belmiro Castor em IPARDES, 1989a (p. 169) e BRAGA, 1996

para essa mudança, em pleno movimento, eram fragmentários e isolados, e nem os políticos, nem os técnicos dos orgãos de estudos e pesquisas os percebiam como sendo partes de um todo coerente e em marcha irreversível. A nova realidade só surgiu aos olhos de todos com a publicação dos dados do censo de 1980, quando o dinamismo do processo já havia atingido seu apogeu.

A divulgação dos dados preliminares do censo demográfico, já em 1981, permitiram a tomada de consciência da magnitude da mudança, pela mensuração de uma de suas mais importantes consequências: a perda de população. Em trabalho realizado à época, George Martine afirmava:

> observa-se que o Estado do Paraná quase se igualou ao Estado de Minas - tradicionalmente o maior fornecedor de mão-de-obra para o resto do país - em termos de emigração, tendo perdido 1.572 mil pessoas, comparado com a perda de 1.643 mil pessoas sofrida por Minas. A situação paranaense é particularmente notável, tendo em vista sua base populacional mais reduzida e, acima de tudo, o fato de que esse estado constituía, até pouco tempo, a área de maior atração e dinamismo populacional no Brasil. (MARTINE, 1981, p.2)

Mais adiante, analisando os dados da região metropolitana de Curitiba, conclui que

> a atração exercida por Curitiba, que recebeu 387 mil migrantes líquidos, atenuou a perda populacional do Estado. (...) ou seja, presumindo-se que a grande maioria dos migrantes decenais que se encontravam em Curitba em 1980 sejam provenientes do próprio Paraná (,,,) então a perda líquida do resto do Estado ascenderia a mais de dois milhões de pessoas, em vez de 1.572 mil, conforme citado acima.(p. 6)

(p. 232).

Quais as causas desse fenômeno? A quase totalidade dos estudos realizados a esse respeito tende a apontar para as mudanças que ocorriam na agricultura. Analisando diversos estudos e pesquisas produzidos pelo IPARDES, LEÃO afirma:

> As transformações no campo paranaense, nos anos setenta, possuem uma dimensão agrícola e uma dimensão agrária. (...) Nesse período, a agricultura paranaense, dinâmica e diversificada, passa também a moderna e tecnificada. (...) a modernização implica novas formas de organização da produção, afetando a estrutura fundiária, a pauta dos principais produtos e a comercialização desses produtos (1989, p. 39).

Em *Paraná: economia e sociedade*, também se aponta para o mesmo fenômeno. Ao procurar retirar dessa nova situação uma visão do futuro do Estado, o estudo afirma que:

> Se as perspectivas do Paraná, de um ponto de vista econômico, são promissoras, o mesmo não se pode afirmar quanto à questão social. Na medida em que a modernização da agricultura tende a estender-se por todo o Estado, é de esperar que o êxodo rural prossiga (IPARDES, 1982, p. 21).

A mesma vinculação é também observada por LEÃO, ao apontar que as dramáticas tranformações no campo paranaense refletiam-se na evolução da população do Estado. (...) A migração constituiu, na verdade a face mais dolorosa da modernização agrícola (p. 49).

Em ambas as análises, a evolução industrial é tratada separadamente da agrícola, ainda que ambos reconheçam as interrelações dos dois processos. No estudo do IPARDES, por exemplo, constata-se que (...) Na medida em que a industrialização avança, a agricultura mantém relações cada vez mais estreitas com a indústria, e é a este processo que se assiste nos anos 60 e que se acelera rapidamente na década de 1970. Mais adiante, aponta para o principal eixo de articulação, ao registrar que (...) Deste modo a modernização da economia agrícola paranaense foi impulsionada, em grande parte, pela entrada em funcionamento dos setores agroindustriais (p. 15). LEÃO faz a mesma constatação, quando, por exemplo, afirma que a política de industrialização seguida pelo governo do Estado, ao impulsionar o estabelecimento de diversos setores agroindustriais, estreita as relações entre a agricultura paranaense e a indústria (p. 1).

Esses textos realçam as características principais da grande mudança que ocorria na base econômica do Paraná: o rápido crescimento e a diversificação do setor industrial, a crescente intrerdependência entre este e o setor agrícola, e os problemas sociais causados pelo processo como um todo.

Os resultados macroeconômicos permitem identificar os grandes traços do processo. Com efeito, a participação do Paraná no PIBcf do Brasil sofreu, em 1980, uma queda em relação a 1975, de 6,70% para 5,82%. No mesmo período, a participação do produto bruto da indústria paranaense subiu, de 3,98% para 4,92%, enquanto o da agropecuária reduziu-se de forma significativa, caindo de 16,90% para 11,68%, e o terciário (serviços), caiu, de 5,99% para 5,35%. Mas o que mais impressiona são as mudanças da distribuição setorial do PIB: enquanto a participação do setor industrial quase duplicou em relação a 1975, de 18,77% para 32,35%, a da agropecuária caiu em

mais de um terço, de 31,12%para 20,11%, enquanto a do terciário sofreu pequena redução, de 50,10% para 47,53%.[45]

Outra face da mudança se verificou no referente aos efetivos demográficos, e não apenas pela queda da taxa anual de crescimento, que se reduzira a 0,97% entre 1970 e 1980, contra taxas de 5,51%, 7,28% e 4,98%, respectivamente, nos três decênios anteriores, a partir de 1940. Mais importante era a transformação do Paraná em uma sociedade urbana. Em 1970, a população urbana representava ainda apenas 36,1% do total; em 1980 passou a 58,6%. Entre 1970 e 1980, enquanto a população urbana crescera 79%, aumentando seu contingente em quase dois milhões, a população rural diminuíra em 40%, reduzindo-se em mais de 1,2 milhão. Este fenômeno, como o das mudanças na base econômica, também só foram percebidos após a divulgação dos resultados censitários; suas consequências sociais e políticas só lentamente viriam a ser absorvidas e entendidas.

Um dos aspectos mais importantes do conjunto de alterações verificadas é o referente às mudanças no padrão ocupacional da população, Em 1970, a população economicamente ativa correspondia a 33% do total; em 1980, elevara-se para 38%. A distribuição setorial, que era de 63% no setor primário, 10% no secundário e 27% no terciário, padrão típico das economias primário exportadoras, e que se vinha mantendo mais ou menos constante nas décadas anteriores, passou a, respectivamente, 41%, 18%

---

[45] Dados extraídos de BANDEIRA (1988). Os dados calculados pelo IPARDES são um pouco diferentes, pela utilização de outros critérios metodológicos, e do parâmetro renda interna, e não PIBcf. Por exemplo, a participação relativa da renda interna do Paraná no Brasil, segundo esses dados, teria sido de 7,38%, em 1975, caindo para 6,86%, em 1980. Esta explicação é necessária pelo fato de passarem a ser utilizados, para os anos posteriores, os dados dessa origem.

e 39%,[46] muito próxima ao da economia brasileira em 1970, e típica de economias capitalistas de industrialização tardia.[47]

Esses dados significavam que, em 1980, havia 1.198 mil pessoas trabalhando no campo, onde, em 1970, houvera 1.439 mil, uma queda de 27%, ou seja, uma redução de 243 mil trabalhadores. No secundário havia, em 1980, mais 189 mil pessoas trabalhando na indústria de transformação do que dez anos antes, na construção civil mais 121 mil, e, no terciário como um todo, mais 536 mil.

Mais significativos ainda são os dados sobre as mudanças nas relações de trabalho no campo. Em 1970, os assalariados (temporários ou permanentes) representavam apenas 20% do total dos que trabalhavam no campo. Os autônomos eram cerca de 49%, e os não-remunerados, 30%, categorias que, em conjunto, são majoritariamente formadas pelo pequeno produtor que trabalha a terra ajudado apenas pelos membros da família. Os empregadores representavam apenas 1,4%. Dez anos depois, o quadro sofrera significativa mudança: os assalariados passaram a representar 33% do total, ou seja 398 mil, 115 mil a mais do que dez anos antes, e isso em um período em que o emprego total no campo caíra; os autônomos decresceram para 35% e os não remunerados para 28%, uma diminuição total de 384 mil; no outro extremo, o número de empregadores mais do que dobrou, passando a 43 mil. Eram os proprietários ou arrendatários que passaram a empregar trabalho assalariado.

---

[46] O total não coincide porque o IBGE registrou 2% sem declaração.

[47] Nas economias capitalistas que primeiro atravessaram um processo de industrialização, *esta fez* com que, inicialmente, o emprego no secundário e no terciário crescessem mais ou menos ao mesmo ritmo. Só mais tarde - com o desenvolvimento das forças produtivas - é que o emprego no secundário tende a estabilizar-se, ou mesmo a retrair-se, enquanto continua a crescer no terciário. Nas economias capitalistas de industrialização tardia, como o Brasil, a adoção de padrões tecnológicos importados, poupadores de trabalho, faz com que o emprego cresça mais depressa no terciário do que no secundário, ainda que, dada a produtividade muito maior deste, o produto de ambos cresça mais ou menos igualmente.

Um dado interessante e significativo é que, nesse período, a participação dos assalariados no total da população economicamente ativa passou de 40% a 60%.[48]

Essas mudanças, tanto na distribuição espacial da população e no ritmo de seu crescimento, quanto na estrutura do emprego, decorriam exatamente das novas características de que se vinha revestindo o crescimento da economia paranaense, estimulado pelas condições e incentivos decorrentes da execução do *projeto*. Entre essas, a mais significativa era a rápida expansão da produção de soja.

Com efeito, o cultivo desse produto se acelerara, a partir do início dos anos setenta, e o novo padrão produtivo que passara a caracterizar a agricultura, ali onde as mudanças aconteciam, era, geralmente, por ele determinado.

O cultivo de grãos oleaginosos nunca fora importante na agricultura brasileira até, mais ou menos, a década de 1950. A partir do crescimento econômico iniciado no pós-guerra, e o conseqüente aumento das taxas de urbanização e do número de consumidores com renda mais elevada, principalmente as novas classes médias, esse quadro se modificou. Até então, o que mais se consumia no Brasil para o cozimento dos alimentos eram a banha de porco e a gordura de coco. Por várias razões, desde o chamado *efeito demonstração* dos padrões de consumo de outros países, até questões de saúde, e logo de preços relativos, a população urbana passou a substituir, por óleos vegetais, os produtos antes citados.[49]

Com o crescimento da demanda pelo produto final, multiplicaram-se as indústrias processadoras, estimulando a expansão do cultivo de oleaginosas, como o

---

[48] Todo esse conjunto de dados foi obtido a partir das informações primárias extraídas de **Censo Demográfico: Paraná**. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, 1982.

[49] Essa mudança de hábitos de consumo foi estimulada pelas campanhas publicitárias de grandes grupos estrangeiros com plantas industriais no Brasil, como Bunge & Born e Cargill. Sobre as estratégias adotadas pelas grandes corporações da indústria de produtos alimentícios para mudar hábitos de consumo

amedoim e a soja, assim como o aproveitamento, para a extração de óleo, de produtos já cultivados em grande escala no país, como o milho.[50]

No Paraná, essa expansão iniciou-se nos anos sessenta, em grande parte apoiada por financiamentos da CODEPAR. AUGUSTO apresenta, a partir de um trabalho realizado por técnicos do IPARDES, em 1974, uma análise elucidativa sobre a evolução das empresas de processamento de oleaginosas no Estado. Pelos dados citados, verifica-se que o número de plantas industriais, que era de 2 em 1950, e passara a 3 em 1960, crescera para 9 em 1965, 21 em 1970, e 26 em 1974. As empresas são classificadas em três grupos: I - multinacionais, associadas ou controladas por grupos estrangeiros. II - extra-estaduais nacionais e III - estaduais, que são, como era de se esperar, respectivamente, grandes, médias e pequenas. As duas existentes em 1950 eram estaduais. Em 1960 já havia uma multinacional; em 1965, 2 eram multinacionais e 7 estaduais, das quais cinco financiadas pela CODEPAR; em 1970, das 21 empresas presentes no Estado (...) receberam financiamento 12 das empresas paranenses. (que eram 15 no total) as 4 extra-estaduais e 1 do grupo I - SANBRA (Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro S.A.) (p.114), esta pertencente ao grupo Bunge & Borne. Mais adiante são citados dados que, se são indicativos, como destaca a autora, da política industrializante levada a efeito pela CODEPAR e da transição que nela se manifestou. (p. 115) o são também da magnitude alcançada pela expansão da soja, pois demonstram a existência de uma capacidade total de processamento de grãos da ordem de 8.389 toneladas/dia. Desse total, as empresas

---

e criar novos mercados, ver MORGAN.1982.

[50] Para ter-se uma idéia da pequena magnitude anterior dessas atividades, basta verificar que, em 1954, o Brasil produziu apenas 159 mil toneladas de amendoim, a quase totalidade em São Paulo; 100 mil do que ainda era chamado de feijão-soja, a quase totalidade no Rio Grande do Sul, e que só havia uma indústria - em São Paulo - que produzia óleo de milho. (**Brasil 1955**, publicação do Ministério das Relações Exteriores)

estrangeiras detinham 4.565 (dos quais 2.600 da SANBRA), as extra-estaduais 1.962, e as estaduais 1.862. (p. 115)[51]

A expansão que se dera nos anos sessenta (com a produção de soja alcançando 348 mil toneladas em 1970 [52]), acelerou-se de forma surpreendente na década seguinte, principalmente em resposta ao crescimento da demanda externa (atingindo 4,7 milhões de toneladas em 1977.[53] Essa aceleração tinha origem no crescimento do consumo *per-capita* de carne na Europa, decorrente da elevação dos padrões de vida da população. Isto levou, por sua vez, à expansão da criação bovina, principalmente em confinamento. Esse tipo de criação exige rações balanceadas, onde o farelo de soja é um dos componentes mais importantes. Como se isso não bastasse, uma coincidência de fenômenos climáticos, ocorridos em 1972, afetou a safra dos Estados Unidos (maior produtor e exportador mundial), e reduziu drasticamente a produção de farinha de anchoveta no Peru (também utilizada para a produção de rações), provocando uma perspectiva de escassez que elevou subitamente os preços internacionais da soja a mais do dobro das cotações anteriores. Isso foi o bastante para desencadear uma rápida expansão na produção brasileira, principalmente no Paraná, Posteriormente, quando a oferta mundial voltou ao normal, o nível de produtividade da soja paranaense - ao par com o norte-americano, mas com custos de produção mais baixos - garantiu a manutenção dos mercados conquistados.

Foi essa explosão da soja que provocou as profundas alterações registradas na agricultura do Paraná. Os ganhos obtidos pelos seus produtores mais

---

[51] Note-se que já, à época, a soja praticamente suplantara todas as outras oleaginosas como matéria prima para a produção de óleo e farelo.

[52] PENTEADO, Jurema E. Produção Agrícola no Paraná: 1963/72. In *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*, 1972. (p. 27)

[53] BORGES, Gilda M. B. Soja: problemas de escoamento. In *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*, 1977. (p. 9)

eficientes foram reinvestidos em equipamentos (em 1970, operavam no Estado 18.619 tratores e 2.509 colheitadeiras; em 1980 esses números haviam passado para 79.377 e 14.730, respectivamente)[54] e em terras. Esse processo significou uma redução de 15% do número total de estabelecimentos agrícolas, atingindo principalmente os de menos de 20 ha.

Um resumo dos dados globais do processo completa o quadro, mostrando não só como o novo perfil da agricultura paranaense se configurava, nesse momento, em grande parte, por sobre o vazio deixado pela retração da cafeicultura, como também as causas e consequências da emigração e da redução do número de pequenos estabelecimentos.

Em 1969/70, o café ainda representava 27% da área plantada; em 1981, sua participação caíra para 8,5%. Paralelemente, a área cultivada com os principais grãos (soja, milho, feijão, arroz e amendoim) passava de 61% para 85%.

Nesse mesmo período, a área cultivada com café reduziu-se em 66%, e a dedicada aos grãos cresceu 54%. A produção de grãos, por sua vez, cresceu em 148%, passando de 5 para 12 milhões de toneladas, com aumento de apenas 11% na área cultivada total, que passou de 6,8 para 7,5 milhões de ha.

Mas o crescimento da produção de grãos não foi homogêneo. A soja cresceu 1.325%, o trigo, 535%,[55] enquanto milho, arroz e feijão cresceram, respectivamente, 57%, 25% e 3,4%, e a produção de amendoim apresentou uma redução de 60% (por perder mercado para a soja). Entre outros produtos, a produção de cana de açúcar cresceu 83%, enquanto a de mandioca caiu em 44%, Houve, também, uma queda de 16% na produção de algodão, que tendeu a ser substituído pela soja pela

---

[54] Dados extraídos de IPARDES, 1982,(p. 25)

maior rentabilidade desta. Nota-se, sem necessidade de aprofundar os dados, que as culturas que mais empregavam trabalhadores - café e algodão - reduziram-se (a exceção é o açúcar); e que a mandioca, produto típico de subsistência dos pequenos produtores, sofreu queda significativa.

Paralelamente a essas mudanças na agricultura, e em grande parte em interação com elas, o Paraná atravessou, como os dados macroêconomicos mostram, uma fase de rápida expansão industrial. Isoladamente, o maior investimento foi a implantação, em Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba, da refinaria Presidente Vargas, da Petrobrás,[56] à qual foi acoplada uma fábrica de fertilizantes. Mas a lista dos grandes investimentos, todos de alguma forma ligados ou à oferta ou à demanda do setor agrícola, é bastante significativa, incluindo a instalação ou ampliação de plantas de empresas como a SANBRA e a Cargill (beneficiamento de oleaginosas), a Sadia (carne suína e de aves), a Volvo (caminhões e chassis para ônibus), New Holland (colheitadeiras), Philip Morris (cigarros), e muitas mais. Em praticamente todos os casos, o BADEP teve algum tipo de participação, mas esse não é o aspecto principal. O importante - e salta aos olhos à leitura de qualquer relação como a acima apresentada - é a crescente, e cada vez mais importante, participação do grande capital, principalmente o estrangeiro, em investimentos de grande porte, e capital intensivos,[57] destinados não apenas ao mercado interno local (ou mesmo nacional) mas também ao mercado externo.

---

[55] A expansão da produção de trigo decorreu, em parte, por ser possível cultivá-lo nas mesmas terras que a soja, permitindo aos agricultores duas colheitas anuais, com sifnificativa redução de seus custos.

[56] No período um pouco anterior ao anúncio da decisão da Petrobrás de instalar a refinaria no Paraná, o BADEP e o IPARDES realizaram estudos técnicos e procuraram obter apoio político local e nacional visando a que o chamado Terceiro Pólo Petroquímico - cuja localização estava em estudos no governo federal - viesse a ser instalado no Paraná. O interesse local não se materializou da forma esperada, e o empreendimento foi localizado no Rio Grande do Sul.

[57] O que explica, por exemplo, porque o emprego, entre 1970 e 1980, cresceu proporcionalmente mais na construção civil do que na indústria de transformação: 263% na primeira e 93% na segunda.

Esses dados traduziam o sucesso inquestionável do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Apontavam, também, para a necessidade de repensá-lo, adequando-o às necessidades geradas como consequência das transformações que ajudara a promover, e que se situavam para além das ações e políticas voltadas para o desenvolvimento econômico.

4.4. O *projeto* e o prodomínio do técnico sobre o político

Se essa era a nova situação na esfera econômica, muito mais complexas, e ominosas, em relação ao *projeto*, eram as consequências sociais e políticas dessas mudanças.

A primeira constatação, para efeito deste trabalho, refere-se à mudança da correlação de forças entre os componentes da coalisão política que governava o Estado. Esta não se rompeu de imediato, mas a fissura que se abrira quando se permitiu o financiamento de empresas estrangeiras, pelo FDE - que significava aqui o grande capital internacional, associado ou não a capitais nacionais - alargara-se claramente. Os pequenos e médios capitais locais, principalmente estes últimos, foram cada vez mais afetados pela presença do grande capital, e a ela procuravam resistir. Por outro lado, as frações burguesas mais ligadas à economia cafeeira viam seu poder ser significativamente reduzido pela perda da importância relativa de sua base econômica, e, nas novas atividades para as quais se voltavam, enfrentavam-se diretamente com o grande capital, muito mais do que no caso do café. As necessidades criadas por esse confronto, por sua vez, levaram à crescente organização de alguns dos segmentos da burguesia rural, cujas atividades produtivas atendiam à demanda da agroindústria. Na medida que, percebendo que só conseguiam defender adequadamente seus interesses, nas relações com o grande capital, de uma posição de força, passaram a organizar-se em grandes cooperativas.

Mas a principal alteração na esfera política foi dada pela ampliação do número de atores sociais na cena política, incluindo alguns que, mesmo quando já presentes ao longo de todo o processo aqui analisado, jamais haviam tido capacidade de organização ou espaço para efetivamente influenciá-la. Dado o tipo de papel que era reservado aos partidos políticos no país, durante o regime autoritário, e as restrições à efetiva participação política fora do modelo oficialmente tolerado, esses atores chegaram à cena política organizados, principalmente, em movimentos sociais apartidários, muitas vezes compostos por indivíduos que se aliavam em função de objetivos definidos e limitados, num corte vertical que, freqüentemente, unia participantes de classes, posições políticas e filiações partidárias diferenciadas.

O leque desses movimentos foi-se ampliando na segunda metade dos anos setenta e, a partir de 1979, mesmo com a formação de novos partidos, sua presença permaneceu importante. Tiveram influência na vitória eleitoral da oposição, em 1982, no Paraná, e na formulação e execução de políticas públicas pelo governo então eleito.

Entre esses movimentos, dois conjuntos tiveram maior influência política nesse período: no campo, os dos sem-terra, atuantes principalmente nas regiões Sudoeste e Oeste, onde era maior a concentração de pequenos produtores, proprietários ou não, forçados a abandonar suas terras por não poderem competir com o sistema de produção estabelecido a partir da expansão da soja e do trigo; e, nas cidades, os movimentos voltados para reivindicações relativas a questões como as da moradia e do transporte coletivo. Isto ocorreu, principalmente, na Região Metropolitana de Curitiba,

onde era maior o crescimento das periferias urbanas, para onde se dirigiam os que vinham do campo em busca de oportunidades de emprego. [58]

As consequências políticas e eleitorais de todos essas mudanças, principalmente no que se refere às contradições entre o grande e os médios capitais, e à erupção dos novos atores na cena política, tardaram a ser apreendidas em sua totalidade pela coalisão que exercia o poder no Estado. A vitória inesperada do candidato do MDB para o Senado, nas eleições de 1974, com 51,3% dos votos, contra apenas 33% do candidato da ARENA, foi um primeiro indício. Como os resultados da votação para a Câmara dos Deputados, onde o MDB alcançou 40,7% (elegendo 15 deputados), contra 38,8% da ARENA (que também elegeu 15), foram compensados pela vitória desta última na votação para a Assembléia Legislativa, onde obteve 42,9% contra 37,3% do MDB, elegendo 29 deputados, contra 25 deste último, a interpretação da derrota na eleição majoritária fixou-se mais na análise dos resultados no plano nacional, onde a oposição elegera 16 senadores. Como, nas eleições seguintes, a ARENA tornou a crescer,[59] ainda que o MDB tenha eleito um dos senadores[60], não houve ainda a percepção das conseqüências políticas que poderiam advir das mudanças por que passava a sociedade.

Essa imprevisão, por sua vez, fez com que, tanto o governo de Canet, quanto o segundo governo de Braga (desta vez, eleito indiretamente, em 1978), se sentissem em condições de adotar a visão tecnocrática da administração estatal, que se fortalecera, no governo federal, com os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (os

---

58 Em ambos os casos a criação desses movimentos contou com a orientação, o apoio, ou mesmo a participação da chamada ala *progressista* da Igreja Católica, através, respectivamente, da Pastoral da Terra e das comunidades eclesiais de base.

59 A ARENA venceu nas eleições para a Câmara dos Deputados (46,2% a 35,1%) e para a Assembléia Legislativa (47,8% a 34,7%).

60 A outra vaga foi preenchida por nomeação presidencial, de acordo com mudança constitucional

PNDs), e que era, de certa maneira, imposta aos governos estaduais por meio das chamadas estruturas sistêmicas, montadas a partir dos orgãos federais que comandavam determinadas políticas públicas. Essa visão já estivera presente, com menor intensidade, nas gestões dos três governadores do primeiro quadriênio da década. São características dessa época a chamada modernização administrativa, que teve como consequência, no Paraná, a reforma da estrutura operacional do governo estadual, dentro da linha sistêmica, estabelecida pela Lei 6.636, promulgada ao final da gestão de Emílio Gomes, em 29 de novembro de 1974, bem como o documento **Objetivos e Metas de Desenvolvimento**, do governo Canet, onde se afirmava que

> (...) a feição empresarial que se procura imprimir à ação do governo como uma necessidade da própria modernização administrativa; para se manter em dia com os interesses da coletividade, tem caráter complementar em relação à iniciativa particular (PARANÁ, 1975, n.p.)

Nas entrevistas já citadas, Belmiro Castor afirma que Canet se propôs a ser o último governador de infra-estrutura do Paraná. (...) a não ser um governo de algumas realizações no campo político e no campo social, mas muito mais um governo de infraestrutura (IPARDES, 1989a, p.169). Este tipo de ação ainda era uma sobrevivência do *estilo de desenvolvimento* do *projeto*, expandido para além das propostas originais. Mas convivia, e cada vez mais, com a visão técnica ou operacional. Como afirma adiante

---

constante do chamado *Pacote de Abril*, de 1977.

> O que nós chamamos de planejamento no setor do governo estadual, em 70, era muito mais a programação do setor público.(...) um questão, por assim dizer, pragmática (...) A preocupação(...) daquela época era menos a interpretação macrosocial ou macroeconômica, do que (...) vamos tentar ver a forma mais correta de operar.

A fórmula do sucesso, dado o padrão de relacionamento do governo central com os estados, era simples: conseguirmos descobrir como é que operava a tecnoburocracia de Brasília e nos adaptarmos rapidamente a ela. (p. 172) Norton Macedo Correia, ao discutir esse aspecto, no que se refere ao segundo governo de Braga, concorda que se tratou de um governo eminentemente técnico (p. 241). Continuando, conclui que por essa razão, Braga prejudicou-se politicamente. (...) foi esse exagero técnico (...) Esse exagero foi a tal ponto que ele enfrentou a partir do segundo governo a primeira derrota eleitoral (p. 242).

Esta última observação é importante para que se entenda a evolução posterior da política estadual. Com efeito, ainda em 1979, concretizar-se-ia a primeira parte do processo de abertura política que vinha sendo preparado durante a gestão de Geisel: anistia, rompimento da camisa-de-força do bipartidarismo, eleições diretas para os governos estaduais: a coalisão que governava o Estado, já com suas fissuras internas alargadas e aprofundadas, não conseguiria sobreviver ao novo ambiente político. Tanto a base econômica quanto a estrutura social do Paraná já não eram as mesmas de vinte anos antes: o *projeto de desenvolvimento* que os atores sociais de então haviam gerado e, majoritariamente, aprovado, implementado e apoiado - e que havia sido o principal fator dessas mudanças - não mais respondia, na sua conformação original, às novas demandas sociais e políticas.

Como se isso não bastasse, a situação econômica do país começava a deteriorar-se nesse período, como consequência da crise mundial que se manifestava

desde o início da década de 1970, o que afetava também a economia do Paraná, exacerbando ainda mais toda a teia de contradições que caracterizava a rápida expansão de sua economia.

4.5. A adequação do *projeto* ao novo *estilo de desenvolvimento*

Esse era o quadro em que se iniciava a *abertura*. Esta, por sua vez, levava a que se fortalecessem, na arena política, os movimentos que representavam os novos atores sociais já mencionados. Com a reforma da legislação, permitindo a criação de novos partidos, a maior parte desses movimentos tendeu a aproximar-se destes - ainda que sem neles se dissolverem - principalmente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB e do Partido dos Trabalhadores-PT, ambos de clara oposição, tanto ao governo federal quanto ao estadual.

Por outro lado, as dissenções que se haviam multiplicado no seio da coalisão que exercia o poder no Estado, vieram à tona com a reformulação partidária. Como iria ocorrer em todo o país, algumas das facções políticas que sustentavam o governo dele se afastaram, passando para o campo oposicionista. Ainda que os motivos dessas rupturas possam ter sido os mais diversos, no caso do Paraná merece destaque especial a cisão da facção representada pelo ex-governador Jayme Canet, que fundou o Partido Popular-PP no Paraná, recusando-se a integrar-se ao Partido Democrático Social-PDS, que substituíra a ARENA, preferindo ligar-se, no plano nacional, ao grupo oposicionista que se construía no entorno de Tancredo Neves.

A melhor hipótese explicativa para esse comportamento deve ser buscada nas tensões internas, decorrentes da ampliação da fissura que se abrira, no próprio grupo que liderava a coalisão no poder, a partir do momento em que se abrira a possibilidade de se utilizarem fundos públicos estaduais para o financiamento da implantação ou ampliação de empreendimentos do grande capital, estrangeiro ou nacional. Sua ampliação devia-se principalmente ao fato de que o grande capital vinha gradualmente sobrepondo-se aos pequenos e médios capitais, que perdiam posições, e vantagens, em um número crescente de setores.

As eleições de 1982 foram realizadas sob influência de todo esse processo de democratização. Era o primeiro pleito em que o governador do Estado seria eleito diretamente, após dezessete anos. Como a legislação eleitoral, promulgada pelo governo federal especialmente para essa eleição, não só proibia coligações, como estabelecia a vinculação dos votos em todos os níveis, o PP fundiu-se ao PMDB. Este disputou a eleição com José Richa - que pertencera ao PDC, e havia sido um dos poucos deputados federais do Paraná, fora do PTB, a optar pelo MDB em 1965, sendo eleito, posteriormente, prefeito de Londrina - como candidato a governador, Seu companheiro de chapa, João Elísio Ferraz de Campos, empresário do setor financeiro, ligado a Jayme Canet, pertencia à facção que viera do PP. O PDS escolheu como candidato Saul Raiz, engenheiro e empresário ligado a Ney Braga desde seu primeiro governo - do qual fora diretor do Departamento de Estradas de Rodagem e secretário de Viação e Obras Públicas - e que no governo Canet fora nomeado prefeito de Curitiba. O candidato a vice era João Paulino Vieira Filho, político do norte do Estado, onde fora prefeito de Maringá. A cadeira no Senado foi disputada por Ney Braga,

enfrentando Álvaro Dias, que fora o deputado federal do MDB mais votado nas duas eleições anteriores.

A oposição venceu em todos os níveis. Richa recebeu 53,5% dos votos, contra 35,2% de Raiz. Dias venceu Braga com 51,8%, contra 35,4%. Nas eleições legislativas, as margens foram um pouco menores: o PMDB obteve 49,7% dos votos para a Câmara dos Deputados, contra 34,2% do PDS; e 48,9% contra 34,3% dos votos para a Assembléia Legislativa.[61]

A partir da posse do novo governo, começaram a ser sentidas as diferenças de ênfase na direção das políticas públicas, na gestão dos aparelhos estatais e no *estilo de desenvolvimento* que defendia. Como já foi mencionado, houve um redirecionamento das prioridades, agora voltadas para os problemas gerados pelo processo de mudanças que vinha sendo atravessado pelo Paraná. Mas as diferenças não se localizaram apenas aí. Como decorrência do processo de discussões e debates que resultou nas propostas incorporadas na série de documentos **Diretrizes de Governo**, já referida, e em parte por proposta política do próprio governador, a gestão estatal não se modificou somente no que se refere aos conteúdos e objetivos, mas também quanto à forma e os meios. Buscou-se a participação da população, dos interessados ou diretamente afetados por cada situação ou medida específica, na discussão e implantação de programas. O governo procurou revestir-se da imagem de uma gestão participativa. Esta seria a palavra chave ao longo dos três anos em que Richa permaneceu no governo.

No já mencionado documento **Plano de Ação: 1983/87**, afirmava-se que

(...) O Governo propõe-se a orientar sua ação de modo a permitir: uma crescente democratização no exercício do poder; uma participação comunitária; máxima austeridade, parcimônia e respeito pela coisa

pública. Mais adiante, comentando a importância da criação da Secretaria Extraordinária de Assuntos Comunitários, afirmava que propõe-se o Governo a ser um interlocutor atento às formas organizativas da sociedade civil, mas não o preceptor de tais organizações(...) .[62]

De um lado, esse modo de administrar teve certamente como origem as teorias e práticas políticas da democracia cristã latino-americana, principalmente na experiência do governo de Frei no Chile.[63] Por outro, traduziu os desejos e expectativas dos diversos atores sociais que, como já referido, se haviam firmado na cena política ao longo da década anterior, e agiam principalmente dentro ou ao redor do PMDB. Foi como que uma forma de resgate da cidadania, estimulada a partir dos aparelhos de estado, que dessa forma se inseriam nos debates que os atores sociais organizados faziam antes apenas nos limites de suas próprias organizações. Seu resultado mais importante foi a desmitificação do caráter tecnocrático das políticas públicas, que se tornara dominante com o regime autoritário, recolocando o componente político, tanto para os atores sociais quanto para os quadros técnicos da administração estadual

Essa linha de ação traduziu-se na definição e execução de suas políticas, bem como na hierarquização das prioridades. O estado procurou estar presente, como mediador e apaziguador dos conflitos sociais. Assim ocorreu em relação às invasões de propriedades rurais por movimentos de sem-terras, aos conflitos surgidos com as invasões de terrenos públicos e privados por grupos de sem-teto, nas periferias das principais cidades, bem como em relação às reivindicações dos mutuários dos empréstimos habitacionais, dos desempregados urbanos e da população carcerária, entre outros.

---

61 IPARDES, 1989b, p. 11 a 17.
62 PARANÁ (Estado), 1984.
63 Ver, por exemplo, MOLINA, 1972.

Outras áreas de ação estatal influenciadas pelos novos atores sociais organizados foram: as de promoção, fomento e apoio das atividades culturais e artísticas; de preservação do patrimônio histórico e arquitetônico; de defesa do meio ambiente, incluindo a criação de áreas de presevação ambiental, das quais a mais importante foi a da Serra do Mar; de apoio à pequena produção rural; e, em processo bem mais complexo, envolvendo grande número de grupos organizados, minicípios e entidades privadas, o debate público sobre a organização, a operacionalização e a qualidade da saúde pública, visando a implantação do sistema único de atendimento universal. Há que considerar também que, em alguns casos, as propostas decorrentes do esforço para implantar esse novo *estilo de desenvolvimento* não levavam em conta nem a racionalidade econômica, nem os interesses dos possíveis beneficiários. Talvez o exemplo paradigmático desses casos tenha sido a tentativa de disseminar e criar o que se chamava de *tecnologias alternativas*,[64] tais como pavimentação de rodovias vicinais com pedras irregulares e o uso de arados de tração animal nas pequenas propriedades.

O novo *estilo* levou também à reformulação das ações do estado na área econômica. Aproveitando-se de uma situação financeira confortável, o governo deu início ao Pró Rural, programa de apoio aos pequenos produtores rurais e de investimentos sociais nos municípios pequenos da região conhecida como *Paraná Tradicional*, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, obtido na gestão anterior; negociou e obteve financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD para iniciar o Programa de Ação Municipal-PRAM, destinado a obras de melhoria urbana, em municípios com menos de 50 mil

---

64 Denominação dada, à época, e neste contexto, à adoção, na realização de obras públicas, ou em atividades produtivas, de técnicas ou materiais já conhecidos - muitas vezes já não mais utilizados, ou em fase de abandono, que combinassem duas características principais: menores custos e maior utilização de trabalho.

habitantes; executou um programa de construção, melhoramentos e restauração de rodovias vicinais, financiado pelo BNDES; e, com seus próprios recursos, deu início a um programa de manejo integrado de solo e água, executado em microbacias, destinado a maximizar o aproveitamento da água e da terra, a promover a preservação ambiental, e a fomentar o crescimento da produtividade agrícola em pequenos e médios vales.

O novo *estilo de desenvolvimento*, cujos parâmetros já haviam sido sintetizados na afirmação de que (...) O desenvolvimento econômico deve ser orientado segundo os interesses da maioria, vale dizer da grande massa da população paranaense, a fim de desconcentrar a renda gerada no Estado, hoje (...) em mãos de uns poucos privilegiados. (PMDB, 1982, p. 54) propunha-se a orientar seu apoio à acumulação de capital fomentando

> aquelas iniciativas empresariais que, embora em seu conjunto não signifiquem necessariamente as maiores taxas de crescimento, orientem-se para um desenvolvimento que permita a sobrevivência e a expansão de atividades que - por suas características tecnológicas, econômicas e sociais - sejam importantes para a consecução dos objetivos do projeto social com o qual ora nos comprometemos (Governo do Estado, 1984).

Toda essa concepção do estado e de seu papel junto à sociedade era, sem dúvida, influenciada pelo pensamento democrata cristão, que incorporava a já referida ambiguidade de Luigi Sturzo, citada por Mayeur. Mas, além disso, traduzia os posicionamentos e as aspirações de várias correntes políticas progressistas e de esquerda, inclusive marxistas, diante do crescimento das desigualdades sociais e do fortalecimento do grande capital, nacional ou estrangeiro, que acompanhara o desenvolvimento econômico brasileiro no período autoritário. Também era igualmente

adequada aos interesses representados pelas fações políticas que haviam eleito e davam sustentação ao governo estadual.

Em um longo trecho do último documento citado, onde se analisa a relação entre a rápida expansão da economia paranaense dos anos setenta, e a deterioração da situação social nos anos oitenta, afirma-se, por exemplo, que

> Em praticamente todos os segmentos da indústria de transformação detecta-se a predominante presença da grande empresa moderna. de tecnologia avançada. operando no mercado nacional e mesmo internacional. (...) A concentração industrial foi um processo vinculado à progressiva integração do mercado nacional, (razão pela qual) a indústria que aparece no Paraná nos anos setenta estabeleceu-se seguindo os padrões técnicos e econômicos vigentes nos pólos mais desenvolvidos (...)

Partindo dessas constatações gerais, o documento se aprofunda na direção do que, para esta análise, é o mais importante, ao referir-se que

> Esta foi a razão para a ocupação de espaços econômicos do Estado por capitais externos já que (...) para atingir aquele padrão técnico econômico não encontrou grupos locais suficientemente capitalizados(...), concluindo que pouquíssimos grupos industriais locais puderam fazer frente a esse desafio. destacando-se entre eles. as cooperativas agrícolas, e que A modernização (,,,) significou a integração da agricultura paranaense à indústria nacional e o seu atrelamento a operações financeiras capazes de viabililizar os investimentos e o custeio da produção moderna. (1984)

Já o outro documento citado,[65] ao sumarizar os objetivos -sínteses do novo governo, inclui a (...) Redinamização das forças produtivas internas adultinando (sic) a sociedade civil, o empresariado local e nacional e as lideranças da comunidade (p. 53).

Essa visão política era compartilhada por muitos dos líderes do PMDB, e não apenas por aqueles que, como Richa, eram oriundos do PDC. A ela vinculavam-se também os que, de alguma forma, estavam politicamente ligados aos movimentos sociais em que alas progressistas de igrejas cristãs, e não somente da católica, participavam ou exerciam liderança.

Por outro lado, e daí a relevância do tema para esta tese, essa orientação adequava-se perfeitamente aos interesses concretos da fração da burguesia que apoiava o governo Richa, e que correspondia à que participara na concepção do *projeto paranaense de desenvolvimento* e o apoiara. Ressalvadas as diferenças de forma na linguagem, nos argumentos e nas propostas concretas decorrentes do transcurso de cerca de um quarto de século, o que se defendia, como antes, era o fortalecimento do capital paranaense, e a autonomia do Paraná para seguir seus próprios caminhos. Uma comparação atenta dessas posições com aquelas estudadas por Maria Helena Oliva Augusto já analisadas anteriormente, confirma a semelhança. Com uma diferença de conteúdo: na primeira havia sido o projeto de uma fração da burguesia forte o suficiente para reconquistar o poder e mantê-lo; agora, era uma tentativa de manter uma parcela de autonomia e poder diante de um padrão de acumulação capitalista onde seu papel vinha cada vez mais perdendo espaço para o grande capital - estrangeiro ou não - ou para as frações a ele associadas ou subordinadas.

---

[65] PMDB, 1982

Essa a fissura que, como mencionado anteriormente, já se vinha manifestando e ampliando desde meados dos anos sessenta, e acirrara-se na década seguinte. A facção liderada por Canet reunia grande parte dos capitais locais, principalmente em setores onde o grande capital ainda não havia entrado ou apenas começava a fazê-lo, e que incluía empresários de setores como o industrial, o grande e médio comércio, a construção civil e a engenharia de obras. Ainda que seja difícil comprová-la, a hipótese mais provável é que essa tenha sido a razão principal da criação do Partido Popular no Paraná, com a saída dessa facção do PDS, e sua posterior incorporação ao PMDB. Com efeito, o grande capital era tido como ameaça por ambos. O mesmo se dava em relação à crescente centralização das decisões de política econômica no âmbito do governo federal, o que, em última análise, favorecia o grande capital, pelas razões que serão discutidas no capítulo seguinte.

Por outro lado, as mudanças ocorridas na agricultura haviam fortalecido o que poderia ser considerado como um outro ator social, de definição ainda pouco precisa, e em muitos aspectos com elas imbricado. Tratava-se uma burguesia agrária,[66] estimulada pela presença do grande capital agroindustrial, cuja característica principal era exatamente a de organizar-se sob a forma de cooperativas para poder enfrentá-lo como fornecedora de matérias primas e como concorrente. Mesmo ainda havendo poucos elementos para identificá-la com clareza, ponto de precisar suas características e suas ações políticas, seu peso já era importante, ao iniciar-se a década de1980. Grande parte de suas lideranças, no plano político, estavam igualmente ligadas ao PMDB, e apoiava, como a fração burguesa antes analisada, o novo *estilo de desenvolvimento*, que as favorecia.

---

[66] Sobre esse tema, ver: GERMER, Claus, 1989.

Essas, e mais os movimentos sociais referenciados anteriormente, formavam as bases sociais do primeiro governo do PMDB no Paraná. Apesar de suas contradições, começavam a construir, em torno desse partido, forte predomínio na cena política, que parecia consolidar-se cada vez mais, principalmente com o apoio popular ao movimento pelas eleições presidenciais diretas, a divisão do PDS, com a posterior fundação do Partido da Frente Liberal-PFL (ao qual se filiou a facção de Ney Braga), e a eleição de Tancredo Neves.

Um dos primeiros indícios desse crescente predomínio político deu-se nas eleições para prefeito da capital, em 1985, a primeira desde 1962. O PMDB apresentou a candidatura de Roberto Requião de Mello e Silva, advogado ativo junto aos movimentos sociais, em Curitiba, que fora eleito deputado estadual em 1982 (e que viria a ser governador e senador). Seu adversário era Jaime Lerner, que se filiara ao Partido Democrático Trabalhista-PDT. A essa época, Lerner, que fora duas vezes prefeito de Curitiba (1971/75 e 1979/83), já tinha seu nome associado à inovadora transformação da cidade, e era conhecido em todo o país. Isso não impediu a vitória de Requião, com 43,7% dos votos, contra 40,1%[67].

Mas seu apogeu deu-se nas eleições do ano seguinte. Com Sarney, que tivera de filiar-se ao PMDB para poder ser candidato a vice presidente na chapa de Neves, na presidência, e com o sucesso do *Plano Cruzado* na contenção da inflação, o partido crescera em todo o país, tanto no apoio eleitoral quanto na adesão de inúmeros políticos de outras legendas. No Paraná, não fora diferente. O PMDB lançou Álvaro Dias como candidato a governador, tendo como vice Ary Queiroz, indicado pela facção originária do PP. Richa, Afonso Camargo (também oriundo do PP) e Enéas Faria (em

---

[67] Dados extraídos de PAZ. 1990. p.85.

sublegenda) eram candidatos às duas cadeiras do Senado que se disputavam nesse ano. Os maiores partidos de oposição uniram-se em aliança que se compunha com José Alencar Furtado, que saíra do PMDB e utilizava a legenda do Partido Municipalista Brasileiro-PMB, como candidato a governador; Jaime Lerner, do PDT, como candidato a vice governador. Amadeu Geara, também dissidente do PMDB, e Fabiano Braga Cortes, do PFL, eram candidatos ao Senado.

Dias elegeu-se com 57,1% dos votos, enquanto Furtado obteve 19,4%. Para o Senado elegeram-se Richa, com 23,6% e Camargo, com 16,6% (Faria obteve 9,9%). Geara e Cortes obtiveram, respectivamente, 7,5% e 5,7%.

O fato de o sucesso do *Plano Cruzado* ser o principal responsável pelos resultados favoráveis ao PMDB, em todo o Brasil (elegendo os governadores de todos os estados, com a única exceção de Sergipe), não deve ocultar o grau de hegemonia política alcançado por esse partido no Paraná. Esta pode ser principalmente aferida levando em conta as diferenças entre a votação de seus candidatos e a dos outros grandes partidos. Dos vários candidatos dos partidos menores, os mais votados foram Emmanuel Appel e Zélia Passos, respectivamente para governador e senador, com 1,2% dos votos cada um. Ambos lançados pelo PT. [68]

Por outro lado, vale relembrar que tanto a economia paranaense, quanto a brasileira como um todo, atravessavam um período de instabilidade econômica. Resultado da crise econômica mundial anteriormente comentada, pela via de seus reflexos no comércio exterior e no fluxo de capitais, e da crise interna, traduzida no conflito distributivo provocado pela inflação crônica, a instabilidade agravara-se à medida que a restauração da ordem democrática exacerbava as pressões reivindicatórias

---

[68] Idem, ibidem, ps. 94 e 96.

em todos os campos, principalmente na luta de classes. Só aos poucos é que essa situação vinha sendo compreendida como o que realmente era: muito mais que uma crise econômica, que se manifestava como crise do financiamento do estado, era em essência uma crise do próprio estado, como a analisa José Luis Fiori (1990), em uma economia estruturada para o crescimento, como a entendiam Antonio Castro e Francisco Souza (1985).

Mas a análise da crise brasileira será feita no próximo capítulo. Aqui basta uma aferição dos dados que a comprovavam, e de seus reflexos no Paraná. A Tabela 1 mostra as taxas de crescimento do PIB, no Brasil e no Paraná, no período 1982- 1986.

Tabela 1 - Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil e no Paraná - 1982-86

Anos	1982	1983	1984	1985	1986
Brasil	0,9%	-2,5%	5,7%	8,4%	8,0%
Paraná	-9,5%	2,2%	-1,0%	15,8%	0,9%

Fonte: IPARDES, 1990 [69]

Em documento em que se aplicou a metodologia de elaboração de cenários prospectivos ao estudo da provável evolução da economia do Paraná,

[69] Os dados do Brasil são do Centro de Contas Nacionais-FGV e do DCNA-DPI-IBGE; os do Paraná são do IPARDES,1988, p. 5 - 6.

(IPARDES, 1987) [70] as equipes técnicas dessa instituição resumiram a evolução da economia paranaense da seguinte forma:

> O período pós 80 caracteriza-se por dois movimentos da economia brasileira: a profunda crise entre 1981-83 - decorrente de uma política econômica recessiva adotada pelo Governo Federal, que atingiu com maior intensidade os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital - e a recuperação iniciada em 1984 - sustentada especialmente pelos setores mais ligados às exportações, sobretudo bens intermediários -, que prossegue em 1985, voltada ao mercado interno. Embora prevalecendo as mesmas tendências, a economia paranaense foi afetada com diferente intensidade nessas duas etapas, dada sua estrutura diferenciada em relação à nacional, com predomínio das atividades agrícolas e agro industriais (...). Assim, a recessão não foi tão acentuada, e a recuperação de 1984 não se concretizou, ocorrendo de forma ampliada em 1985. (p. 7)

4.6. O *projeto* na encruzilhada: readequação ou abandono

O governo de Dias inicia-se com a mesma composição política do anterior. No seu documento **Diretrizes de governo para debates**, já analisado, ainda estão presentes muitos dos traços fundamentais do *estilo de desenvolvimento* de influência democrata cristã, principalmente os que correspondiam ao pensamento dominante no PMDB, às reivindicações dos novos atores sociais organizados, e aos interesses das facções políticas representadas no governo. Por outro lado, pode-se afirmar que a ênfase no planejamento, na diversificação do parque produtivo, na competitividade da indústria nos mercados nacional e mundial, na produtividade dos agricultores, no avanço em ciência e tecnologia, com destaque para a informática, só

---

[70] IPARDES,1987.

para mencionar alguns pontos, traduziam, se não um retorno ao *estilo de desenvolvimento* do *projeto paranaense* original, uma tentativa de retomada daquele projeto, readequando-o às mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas no cenário economico e social do Paraná, e na sua inserção nas economias brasileira e mundial.

Como se comentou, essa nova posição baseava-se no sucesso indiscutível do *Plano Cruzado*. Ao analisar as perspectivas até o final da década, o referido documento, arrolando as realizações do governo do PMDB, comenta

> (...) Faz pouco mais de um ano que começamos. Mas não há brasileiro que não sinta, no seu viver quotidiano, que o País mudou para melhor. (...) na nova política econômica, simbolizada principalmente pelo Plano de Estabilização Econômica, que de um só e corajoso golpe eliminou a inflação, rompeu a bolha de especulação financeira e criou as condições necessárias para a consolidação da retomada da expansão econômica. (p. 2)

A questão do desenvolvimento econômico voltava a ser levantada, e eram novamente apresentadas propostas que o tinham como alvo.

A partir do fracasso do *Cruzado*, e do retorno da inflação, as perspectivas de perseguir os objetivos expostos no documento começaram a esvair-se, apesar de persistirem, por algum tempo, como já foi analisado, as expectativas de que se conseguiria retornar à estabilidade perdida. Desse momento em diante, e de forma gradual, começou também um processo de rompimento e recomposição entre as forças que apoiavam o governo estadual.

Dois desses rompimentos são importantes para os objetivos desta tese: a fundação do Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB, em 1988, e o afastamento

da facção originada do PP, em 1990. No primeiro caso, a origem pode ser buscada nos conflitos políticos internos do PMDB paranaense, centrados inicialmente nas desavenças comuns entre facções que apoiavam um ex-governador e as que apoiavam o sucessor, por mais que ambos sejam do mesmo partido, e o último tenha sido apoiado pelo primeiro. Foram, contudo, agravadas pelo crescente afastamento da facção ligada a Richa, em relação ao governo Sarney (principalmente sobre temas em discussão na Constituinte), enquanto Dias mantinha-lhe o apoio. Talvez não houvesse rompimento se, em São Paulo, a crescente desagregação do PMDB não levasse à dissidência de facções contrárias à do então governador, Orestes Quércia, com a criação do novo partido, a que Richa e seus aliados vieram a filiar-se.

É interessante observar que, nas eleições municipais desse ano, os crescentes conflitos internos do PMDB levaram à quebra do predomínio antes referido. Em Curitiba, Jayme Lerner, ganhando na justiça o direito a candidatar-se apenas treze dias antes do pleito,[71] derrotou Maurício Fruet, do PMDB, com 48,6% dos votos, contra 29,5%[72] deste último. Ocorreu aqui, como diz Bolívar Lamounier, que a eleição de 1988 realmente funcionou como uma "volta à realidade", quebrando a hegemonia aparente que o maior partido do país, o PMDB, havia conquistado nas eleições gerais de 1986 (1989, p. 87), e que no Paraná vinha desde 1982.

O segundo rompimento se deu quando Dias, pouco antes do prazo para desincompatibilizar-se, em abril de 1990, visando candidatar-se ao Senado, desistiu de fazê-lo, permanecendo até o final do mandato. Essa atitude, quaisquer que tenham sido

---

[71] Lerner, que havia transferido seu domicílio eleitoral para o Rio de Janeiro, quando fora convidado a trabalhar no governo Brizola, requerera transferência para o Paraná, antes de pensar em candidatar-se, após o prazo legal. Decidido a enfrentar a eleição municipal, recorreu à justiça eleitoral para que o prazo não fosse levado em conta, visto tratar-se de retorno ao domicílio anterior. Obteve ganho de causa treze dias antes da data do pleito, iniciando a campanha no dia seguinte.

[72] Dados extraidos de PAZ, Francisco. Op. cit. p. 85.

suas causas, frustrou a facção ligada a Canet, que esperava, com a posse de Queiroz, repetir o que ocorrera com Richa, que se desincompatibilizara para candidatar-se ao Senado em 1986, permitindo a ascensão de Campos à governança. O resultado foi a ida da maior parte dessa facção para outros partidos, principalmente o Partido Trabalhista Brasileiro-PTB,[73] que passara a ser liderado, no Estado, por José Eduardo de Andrade Vieira, empresário, presidente e maior acionista do banco Bamerindus, originariamente ligado a essa mesma facção.

Quando essa última ruptura ocorreu, Fernando Collor já se elegera e assumira a presidência. A eleição presidencial de 1989 pode ser vista como um marco para esta análise, pois nela se verificou o esfacelamento do quadro partidário formado a partir de 1979. Esse fenômeno, que será analisado no próximo capítulo, e que já se vinha manifestando ao longo dos trabalhos da Constituinte, levou ao fortalecimento, na cena política, de facções personalistas, comandadas por líderes com fortes bases estaduais ou locais, ou de agrupamentos formados por alianças eventuais em defesa de interesses corporativos ou de classe, independentemente da filiação partidária. Nessa nova situação, a metodologia que até aqui se procurou utilizar, na tentativa de identificar as relações entre as classes e atores sociais e os partidos e suas facções, procurando desvendar como se dava, por essa via, sua representacão na cena política, já, em si, difícil, dada a forma de organização dos partidos brasileiros, passa a ter sua aplicação ainda mais dificultada. Isso decorre do fato de que um número crescente de partidos passou a organizar-se, principalmente em suas seções estaduais, ao redor de facções lideradas por governadores ou ex-governadores, reunindo grupos de origem social e interesses diversos, em grande parte como conseqüência do que Fernando

---

[73] Convém recordar que essa legenda, quando foi permitida a organização de novos partidos, em 1979, foi disputada por Leonel Brizola e Ivete Vargas. Esta, respaldada pelo governo federal, receoso do poder

Luiz Abrucio, em sua tese sobre o federalismo brasileiro, referindo-se a esse período, denomina de ultra-presidencialismo estadual brasileiro. (ABRUCIO, 1994).

Desde então, os acontecimentos políticos, no Paraná, passam a ser muito melhor compreendidos e explicados a partir do que ocorre em nível nacional. Essa vinculação, que sempre estivera presente, mesmo que de forma indireta, passara ao primeiro plano. A integração nacional, principalmente pela via dos meios de comunicação, e tendo como base a crescente integração econômica, está na raíz dessa nova situação.

A integração econômica das diversas regiões brasileiras, surgidas no período colonial, e mais ligadas, pelo comércio, ao exterior do que entre si, começara a manifestar-se na fase de formação e expansão do capitalismo competitivo (na periodização de FERNANDES), na segunda metade do século XIX.[74] Somente com o crescimento do mercado interno, e com as dificuldades impostas ao comércio externo pelas crises econômicas e pelas guerras mundiais, é que essa integração ganhou força, e tornou possível o rompimento do modelo primário-exportador. Mas foi somente com o posterior desenvolvimento dos setores de transportes e energia, e, principalmente dos meios de comunicação, que ela não apenas completou sua consolidação no campo econômico, como passou a abranger e influenciar todos os aspectos da sociedade brasileira.

Essa maior subordinção, no plano político eleitoral, já pode ser claramente percebida, por exemplo, nas eleições de 1990. Nessa ocasião, o governo do Estado foi efetivamente disputado por três candidatos: Richa, pelo PSDB; Requião,

---

de atração da sigla, ganhou-a por decisão judiciária. (Ver, por exemplo, CHACON, 1981, p. 202 e ss.)

[74] O que não significa a prévia existência de algumas fortes ligações comerciais inter-regionais, na fase anterior, entre as quais o comércio de animais entre o pampa gaúcho e Minas Gerais, analisada no Capítulo 3.

pelo PMDB; e José Carlos Martinez, deputado e empresário, recém filiado ao Partido da Reconstrução Nacional-PRN. Este último dificilmente seria candidato, ou aglutinaria as forças políticas que o apoiaram, não fosse por ligar-se ao partido pelo qual Collor se elegera, apresentando-se como seu seguidor. O lançamento da candidatura de Richa foi decorrência de sua mudança partidária, e sua derrota, conseqüência do rompimento da coalisão de forças sociais e políticas que haviam apoiado seu governo, que essa mudança provocara. Apenas a vitória de Requião pode ser interpretada como decorrente apenas da evolução política local, principalmente pelo apoio das facções políticas que representavam os segmentos agrícola e agroindustrial. Por outro lado, as conseqüências desse novo quadro, ficam evidentes na disputa para o Senado: venceu Vieira, lançado pelo PTB, ficando em segundo Antônio Celso *(Toni)* Garcia, empresário sem experiência prévia de militância política, candidato do PRN. Os candidatos do PSDB e do PMDB conseguiram apenas o terceiro e quarto lugares, respectivamente.

A integração econômica, quando ainda incipiente, fora uma das preocupações debatidas quando das discussões que levaram ao *projeto paranaense de desenvolvimento*. Com as mudanças ocorridas na economia paranaense a partir dos anos setenta, passara a caracterizar-se, em parte, como um dos resultados do próprio sucesso do *projeto*. De certa forma, preparar-se para essa integração sempre fora um de seus objetivos. No documento interno que apresentou propostas de linhas de ação para o BADEP, quando da transformação da CODEPAR,[75] por exemplo, os técnicos que o elaboraram não só a previam, como a julgavam prioritária para a seleção dos empreendimentos a serem financiados, tendo em vista as perspectivas da economia brasileira: referindo-se à estrutura e composição do setor secundário nacional (...) fruto do

---

[75] **Formulação da política do Banco: Primeiro documento de resultado (preliminar), Anexos**. 1968, mimeo.

rápido e desorientado processo de substituição de importações, apontavam para o que seria sua tendência: a integração e complementação do parque industrial (...) que atente para a sua crescente especialização e para unidades produtivas voltadas para o mercado nacional e muitas vêzes internacional.(Doc. 3, p. 2)

A partir dessa constatação afirmava-se, no anexo seguinte, que:

> (...) as melhores perspectivas de sucesso estarão com as indústrias que se localizarem no Paraná em condições de atendimento do mercado nacional, em escala adequada.com tecnologia competitiva. baseadas em vantagens comparativas específicas e permanentes. decorrentes de vocações da própria economia. (Doc. 4, p. 4)

Por outro lado, em artigo em que analisa a década de 1980, Igor Leão apontava o caminho seguido pela integração, ao afirmar que

> (...) essas condições de ordem local, todavia, só puderam ser aproveitadas devido ao momento de aceleração da taxa de investimento na indústria nacional a partir de 1970. (...) o crescimento industrial paranaense teria sido impensável sem o crescimento industrial nacional. (...) Esta última observação é importante por revelar o grau em que o dinamismo da indústria estadual se atrela ao da brasileira. Tal atrelamento novamente evidencia-se nos anos 80. (LEÃO, 1991, p. 71)

A integração ocorrera, e a partir de uma base econômica possivelmente sequer sonhada pelos que haviam concebido e implementado o *projeto paranaense*. Os investimentos públicos realizados a partir da disponibilidade de recursos criada pelo FDE, e a expansão e diversificação industrial e agrícola decorrente dos investimentos

privados, em grande parte viabilizados pela ação da CODEPAR e do BADEP, não só haviam permitido fazer desaparecer a decada de atraso em relação ao Brasil registrada por Padis,[76] como, pela criação de *condições de ordem local*, e aproveitando as *vantagens comparativas decorrentes de vocações da própria economia*, tornavam possível absorver a perda de importância relativa da economia cafeeira e, simultaneamente, criar um parque industrial capaz de exportar, para o *mercado nacional* e *internacional*, bens como ônibus e colheitadeiras, por exemplo.

Por outro lado, esse sucesso, por si mesmo, trazia consigo a questão da necessidade de sua reformulação. Em primeiro lugar, porque, quanto maior o grau de integração industrial, menor a capacidade do estado federado para influir, pelos meios legais e financeiros a seu dispor, sobre os rumos da economia. Em segundo, porque as oportunidades, criadas pelo *projeto*, atraíram o grande capital para os setores de maior lucratividade e competitividade. E este, estrangeiro ou nacional, não só tem seus centros decisórios fora do controle local, quanto decide a partir de seus interesses globais.

Além disso, um projeto de desenvolvimento de inspiração cepalina, como era o *projeto paranaense*, só pode concretizar-se totalmente quando apoiado nos objetivos e ações de um estado soberano. No caso de um estado federado, como o Paraná, só poderia apresentar resultados, além dos estritamente econômicos, e mesmo em relação a estes, enquanto não se afastasse muito dos objetivos e ações do estado nacional do qual faz parte. Ora, o sucesso do *projeto paranaense* manifestava-se exatamente quando, primeiro em consequência da crise mundial; depois, pela hegemonia neoliberal, que é a resposta do capital à crise, mesmo os estados soberanos

---

[76] PADIS. op. cit. p. 214.

perdem, ou abandonam, algumas das condições necesárias à persecução de seus próprios projetos nacionais de desenvolvimento.

O pensamento cepalino, ou seja, as idéias e a produção intelectual que caracterizaram seus técnicos e pensadores ao longo de cerca três décadas - e que fora uma das fontes de inspiração do *projeto* - não contemplara uma situação econômica mundial como a que caracteriza os tempos atuais. O que alguns de seus pensadores e estudiosos hoje oferecem, como alternativa às mudanças de inspiração neoliberal, é o *desenvolvimento com eqüidade*,[77] mas esse *estilo de desenvolvimento* está ainda longe de encontrar apoios de forças políticas capazes de impô-lo nas condições objetivas da nova situação mundial. A maior dificuldade decorre, principalmente, do fato de que as classes sociais que mais se enfraqueceram, econômica e politicamente, com as políticas neoliberais, são exatamente aquelas que mais se beneficiariam desse novo *estilo de desenvolvimento*.

Nessa conjuntura, a questão da adequação do *projeto*, ao ser posta, não encontrou forças políticas suficientemente determinadas a estudá-la, e a propor alternativas abrangentes. O ponto crucial estava em que o *projeto*, tal como concebido e executado, dependeu sempre da ação e direção do estado: investimentos em infraestrutura, e também em setores produtivos, fomento seletivo a atividades privadas, políticas destinadas a corrigir ou superar deficiências estruturais ou conjunturais, programas e projetos especificamente destinados a setores produtivos ou sociais. Ocorria que, no momento em que essa questão devia ser enfrentada, o que começava a ganhar cada vez mais força era o discurso da inadequação e incompetência do estado, com a correspondente exaltação da confiabilidade da *mão invisível* do mercado.

---

[77] Ver, por exemplo, FAJNZYLBER, 1989.

Veja-se que isso ocorreu exatamente quando, qualquer que fosse o ângulo de análise, o sucesso do *projeto* era incontestável. Sua execução havia alcançado os dois resultados fundamentais definidos em sua concepção: a melhoria e ampliação da infraestrutura de energia, transportes e comunicações, sua prioridade inicial, condição *sine qua non* para a expansão econômica; e esta, traduzida na diversificação da agricultura, no crescimento da agroindústria e na expansão do setor industrial como um todo. Em menos de três décadas a economia paranaense havia superado o mencionado atraso de dez anos, atingindo os padrões econômicos e sociais das regiões mais desenvolvidas do país.

Claro que os novos cenários, decorrentes desse sucesso, não eram exatamente os pretendidos, quer no campo econômico, quer no social ou no político: o esvaziamento do campo, a perda de importância relativa da economia cafeeira, a expansão da soja, a urbanização acelerada, não podiam ser previstos no início dos anos sessenta, como também não o podia ser o fato de que os espaços criados pela expansão econômica viriam a ser, em grande parte, ocupados pelo grande capital, raramente local.

Exatamente aí estavam os desafios propostos pela questão de sua reformulação e adequação. E não se tratava de um estado indadequado e incompetente, ou que estivesse enfrentando dificuldades financeiras, econômicas ou administrativas insuperáveis.

Mesmo assim o *projeto* seria abandonado, e seria promovido o *desmanche* de seus instrumentos. Como se, dado o novo patamar alcançado, e as condições impostas pelo novo paradigma econômico, para que a economia continuasse a crescer, e a elevar os padrões de vida da população, não mais fosse necessário um

projeto mobilizador dos interesses, e dos recursos, de toda a sociedade, comandado pelo estado.

Para entender melhor o como e o porquê desse abandono, e como foi fortemente influenciado pelo que ocorreu simultaneamente no plano nacional, veremos, no capítulo seguinte, a evolução econômica e política do Brasil ao longo dos anos em que o *projeto paranaense de desenvolvimento* foi sendo executado. Veremos, também, como essa evolução influenciou sua execução, determinando, promovendo e inspirando modificações, adaptações e mudanças de rumo, ao longo do período. A análise desse período é fundamental, tanto para o entendimento do cenário em que se deu o *desmanche* do *projeto*, e das forças sociais nele envolvidas, quanto para identificar as razões que levaram à opção de abandoná-lo, sem que fossem buscadas fórmulas para readequá-lo e refomulá-lo.

Isso exigirá, por sua vez, uma análise das políticas seguidas desde o tempo de sua implantação, ainda no governo de João Goulart, passando pelos governos autoriários pós 1964, pelo processo de *abertura* e redemocratização, pelo governo de Sarney e pela eleição de Collor.

Significará, também, no campo econômico, repassar temas como a política anti-inflacionária ortodoxa de Roberto Campos, o *milagre* de Delfim Netto, as respostas brasileiras às sucessivas crises dos anos setenta e oitenta, como a do petróleo, a da dívida externa, e a causada pela moratória mexicana. Além disso, exigirá uma análise dos mecanismos de centralização de decisões e iniciativas no governo federal, bem como a perda de poder de decisão no campo financeiro, e político, por parte dos estados federados, os sucessivos modelos de organização partidária, e a desqualificação

dos partidos, no período autoritário, bem como o fortalecimento político dos governadores e a irrupção de novos atores sociais na cena política.

5. O pano de fundo: do centralismo autoritário ao estado em crise

Os comentários apresentados ao final do capítulo anterior referem-se a uma conjuntura que só pode ser entendida como decorrente do conjunto contraditório de esperanças, expectativas e frustrações que caracterizaram a crise econômica, social e política atravessada pelo país, ao longo do processo de retorno à normalidade democrática, e após sua conclusão. Isto significa um período de dez anos, que se iniciou com a revogação dos Atos Institucionais, a anistia e a nova legislação partidária; passou pelas discussões da Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição de 5 de outubro de1988; e conclui-se com a primeira eleição direta para a presidência da República, em novembro de 1989, após vinte e nove anos transcorridos desde a anterior.

Para entender esse período, no que diz respeito aos objetivos desta tese, é preciso recuperar os lineamentos básicos das políticas seguidas ao longo do período autoritário, na medida em que o que ocorreria posteriormente - de uma certa forma já desde os resultados eleitorais de 1974, em que a oposição ao regime obteve votação significativa, triunfando nas eleições majoritárias em dezesseis estados, inclusive nos maiores colégios eleitorais do país, à exceção da Bahia - traduziria as profundas mudanças econômicas, políticas e sociais por que passariam, não só o país, mas o mundo como um todo, nas mais de duas décadas transcorridas após1964.

5.1. O regime autoritário: a ênfase na economia

A instabilidade política que levou ao golpe militar de 31 de março desse ano decorreu, em última análise, da crise provocada pela perda de dinamismo do processo de industrialização por substituição de importações.[1] Esta manifestava-se, no campo econômico, pela aceleração da inflação, a redução das taxas de crescimento, e a perspectiva de aumento do desemprego, ao mesmo tempo que comprometia a capacidade de ação do estado, pela redução relativa das receitas reais

Essa situação levou ao rompimento do pacto políticó em que se sustentava o *bloco no poder* desde, pelo menos, o segundo governo de Vargas.[2] Em uma crise como essa, o capital defende-se reduzindo custos, salários, produção e emprego, até voltar a um novo equilíbrio, em um nível mais baixo das atividades econômicas. Os operários e os trabalhadores urbanos em geral resistem a esse tipo de solução. Dada a base política e eleitoral do PTB, o partido no governo, e as relações deste com os sindicatos, aí incluídos os dos setores de propriedade estatal, o governo resistia à adoção de políticas de ajuste de estilo ortodoxo. Sua reação era propor a realização de amplas e profundas reformas sociais e políticas que, se executadas, não só enfraqueceriam ainda mais as posições do capital, como ameaçariam sua outra base de apoio social e político: o PSD, partido que detinha a maior

---

[1] Sobre o processo de industrialização por substituição de importações, sua perda de dinamismo, e suas consequências no plano social, ver: TAVARES (1973); sobre as pré- condições para a instalação de um regime autoritário - que correspondem, no Brasil, às existentes no período que antecede o *golpe*, ver: O'DONNELL (1979). Sobre os fatores que o explicam, de acordo com diversos autores e participantes, ver: SOARES (1994)

[2] DREIFUSS (1979), entende esse *bloco* como *bloco histórico populista* (p. 489), substituto, a partir de 1930, do *bloco histórico oligárquico* decorrente da incorporação da burguesia industrial mediante *novo "compromisso de classe" no poder com os interesses agrários* (p. 20 e 21). Sobre o populismo, ver: WEFFORT (1980) e DULCI (1986). e quanto à sua maior relevância no período mencionado, ver: OLIVEIRA (1989) quando, ao analisar as políticas de industrialização da década de 1950, afirma que *(...) o populismo é a marca específica da conciliação de interesses das classes dominantes, no sentido de realizarem essas tarefas de acumulação, às expensas das classes dominadas, mas contraditoriamente empurradas por estas* (p. 118).

bancada no Congresso, e que incluía facções ponderáveis da *burguesia agrária* e dos *senhores rurais*.[3]

O conflito prolongou-se e se exacerbou, fazendo com que um crescente número de segmentos da burguesia industrial e financeira, que já incluía forte participação de capitais estrangeiros ou a eles associados, lhe retirasse apoio. Ao mesmo tempo, grande parte dos proprietários de terra, assustados com os primeiros movimentos reivindicatórios dos trabalhadores do campo e dos pequenos produtores, e com os primeiros projetos de reforma agrária anunciados, deslocaram-se ainda mais no sentido da oposição ao governo. Como coloca René Armand Dreifuss,

> As classes política e economicamente dominantes possuíam somente uma aspiração comum, quase um truísmo, qual seja a de permanecerem dominantes, Confrontadas pela militância das classes trabalhadoras urbanas e rurais elas se viram nos tentáculos do dilema populista: reforma social ou acumulação privada. (p. 145)

O enfraquecimento do governo, e as contradições internas próprias à coalisão de forças políticas que o apoiavam, e que se manifestavam na forma como era enfrentada a crise política, criaram as condições objetivas para sua derrubada.

A análise do Plano Trienal, de 1963, permite aferir a direção geral da política econômica e o *estilo de desenvolvimento* do governo deposto, quando ainda tentava superar a crise e promover a recuperação da economia, nos termos que a aliança de classes que o apoiava tornava possíveis.

Esse documento, **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963 - 1965**,[4] elaborado na gestão de Celso Furtado no Ministério do

---

[3] De acordo com os conceitos utilizados por FERNANDES. (1975, p. 73)

[4] BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**

Planejamento, apresenta de, início oito objetivos básicos que caracterizam o *estilo de desenvolvimento* pretendido. O primeiro é

> Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. O segundo é o de reduzir *progressivamente* a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços (...) Em 1965 êsse incremento deverá aproximar-se de 10 por cento. (O terceiro é o de) Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de madeira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia.(No sexto, que é o de) Eliminar progressivamente entraves institucionais (...) em determinados setores produtivos, (destaca) a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deve ser promovida com *eficiência* e *rapidez*(grifos do autor) (p. 7 e 8).

No capítulo seguinte, analisa e justifica a planificação econômica e, ao comentar a necessidade de *eliminar a inflação*, afirma que

> Se se elimina essa pressão (inflacionária) por meio de simples medidas monetárias (...) cabe admitir como certo que a taxa de crescimento da economia declinará irremediàvelmente. (A conclusão é a de que) o declínio da taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o desenvolvimento presente, com tôdas as suas deficiências (p. 18).

O agravamento da crise econômica e política levou, praticamente, ao abandono do Plano Trienal. Vitorioso o *golpe*, o novo governo só apresentaria documento semelhante ao final de 1964. É o **PAEG**[5], elaborado ao longo desse ano pelo recém criado

---

1963 - 1965 (Síntese). Brasília, 1962.

[5] BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica/EPEA. **Programa de Ação**

Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - EPEA, do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, já na gestão de Roberto Campos.

Uma primeira leitura desse documento não permite a fácil identificação de linhas antagônicas ao anterior. A maior parte das diferenças encontradas são, ou de forma, ou referentes à hierarquização dos diferentes temas. É interessante notar, por exemplo, que o termo *progressivamente* também é utilizado em referência à contenção da inflação (p. 15) Como o de Furtado, também defende o planejamento econômico, ainda que seja mais enfático ao justificar sua adoção onde há a predominância da livre emprêsa no sistema econômico (p. 13).

Uma pesquisa mais aprofundada, entretanto, identifica duas importantes contradições em relação ao *estilo de desenvolvimento* implícito no Plano Trienal: a primeira é a grande relevância dada à atração e ao tratamento do capital estrangeiro. Já no Capítulo I, ao enumerar os instrumentos de ação, inclui o

> estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, e de ativa cooperação (...) com agências internacionais, com outros governos, e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico. (Isso traduzir-se-ia na) implantação de uma política de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros, objetivando o financiamento por poupanças oriundas do exterior, de cêrca de 20% da formação de capital no país (p. 16 e 26).

Mais adiante, sob o título de *Política de Capitais Estrangeiros*, que não é explicitada, apresenta afirmações como, por exemplo, que (...) a colaboração do capital estrangeiro não deve criar uma situação de inferioridade para o empresário nacional, ou que (...) idéias erradas em relação aos efeitos do capital estrangeiro levaram à criação de um clima hostil (p. 49).[6]

Econômica do Govêrno (Sínteses). Brasília, 1964.

[6] Sobre as semelhanças entre os dois planos, e o caráter antagônico da diferença aqui comentada, ver: OLIVEIRA, 1989.

A segunda diferença refere-se, como não podia deixar de ser, ao tratamento proposto para a classe trabalhadora. A explicitação da política salarial é paradigmática: política salarial que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, Essa afirmação é imediatamente seguida de condicionantes: mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país. (p. 16) Em outras palavras, a participação nos benefícios dar-se-ta somente *se* e *quando* o permitisse a retomada da acumulação de capital, o que significa após a superação de uma situação recessiva que pressupunha desemprego e redução de salários reais.[7] Uma política perfeitamente coerente com o que posteriormente se afirma ser um dos dois pontos principais em que se enraíza todo o processo inflacionário: incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir (p. 28).

Mas o indicador mais interessante apresentado no PAEG refere-se à distribuição funcional da renda (entre as seguintes categorias de remuneração: trabalho; mista do trabalho e capital; lucros, juros e aluguéis).[8] Como base explicativa do que é apresentado como diretrizes para uma política de redistribuição funcional da renda, analisam-se os dados disponíveis, que mostram sensíveis modificações na distribuição estimada da renda no setor urbano, entre 1947 e 1960. Com efeito, a categoria trabalho percebia 56,1%, em 1947, subindo para 65,9%, em 1957, e mantendo-se no entorno desse patamar até 1960, quando alcançou 64,9%. Por outro lado, enquanto caia a participação da categoria remuneração do trabalho e capital, de 25,8% para 15%, no período, a categoria lucros, juros e aluguéis mantinha-se num patamar próximo a um quinto, entre um mínimo de 17,3%, em 1948 e um máximo de 23%, em 1954, alcançando 20,1%, em 1960. Em seguida, é apresentada estimativa da participação da remuneração total do trabalho no Produto Interno Bruto, que

---

[7] Combater a inflação pelo *lado da procura* significa, necessariamente, reduzir renda; por outro lado, combatê-la pelo lado *dos custos*, no curto prazo, significa principalmente reduzir a remuneração do trabalho, seja pela redução dos salários reais, ou do número de trabalhadores.

[8] São categorias utilizadas para fins estatísticos. A remuneração mista do trabalho e capital engloba as remunerações dos profissionais liberais e dos administradores de empresas, e o lucro das firmas individuais.

teria passado de 47,9%, em 1947 para 51,6%, em 1960, com um máximo de 56,7%, em 1956. (ps. 40 e ss.) Esse crescimento menor, no que se refere ao PIB, decorre de que este, sendo calculado a preços de mercado, incorpora os impostos indiretos, que têm peso maior na renda dos trabalhadores.

A diretriz resultante era a de que a política salarial deverá conduzir-se de modo a manter a participação percentual da remuneração do trabalho no PIB em níveis equivalentes aos alcançados nos últimos anos. O trabalho reconhece, por outro lado, que o número de assalariados urbanos cresceu a taxa superior à da população, que os índices do custo de vida subiram mais rapidamente do que o índice geral de preços (deflator utilizado no cálculo original dos dados), bem como a elevação da carga de impostos indiretos no período, com o que os assalariados teriam apenas conseguido transferir (o equivalente aos) encargos fiscais para os demais grupos (p. 42).

Sabe-se que o resultado da política salarial adotada não correspondeu à diretriz enunciada. Mas o importante nesta análise não é isso. Quando, após apresentar os dados da repartição funcional da renda no setor urbano, é comentado que os assalariados, graças ao seu esfôrço reivindicatório, *teriam sido* então os maiores beneficiários do processo de desenvolvimento no período de após-guerra (p. 40) (grifo do autor), e, em seguida, inicia a longa argumentação já mencionada, em que é reconhecido que esses benefícios não foram tão grandes quanto podiam parecer, o PAEG está estabelecendo um diálogo com um interlocutor forte o suficiente para ditar políticas distributivas. A própria história do capitalismo neste século identifica esse interlocutor: o grande capital. Este aceita - mesmo que a contragosto - o aumento da fatia de renda que cabe ao trabalho, mas somente em suas fases expansivas. Em crise, os interesses da acumulação falam mais alto, e a reversão do processo passa a ser objetivo prioritário.[9]

Feitas essas análises, torna-se mais fácil entender as definições relativas à composição do *bloco no poder* resultante do golpe militar de 1964, principalmente aquelas

---

[9] Ver, por exemplo, OFFE, 1989 e MANDEL, 1990.

que o analisam como parte integrante da movimentação política do grande capital, em nível mundial. Para Dreifuss, por exemplo, o poder é assumido pelo que chama de bloco de poder multinacional e associado, que substitui o bloco histórico populista, com o qual a "pré-história" política e ideológica dos grandes interesses financeiro-industriais multinacionais e associados estava entrelaçada. Desse modo, a história desse novo bloco no poder começou a 1° de abril de 1964 (p.489). Para Guillermo O'Donnell, a nova estruturação do poder no Brasil configura aquilo que entende como padrões "modernos de dominação autoritária, a que chama de burocrático-autoritários (1979, p.28). Trata-se

> (...) de um Estado que parece abrir-se somente ao capital internacional e estar disposto a levar a cabo um vasto programa de racionalização econômica (,,,). (Nesse modelo), o Estado e o capital internacional formam nesse momento um "duo" que não somente exclui o setor popular como também é pouco permeável às expectativas e aos interesses imediatos de seus aliados originários. (ainda que) Mais tarde, mas somente mais tarde (...) esse Estado poderá se reabrir à burguesia nacional e transformar o "duo" em um "trio" (p. 33).[10]

A linha de interpretação adotada por esses atores aproxima-se à de Florestan Fernandes. Com efeito, a última das três fases, que identifica no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, é a da irrupção do capitalismo monopolista, Essa fase

> se caracteriza pela reorganização do mercado e do sistema de produção, através das operações comerciais, financeiras e industriais da "grande corporação" (predominantemente estrangeira, mas também estatal ou mista). Embora as tendências para esta evolução sejam anteriores, ela só se

---

[10] Mesmo aceitando-se essa análise de O'Donnell, no próprio PAEG há sinais de que os interesses da burguesia nacional são levados em conta. Um exemplo é o texto anteriormente citado, sobre a política para os capitais estrangeiros, em que se afirma que não se deve *criar uma situação de inferioridade para o empresário nacional*.

> acentua no fim da década de 50 e só adquire caráter estrutural posteriormente à "Revolução de 1964". (1975, p. 225)

O que é importante na análise de Fernandes, é a constatação de que essa irrupção se dá pela

> "decisão interna" de permitir e, mais que isso, de facilitar e de acelerar a irrupção do capitalismo monopolista, como uma transição estrutural e histórica, (que se soma à) "decisão externa", (manifestada na) disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios de alocar no Brasil um volume de recursos suficientes para deslocar os rumos da revolucão econômica em processo; (implantando) dentro do País o esquema de organização e de crescimento econômicos intrínsecos à grande corporação (p. 256 e 257).

Para Fernandes, a "decisão interna" cristaliza-se aos poucos, depois da Revolução de 1930; fixa-se de maneira vacilante, a princípio, em favor do *impulso externo* como a "única solução" no fim da década de 50 (no governo Kubitschek, quando se passa a dar forte apoio à entrada de capitais estrangeiros em setores industriais estratégicos, como o automobilístico) e, por fim, quando surge a oportunidade crucial (o que se dá só de 1964 em diante), ela se converte no principal dínamo político de todo o processo (p. 258).

Todo o discurso do PAEG confirma essa análise, não só no que se refere às suas diferenças em relação ao Plano Trienal, mas também naquilo em que a ele se assemelha.

A interpretação de Fernandes, de que as mudanças ocorridas como decorrência do golpe de 1964, correspondem à evolução *interna* do capitalismo no Brasil, ainda que

provocada e estimulada pela decisão externa, é compartilhada por outros autores.[11] Maria da Conceição Tavares, por exemplo, ao analisar, já na fase de crescimento acelerado da economia, os resultados das políticas relativas ao capital financeiro seguidas após essa data, permite conclusão semelhante, ao constatar que,

> Frente às atuais condições de organização dos grupos privados nacionais e internacionais, o Estado brasileiro tem conseguido promover a sua solidariedade temporária, dadas as condições dos mercados interno e externo, mediante concessões importantes em matéria de tratamento fiscal e facilidades financeiras, das quais todas as grandes empresas, nacionais ou estrangeiras, produtivas e financeiras, se têm beneficiado. (...) A solidariedade entre os interesses do capital nacional e a internacionalização da economia pareceriam exigir no Brasil um modelo *sui generis* de capitalismo de Estado em aliança estreita com os vários grupos internacionais (1973, p. 262).

Partindo dessas análises, é possível afirmar que a hegemonia do capital monopolista ou associado pode ser vista como síntese de todo o processo evolutivo de sociedades como a brasileira, cujas bases econômicas surgiram a partir de economias primário-exportadoras - criadas e desenvolvidas *para fora* - e seu contrário, o posterior desenvolvimento econômico *de e para dentro*. É o sucesso deste último, diversificando a base produtiva e ampliando o mercado, que, na lógica do capitalismo em seu estágio monopolista, atrai os grandes grupos ou corporações que operam no plano multinacional, e cria as condições para a nova hegemonia. Esta, por sua vez, irá refazer, ao longo do tempo, as contradições internas do processo de expansão do capital, revestindo de novas formas a oposição entre *nacional* e *estrangeiro*, *estatal* e *privado* e, principalmente, a contradição

---

[11] Entre outros, apontam na direção dessa interpretação CARDOSO (1972), EVERS (1982) e CRUZ & MARTINS (1983). Conclusão semelhante é apresentada por MICHIN (1973), que estuda o Brasil à luz do conceito do capitalismo monopolista de estado.

fundamental entre capital e trabalho. Mas o aguçamento dessas contradições só se tornará crítico, no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980.

Por outro lado, o resultado imediato das políticas adotadas pelo novo governo em relação à economia foi o aprofundamento da recessão, que já estava presente desde 1963. A aplicação de um programa ortodoxo de combate à inflação, somado à quebra do poder reivindicatório dos trabalhadores, levou à redução da demanda agregada, à queda dos níveis de consumo, ao fechamento ou falência de empresas, e ao desemprego. Essa situação, que atingiu seu ponto máximo em 1965, impediu que o grande capital estrangeiro viesse imediatamente a aproveitar-se do novo clima político favorável para investir no Brasil, como esperava Campos. Isso não contradiz necessariamente a Fernandes, quando afirma que As duas oportunidades (referindo-se ao governo de Kubitschek e aos dos militares posteriores a a 1964) foram aproveitadas com enorme rapidez (p. 256). Só que, esse aproveitamento apenas se daria após a recuperação dos níveis de atividade econômica.

O mais importante, para os objetivos deste trabalho, é a identificação e análise das consequências da nova situação política imposta ao país e, principalmente, seus reflexos na implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*. A constatação inicial é a de que, no que se refere às políticas de desenvolvimento econômico, havia claras contradições entre a concepção dominante do *projeto* - embasado no modelo de inspiração cepalina, com forte papel do estado como investidor e financiador, e voltado para a promoção do desenvolvimento *de* e *para dentro* - e as que haviam passado a predominar no Brasil. Com efeito, o Paraná não apenas o construira com um atraso de dez anos: entrara em cena no último ato, quando já começavam a ser baixadas, no Brasil, as cortinas sobre esse modelo de desenvolvimento.

Há que lembrar, porém, que o peso que ainda detinha a economia cafeeira no Estado, voltada para o mercado externo, fez com que o Paraná fosse menos afetado do que o país como um todo pela recessão econômica do período. Essa situação permitiu ao

governador Paulo Pimentel adotar um tom otimista, citando um discurso de Costa e Silva, em que este afirmava que o Paraná vive uma fase de ascensão no cenário nacional, alterando as estatísticas e atingindo índices impressionantes de progresso e riqueza.[12] Com efeito, ainda que a recessão estivesse presente, os problemas apontados ainda eram os tradicionais de uma economia baseada no café: a recessão e instabilidade do setor agrícola decorreu da política cafeeira seguida pela União, à qual se somaram os efeitos das novas geadas, em 1962 e 1963 (p. 4). A renda interna do Paraná, em termos reais, após cair 20,2%, em 1963, e manter-se no mesmo nível em 1964, crescera 30,1%, em 1965. Essas grandes flutuações, decorrentes da forte participação do café na formação da renda, não eram novidade, faziam parte das consequências já conhecidas da ocorrência de geadas. Como, em parte por esse fenômeno, a receita do principal tributo estadual crescera, também em termos reais, 23,4%, em 1965, e 38,4%, em 1966,[13] é fácil entender porque, a partir de 1965, ano em que PIB brasileiro cresceu apenas 2,4%,[14] para a opinião pública local, o Paraná não estava sendo afetado pela recessão da economia brasileira.

Mas, nesse momento, os problemas que poderiam vir a afetar o projeto paranaense situavam-se em outro campo: o da política, principalmente no que se referia ao enfraquecimento do poder dos estados federados. Não cabe aqui a análise das formas que revestiram as ações do regime autoritário, ao longo de todo o período de governos militares. O que interessa é identificar aquelas políticas ou ações que, de forma direta ou não, e principalmente no campo econômico, mas não só nele, afetaram o *projeto paranaense* e, indiretamente, moldando o Brasil pós 1985, contribuíram para desenhar o quadro que tornou possível seu *desmanche*. O mencionado enfraquecimento dos estados federados foi uma delas.

Para entender esse processo, o primeiro passo é identificar as causas da permanência do autoritarismo, e de seu recrudescimento no tempo. As interpretações de

---

[12] Mensagem à Assembléia Legislativa, 1969, p. III.

[13] Dados calculados a partir dos quadros apresentados na referida Mensagem.(ps. 4 e 5)

[14] Dado extraído de BAER, 1996, p. 394.

Dreifuss e O'Donnell, com relação à nova composição do *bloco no poder*, lançam luz sobre a questão, e também explicam o forte autoritarismo inicial. Como diz Dreifuss, os interesses multinacionais e associados visualizavam o governo como uma questão de planejamento, manipulação e controle popular. Somente lhes serviria um regime "técnico", com uma tônica autoritária, em razão das fortes demandas que o capital transnacional faria sobre as classes, bem como sobre os interesses tradicionais (p. 105). Mas o que ocorreria no Brasil iria, em muitos momentos, bem além de uma simples *tônica* autoritária. Além de que, mesmo nos momentos de maior autoritarismo, a maior parte dos interesses tradicionais já pode ser considerada como reincorporada ao *bloco*, ainda que com participação no poder inferior a que antes detinha.

A melhor resposta a essa questão está em Fernandes, quando caracteriza as diferenças entre as revoluções burguesas clássicas e aquelas cujo processo ocorre em economias periféricas, já no estágio do capitalismo monopolista, e principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Nessas condições, face a luta pela sobrevivência com os regimes socialistas. elas passam a ser

> por exelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis em qualquer circunstância. (p. 294)

Ligado pela reciprocidade de interesses e de orientações com as burguesias das nações capitalistas centrais e hegemônicas, o capitalismo dependente gera uma revolução burguesa que,

> fortalecida por dinamismos especiais do capitalismo mundial leva de modo quase sistemático e universal, a ações políticas de classe profundamente reacionárias, pela quais se revela a essência autocrática da dominação burguesa e sua propensão a salvar-se mediante a aceitação de formas abertas e sistemáticas de ditadura de classe. (p.295)

Por outro lado, em situações como essa,

> (...)O idealismo burguês precisa ser posto de lado, com seus compromissos mais ou menos fortes com qualquer reformismo autêntico. com qualquer liberalismo radical, com qualquer nacionalismo democrático-burguês mais ou menos congruente (p. 296)

Todo esse trabalho analítico de Fernandes, que é o exame do que denomina de *modelo autocrático-burguês*, oferece uma base teórica que permite responder à questão inicial, sobre a duração do período de autoritarismo no Brasil, e não só no Brasil. Permite perceber as fraquezas das burguesia periféricas no plano interno, decorrente de seu grau de dependência de suas ligações externas, e as pressões externas que sofre, Como constata o próprio Fernandes, trata-se de um cenário em que (...) se as burguesias nacionais da periferia falharem nessa missão política, não haverá nem capitalismo, nem regime de classes, nem hegemonia burguesa sobre o Estado.[15] As mudanças ocorridas posteriormente no cenário mundial, como a crise econômica dos anos setenta, e o posterior *débâcle* do socialismo soviético, mudaram essa situação, mas muitas das variáveis principais continuaram presentes.

É nesse contexto que pode ser entendido não apenas o autoritarismo em si, mas a repressão a trabalhadores e intelectuais, bem como a partidos e associações onde se identificassem indícios de posições de *esquerda* ou de contestação ao regime. O mesmo pode ser dito sobre as atitudes tomadas contra lideranças, facções, ou partidos políticos que assumiram, ou pudessem vir a assumir, posições contrárias às políticas governamentais,

---

[15] Fernandes não os menciona, mas os casos da China, do Egito e, posteriormente, da Indonésia, podem ser vistos como exemplos dos riscos desses processos.

mesmo aqueles que haviam apoiado o processo desde o início. O ponto chave seria, na maior parte dos casos, o posicionamento em relação às políticas e medidas direta ou indiretamente relativas à economia.

Foi isto que levou à centralização, no estado federal e em seus aparelhos, de praticamente tudo o que dizia respeito à concepção e execução de políticas econômicas, em níveis jamais praticados, até então, no Brasil. E é exatamente nesse campo que o *projeto paranaense* começou a ser modificado, ou a ter de ser adaptado à nova situação.

5.2. A União controla os estados

No marco dessa centralização devem ser incluídas muitas das medidas mencionadas em capítulos anteriores, no campo da política econômica, decorrentes de ações diretas do governo federal, ou de decisões políticas dos governos estaduais a ele aliados, que levaram a mudanças significativas até em alguns dos objetivos originais do *projeto*. Na esfera estadual, a mais importante foi a Lei 5.001, de fevereiro de 1965, que revogou o dispositivo que vedava a utilização do FDE no financiamento a empresas estrangeiras. Mesmo sendo de iniciativa local, alinhava-se à política adotada pelo novo governo federal. No plano deste último, as medidas mais importantes estavam incorporadas na Emenda Constitucional N° 18, de dezembro de 1965, que não só incluiu a disposição que proibia aos estados instituírem empréstimos compulsórios, como reformulou o sistema tributário. A proibição dos empréstimos compulsórios, como já mencionado, inviabilizou o principal mecanismo de financiamento do *projeto*, o FDE, provocando sensível redução no grau de autonomia da CODEPAR. A reformulação do sistema tributário, que se traduziria no Código Tributário Nacional estabelecido pela Lei 5,172, de outubro do ano seguinte, por sua vez,

fortaleceu a União, principalmente em detrimento dos estados federados. Como diz ABRUCIO,

> O ente federativo mais prejudicado(...) foi o estado-membro. O ojetivo do governo militar era claro: o enfraquecimento financeiro - como também administrativo e político (...) inviabilizaria o exercício pelas unidades estaduais da função de contrapeso ao Poder Central, o que historicamente foi norma no federalismo brasileiro (1994, p. 70).

Por outro lado, a Emenda Constitucional N° 10, de novembro de 1964, que incluiu um parágrafo no Artigo 147 da Constituição, permitindo que a desapropiação de propriedades rurais fosse paga com títulos especiais da dívida pública, pode também ser considerada um indício da pouca influência que, pelo menos nesse momento inicial, detinham, no novo *bloco no poder*, conforme a análise de Dreifuss, alguns dos *interesses tradicionais* por ele mencionados.

Todas essas medidas, quaisquer que fossem as razões técnicas que as justificassem, tinham como resultado limitar o poder dos estados federados de executar políticas de cunho econômico, para muito além das limitações estabelecidas pela Constituição de 1946 ou, mais ainda, pela de 1891. Esse novo quadro institucional retirou-lhes, praticamente, qualquer poder para encetar ações de política econômica que não fossem compatíveis com as adotadas pelo governo federal. Até a atração de investimentos pela via das isenções tributárias, ou pela redução de alíquotas, foi limitada pela nova legislação tributária: Foi transferido para o Senado o poder que as unidades estaduais desfrutavam de estabelecerem livremente as alíquotas de seus impostos, além de que, alegando interesse nacional, a União concedeu uma série de isenções de impostos estaduais para diversos setores econômicos (ABRUCIO, p.71).

O resultado foi que, se, em 1965, os estados participavam com 48,1% das receitas líquidas das três esferas de governo, diante de 39% da União e 12,9% dos

municípios, sua participação, em 1974, caíra para 36%, enquanto a da União elevara-se para 50,5%, e a dos municípios permanecera mais ou menos estável, com 13,5%.[16]

Esse patente enfraquecimento do poder financeiro dos estados teve duas consequências importantes, favoráveis aos objetivos perseguidos pela política econômica do governo federal: de um lado, impedia medidas compensatórias dos efeitos das políticas recessivas, o que era fundamental na fase de combate à inflação e superação da crise econômica, tanto por obrigá-los a reduzir gastos em custeio e investimentos, quanto por restringir a oferta de empregos, o que, por sua vez, ajudava, ainda que indiretamente, a diminuir os salários reais. Essa diminuição, como já foi visto, era fundamental para a retomada da acumulação de capital. De outro, tolhia as iniciativas e enfraquecia os governadores, e as facções que representavam, constrangendo-os a um alinhamento automático ao governo federal para a obtenção de recursos ou investimentos adicionais. E isto incluía mesmo aqueles que, não só apoiavam o novo governo, como haviam participado do movimento para depor João Goulart.

Nota-se, nesses casos, uma nítida política de neutralização das lideranças partidárias e estaduais mais fortes, enfraquecendo-as de todos as formas possíveis, na medida em que algumas, como Carlos Lacerda, Magalhães Pinto e Adhemar de Barros, representavam ameaças concretas no que se referia a seu potencial eleitoral ou, mais grave ainda, como eventuais nucleadores de forças de oposição às formas de que se vinham revestindo as políticas governamentais.

Os dois únicos governadores depostos, no primeiro momento após o *golpe*, foram Miguel Arraes, de Pernambuco, e Seixas Dória, de Sergipe, que eram vistos, principalmente o primeiro, como ameaças a partir da esquerda. Outros três foram depostos, por processos diferentes, entre maio e junho de 1964, em ações que pareciam traduzir mais desígnios de facções políticas locais, com influência junto a segmentos dos novos detentores

---

[16] Dados citados por ABRUCIO, (p. 73)

do poder nacional, do que os interesses desse último.[17] Mais complicado foi o afastamento de Mauro Borges, do PSD, governador de Goiás, filho de Pedro Ludovico, que fora interventor nos tempos de Vargas, e era um dos senadores do partido. De um lado, o processo de insinuações, boatos e notícias sobre seu afastamento deu-se exatamente quando o governo de Castello Branco procurava assegurar-se de maioria operacional no Congresso, onde aquele partido detinha a maior bancada. A indefinição arrastou-se por meses e, no início, foi concomitante com a igualmente difícil cassação de Kubitschek (decretada em 8 de junho). Por outro lado, Borges, que tinha posições nacionalistas, decidiu resistir às pressões para afastá-lo, criando um foco de contestação que galvanizou descontentes de todo o país. Borges foi afastado pela decretação de intervenção federal, em 26 de novembro (seus direitos políticos só seriam cassados em 1966). Mesmo assim, a maior parte do PSD manteve seu apoio parlamentar ao governo (CASTELLO BRANCO, 1977).

Nenhum dos estados governados por esses políticos dispunha de base produtiva ou de recursos econômicos e financeiros suficientes para desafiar as políticas econômicas ortodoxas aplicadas pelo governo. Este não é o caso do último governador a ser cassado (em junho de 1966): Adhemar de Barros. Apesar de comentários sobre seu eventual afastamento do governo de São Paulo haverem surgido, de forma recorrente, na imprensa, ao longo do primeiro semestre desse ano, todos apontavam causas relacionadas às suas manifestações políticas contrárias aos esquemas que o governo montava para garantir a vitória do candidato que viesse a indicar para a eleição presidencial indireta que se realizaria em outubro. Mas sempre houve fortes indícios de que o problema principal era outro. Na *Coluna do Castello*, do *Jornal do Brasil* de 15 de março, por exemplo, o jornalista Carlos Castello Branco afirmava que se fortalecia a impressão de que a posição de Barros traduz a atitude

---

[17] Badger da Silveira, do Rio de Janeiro, foi afastado pela via de *impeachment*, aprovado pela Assembléia Legislativa, em 4 de maio; no dia 8, José Augusto de Araujo, do Acre, foi deposto pela guarnição local do exército e afastado pela Assembléia (sua cassação só se daria em 1966); Aurélio do Carmo, do Pará, foi cassado em 9 de junho. (CPDOC/FGV, 1984)

generalizada das forças políticas e da opinião pública daquele Estado. No dia seguinte refere-se a um estado de grande excitação e de insatisfação que atinge o clímax entre as classes empresariais do Estado (...) com o Governo Federal (p. 445). Esse posicionamento das *classes empresariais* de São Paulo apontava para outras causas, mais vitais, e não discutidas publicamente, em razão da censura então imperante sobre os meios de comunicação, ainda que de forma discreta. É importante lembrar que a economia brasileira ainda não saíra da recessão, e que já se previa a adoção de medidas para desestimular a cafeicultura, pela via da redução dos preços de aquisição já referida anteriormente. Indícios sobre as causas mais prováveis podem ser encontrados em raros depoimentos publicados posteriormente, como o de Miguel Reale, em entrevista a Lourenço Dantas Mota. Quando perguntado sobre as razões da cassação de Barros, do qual fora secretário da Justiça, afirmou que O presidente Castello Branco sempre respeitou sua posição (de Barros), mas não pôde permitir que ele se contrapusesse às linhas econômico-financeiras traçadas pelo governo central (...) esclarecendo. em seguida, que Adhemar de Barros tentou contrariar o governo federal em matéria de política cafeeira, lançando mão do Banco do Estado como instrumento de ação contra o próprio Banco do Brasil, ultrapassando assim o limite de tolerância permitido pelo processo revolucionário. (MOTA, 1981, p. 342)

Pode-se verificar, por este caso, como o *bloco de poder multinacional e associado*, de acordo com a visão de Dreifuss, cortava, rápida e eficazmente, pela raiz, qualquer ameaça ao que considerava seu objetivo essencial. Cassações como a de Kubitschek, ou o enfraquecimento e marginalização, por vias diretas ou indiretas, de outras lideranças políticas estaduais que podiam concretamente vir a ameaçá-lo, quer por seu peso eleitoral, quer por suas ligações políticas (e Barros também representava isso), eram resolvidas por meio de um delicado e paciente trabalho de convencimento e negociação com suas próprias bases, com vistas a isolá-las. Mas utilizar o poderio econômico estadual para se contrapor à política econômica federal era, realmente, ultrapassar o *limite de tolerância*.

Entretanto, o risco da sobrevivência de resíduos de poder em mãos dos governos estaduais ainda era considerado por demais perigoso e preocupante, mormente após as vitórias oposicionistas nas eleições de 1965 em estados como Minas Gerais e Guanabara, principalmente por terem guindado ao poder políticos como Israel Pinheiro e Negrão de Lima, do PSD, partido em que se concentrava a maior parte das facções políticas que representavam os *interesses tradicionais*, na análise de Dreifuss. É interessante notar que a mesma preocupação parece ter-se estendido, também, à vitória de candidatos apoiados por governadores aliados ao governo, e que haviam apoiado desde o início a preparação e a execução do *golpe*.

É nesse contexto que, no caso do Paraná, tanto a vitória eleitoral de Pimentel, quanto algumas das posições que este assumiu publicamente, já no governo do Estado, como a crítica à política cafeeira do governo federal, de um lado; e de outro, a demonstração de força manifestada pelo nome de Braga, na consulta sobre as eleições presidenciais de 1966, bem como sua posição crítica ao AI 5, podem ser vistos como os fatores determinantes da marginalização de ambos, na escolha indireta do governador para o período 1971-1975. E são também exemplos claros das preocupações antes comentadas - com relação ao controle de estados por políticos com forte base eleitoral - e da crescente centralização de poder no governo federal e no *Sistema*, delas decorrente.

A sujeição dos estados federados a esse nível, e a reação contrária que se manifestaria posteriormente, já na fase da abertura política e, com maior intensidade, após a redemocratização, como se discutirá adiante, seriam uma das causas de muitos dos confrontos políticos que se manifestariam a partir do final dos anos oitenta, principalmente no que se refere à definição das relações entre os estados e a União no plano constitucional.

5.3.O poder central enfraquece os partidos

Igualmente importante, e possivelmente ainda mais grave no que se refere à configuração da crise de estado, foi a política adotada em relação aos partidos e, portanto, à própria representação política. No capítulo anterior foram citados os comentários de Dulci sobre a crescente representatividade adquirida pelos partidos criados após a redemocratização de 1945, principalmente no que se refere aos posicionamentos e conflitos ideológicos. Nas eleições de 1962, essa maior representatividade já estivera presente em alguns dos partidos majoritários, principalmente o PTB e a UDN, que assumiam contornos ideológicos mais consistentes, manifestanto-se com clareza nos debates parlamentares da legislatura seguinte.

Essas novas características de que os partidos políticos se revestiam não podiam ser do agrado de um governo autoritário, pois dificultavam suas ações políticas. Até a promulgação do AI 2, o governo Castello Branco era obrigado a executar difíceis manobras estratégicas e táticas para negociar, tanto com a UDN quanto com o PSD. Ainda que o poder discricionário lhe desse força nessas negociações, o dia a dia político do governo era necessariamente mais difícil, e as pressões dos grupos e facções radicais à direita constituíam ameaça constante ao jogo político, tal como o governo o queria praticar. As incompatibilidades manifestaram-se desde o início. Ao compor seu primeiro ministério, por exemplo, o presidente nomeou vários secretários de estado dos governos estaduais que haviam apoiado o *golpe*, sem considerar muitas das indicações dos partidos aliados. Segundo Carlos Castello Branco, a implicação óbvia desse critério é que o Governo fruto da Revolução valorizou politicamente a colaboração dos Governadores sôbre a dos próprios partidos (p. 21). Pelo que já foi comentado sobre o desenvolvimento posterior das ações do governo em relação à influência dos governadores aliados, vê-se que, nesse momento inicial, estes, em última análise, colaboraram para o enfraquecimento dos próprios partidos que lhes davam sustentação. Os

resultados eleitorais de 1965, mencionados anteriormente, geraram uma crise dentro do governo, ou entre este e o *Sistema*. O resultado foi a promulgação do Ato Institucional N° 2, de 27 de outubro de 1965, que extinguiu todos os partidos (Em seguida, o Ato Complementar n° 4, regulamentou a organização dos ali chamados *entes provisórios*, que funcionariam com atribuições de partidos, enquanto estes não se constituíssem). As exigências ali contidas, para o reconhecimento desses *entes*, eram tão restritivas que, de início, apenas um, a Aliança Renovadora Nacional-ARENA, de apoio ao governo, conseguiu atendê-las. Com isso, o governo obrigou-se a estimular negociações para viabilizar a organização de um partido que representasse a oposição, para não correr o risco de caracterizar seu modelo político como de partido único, permitindo o reconhecimento do Movimento Democrático Brasileiro-MDB (p. 361 e ss.).

O artificialismo dos partidos consentidos não amainou, num primeiro momento, o jogo político possível. Ao contrário, ainda permitiu atitudes de resistência, como a de Adauto Cardoso, da ARENA, presidente da Câmara, em relação à cassação de deputados oposicionistas, decretada em outubro de 1966; ou forçou o governo a atitudes autoritárias, como a cassação de deputados estaduais oposicionistas, para garantir a eleição indireta do candidato da ARENA ao governo do Rio Grande do Sul. Só após AI 5, ao final de 1968, foi que a cena política tradicional, com partidos, dissidências e influências de parlamentares, governadores e lideranças, esvaziou-se significativamente.

Tanto a ARENA quanto o MDB, apesar de se organizarem como estruturas partidárias, não conseguiram, no novo ambiente político, funcionar efetivamente como partidos. A ARENA, porque, principalmente após o AI 5, e até início do processo de distensão política, no governo Geisel, não conseguiu exercer o papel de canal privilegiado, junto ao governo, para a defesa dos interesses que representava, principalmente no que se refere aos que compunham o *bloco no poder*. Estes independiam da ação partidária. O partido tornou-se, na prática, mais um dos instrumentos do governo e, em alguns casos, do

Sistema, para o alcance de seus objetivos. Suas rivalidades internas, que traduziam as divergências de interesses entre as facções que o compunham, foram amortecidas e, quando necessário, arbitradas pelo poder central. Por outro lado, o papel principal dos representantes que elegeu às diversas esferas legislativas, principalmente no que se referia à Câmara de Deputados e ao Senado, era o de garantir maioria ao executivo, o que, com notáveis exceções, foi por eles aceito. Com isto, e com as limitações impostas pela Constituição de 1967 à apresentação de emendas às propostas orçamentárias enviadas pelo executivo, a participação dos parlamentares viu-se reduzida, quase que exclusivamente, a apresentar reivindicações de obras ou recursos financeiros que atendiam a interesses paroquiais. Tais benefícios, quando obtidos, o eram pela via de contatos com os escalões intermediários dos orgãos governamentais. Como comenta Abrucio, com a restrição à participação do Congresso na elaboração orçamentária, o Governo Federal não acabou com a influência regional, mas sim obteve o controle total do processo orçamentário, transferindo a ação dos deputados para os Ministérios, onde o poder de barganha dos parlamentares diminui (p. 69). Limitava-se assim o exercício de um dos principais papéis dos parlamentares: o de defender os interesses das regiões que os elegeram. Essa limitação, somada à dificuldade política de opor-se aos projetos que o governo considerasse realmente importantes, e à provável inutilidade de apresentar projetos que não obedecessem às estratégias do executivo, fez com que o papel da bancada da ARENA no Congresso passasse a ser, se não apenas decorativo, claramente secundário na gestão da coisa pública e nas decisões de caráter eminentemente político.

Por outro lado, o MDB, além de ter passado a apresentar desempenho eleitoral significativo somente a partir de 1974, enfrentava duas situações que tendiam a neutralizá-lo como partido. Em primeiro lugar, caracterizava-se, desde o início, muito mais como *frente* do que como partido. Ao incorporar todas as correntes de oposição ao governo, que cobriam um amplo leque, indo de posições de esquerda mais ou menos toleradas (cujos representantes mais extremados chegaram a ter, em algumas ocasiões, seus mandatos e direitos políticos

cassados) até grupos conservadores que se haviam filiado por questões políticas regionais, ou mesmo locais, sua facções tendiam a agir de acordo com seus próprios interesses, unindo-se somente quando se tratava de marcar posição de enfrentamento ao governo no que concernia a suas ações autoritárias e suas políticas econômicas e sociais. Em segundo, e este é o aspecto mais importante, por viver, pelo menos até 1982, a situação paradoxal de um partido que não podia acessar o poder ou a ele ascender, o que, por si só, já o neutralizava como tal.

Uma das consequências desse processo foi a desqualificação dos partidos como canais privilegiados da participação política, aos olhos de crescentes parcelas da população. O primeiro corolário desse resultado foi a procura, criação e fortalecimento de canais alternativos para a defesa dos interesses dos diversos atores sociais no plano político, incluindo tanto camadas ou classes, quanto movimentos compostos por pessoas que se aliavam e organizavam em função de objetivos definidos e limitados que, muitas vezes, uniram membros de classes, posições políticas e filiações partidárias bem diferenciadas. Esse fenômeno, até então raro na sociedade brasileira, manifestava-se no país como um todo. A análise, apresentada no capítulo anterior, sobre o papel desempenhado por tais movimentos no Paraná, pode ser estendida a todos os estados, respeitadas as diferenças de estruturas sociais e bases econômicas de cada um.

Um segundo corolário da imposição do bipartidarismo, cujos efeitos já se faziam sentir em 1974, é apontado por CRUZ e MARTINS. Segundo esses autores, ela resultou em

> importantes consequências para a dinâmica do regime, embora não as conseqüências previstas por ele. Ela redundou, com efeito, numa simplificação drástica das opções e do universo defrontado pelo eleitor (...) Do ponto de vista da consciência política dos estratos populares, tal simplificação se superpôs "convenientemente" ao simplismo das percepções e opiniões políticas - com a conseqüência de que, passado o momento inicial de perturbação e surgindo oportunidades para que o partido de oposição pudesse dirigir ao eleitorado uma mensagem aguerrida, projetando uma imagem de tonalidades populares, viesse ele a capitalizar

> eleitoralmente as mesmas tendências que haviam anteriormente produzido o populismo. (1983, p. 74)

Essa tendência - paralela, e oposta, à da desqualificação - manteve-se presente após a extinção legal do bipartidarismo, declinando, posteriormente, em importância. Mesmo assim, ainda pode ser vista como um dos fatores explicativos das vitórias do PMDB em 1982 e 1986, e da posição dominante na cena política que obteve em alguns estados, como no caso do Paraná. Com o fracasso do *Plano Cruzado*, na forma em que foi percebido pela população, os sucessivos conflitos e crises dentro do partido, e suas posturas indefinidas e contraditórias em relação ao governo Sarney, a desqualificação passou a corroer, e rapidamente, sua imagem diante da opinião pública.

Por outro lado, o grande contingente de votos nulos ou em branco, nas eleições realizadas durante a vigência do bipartidarismo, não pode ser atribuído, senão em parte, a esse processo de desqualificação. Decorreu, também, de posições políticas definidas por partidos ou movimentos mantidos na ilegalidade.

5.4. O resultado almejado: a euforia do *milagre* econômico

Todos esses processos, a partir do final dos anos sessenta, tiveram sua visão velada, aos olhos da opinião pública, pelo que ficou conhecido como o *milagre brasileiro*, ou seja, a retomada do crescimento econômico a um patamar mais alto do que o anterior à crise do início da década, e a um ritmo que, nesse período, o colocava entre os mais acelerados do mundo. E isso apesar de o *milagre* ocorrer concomitantemente à fase mais repressiva do regime autoritário.

Com efeito, as taxas de crescimento do PIB, consolidando a agregação de outros indicadores igualmente significativos, mostram o período de 1968 a 1974 como o de mais rápido crescimento econômico de toda a história do país.

Em termos econômicos, a razão primeira do surgimento do *milagre* é facilmente identificável: a política econômica conduzida por Campos havia alcançado seus objetivos. O modelo ortodoxo de combate à inflação, pela via da redução real da remuneração do trabalho, permitira a retomada da acumulação de capital. Isto fora conseguido a um elevadíssimo custo social, com um perceptível aumento das desigualdades e da exclusão, e a uma forte repressão aos movimentos operários, somente possível em um regime político fortemente autoritário, dominado pelos interesses do capital.

Por outro lado, a estabilidade dos preços e a elevação da carga tributária haviam aumentado a capacidade de investimento do estado. Os passos iniciais da retomada do crescimento seriam dados exatamente pela via dos investimentos públicos, iniciando o reaquecimento da demanda, que, por sua vez, devido a uma política salarial que penalizava o salário mínimo e os níveis de menor remuneração no setor público, mas não controlava os

salários e remunerações médios e altos, concentrava-se cada vez mais em bens mais sofisticados, principalmente os bens duráveis de consumo.

Com as reformas realizadas no sistema financeiro, criou-se um processo circular-cumulativo que permitiu ao capital, obtido pelo aumento da acumulação, financiar a demanda dos bens cuja produção gerava. Foram criados mecanismos (principalmente no crédito direto ao consumidor e no crédito imobiliário) que tornaram atrativa sua aplicação em títulos de remuneração assegurada, recursos que, por sua vez, financiavam as vendas de bens de consumo e a aquisição de moradias, principalmente para as classes médias, tradicionais ou novas, e para a pequena burguesia urbana.

Como a crise gerara amplas margens de capacidade ociosa no parque industrial (e na economia como um todo), esse processo permitiu um rápido crescimento inicial da produção, mesmo sem que se realizassem novos investimentos. Estes, com seus mais ou menos longos prazos de maturação, podiam ir-se realizando no tempo, em uma economia já em crescimento.

Dois aspectos são importantes aqui. Primeiro, a partir do início do governo Costa e Silva, havia sintomas de uma reacomodação de forças dentro do *bloco no poder*. Apesar de ser difícil a identificação dos contornos dessa acomodação, há claros indícios de que, ao passar de Roberto Campos para Delfim Netto o comando da economia, o grande capital nacional, principalmente o financeiro, passou a dispor de maior força do que antes. Isso decorria, de um lado, do fato da *Linha Dura* militar ter muitos menos vínculos com o capital monopolista mundial no campo econômico (e com a ideologia liberal, no campo político) do que os *sorbonistas*. De outro, de que a reforma bancária levara a um grande e rápido processo de concentração do capital no setor financeiro, consolidando o predomínio de um pequeno número de grandes bancos.[18] De qualquer maneira, a maior parte dos

---

[18] Entre 1964 e 1970, o número de bancos comerciais reduziu-se de 336 para 195 (TAVARES, 1973). Em 1979, já alcançava a apenas 108 (Banco Central, Relatório, 1979).

instrumentos legais que instalaram e consolidaram o processo circular-cumulativo acima descrito foram instituídos já na gestão Delfim Netto, fortalecendo o setor financeiro nacional, e não o abrindo à participação direta do capital estrangeiro.

O segundo aspecto importante é que esse crescimento só poderia ser mantido a longo prazo, sem o ressurgimento das pressões inflacionárias, com o correspondente crescimento dos investimentos produtivos, o que dependia da comparação entre as expectativas de lucratividade que ofereciam e os ganhos esperados nas aplicações financeiras. Segundo TAVARES, em parte devido ao movimento especulativo, estas últimas continuam sendo as mais rentáveis para os poupadores, Além do mais , o elevado grau de negociabilidade e liquidez dos títulos facilita a transferência de excedentes interempresas e intersetorialmente, a qual segue beneficiando a acumulação no setor financeiro (1973, p. 244). Já em 1971, surgiram indícios de um esgotamento da capacidade ociosa ainda existente nos principais setores. Nos anos seguintes, o crescimento do investimento produtivo, inclusive público, de um lado, e o significativo aumento do fluxo de capitais estrangeiros, de outro, conseguiram superar esse problema, não só mantendo como acelerando o crescimento da economia, prorrogando o *milagre* até meados da década.

Paralelamente a isso, o governo brasileiro, ainda na gestão Campos, mas principalmente após a nomeação de Delfim Netto para o Ministério da Fazenda, passou a adotar políticas favoráveis à exportação de produtos *novos*, principalmente manufaturados. Essas exportações cresceram, inicialmente, como uma das saídas para a crise, mas com o relativo sucesso que obtiveram, passaram a contar com forte apoio governamental. Em um dos primeiros estudos sobre o tema, Fernando Fajnzylber mostra como o valor dessas exportações, que, em 1963, representavam 2,7% do total, saltaram para cerca 8,6% já em 1967, com uma pequena queda para 6,9% no ano seguinte (1969, p. 20). Esse tema é importante na medida em que comprova o sucesso obtido pelo governo na promoção do

desenvolvimento capitalista, no país, e sua maior inserção nas inter-relações capitalistas, no plano mundial.

Todo esse conjunto de sucessos na área econômica, por sua vez, fortaleceu indiscutivelmente o governo junto à opinião pública. CRUZ e MARTINS, no artigo citado, comentam que

> Na cadência veriginosa das cifras, um clima de incontida euforia toma conta do país oficial e o regime chega a acalentar o sonho de se legitimar com base na excelência de seu desempenho, nos números indicativos de seus reiterados sucessos. Nessa época de quase total recesso político as seções econômicas dos grandes jornais ganham em espaço e densidade. Durante alguns anos, o índice de crescimento do PIB é elevado à condição de tema palpitante (1983, p. 41).

Em seguida, entrando em tema de grande relevância para esta tese, aduzem como

> inspirada nos princípios da guerra psicossocial, a propaganda do governo, difundida nacionalmente (,,,) bombardeava permanentemente a população com a mística do "Brasil Grande", com as evidências dos progressos alcançados e o apelo agressivo dos projectos-impacto (...) Um país forte, dinâmico, seguro, em paz consigo mesmo. Essa a fachada que o regime procurava exibir (p. 42).

Note-se que essa ampla e variada campanha propagandística baseou-se fundamentalmente na televisão, algo ainda não experimentado anteriormente nessa escala, e com esses objetivos, no jogo político brasileiro.

5.5. O triunfo (aparente) da técnica sobre a política

Ao lado dessa fase expansiva, e paralelo ao recrudescimento da repressão política aos níveis mais intensos de todo o período pós 1964, consolidou-se mais um dos aspectos do governo autoritário que, como a sujeição dos estados federados ao poder central e o bipartidarismo artificial, formariam o passivo herdado pela redemocratização, e contribuiriam para a mencionada crise de estado: o discurso e a prática da supremacia do técnico sobre o político.

Este aspecto, identificado no caso brasileiro, e visto como parte da problemática do capitalismo contemporâneo (CRUZ e MARTINS, 1983, p. 15)), e não exclusivo desse sistema - ou de regimes autoritários - vem sendo objeto de reflexões e estudos, em contextos diferentes, principalmente no que se refere às forma de gestão do estado nas experiências da social democracia européia. Aqui o importante é realçar como esse discurso e essa prática - independentemente da maior ou menor racionalidade das ações do governo e dos burocratas, são com freqüência utilizados para criar ou consolidar relações de dependência e subordinação. [19]

Foi destacado no capítulo anterior, em referência à ação dos governadores eleitos indiretamente no Paraná, como esse aspecto aparecia claramente como um dos mecanismos de sujeição dos estados federados ao poder central. Suas bandeiras eram o planejamento do setor público, a reforma administrativa e as ações setoriais sistêmicas, que

---

[19] Ver, principalmente, HABERMAS, em seus comentários sobre a crítica ao conceito de *racionalidade*, tal como introduzido por Weber, levantada por Marcuse, em que este vê, na *racionalização, não a racionalidade como tal (...) mas uma determinada forma inconfessada de dominação política.* (HABERMAS, 1975). Ver, também: OFFE, 1975.

subordinavam as ações regionais e locais às normas e determinações de um orgão central, obviamente sob controle federal. Sobre a influência dessas práticas nos estados, a análise feita sobre o Paraná (IPARDES, 1989, p. 73 e ss.) demonstra claramente sua forte adequação às diretrizes emanadas do governo federal no que se refere a seus objetivos e formas de organização e de ação. ABRUCIO vincula esse discurso às práticas políticas destinadas a sujeitar os estados federados, e as atribui à ideologia tecnocrática-centralizadora e até anti-política presente na elite civil e militar do regime.(1994, p. 68)

A ênfase maior concentrou-se no planejamento, com o qual praticamente todas as outras ações estavam imbricadas. Havia uma aparente ironia nessa ênfase, uma vez que questão do planejamento econômico, a partir da experiência soviética, passara a ser associada ao socialismo e, em certos momentos, ao comunismo e a Stalin.[20] Mas o planejamento da ação do setor público e, em casos extremos - como durante as duas guerras mundiais - da própria economia, tem fortes raízes na própria cultura burguesa, principalmente no pensamento militar. A Coordenação da Mobilização Econômica, criada em 1942, cujas atribuições incluíam o controle do comércio exterior, dos meios de transporte, da produção mineral. de combustíveis e de energia, bem como da totalidade da produção agrícola (VON DOELLINGER, 1977), foi o primeiro orgão criado no Brasil, com efetivas funções de planejamento.

Um dos primeiros defensores do planejamento econômico como instrumento de governo, no Brasil, foi o empresário Roberto Simonsen. Entre 1944 e 1945, a defesa que fez, de sua adoção pelo governo federal, provocou forte polêmica com Eugênio Gudin, defensor do liberalismo (IPEA/INPES, 1977). Anterior a isso foi a participação de Severino Sombra, fundador do movimento (...) Legião Cearense do Trabalho, o mais expressivo dos que antecedem a Ação Integralista (...) jovem militar de formação católica e inspiração jacksoniana, que posteriormente

---

[20] Isso explica porque, nos planos anteriormente citados, tanto Furtado quanto Campos terem necessidade de explicar a viabilidade do planejamento no capitalismo.

aderiu ao integralismo (TRINDADE, 1974). Em 1943, trabalhando na citada Comissão da Mobilização Econômica, foi quem elaborou a proposta de criação da Comissão de Planejamento Econômico, instalada no ano seguinte (SOMBRA, 1952).

Como, tanto na burguesia quanto nos meios militares, havia defensores do planejamento, não pode causar estranheza que o planejamento fosse um dos principais instrumentos de governo - e de dominação - utilizados no período autoritário. E é na mística do planejamento que se centra a questão da superioridade do técnico sobre o político.

Em diversos autores, tais como em O'DONNELL (1979), DREYFUSS (1981), MARTINS (1968), e BRESSER PEREIRA (1970), encontram-se referências ao caráter tecnocrático assumido, no Brasil, pelo regime autoritário, Em todos eles, em maior ou menor grau, esse caráter é associado à burocracia, ou às novas formas de que esta se reveste, qual seja a de *tecnoburocracia*. Este último conceito, com todas as ambigüidades que compartilha com o de *tecnocracia*,[21] está, por sua vez, próximo ao de *tecnoestrutura*, de GALBRAITH (1968), por ele concebido para analisar as mudanças da estrutura de poder nas grandes corporações privadas norte-americanas, (1968), bem como à análise de WEBER(1974), quando trata da burocracia estatal prussiana, criada e fortalecida a partir de Bismarck.

BRESSER PEREIRA, por exemplo, analisando o caso brasileiro, trabalha com o que chama de liberalismo intervencionista tecnocrático-militar (que) é a ideologia que passou a dominar o Brasil a partir de 1964. Ainda que não se concorde com a afirmação de que se trata de uma ideologia capitalista que não tem como autores e principais defensores os próprios empresários capitalistas, que foram excluídos do poder pela Revolução de 1964, e sim os militares e tecnocratas (1970, p. 198), suas reflexões apontam para uma das origens, no Brasil, do discurso do predomínio da técnica sobre a política. Esse discurso parece ter sido, à época, incorporado pela sociedade, como o mostram as respostas obtidas por Luciano Martins à questão, sobre quem detém o

---

[21] Sobre as ambigüidades do conceito de tecnocracia ver FISICHELLA, 1992.

poder real, respondida por empresários, em pesquisa realizada entre 1966 e 1967 (1968, p. 135 e 138).[22]

Claus Offe, por sua vez, ao tratar dessa questão, que está para ele imbricada com a da propaganda governamental, faz a critíca dos defensores do que chama de Estado técnico, quando dizem que (...) a técnica moderna não precisa de nenhuma legitimidade (...) O estadista (...) não é nenhum "decisor" ou "dominador", mas sim um analista, construtor, planejador, realizador.[23] porque, segundo ele, estão colocando a vontade política(...) não apenas como funcionalizada, mas sim como completamente sem função.(1975, p. 73)

Parar ele, isso não significa que a categoria da legitimação pública, por mais reduzida que ela seja, tornou-se irrelevante, o que se confirma no caso brasileiro, onde a relevância se mantinha, somente que ocultada pelo discurso da superioridade técnica, e a legitimação era incansavelmente procurada, tanto no plano externo quanto no interno, conforme se menciona no caso da propaganda governamental anteriormente citada. O que corresponde ao que diz Offe, ao comentar que

> (...) Os esforços consideráveis desenvolvidos pelas instâncias do sistema político para a estabilização de um sistema de atitudes mais ou menos conformadas na população, sua cuidadosa observação por meio de levantamentos demoscópicos (...) a publicidade eleitoral dispendiosa (se bem que esporádica), a penetração de técnicas de relações públicas como instrumentos de fixação de imagens publicitárias na política. (mostram que) De forma alguma a categoria da legitimação pública, por mais reduzido(sic) que ela seja, tornou-se irrelevante.

Para Offe,

---

[22] A pergunta abrange onze grupos (militares, grandes industriais, altos funcionários, banqueiros, políticos, operários e outros), e refere-se a dois momentos: os governos de Kubitschek e de Castello Branco. Para o primeiro momento a ordem decrescente é: políticos, grandes industriais, banqueiros, militares e operários; para o segundo momento há mudanças significativas: militares. altos funcionários empatados com grandes industriais, banqueiros e políticos.

[23] SCHELSKY, cf. OFFE, 1975

> Existem, porém, algumas considerações teóricas que levam à mesma conclusão. A hipótese inquestionável de um crescimento funcional contínuo do aparato estatal (o qual passa a absorver uma série de novas funções em áreas tais como a política social e de mercado de trabalho, a política conjuntural e a política científica) implica na necessidade crescente de justificativas aclamatórias e de fundamentações legitimantes, por meio das quais (...) tornam-se aceitáveis.(p.74)

Ainda que Offe trabalhe sobre um regime democrático, sua análise é válida para o regime autoritário brasileiro, na medida em que este sempre procurou revestir-se das formas - ainda que distorcidas - de uma democracia burguesa. O discurso do predomínio do técnico tem, para um governo com essas características, a dupla vantagem de legitimar suas ações e opções pela racionalidade técnica, ocultando as motivações políticas, e de, ao mesmo tempo, beneficiar-se pelo fato da racionalidade ser, de *per se*, legitimadora junto à opinião pública.

5.6 Distensão e abertura políticas em tempo de crise econômica

Em meados de 1974, com a escolha e posse de Ernesto Geisel, em substituição a Emílio Médici, começou o processo de *distensão*, que depois se transformou no que se chamou de *abertura* política, levando finalmente à *nova república*. Essa escolha traduziu nova reacomodação de forças no meio militar, com a ascensão dos *sorbonistas*, ou seja, a corrente politicamente mais liberal no plano político e, no plano econômico, mais próxima do grande capital internacional e das políticas econômicas de feição mais ortodoxa,

em substituição à *Linha Dura*. Isto levou, por exemplo, à nomeação de Mário Henrique Simonsem para o Ministério da Fazenda, em substituição a Delfim Netto.

Não restam dúvidas de que a vitória dos primeiros não foi inteiramente aceita, pois os conflitos internos continuaram, como o confirmam diversos episódios, como o afastamento do comandante do 2° Exército (sediado em São Paulo), no início de 1976, e a demissão do general Sílvio Frota do Ministério do Exército, em outubro do ano seguinte. Mas a estratégia básica, mesmo objetivando um retorno controlado e gradual à normalidade democrática, não dispensava, pelo menos nos primeiros anos, a manutenção e o uso dos instrumentos repressivos disponíveis. Cassações de mandatos, prisões e a decretação do recesso do Congresso, em 1977 - o chamado *Pacote de Abril* - apontam para os limites, talvez não inteiramente pré-fixados, da distensão, que, seguramente, excluía os movimentos e partidos (ilegais) de esquerda. As vitórias eleitorais e a votação obtida pelo MDB, em 1974, evidenciavam os riscos de descontrole sobre o próprio processo, principalmente no que se referia à maioria no Senado. Só em 1979 é que se chegou à revogação do AI 5, à anistia, e à liberdade de organização partidária.

Talvez os aspectos mais importantes do governo Geisel refiram-se às suas políticas econômicas e à sua política externa. Ambas, mesmo sem alterar qualitativamente a vinculação ao grande capital e a posição externa ligada ao bloco ocidental, mostram fortes traços de reafirmação de soberania.

No campo econômico, o segundo PND[24] previa um processo de desenvolvimento que, mesmo se favorável aos interesses do grande capital internacional ou associado, supunha o controle nacional quanto aos objetivos, principalmente no que se referia ao desenvolvimento tecnológico, ao fomento às exportações de produtos industriais e de serviços, e ao controle de atividades estratégicas, o que comprova a importância do papel da *decisão interna*, da análise de Fernandes, comentada anteriormente, de permitir e facilitar o

---

[24] **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).**

que chama de irrupção do capitalismo monopolista, como única solução para promover os interesses e o desenvolvimento do país, e de sua própria burguesia. De certa forma, e sem negar o caráter de *associado* de muitos de seus agentes, o grande capital nacional parecia estar, nesse momento, próximo de conseguir resolver as contradições implícitas no que, para esse autor, é uma das *duas ilusões principais* envolvidas na *decisão interna*: a de

> que a depressão do poder econômico (com sua implicações políticas) da iniciativa privada interna e do Estado seria transitória, pois a transição descrita diluiria por si mesma, dentro de um prazo relativamente curto, tanto as desvantagens do desenvolvimento capitalista dependente quanto as desvantagens da brusca elevação da influência estrangeira (FERNANDES, p. 259).

O que significaria superar essas contradições, e assim formular, e executar com sucesso, um projeto próprio de inserção mundial. Talvez a aparente viabilidade desse resultado tenha decorrido das condições geradas pela crise econômica mundial, que começara a manifestar-se no início dessa década, enfraquecendo temporiamente o capital monopolista. Talvez viesse a ser possível. Nunca saberemos, porque a crise logo atingiria também o Brasil, matando as ilusões e encerrando a era do *milagre*.

No campo da política externa, essa afirmação de soberania mostrava-se de forma mais nítida. Com a ascensão de Costa e Silva, o país se afastara do alinhamento aos Estados Unidos, baseado nos conceitos de *interdependência* e de *segurança coletiva*, adotados por Castello Branco. Segundo Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, na análise que fazem da política exterior ao longo do período autoritário, desde cedo, todavia, a política externa de Castello Branco passou a receber críticas inclusive das Forças Armadas, a cuja linha dura nacionalista repugnava a subserviência aos interesses norte-americanos.(CERVO e BUENO, 1992, p. 336) Com

isso, após 1967, o Brasil retomava uma política externa independente, que os autores vêem como uma combinação de *nacionalismo de fins* e *pragmatismo de meios*.[25]

Geisel, apesar de ligado ao grupo *sorbonista*, não só manteve como aprofundou essa linha de política externa, talvez por ter em mente que, como apontam os autores, Castello Branco percebeu o malogro do modelo de desenvolvimento associado liberal (p. 343), vinculado ao alinhamento com os Estados Unidos. Seguiu o chamado *pragmatismo responsável*, que levou a reações contra as políticas comerciais restritivas e protecionistas dos Estados Unidos, à aproximação com a Comunidade Econômica Européia, ao apoio à independência das colônias portuguesas da África (o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a de Angola), à não assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, ao Acordo Nuclear com a Alemanha, e a muitas outras ações que reafirmaram a condição do país como potência intermediária. (CERVO & BUENO)

Mas, também nesse campo, uma vez atingido pela crise,

> O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento, passou a "sofrer" os efeitos do sistema internacional, ao tempo em que sua capacidade de influir sobre o mesmo reduziu-se, porque não mais encontrava o caminho das reações adequadas e das alternativas criadoras. Tornou-se passivo, quase um indócil submisso, e quase consumiu uma herança, sem fazê-la frutificar. (p.387)

A redemocratização se deu exatamente no momento em que a crise golpeou o país, em 1982, como consequência da reação do sistema financeiro mundial à moratória decretada pelo México.

O que poderíamos chamar de tomada de consciência da crise se dera com a brusca elevação dos preços do petróleo pelos países membros da Organização dos Países

---

[25] Para uma definição desses conceitos, ver CERVO & BUENO, Op. cit., respectivamente às ps. 345 e 348.

Exportadores de Petróleo-OPEP, tendo em vista o embargo das exportações para os países europeus e os Estados Unidos, promovido pelos exportadores árabes, em decorrência da Guerra do *Yon Kippur*, em 1973. Dada a dependência brasileira do petróleo importado, isso levara à elevação dos preços internos, reacelerando o processo inflacionário, e agravando bruscamente as contas externas. A resposta do governo brasileiro traduzira-se, de um lado, em medidas equivalentes ao racionamento, e na implantação acelerada da utilização do álcool como combustível automotivo e, de outro, no fortalecimento das políticas de apoio às exportações, principalmente de produtos não-tradicionais, inclusive manufaturados, serviços e material bélico. Essas políticas conseguiram minorar os efeitos da crise, mas não impediram a elevação das taxas de inflação, e um alto grau de instabilidade econômica, que se traduzira na redução do ritmo de crescimento da economia. Como diz LAMOUNIER, a estratégia do Governo Geisel significou uma alternância entre expansão e contração da atividade econômica, com base em políticas expansionistas que não eram desprovidas de sólidas razões econômicas.(1989, p. 32)

Até 1979, a crise parecia superável, principalmente porque o país continuava obtendo empréstimos e atraindo capitais externos. A partir desse ano, com nova elevação dos preços do petróleo, seguida da forte elevação dos juros internacionais, comandada pelo Banco Federal de Reserva norte-americano, e dado que os contratos internacionais com os financiadores privados estabeleciam juros pós-fixados, a situação se agravou. Iniciou-se aí o que se chamou de *crise da dívida*, que atingiu um grande número de países periféricos em processo de crescimento e industrialização. Recalculadas aos novos patamares de juros, suas dívidas multiplicaram-se e, com elas, a pressão sobre o balanço de pagamentos.[26] O primeiro país a sucumbir a essas pressões, decretando a moratória de sua dívida externa, fora o México, em 1982. O resultado imediato dessa medida foi o corte, pelo capital internacional,

---

[26] Note-se que boa parte do montante das dívidas do BADEP, decorrentes de avais a empréstimos em moeda estrangeira, referidas no Capítulo I, correspondem à contabilização desses cálculos.

de todas as linhas de crédito aos países endividados, temendo a repetição ampliada do fenômeno. A partir desse momento, uma vez cessada a entrada de capitais para financiar o déficit em conta corrente, restou ao Brasil a adoção de políticas recessivas de ajuste interno que, reduzindo os gastos externos, permitissem manter os pagamentos de juros aos novos patamares.

A política econômica adotada para enfrentar a crise, já com João Figueiredo na presidência, e Delfim Netto novamente no seu comando, como ministro do Planejamento, apesar de insegura e contraditória, conseguiu manter a capacidade produtiva do país.

Como analisaram Maria da Conceição Tavares e Carlos Lessa, em artigo publicado à época,

> Seguindo a hipótese neoliberal, (...) seus epígonos têm uma proposta explícita. (tratava-se de) (...) aprofundar a abertura externa da economia, reduzir os níveis de proteção da indústria, forçá-la a uma competição ampliada e ao sucateamento de seus segmentos ineficientes. (Mas aduzem que), (...) Esta proposta não é, aparentemente, totalmente endossada pelo Ministro (...) (1982, p. 120).

Um dos aspectos mais importantes da política seguida nesse período residia em que, pela via da centralização e controle do câmbio, o governo assumiu, para si, o ônus dos pagamentos externos em moeda estrangeira, referentes, em sua maioria, à dívida do setor privado, recebendo internamente em cruzeiros. Ainda que essa política tenha sido uma das causas da crise financeira do setor público, e de sua perda da capacidade de investir, impediu o referido *sucateamento* do parque produtivo nacional, ao contrário do que se deu em outros países, como, por exemplo, a Argentina (WERNECK, 1986).

A crise da dívida externa transformou-se, em meados dos anos oitenta, em um dos principais temas de discussão e debate político no país, exatamente durante o período em

que se aproximava a conclusão do processo de abertura, ou seja, a eleição presidencial de 1985.

Não há dúvidas de que o objetivo dos militares era uma redemocratização controlada. A mencionada preocupação com o controle da sigla PTB por Brizola, assim como a posterior resistência a que a eleição fosse realizada pelo voto direto, são claros indícios dessa concepção. É importante lembrar que, para muitos militares, e também para algumas das fações que apoiavam o governo, os fatos políticos que surgiam à medida que a abertura se ampliava e consolidava, apontavam para um crescente enfraquecimento do *Sistema* na cena política. As forças sociais, reprimidas ou controladas desde 1964, voltaram a mover-se de *per se*, inclusive as que haviam apoiado o governo. O desafio de Paulo Maluf aos desígnios do *Sistema*, vencendo na convenção da ARENA de São Paulo, e conseguindo eleger-se governador, em 1978, fora uma primeira amostra dos limites do autoritarismo no processo de redemocratização. A fusão do PP com o PMDB, reagindo às regras eleitorais estabelecidas para 1982, que visavam a divisão dos votos oposicionistas, era um sinal ainda mais ominoso, visto que expunha o fato de que algumas frações burguesas pareciam apostar numa recomposição do próprio *bloco no poder*, no qual seu papel sempre fora secundário. Some-se a isso a vitória oposicionista em estados de forte peso econômico e político, e evidencia-se a crescente incapacidade do que ainda restava do *Sistema* de vir a manter algum controle efetivo, após 1985.

O processo eleitoral expôs as fissuras internas do PDS e, possivelmente, ainda que de difícil detecção, os movimentos de recomposição do próprio *bloco no poder*. Nem Mário Andreazza, nem Paulo Maluf, que disputaram a indicação pelo PDS, e cujas origens políticas haviam passado por ligações com a *Linha Dura*, pareciam representar o *bloco no poder*, ou mesmo alguma das principais frações burguesas que o compunham. Por outro lado, principalmente depois do apoio da facção que se denominou de Frente Liberal, formada

por políticos que se desligaram do PDS por não aceitar Paulo Maluf como candidato, Tancredo Neves parecia aglutinar suas principais lideranças políticas.

Esse esboço parece apontar para o fato de a redemocratização se traduzir em uma recomposição do *bloco*, com o fortalecimento ou enfraquecimento relativo de seus componentes, e com significativa ampliação da participação de novos atores e movimentos sociais na cena política que construía. Como se o capital monopolista, internacional e nacional, associado ou não, voltasse a se sentir seguro, e capaz de exercer seu poder pelos canais tradicionais da democracia burguesa, dispensando a utilização dos aparelhos repressivos própria a um regime autoritário. .

De certa forma, o processo de redemocratização pode ser explicado, em parte, pelo que antecipou FERNANDES, ao analisar as perspectivas futuras do que denomina de autocracia burguesa em termos de abertura pela via da democracia de cooptação:

> O que as classes burguesas procuram é (...) criar *condições normais* para o funcionamento e o crescimento pacíficos da ordem social competitiva que se achava estabelecida antes de 1964 e foi convulsionada em seus fundamentos ideais, e revitalizada, em seus fundamentos econômicos, sociais e políticos, pelo desenvolvimento econômico acelerado e pela contra-revolução preventiva. Nem elas podem ou poderiam ir mais longe. Para fazê-lo, teriam de abrir mão de muitas coisas, que são, afinal de contas, essenciais para a sua sobrevivência como burguesia de uma sociedade de classes dependente e subdesenvolvida duramente afetada por duas crises simultâneas - a que decorre do abalo do capitalismo e a que resulta da eclosão do socialismo na periferia. (p. 363)

5.7. O retorno à democracia

Na análise anteriormente citada, Florestan Fernandes apresenta os lineamentos gerais de um marco referencial para o que ocorreu em 1985, ainda que nos anos subsequentes o processo tenha ido mais longe. Mesmo que a última das crises citadas - a eclosão do socialismo na periferia - já não parecesse tão forte à época, e hoje menos ainda, a primeira - do abalo do capitalismo - só iria agravar-se com o tempo.

Partindo desse marco, os acontecimentos posteriores evidenciaram ter existido um certo grau de incapacidade, do *bloco no poder* reacomodado, de encontrar um caminho que se adequasse a seus interesses, numa sociedade de classes redemocratizada, mobilizável em um nível jamais alcançado, e enfrentando um conjunto de crises decorrente de sua inserção na economia mundial, e de seu alto nível de desigualdade e de exclusão social.

Como ocorrera em 1945, a redemocratização foi feita sobre uma realidade econômica e social que já não era mais a do período de normalidade anterior. Naquela época, o que se esperava era retorno às condições econômicas vigorantes antes da crise iniciada em 1929. Essa expectativa pode ser comprovada tanto por discursos, como o de Eugenio Gudin,[27] quanto pelas políticas econômicas adotadas no início do governo Dutra, estas analisadas por Celso Furtado.[28]

Em 1985, ao contrário, não existia o interesse de um retorno à situação anterior, pois o almejado era a volta à normalidade, mas incorporando a evolução ocorrida na base econômica ao longo dos governos autoritários. A estrutura social, porém, estava profundamente modificada, o que tornava difícil, principalmente para a burguesia, adaptar-se à nova situação.

---

[27] Ver em IPEA/INPES, 1977.
[28] Ver em FURTADO, 1959.

Com efeito, no que concerne à representação de interesses de classe, a democratização apenas legitimou a presença, na cena política, de dois atores novos, que já vinham tendo participação ativa na vida social do país: um sindicalismo organizado, forte, principalmente, em setores estratégicos para a acumulação capitalista, e absolutamente desatrelado dos aparelhos de estado; e, um partido de base operária, a ele ligado, o qual não podia ser estigmatizado como *comunista* e *impatriótico*, como se fizera, em 1947, com o Partido Comunista Brasileiro, até porque, mesmo incorporando correntes marxistas, incluía também outras, ligadas às propostas sociais de fortes setores do clero. e, finalmente. Legitimou, também, o amplo leque de movimentos sociais de todo tipo, claramente não classistas ou partidários, ativamente presentes tanto no meio urbano quanto no rural.

Como se isso não bastasse, com a redemocratização ficaram explícitas as consequências das três linhas de ação, analisadas anteriormente, e imbricadas entre si, que eram características do autoritarismo militar brasileiro: o enfraquecimento político e financeiro dos estados federados diante do poder central; a desqualificação dos partidos como canais privilegiados da representação política; e a questão da supremacia do técnico sobre o político. Essas características, ou as reações a elas, constituiram variáveis complicadoras da cena política.

As reações começaram a manifestar-se na esfera estadual. Não podia ser diferente, pois foi nesse nível que se deu primeiro a legitimação da chefia do executivo pelo voto direto. De plano, os governadores eleitos em 1982 detinham mais legitimidade, fossem de oposição ou governistas, e o peso de suas reivindicações e ações políticas era necessariamente maior. Não cabem dúvidas, por exemplo, de que a eleição direta de Tancredo Neves, para o governo de Minas Gerais, fortaleceu-lhe o *status* político, não só para articular a sucessão presidencial, e disputá-la (ABRUCIO, 1994), quanto também para exercê-la, mesmo tendo sido escolhido pela via indireta. Por outro lado, ao assumi-la, pelo

falecimento de Neves, Sarney - que não passara pelo processo eleitoral direto - não dispunha dessa aura (SALLUM, 1988 e CAMARGO, 1993), [29]

O período que se estende da posse dos governadores eleitos em 1982, até a de Neves-Sarney, caracterizou-se por uma mudança de estilo nos governos das unidades da federação. Ainda que com cautela, esses governadores, eleitos pela via direta, começaram a administrar menos como oposição ao governo federal do que como defensores dos interesses de seus estados. Um exemplo disso foi a aprovação da chamada Emenda Passos Porto, em 1983, que elevou a quota constitucional redistribuída aos estados e municípios, sobre a arrecadação dos impostos sobre a renda e os produtos industrializados, pela via dos Fundos de Participação. Realçando o fato de o senador Porto ser do PDS, Fernando Abrucio reconhece, nessa aprovação, o que é importante para esta análise, não uma vitória dos governadores da oposição, mas do conjunto dos governadores (p. 106).

5.8. Os estados federados e seus poderes: onde e como se exercem.

Para balizar melhor todo esse processo, que se centra nas práticas políticas próprias a um estado nacional federativo, principalmente no que diz respeito aos poderes dos governadores estaduais, e às limitações a seu exercício - o que é relevante para o objetivo desta tese - é preciso evidenciar as características singulares do federalismo brasileiro.

Ao contrário do que ocorreu na formação da maior parte das outras federações, no Brasil esta não se construiu a partir da junção de entes detentores de algum

---

[29] A menor aura de legitimidade de Sarney (em relação a Neves) está implícita nas cosiderações feitas, por SALLUM JR. (1988, p. 127)), sobre sua posse na presidência, e é explicitada em CAMARGO (1993 p. 339). Para o primeiro, a força da legitimidade da presidência de Sarney é conquistada com o sucesso do Plano Cruzado, e se mantem enquanto esse sucesso permanece (p. 137).

tipo de soberania, da qual delegaram parte para um estado nacional, formado nesse processo. Apesar de, desde a fase colonial, e até meados do século XX, o território brasileiro incluir um grande número de economias primário-exportadoras, cada uma sob o controle das classes proprietárias locais, sendo as mais ricas e importantes - o que variou ao longo do tempo - mais ligadas, no plano econômico, com o exterior de que com as demais (FURTADO, 1959), o poder central, até a implantação do regime republicano, fora sempre centralizado e unitário.

O federalismo fora defendido por muitas correntes políticas, principalmente entre os liberais, ainda no Império. Mas a federação, quando estabelecida, com a Constituição de 1891, foi fortemente influenciada pelo modelo dos Estados Unidos, cuja história política, na fase colonial, fora outra.

O estabelecimento de um estado federal pressupõe um pacto federativo previamente negociado entre as unidades que vão formá-lo, o que não ocorreu no Brasil. Nos Estados Unidos, o pacto se construiu em sucessivos congressos, dos quais participavam as 13 colônias originais, e só foi concluído com a Constituição, em 1787. O federalismo argentino, estabelecido pela Constituição de 1853, é outro exemplo. No primeiro artigo do chamado Pacto Federal, firmado em 1831, as províncias signatárias reconheciam-se mutuamente como estados independentes. (CHIARAMONTE, 1993) Processo semelhante, e ainda mais complexo, pelas marcantes diferenças entre as colônias que formariam a federação, foi o que constitui o Canadá, em 1867. (CREIGHTON, 1971)

O modelo adotado no Brasil mostrou-se de difícil adequação à sua realidade social e política, principalmente por não levar em conta as grandes diferenças de população, riqueza e poder entre os estados federados e, portanto, a decorrente capacidade dos mais fortes de influenciarem as eleições dos presidentes, e o exercício dos poderes destes. O que se consolidou, a partir de Campos Sales, foi uma coalisão entre os partidos e facções políticas que detinham o poder nos estados mais ricos (FAORO, 1976 e ABRUCIO, 1994). Esse sistema, que ficou conhecido como *política dos governadores*, ou do *café com leite* (dada a

alternância na presidência de políticos de São Paulo e Minas Gerais), manteve-se, com conflitos, rupturas e recomposições, até 1930.

A partir dessa data, a inexistência de um pacto federativo fundante permitiu a frequente concentração e desconcentração de poderes entre a União e os estados. O máximo de centralização deu-se após 1937, mas essa situação se reverteu em 1946, ainda que não mais ao nível de 1891. O *golpe* de 1964 tornou a fortelecer o poder da União, o que, por sua vez começou a ser revertido a partir de 1983, completando-se essa reversão com a Constituição de 1988.

Esta, porém, não traduziu um novo equilíbrio estável sobre o qual se pudesse fundar as relações de poder. Ao contrário, não passa de produto de um acordo transitório, o que se comprova pelo seu próprio texto, inclusive por transferir para o futuro a definição de algumas das cláusulas chamadas *pétreas* pelos constitucionalistas.[30] e, principalmente neste último lustro do século, pelo obstinado esforço do executivo federal de impor-lhe inúmeras emendas. Por outro lado, pela via da reformulação das regras de partilha das receitas tributárias entre as três esferas de poder - como já foi mencionado no início deste trabalho - fortaleceu financeiramente os estados (e municípios), enfraquecendo a União. Já a redistribuição de competências, corolário natural da nova fórmula de partilha, não foi adequadamente regulamentada. Isto criou uma ampla área de atritos, principalmente entre os estados e a União, abrindo caminho para a já citada *operação desmonte*, ameaçada por Sarney e, em outro contexto, iniciada por Collor.

O fortalecimento dos governadores, e seu consequente maior controle sobre as bancadas de seus estados, repercute também nos problemas decorrentes das disparidades regionais, alimentando divergências que limitam, em muitos casos, sua capacidade de ação conjunta. Como afirma HUEGLIN, analisando a crise atual do federalismo no Canadá, (...)

---

30 Como no Art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece para dali a cinco anos plebiscito para definir se o estado será republicano ou monárquico, e o sistema de governo parlamentarista ou presidencialista; e o Art. 3º, que determina uma revisão constitucional para dali a cinco anos.

The concentrating forces of the market and private control over the regime of capital accumulation do not square well with balanced socio-economic existence and regional partnership in a federal polity. (Isso porque) The capitalist state is more than ever constrained by national and international economic forces over which it has only limited control (p. 39). Os problemas citados, sobre o tratamento confuso que se deu, na Constituinte, à questão da partilha de receitas e competências, confirma o comentário desse autor de que

> Federalism is no longer a matter of mutual and equal partnership, but instead is *centralization first and redistributive compensation later*: hence the dominance of fiscal federalism in intergovernamental relations that demonstrate that the *federal condition* has became a dependent variable of corporate decision making.(p. 40)

A primeira condição (priorizar as ações centralizadoras, relegando a discussão da compensação redistributiva a um papel secundário) já se vinha manifestando há tempos no Brasil. A segunda, já presente, começava a ganhar cada vez mais força.

Foi em meio ao mencionado processo de reversão da centralização de poder na União, que caracterizara o período autoritário, para a ampliação do poder dos estados, que tiveram lugar as eleições de 1986. Como a vitória dos candidatos do PMDB em todos os estados (menos Sergipe) devera-se principalmente à estabilidade dos preços decorrente do *Plano Cruzado*, o novo quadro político deveria fortalecer Sarney, cujo prestígio e popularidade poderiam levar a que se criassem as condições necessárias à obtenção de um consenso em relação à divisão de poderes e responsabilidades, entre a União e os estados, na futura constituição

Não foi isso o que ocorreu. As dificuldades de sustentar o controle de preços estabelecido pelo referido plano, que já se vinham manifestando há alguns meses, tornaram-se públicas imediatamente após as eleições, com a edição do chamado *Cruzado II*, que tentava

corrigir as distorções que se haviam acumulado na economia por não terem sido feitos os pequenos ajustes contínuos necessários para que o *Plano* mantivesse seus efeitos. A tentativa fracassou, dando início a uma reação em cadeia dos agentes econômicos que provocou, em poucos meses, o retorno a uma inflação descontrolada.[31]

O resultado é que, coincidindo a posse dos novos governadores com a retomada do processo inflacionário, e levando-se em conta os problemas financeiros que todos os estados, em maior ou menor grau, enfrentavam, uma das poucas alternativas que se lhes apresentava, para executar seus programas de governo, e consolidar seu poder político, foi a de utilizar seu maior capital na cena política: a legitimidade de seu poder, obtido por eleições diretas, e traduzível em votos.

Essa tradução não se referia apenas a votos em futuras eleições presidenciais diretas, mas, o que, no momento, era mais importante, ao posicionamento das bancadas de seus estados no Congresso e, portanto, na Constituinte. Essa situação é que os fez começarem a assumir o papel que Abrucio denomina de *barões da federação*.[32]

Esse papel decorreu, também, da fraqueza e da indefinição internas dos partidos políticos enquanto organizações nacionais, característica que começou a se manifestar com mais nitidez após o fracasso do *Plano Cruzado*, e que, de certa forma repetia, em termos diferentes, a situação existente na chamada Primeira República.

Com efeito, após 1979, os partidos que então se constituíram pretendiam-se partidos nacionais, mas, ao contrário do que ocorrera entre 1945 e 1964, com a exceção do

---

[31] Para a análise da correlação entre as questões políticas e as decisões de política econômica envolvidas em todo o processo de concepção, lançamento, execução e fracasso do *Cruzado*, ver: SOLA, 1988.

[32] Segundo ABRUCIO, *a comparação dos governadores de estado com barões objetiva mostrar a natureza do poder que eles têm. Tal como o baronato, os chefes dos Executivos estaduais possuem um poder sem contrapesos, anti-republicano e avesso à submissão a uma autoridade maior. Ademais (...) os governadores detém um grande poder de contrapeso ao :"rei" (o presidente) e possuem no âmbito de seus "feudos" um domínio quase que incontrastável sobre as instituições e os grupos políticos* (1994, p. 2). Ainda que não necessariamente válida para todos os períodos da história política republicana, corresponde com precisão à situação - e aos atores - na maior parte dos anos oitenta, e no início dos noventa, período em que se dá o *desmanche* do *projeto paranaense de desenvolvimento*.

PT e, parcialmente, do Partido da Frente Liberal - PFL, não se fortaleceram como tal, nem mantiveram uma clara identidade programática ou ideológica.

Houve um momento, quando das eleições para prefeitos das capitais, em 1985, em que os resultados apontavam para a consolidação de um efetivo multipartidarismo. Após as eleições gerais de 1986, na curta fase em que ainda se acreditava no retorno à estabilidade dos preços, também pareceu que a consolidação do PMDB, como um grande partido nacional, parecia destinada a concretizar-se. Com o fracasso do *Cruzado*, porém, o PMDB foi o primeiro partido a desagregar-se internamente, dando lugar a múltiplas facções, comandadas por governadores e voltadas para a defesa de interesses locais ou de grupo. Ao longo dos anos seguintes, o PDS, já enfraquecido pela formação do PFL - seguiu caminho semelhante, fundindo-se a pequenos partidos, até transformar-se em Partido Progressista Brasileiro-PPB. A partir de então tornaram-se cada vez mais freqüentes as mudanças de legenda partidária de governadores e ex-governadores, geralmente acompanhados pela maioria dos políticos a eles vinculados.

A fraqueza dos partidos enquanto agremiações políticas que defendem interesses definidos, e integradas no desempenho desse papel, nos níveis executivo e legislativo e nas três esferas de governo, sob comando e coordenação de suas lideranças mais representativas, ficou patente no que ocorreu com os candidatos do PMDB (Ulysses Guimarães) e do PFL (Aureliano Chaves), após as convenções de seus respectivos partidos havê-los indicado para concorrerem à eleição presidencial de 1989. Abandonados pelo *baronato* desses partidos, que, observando as pesquisas de opinião, procurou postar-se na melhor posição possível diante do resultado apresentado como provável, obtiveram votações insignificantes, se comparadas com as obtidas por essas mesmas legendas nas eleições gerais anteriores e posteriores.

As práticas decorrentes desse crescente poder concentrado nas mãos dos governadores, e que se mantém latente após o término de seus mandatos, caso permaneçam

na cena política, correspondem a uma permanente luta contínua em duas grandes frentes imbricadas entre si: a externa, para manter ou ampliar prestígio junto à esfera federal; e a interna, que determina a magnitude de seus apoios e de seus cacifes eleitorais e, portanto, a dimensão da influência que detêm. Qualquer perda significativa e constante em uma dessas frentes implica, necessariamente, por em risco suas posições na outra, a não ser quando, e se, o afastamento ou ruptura em relação à esfera federal possa ser convincentemente atribuído à defesa dos interesses de seus estados.

Todo esse jogo político tem que ser compreendido para o entendimento do comportamento político dos governadores. Essas práticas conformam o pano de fundo que condiciona e explica a adoção de determinadas políticas, e têm de ser levadas em conta na procura das razões que levaram Dias, a partir de 1990, a promover o *desmanche* do *projeto paranaense de desenvolvimento* e a solicitar a liquidação extra-judicial do BADEP, como será analisado mais adiante, pelo que merecem análise mais pormenorizada.

Na frente externa, o intercâmbio principal se dá entre apoios e recursos. Grandes obras dependem geralmente de recursos federais; a utilização dos bancos públicos estaduais como instrumentos da ação do estado passa pela fiscalização do Banco Central; a aprovação de empréstimos externos depende de análise da chamada *área econômica* federal. Mesmo a inclusão de emendas, na proposta orçamentária anual da União, destinando verbas para obras, serviços ou subvenções nos estados, exige prestígio para a liberação dos recursos, uma vez que são apenas autorizativas. Em contrapartida, o apoio dos parlamentares das bancadas estaduais a eles ligados podem significar, para o executivo federal, a diferença entre obter ou não aprovação legislativa a suas propostas e projetos. O ponto mais alto de sucesso nessa frente é a obtenção da nomeação de pessoas de suas facções ou grupos, ou mesmo de co-estaduanos, para cargos decisórios nos mais altos escalões do executivo ou de empresas públicas, com um ministério como objetivo máximo.

Na frente interna, a luta principal é para manter e ampliar as facções ou grupos que compõem suas bases, inclusive pela atração e incorporação de outros. Isto, por sua vez, pressupõe um delicado jogo político para amortecer choques entre distintas bases e lideranças em todas as áreas, principalmente no nível municipal. Aqui o poder financeiro é dos estados, e a ele deve adicionar-se o poder de nomear. Este foi parcialmente enfraquecido, no que se refere a empregos, pela proibição de ingresso no serviço público sem concurso,[33] mas continua destacado no que se refere aos chamados cargos de confiança.

O poder de nomear sempre foi o campo privilegiado do clientelismo em todos os países, levando a diversas medidas legais para limitá-lo, permitindo a profissionalização dos servidores públicos. Uma das principais comprovações de sua importância na consolidação do poder dos governadores está no fato de que, os eleitos pelo voto direto, liberados dos constrangimentos impostos pelo regime autoritário aos por ele indicados, fizeram, após as eleições de 1982, cerca de meio milhão de nomeações.[34] A reação da opinião pública a esse comportamento, que se concentrou principalmente em alguns estados, mas ocorreu praticamente em todos, foi uma das razões da limitação constitucional antes referida.

Já os recursos financeiros são fundamentais para permitir o atendimento às reivindicações de ações de nível local, nos municípios. São essas, que incluem obras, como escolas, postos de sáude, estradas e pontes, saneamento básico e muitas outras, bem como a prestação de serviços públicos, quer diretamente, quer pelo repasse de recursos às prefeituras, a principal via de atendimento às bases políticas do sistema de apoio ao governador. Solicitações de lideranças locais geralmente são intermediadas por deputados estaduais ou federais que as representam. Mesmo em estados onde há uma tradição de

---

[33] Art. 37, ítem II, da Constituição de 1988.
[34] Cf. ABRUCIO, p. 104

programação técnica de obras desse tipo, aqueles ligados politicamente ao governo estadual as conseguem com mais facilidade do que os de oposição.

Em todos esses casos, o intercâmbio se dá entre atendimento e votos ou, nas eleições locais e estaduais, entre o potencial de atração de votos de cada candidato local e a maior capacidade de atração representada pelo nome do governador ou ex-governador.

Há um outro sistema de intercâmbio nesse processo, o que se refere aos interesses específicos de classes, camadas, categorias ou grupos. Aqui ele se dá entre o apoio logístico e o financiamento às campanhas eleitorais, bem como votos, de um lado, e a defesa desses interesses pela via das políticas e ações dos governos, da influência destes sobre o legislativo e o executivo federais, de outro. Mas esse tipo de intercâmbio, na frente interna, pelo peso e poder dos atores envolvidos, pode facilmente tensionar o que se dá na frente externa. A perseguição de grandes objetivos embasados em interesses estaduais pode facilmente bater em interesses opostos, nacionais ou de outros estados, comprometendo o relacionamento com os principais atores na cena política nacional, e com os de outros estados.

É nesse jogo de intercâmbios que se verificou o enfraquecimento do executivo federal, dada sua crescente dependência do apoio político dos governadores. Criou-se a necessidade de manter permanentemente um difícil equilibrio entre tantos apoios e compromissos, em uma situação que só permitia satisfazer um pouco a cada um, e que, por isso mesmo, leva à indecisão e à indefinição, na tentativa de agradar a todos os interesses em jogo. Como diz CAMARGO, levando a la parálisis en busca de un consenso imposible (p. 339).

Para Abrucio, a diferença entre o período do *baronato*, pós 1985, e a *política dos governadores*, das primeras décadas republicanas, está em que, no primeiro, não há nenhum grupo de estados que consiga formar um núcleo hegemônico capaz de governar o país. Sua união só se dá para vetar qualquer mudança na ordem federativa que implique na alteração da atual distribuição de poderes e recursos. Em suma, *os governadores formam coalisões de veto e não coalizsões de governo* (p,

118, grifos no original). Esse é um cenário próprio ao imobilismo e, portanto, de aprofundamento da crise do estado.

Ora, uma das principais bases da hegemonia de um grupo de estados, na Primeira República, havia sido, justamente, a existência de partidos estaduais fortes e organizados, controlados por classes que a exerciam dentro de cada estado e que, pelo maior peso de suas bases econômicas, conseguiam impor-se no plano federal. Esses partidos utilizavam-se de todos os instrumentos repressivos de que dispunham para manter esse poder, incluindo o recurso às armas se necessário fosse. Os governadores eram homens de partido - no sentido de que não procuravam colocar-se como *acima* dos partidos - mesmo quando governavam, ou comandavam, seus estados por longos períodos, como Borges de Medeiros no Rio Grande do Sul. E as políticas que esses partidos defendiam apresentavam nítidos conteúdos de classe.[35]

Nada mais diferente do que o constatado, por exemplo, em pesquisa feita entre os deputados da legislatura 1987-1991, em que se perguntava como cada um votaria em caso de matéria em que conflitassem os interesses do estado que o elegera e a orientação de seu partido: praticamente metade optou pelo estado, e menos de um terço pelo partido.[36]

À medida que se aproximava a eleição presidencial de 1989, novos fatores iriam agravar esse quadro. O principal era a crescente força hegemônica do capital, no plano mundial, com base nas idéias e propostas de política econômica que seriam chamadas de neoliberais. Estas vinham acompanhadas de críticas, cada vez mais freqüentes, ao papel do estado, notadamente à sua presença nos setores produtivos, às empresas e serviços públicos e a seus quadros de pessoal. Essas idéias, ainda que sempre presentes na opinião pública brasileira, alcançaram, então, escala e amplitude jamais atingidas anteriormente

---

35 Ver, por exemplo, LOVE (1971) e CASALECCHI (1987).
36 Cf. ABRUCIO, p. 170

5.9. A influência externa: a maré neoliberal

O que se tem chamado de *neoliberalismo* surgiu, como comentado anteriormente, em resposta à crise do capitalismo que se manifestou, aproximadamente, na passagem da década de sessenta para a de setenta, começando com uma fase típica de queda da taxa média de lucros, e não pelo encarecimento pronunciado do petróleo depois do desencadeamento da Guerra do Yon Kippur, (MANDEL, 1990, p. 23) ainda que isso tenha contribído para agravá-la, após 1973. Essa crise, ainda não superada, tem sido entendida por alguns autores, por suas características e sua duração, como uma longa fase descendente das *ondas longas* que podem ser identificadas na evolução do capitalismo, geralmente conhecidas como Ciclos Longos de Kondratiev,[37] (MANDEL,1982). Essa percepção trouxe novamente à tona o estudo dos ciclos econômicos, abandonado quando se supôs que as políticas de ajuste baseadas na teoria keynesiana haviam eliminado as crises cíclicas (CARSON, 1992).

Sempre que as leis do movimento do capital geram uma crise econômica de maior profundidade e duração,[38] a solução para a retomada dos níveis anteriores de acumulação tem como base a redução das horas trabalhadas, do emprego e dos salários. Ora, quando a atual crise se manifestou, as legislações vigentes, bem como o poder político dos trabalhadores e de seus partidos, nos países industrializados, tornaram difícil a adoção desse caminho.

---

[37] Nikolai N. Kondratiev é o economista russo que identificou e estudou os longos cíclos de acumulação de capital, a partir do final do século XVIII, com duração aproximada de meio século cada, começando por uma fase ascendente, seguida por uma descendente, cada uma com duração de cerca de 20 a 25 anos.

[38] Na linguagem econômica atual, as crises menores, em que o PIB cai ao longo de um a três semestres, raras vezes por mais tempo, são chamadas de *recessões*. As maiores, cuja duração se mede em anos, são as *depressões*. A última a ser assim denominada foi a da década de 1930.

Essas dificuldades foram naturalmente maiores, de um lado, em países com longa tradição na prática de políticas sociais do que é conhecido como estado do bem estar, ou *welfare state*, consolidadas a partir de sindicatos fortes e partidos social-democratas ou trabalhistas com significativa força eleitoral, como a Suécia, a Alemanha e a Austrália; menores, em países onde nunca existiram partidos de classe operária fortes, e onde o *welfare state* nunca alcançou a mesma abrangência, como os Estados Unidos.[39]

A importância dessas dificuldades pode ser deduzida do fato de que, de acordo com os dados disponíveis, segundo os autores que estudam o período, o capital vinha, ao longo dos últimos anos de expansão econômica, cedendo terreno para o trabalho na luta distributiva, processo este que continuou nos primeiros anos da crise. O que podia ser tolerado em fases de expansão, pois todos ganhavam, passou a ser visto, quando a crise se manifestou, como uma ameaça à própria reprodução do capital, ganhando um peso político muito maior (OFFE, 1989).

Foi então que a burguesia passou a lançar mão, com crescente intensidade, dos argumentos neoliberais. Segundo Perry Anderson, as origens do que se pode definir de *neoliberalismo* como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico manifestam-se inicialmente no início dos anos quarenta, tendo como base o livro *O caminho da servidão*, de Friedrich von Hayek, onde este, em 1944, preocupado com os possíveis avanços do socialismo no pós-guerra, atacava qualquer tipo de limitação às leis do mercado, vendo, por exemplo, o trabalhismo inglês como capaz de conduzir ao mesmo desastre que o nazismo alemão - uma servidão moderna. Em 1947, Hayek convocou os que compartilhavam de sua ideologia para uma reunião em Mont Pèlerin, na Suiça. Entre os participantes, encontravam-se não somente adversários firmes do Estado do bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano. Um dos convidados

---

[39] Pode atribuir-se à legislação do *welfare state*, principalmente pelas limitações impostas à possibilidade de reduzir salários e demitir, bem como às políticas de ajuste de origem keynesiana, o fato de, na atual crise, o PIB dos principais países capitalistas não sofrer quedas semelhantes às registradas nos anos trinta. Ao sustentar por essas vias a demanda agregada, permitem que o período se caracterize apenas por recessões frequentes, entremescladas com anos de crescimento, ainda que a taxas muito inferiores às das décadas anteriores de expansão.

era Milton Friedman, que se transformaria no principal paladino do estado mínimo, a partir de sua cátedra em Chicago.

Nessa reunião foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, com o objetivo de combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. (ANDERSON, 1995, p. 9 e10)

Essas idéias permaneceram à margem das principais correntes do pensamento econômico até a década de setenta, quando a crise as fez emergir fortalecidas, para defender o capitalismo *duro e livre de regras*, adequado à sua superação. Nesse momento, a burguesia passou a defender as políticas econômicas que hoje são chamadas de neoliberais.

Ainda que o termo neoliberal, como categoria de análise econômica, careça de precisão,

> a categoria *neoliberalismo* é útil porque resume o senso comum da época, o senso comum imposto pelas classes dominantes. O senso comum da época é neoliberal. Gostemos ou não, ele se implantou profundamente nas massas. O mercado é idolatrado, o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o "darwinismo social de mercado" aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico (BORON, 1995, p. 158).

A predominância desse *senso comum* levou, contudo, algum tempo para materializar-se. Foi somente ao encerrar-se a década de 1970 que isso se deu, primeiro com a vitória do Partido Conservador na Grã-Bretanha, em 1979, e a ascensão de Margaret Thatcher ao poder e, no ano seguinte, com a eleição de Ronald Reagan pelo Partido Republicano, nos Estados Unidos.

Neste último caso, segundo Robert Carson, isso só foi conseguido com uma forte propaganda de cunho ideológico, através dos meios de comunicação de massa:

> Durante os anos de 1979 e 1980, os artigos e editoriais do The Wall Street Journal e The New York Times começaram a publicar textos (...) na defesa de uma grande variedade de programas ligados às novas teorias da economia de oferta. A publicação do livro extraordinariamente popular de Milton Friedman, Free to Chose, lançado em conjunto com uma série de televisão igualmente popular do mesmo nome, exemplificou uma bem sucedida estratégia de "chegar ao público" com idéias e análises econômicas que haviam sido antes reservadas aos livros textos e debates em sala de aula.

Essa propaganda, segundo Carson, era necessária para fazer a população aceitar uma perspectiva econômica a que dera as costas cinco décadas antes e que rejeitara totalmente apenas 16 anos antes na eleição em que concorreram Johnson e Goldwater.(1992, p.107)

Com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos empenhados na aplicação do ideário neoliberal, e com a crescente influência do capital financeiro nas relações econômicas internacionais, pela rápida expansão do movimento de ativos financeiros entre os países, facilitada por medidas de desregulamentação de seus fluxos e pelo avanço das forças produtivas nos campos da eletrônica, da informática e das telecomunicações, sua força hegemônica cresceu, consolidando-se a partir da *débâcle* do socialismo soviético.

Em poucos anos essa hegemonia traduziu-se em um deslocamento, para a direita, do eleitorado dos países capitalistas desenvolvidos, elegendo, para seus governos, partidos comprometidos com esse ideário, ou levando governos formados por partidos de esquerda a adotar algumas das políticas por ele propugnadas. Em alguns casos, as políticas neoliberais foram aplicadas ao extremo, principalmente na Grã-Bretanha e na Nova Zelândia, nesta última por governos do Partido Trabalhista, de base operária, com programas de neoliberalismo radical (...) provavelmente o exemplo mais extremo de todo o mundo capitalista avançado, desmontando o Estado do bem-estar muito mais completa e ferozmente do que Thatcher.(ANDERSON, p. 14) Em outros, dos quais a Alemanha e os países nórdicos são os melhores exemplos, quer pela força dos sindicatos e dos partidos de base operária, quer pelo arraigamento da tradição

de participação do estado na economia, o *Welfare State* foi mantido, ainda que muitas vezes reformado e enfraquecido. É interessante registrar que nem o Japão, a segunda maior economia capitalista do mundo, nem os chamados *tigres* do sudeste da Ásia, adotaram o receituário neoliberal, continuando a confiar na forte presença do estado em seus processos de desenvolvimento e crescimento econômico.

Os resultados do *neoliberalismo real* são conhecidos, e não cabe aqui estudá-los em profundidade: diminuição dos impostos sobre o capital e a renda dos mais ricos, desregulamentação financeira, redução da presença do estado e de seus serviços, taxas de desemprego elevadas, perda de poder dos sindicatos, e redução dos salários reais, aumento das desigualdades na distribuição da renda, privatizações de empresas dos setores produtivos e de serviços públicos. A profundidade e abrangência desses resultados variam de acordo com as condições objetivas presentes na cena política de cada país.

Por outro lado, não se materializou o resultado maior, que justificaria a adoção das políticas neoliberais, isto é, a superação da crise com a retomada do crescimento, que deveria corrigirir as consequências sociais negativas, elevando os padrões de vida das populações e as taxas de crescimento para além dos patamares alcançados antes da própria crise. Após quase duas décadas de sua adoção, as políticas neoliberais não se demonstraram ainda capazes de assegurar, simultaneamente, crescimento, emprego, estabilidade de preços e redução das desigualdades sociais. Mesmo nos Estados Unidos, único dos países capitalistas desenvolvidos onde, e somente nestes últimos anos, os níveis dos três primeiros indicadores alcançam os índices anteriores a 1970, isso parece ter sido possível somente por ter como base o aumento das desigualdades sociais.

Ao tornar-se hegemônico nos países capitalistas desenvolvidos, o ideário neoliberal começou logo a impor-se ao mundo subdesenvolvido, principalmente aos países onde, como no Brasil, já ocorria, desde há muito, um processo de industrialização, e cujas

economias estavam comprometidas pelos problemas originados de suas dívidas externas e por elevadas taxas de inflação.

Desde o início da crise, tanto os governos quanto os principais grupos do capital monopolista dos países industrializados intensificaram reuniões e estabeleceram instituições destinadas à permanente discussão e avaliação da economia mundial e ao estabelecimento de estratégias comuns em defesa de seus interesses. Um dos primeiros exemplos foi a chamada Comissão Trilateral, fundada por iniciativa de David Rockefeller em 1973, reunindo representantes dos Estados Unidos, da Europa Ocidental e do Japão (SHOUP & MINTER, 1979). A Trilateral foi um dos centros irradiadores do conceito de interdependência como fundante das relações econômicas internacionais (HINKELAMMERT, 1979). No plano governamental, as discussões, avaliações e decisões centraram-se em reuniões periódicas regulares entre os chefes de governo dos principais países capitalistas, evoluindo posteriormente para o chamado G-7, que reúne os de Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Grã-Bretanha. Itália e Japão.

A liberalização do comércio internacional foi vista como uma das estratégias para a superação da crise, tanto pelo capital quanto pelos governos, principalmente pelos resultados obtidos com o GATT,[40] criado no após-guerra, e que propiciara, desde seu início, em 1948, um crescimento do comércio de produtos industrializados superior ao das economias dos países que dele faziam parte. Essa estratégia levou às sucessivas reuniões de negociação entre seus membros, no que ficou conhecido como Rodada Uruguai, iniciada em 1986, em Punta del Este. Seu objetivo principal era a redução de tarifas e restrições não-tarifárias no comércio de produtos primários e de serviços, bem como a ampliação do livre comércio de produtos industrializados. Devido às dificuldades inerentes a avanços desse tipo em períodos de crise, a rodada só seria concluída em 1994, com resultados aquém dos

---

[40] Sigla correspondente à denominação em inglês do Acordo e do orgão que o administrava - General Agreement on Tariffs and Trade.

inicialmente pretendidos - principalmente no que se refere à redução das barreiras européias às importações de produtos agrícolas - mas levando à criação da Organização Mundial de Comércio, substituindo o GATT, e com maiores poderes.

Foi nesse contexto que, após a moratória mexicana de 1982, e com o problema da dívida externa tolhendo a expansão econômica dos países em processo de industrialização, como o Brasil, surgiu o chamado Consenso de Washington, dando o desenho definitivo às linhas mestras do receituário neoliberal de abertura comercial e econômica, que já era recomendado aos países latino-americanos.

> Em novembro de 1989 reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?" era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiências de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação de "Consenso de Washington". BATISTA, 1995, p.5)

Na obra citada, Paulo Nogueira Batista mostra como a mensagem neoliberal expressa no Consenso de Washington, que vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir da Administração Reagan, seria finalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e interesse fosse. Mais adiante, o autor mostra como exemplo dessa cooptação intelectual (,,,) o documento publicado em agosto de 1990 pela FIESP, sob o título "Livre para crescer - Proposta para um Brasil Moderno", que apresentava uma agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Wahington. E mais, com base em recomendação do Banco Mundial de 1989, incluia a recomendação de que a inserção internacional de nosso país fosse

feita pela revalorização da agricultura de exportação, ou seja, o orgão máximo da indústria paulista endossa, sem resalvas, uma sugestão de volta ao passado.(p. 6) O interessante a respeito dessa última recomendação, que possivelmente teve como origem a preocupação dos países industriais desenvolvidos com a defesa dos interesses de seus próprios parques produtivos, é que HINKELAMMERT, ao analisar as recomendações de um dos documentos preparados pela Comissão Trilateral, ainda em 1977, no qual se propunha que, nos programas de ajuda externa, se desse prioridade a programas como os de produção de alimentos sobre os do setor industrial, já afirmava que (...) a ideologia trilateral torna-se antiindustrialista (1979, p. 101).

É nesse contexto que Pablo Bustos, referindo-se à América Latina em geral, mas retratando também o caso brasileiro, afirma que

> A busca do dinamismo perdido - bem como as pressões exercidas pelos organismos financeiros internacionais e pelos credores privados externos - forçou todos os governos, independentemente do grau de desenvolvimento relativo dos respectivos países, a integrarem suas economias de forma mais ampla ao mercado mundial, com o objetivo de revitalizá-las através da abertura de seus mercados internos (BUSTOS, 1992, p. 97).

Não podem caber dúvidas quanto ao papel do grande capital internacional na implantação de políticas neoliberais no Brasil, nem quanto ao poder de pressão dos organismos internacionais, dos credores e dos governos por ele influenciados, Tanto a Trilateral, quando ainda o neoliberalismo não alcançara sua posição hegemônica, quanto o Consenso de Washington, quando esta já se consolidara, têm sido instrumentos para o exercício dessa pressão. Mas essa hegemonia não se firma apenas por essa via. Como aponta Bustos, o Consenso de Washington é compartilhado (...) pelos setores mais dinâmicos do capitalismo na região e por frações cada vez mais amplas das burocracias estatais (p. 97).[41]

---

[41] No caso do Brasil, ver, por exemplo, o artigo de José Luis Fiori, (1990), em que o autor coloca esse apoio interno no cerne do que chama de *crise orgânica do Estado*, decorrente, segundo ele, da *hora final do Estado desenvolvimentista* .

Mais uma vez, o que se dá corresponde ao que Florestan Fernandes chamou de decisão interna, ainda que em condições objetivas diferentes das encontradas tanto no governo Kubitschek quanto imediatamente após o golpe de 1964 (FERNANDES, 1975). São essas novas condições objetivas, aí incluída a vigência de um regime democrático, que fazem com que a resistência política a muitos dos aspectos da abertura da economia e à integração ao capitalismo monopolista mundial sejam hoje mais fortes. Nesse quadro, o termo *cooptação*, ainda que válido para muitos casos, não pode ser generalizado a toda a burguesia nacional, associada ou não: alguns de seu segmentos são favoráveis à abertura e à integração em função de seus próprios interesses.

5.10. A mídia como ator na cena política.

Foi nesse contexto que se realizou a eleição presidencial de 1989, em meio à maré montante das idéias neoliberais, reforçada pelos episódios relativos à derrubada do Muro de Berlin, que apontavam para a *débâcle* do socialismo soviético. Tanto a campanha, quanto a eleição em si, nos seus dois turnos, e o primeiro ano do governo de Fernando Collor, foram caracterizados por uma forte atuação dos meios de comunicação em favor das políticas de cunho neoliberal por ele propostas. Sua imagem, como candidato, presidente eleito e presidente em exercício, foi construída como um amálgama da modernidade e da moralidade que reconstruiriam o país, afastando e substituindo o superado, o corporativo e o corrupto.

Esse clima político, criado e estimulado pela mídia,[42] e que se manteria por cerca de três anos, até as primeiras denúncias que levariam ao *impeachmemt*, é outro dos elementos fundamentais para o entendimento das causas do *desmanche* do *projeto paranaense de desenvolvimento*. tema central deste trabalho, e da decisão que melhor o simboliza: o pedido de liquidação do BADEP.

Trata-se aqui das consequências advindas da incorporação à política, mais precisamente às campanhas eleitorais, dos métodos e técnicas desenvolvidos a partir da publicidade comercial, adequados aos resultados do desenvolvimento das forças produtivas nos meios de comunicação, principalmente no que se refere à televisão.

Esse novo estágio da comunicação política, geralmente conhecido como *marketing* político, traduz a incorporação, à propaganda política, das técnicas desenvolvidas pela publicidade comercial para as sociedades de consumo de massa no estágio do capitalismo monopolista (PROKOP, 1986), principalmente nos Estados Unidos (TCHAKHOTINE, 1967).

Em sua análise sobre o *marketing* político, ACHACHE (1989) reconhece-lhe a mesma origem: Depuis 1952, avec la campagne d'Eisenhower qui le premier fit appel à des agences de publicité, le marketing politique a joué um rôle croissant dans les campagnes électoralles (p. 103). Para esse autor, a comunicação política evoluiu historicamente seguindo três modelos, a partir dos quais analisa os atores, o espaço público e a mídia. O mais antigo é o que chama de dialógico, surgido do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, e que se embasa no fato de que as pessoas são rationnels, libres e égaux, na capacité de tout homme d'énoncer un argument qui puisse être compris par n'importe quel autre homme, tendo como recíproca la capacité de comprendre un tel argument (p. 104).

Ao segundo denomina de modelo propagandista, que melhor se identifica com une réalité transcendante à l'espace de la communication lui-même. La propaganda c'est ce discours dont la

---

[42] Há, nesse período, desde a campanha eleitoral, algo de semelhante ao já citado comentário de Robert Carson, sobre o papel da mídia norte-americana às vésperas da eleição que Reagan venceria.

référence est la Terre Promise, la societé sans classe, le Reich millénaire. Seu espaço público é a communauté des croyens. Le modèle en est donc moins celui d'une assemblée, organisée selon les règles de la réciprocité des échanges, que celui d'une assistance, d'un auditoire. Neste modelo, os atores desempenham papéis qui ne sont ni réversibles, ni interchangeables. Certains parlent, d'autres écoutent. Il y a une hiérarchie et un déséquilibre des rôles (...) que relèva Arendt quand elle voit la propagande totalitaire comme le recontre entre l'élite et les masses (p.107). Neste modelo, ao contrário do que ocorre no primeiro, a imagem substitui a palavra, o discurso. Este é, por sua vez, contaminado pela potência dada à imagem. C'est par la forme du discours (...) plutôt que par son contenu, qu'agit la propagande (p. 108).

Ambos os modelos foram empregados nas campanhas eleitorais disputadas em todo o mundo desde a universalização do direito ao voto, com maior presença do primeiro, e com o segundo crescendo em importância, principalmente ali onde as disputas continham forte conteúdo ideológico. TCHAKHOTINE, por exemplo, cita um exemplo da utilização do segundo, já com técnicas copiadas da publicidade comercial norte-americana: nas eleições presidenciais na Alemanha, em 1932.

> Goebbels, chefe de propaganda de Hitler,(...) anuncia *urbi et orbi* que iria empregar (...) "métodos americanos e em escala americana" o que não o impediu de vociferar, mais tarde, depois de sua derrota (...) que seu adversário (...) vencera graças ao emprego de métodos "mercantis" americanos (p. 126).

Mas é o terceiro modelo, que o autor denomina de *marketing*, que passa a predominar a partir da segunda metade do século, incorporando técnicas publicitárias norte-americanas, o aperfeiçoamento das técnicas de pesquisa de opinião e, principalmente, a difusão da televisão. Para ele, esse modelo, por mais que hoje predominante, ainda é mal visto, por despertar, segundo suas palavras, um sentimento de insatisfação no plano ético,

por pressupor poder-se "vendre un candidat comme un savonnette", pour reprendre de repoche traditionnel (p. 109). Como os outros autores citados, Achache identifica suas origens na evolução das técnicas e meios utilizados pela propaganda comercial na etapa do capitalismo monopolista:

> L' apparition et le développement du marketing sont liés à la saturation du marché de masse, dont il constitue une solution. Le marketing est une des deux réponses que le capitalisme a apporté au problème de l'extension de ses marchés. La première fut l'impérialisme. Elle a consisté à ouvrir de nouveaux marchés à l'exterieur. L'autre, celle du marketing, a été de réarticuler le marché à l'intérieur. (p. 109)

Segundo o autor, condicionado e limitado por essa origem, o *marketing* político, fundamentado nos estudos e pesquisas das agências de publicidade, conduz à representação de uma sociedade desarticulada e heterogênea. Sua luta não visa vitórias absolutas, (como o modelo propagandista em seus extremos) mas simplesmente relativas. No universo plural e concorrencial que aceita como tal, e que importa para a análise do espaço político, o *marketing* não se precupa em reduzir as diversidades, mas em administrá-las à margem. Sua diferença em relação aos dois modelos analisados anteriormente consiste exatamente em que não supõe qualquer ponto de vista, valor substancial ou interesse geral que devesse nortear o espaço da comunicação política, podendo por-se a serviço de qualquer um. Nesse modelo

> du fait qu'il se situe dans un espace concurrenciel, ne peut supposer a priori aucune légitimité à partir de laquelle un acteur serait autorisé à parler. La légitimité selon le marketing ne tient pas `a l'aptitude del'homme politique à incarner les forces qui meuvent l'histoire, ni à sa commune nature avec n'importe qui d'autre. Les legitimités pour le marketing peuvent être cela mais elles peuvent être d'autres choses encore. (...) sa légitimité est à construire. Les conditions n'en sont pas définies par avance

> Cette construction s'opère par la acumulation de traits qui, mis bout a bout, constituent ce que l'on appelle une image, ou plus psychologiquement, une personnalité. Il s'agit pour celui qui veut intervenir dans le champ de la communication politique, de composer sur lui-même le plus grand nombre de traits possibles, afin qu'à son association se compose dans le corps social le plus grand nombre de segments. Ainsi n'est-il pas utile de chercher à les composer tous puisqu'il suffit d'en réunir sur soi 51% (p. 111).

A análise da utilização das técnicas de *marketing* na comunicação política, principalmente no que se refere a seu papel e influência na formação da opinião pública e nas decisões de voto da população, é parte de uma preocupação maior, que se centra na discussão do próprio conteúdo do espaço público em uma sociedade de massas. Seu tema privilegiado é o da identificação e compreensão dos novos métodos e meios de dominação em toda a gama das comunicações, incluindo as culturais e artísticas, os meios de comunicação e a política.

Jürgen Habermas, por exemplo, referindo-se ao tema aqui tratado, afirma que a publicidade serve hoje à manipulação *do* público na mesma medida que à legitimação *ante* ele.[43] Segundo esse autor, desde seu começo a propaganda moderna passou a exibir a máscara de Janus de iluminismo e manipulação, informação e publicidade, didatismo e manipulação (p. 237) Nesse novo panorama, dominado pela mídia, Os agitadores partidários e os propagandistas ao velho estilo dão lugar a especialistas em publicidade, neutros em matéria de política partidária. (p. 252) Isso explica a razão pela qual a conexão entre participação eleitoral e uma orientação segundo metas programáticas é muito mais fraca do que a que se instaura entre eleitores e a imagem, publicitariamente eficaz, que é apresentada dos principais candidatos (p. 2).[44]

Dessa constatação chega-se à questão da despolitização das massas no estágio do capitalismo monopolista. Segundo Dieter Prokop, essa tese refere-se à limitação da

---

[43] Habermas, 1984, p. 210. Grifos no original.

[44] Em outros trabalhos, igualmente voltados às conseqüências da crise econômica iniciada na década de 1970, esse autor refere-se ao tema, ao analisar a questão da legitimação do estado, principalmente no que se refere ao *Welfare State* (HABERMAS, 1980 e 1990). Tratamento semelhante encontra-se em OFFE (1984 e 1989).

consciência, transmitida acima da estruturas de legitimação, às questões formuladas no âmbito das estratégias relativas ao exercício efetivo da dominação, como o nível salarial, o padrão de consumo. (1986, p. 114) Isso principalmente porque as discussões relativas às políticas que se referem a esses temas são vistas como técnicas, fora do âmbito da discussão pública.

> Com o conceito de "manipulação" (...) o fenômeno da limitação da consciência dos membros sociais (...) se realiza tecnocraticamente de forma aparentemente não-repressiva (...). Quanto mais forem os mercados de massa organizados - na política, no consumo, como também na comunicação de massa - pelos monopolistas ou por poucos oligopolistas, tanto menos estarão à disposição as possibilidades de influência política real (por parte das massas) (p. 116).

Todos esses autores analisam essas questões do modo como se manifestam em países industriais desenvolvidos, sob formas mais ou menos avançadas do *welfare state*, muitos dos quais sob governos social-democratas, e com padrões educacionais e culturais elevados e amplamente disseminados. Não é difícil concluir que, em países como o Brasil, e no restante da América Latina em geral, com padrões diferentes, os efeitos da predominância do modelo *marketing* se manifestem com intensidade ainda maior. Aqui, a monopolização ou oligopolização dos meios de comunicação locais, somada à crescente hegemonia exercida pela produção cultural e de entretenimento dos países capitalistas avançados, favorece ainda mais os processos de despolitização e manipulação referidos. Some-se a isso o fato de ser a imagem (televisiva ou radiofônica), nos países subdesenvolvidos, quase que um substituto da leitura, na medida em que grande parte da população é iletrada, ou mesmo analfabeta.

Em síntese contundente dessa problemática, Jesus Martin Barbero, afirma, por exemplo, que La TV en América Latina es la imagen más clara del monopolio de la palabra, de la negación de la historia y del saqueo de los sueños (p. 189).

5.11. As eleições presidenciais de 1989: o triunfo da mídia

É a partir desse contexto, que traduz a evolução das técnicas e meios utilizadas nas campanhas eleitorais, que cabe aqui a análise das eleições de 1989. Na última eleição presidencial anterior a esta, em 1960, o modelo *marketing* ainda engatinhava, predominando apenas nos Estados Unidos. O poder de penetração da televisão ainda era limitado, e a tendência à monopolização dos meios de comunicação apenas começara.[45] A campanha de Quadros, pelo discurso e pela forma com que se projetava a imagem do candidato, correspondia mais ao modelo *propagandiste*, de Achache.

A imagem de Collor produzida para a campanha de 1989 aproxima-se das de alguns dos políticos que melhor utilizaram os métodos do modelo *propagandiste* no passado, só que construída e divulgada pela lógica do *marketing*. Suas táticas de campanha, como a participação inicial em programas eleitorais de pequenos partidos nos horários gratuitos de televisão - o que lhe deu uma grande vantagem inicial nas pesquisas de opinião pública[46] - e sua negativa em participar dos debates organizados pelas grandes redes de televisão, são paradigmáticos em termos de estratégia de *marketing*.

Com relação ao seu discurso, nos horários gratuitos na televisão, e remetendo ao que diz Dieter Prokop sobre a despolitização, respondendo a uma pergunta sobre seu programa econômico, em entrevista à imprensa, afirma: Só não vou explicitar estas teses

---

[45] Apenas o grupo dos Diários Associados, de Assis Chateaubriand, detinha à época um poder quase monopólico, mas seu papel nessas eleições foi enfraquecido pela enfermidade que, a partir de fevereiro desse ano, imobilizou permanentemente seu proprietário. (Ver: MORAIS, 1994)

[46] Segundo o IBOPE, em 26 de março de 1989, Collor detinha 7% das intenções de voto, bem menos do que Brizola e Lula. Essas participações tornaram-no conhecido e, em 10 de junho chegou a 43%, com um máximo de 44% em 25 de agosto, Quando as campanhas dos demais candidatos efetivamente se iniciaram, seus números cairam, chegando a 32% em 10 de outubro, e obtendo 28,5% dos votos em 15 de novembro. Sem o início intempestivo de sua campanha, seu posterior desgaste poderia ter-lhe sido fatal. (dados do IBOPE, extraídos de *Veja*, 18 de outubro de 1989)

econômicas nos programas do horário gratuito para não cansar o povo. Vão desligar o aparelho..[47] Nesse mesmo texto são encontradas diversas citações de Collor que contribuem para que se entenda a imagem construída com vistas à eleição, caracterizando-o como um homem de oposição, defensor da moralidade na esfera pública, jovem, saudável, voltado à construção do novo e defensor e porta-voz do povo. No papel de opositor, por exemplo: sou adversário e inimigo deste governo;[48] o governo que aí está não tem a coragem e a decisão política, de cortar a sua própria carne, de reduzir suas próprias despesas e, justapondo a essa a imagem do defensor da moralidade, aduz, porque tem compromissos políticos e cartoriais com os privilegiados que se encastelaram no poder.[49] Como defensor da moralidade, *caçador de marajás*: Vou acabar com alguns ladrões que estão soltos pelas praças, pelos palácios e até mesmo por Paris,[50] ou, A primeira medida de meu governo será colocar um bando de corruptos e ladrões na cadeia.[51]

A defesa da moralidade volta-se para o funcionalismo público. Ainda no governo de Alagoas, afirmara: Um marajá não é somente aquele funcionário que ganha 200, 300 ou 400 mil cruzados por mês. É todo servidor estadual que agrega ao seu salário-base vantagens ilegais.[52] Já candidato à presidência explicita: No meu governo, ministro vai pagar sua própria casa com o salário que receber. E também vai dirigir seu próprio carro.[53]

No texto aparece também como jovem saudável: Nunca fiz uso de drogas. Isto seria incompatível com minha vida saudável; ou, Sou um esportista, um homem preocupado com a saúde,[54] e não sou um homem vaidoso. Procuro apenas preservar meu preparo físico.[55] Posiciona-se principalmente

---

47 Extraído de CLARET, 1989, p. 71. Esse livro, publicado durante a campanha, e editado por Martin Claret Editores, mesmo que não seja apresentado como tal, foi, sem dúvida, um dos instrumentos nela utilizados, o que lhe dá maior validade como material para análise da imagem construída pelo candidato.

48 Idem, p. 87.

49 Idem, p. 88.

50 Idem, p. 92.

51 Idem, p. 94.

52 Idem, p. 94.

53 Idem, p. 91.

54 Idem, p. 91

55 Idem, p. 88

como defensor e porta-voz do povo: Não venho em nome dos que têm fome de Poder, mas sim em nome dos que têm sede de justiça; Serei a voz dos inconrformados, ou, O aposentado precisa de justiça, não de caridade.[56] Ou ainda, em seu discurso de aceitação da candidatura à presidência, pelo PRN, Venho em nome da fé, como mandatário da Verdadee sob a inspiração da Liberdade com Justiça (...) (p.101).

O interessante no discurso do candidato é a forma como são tratadas as questões econômicas, que efetivamente seriam a marca principal de seu governo. As menções diretas à proposta neoliberal, principalmente no que se refere à abertura internacional, às privatizações e à reforma do estado, ainda que presentes, ocupam espaço menor. E isso não apenas nos programas eleitorais gratuitos, onde levariam o povo a desligar os aparelhos, mas também no documento **Projeto Brasil Novo**, onde apresenta sua plataforma de governo. No item em que se refere ao papel do capital privado, realça o caráter essencial da livre iniciativa, mas compromete-se a respeitar as determinações constitucionais sobre o papel do estado na área produtiva. Coloca o capital privado externo no mesmo nível do nacional, convocando ambos para assumir seu importante papel em meu projeto de desenvolvimento. Em seguida, tangencia a questão das privatizações, ao referir-se à necessidade de um novo padrão de financiamento que incluirá a participação do setor privado em áreas até agora monopolizadas pelo setor público. Mas logo afirma que será extremamente rigoroso na defesa do patrimônio público, sobretudo das estatais brasileiras, e mais adiante, matizando o conceito de privatização: Privatizar não significa necessariamente transferir o patrimônio público para a propriedade privada. Temos que privatizar, não todas as empresas públicas, como alguns açodadamente supõe (...) mas sim sua gestão.(CLARET, p. 105)

No ítem VII do livro citado, referindo-se ao papel do estado, que objetiva redefinir, declara que essa redefinição não se reduz (...) a um programa de privatizações ou reprivatizações de empresas. E que o estado redefinido será fortalecido em seu poder regulamentar e em seu poder de fiscalizar e coordenar as atividades privadas. Ao final desse ítem afirma que Muito ao

---

[56] Idem, p. 95

contrário do que pensam os adeptos do Estado reduzido, o fim da interferência estatal indevida (que não conceitua) não significa um Estado fraco. (p. 107)

Em nenhum momento há referência à questão da abertura comercial e da redução do protecionismo que se consolidara a partir do processo de industrialização por substituição de importações. Suas ações posteriores, iniciando uma política de redução das tarifas aduaneiras, não são sequer mencionadas. Esse tema aparece, porém, em palestra do candidato a empresários de São Paulo, em agosto de1989, onde se refere à integração competitiva da economia brasileira no cenário internacional, que significará aumentar gradativamente seu nível de exposição à concorrência internacional, seja através da pressão das importações, seja pela retirada de estímulos que facilitam a colocação de produtos brasileiros nos mercados externos. (CLARET, p. 144)

A falta de referências claras a respeito dessas questões pode decorrer do fato de que a aceitação do receituário neolibral ainda não se consolidara no país. Só mais tarde, na disputa do segundo turno, com maior tempo disponível nos programas eleitorais gratuitos, é que se tornarão freqüentes as referências aos milhões de dólares que poderiam ser obtidos pelas privatizações. Mas aí a estratégia de *marketing* era outra, pois o adversário era um candidato da esquerda. Quanto à importância para Collor de sua imagem como *o* defensor da iniciativa privada, principalmente pelo apoio empresarial daí decorrente, esta fica clara no episódio de seus ataques a Guilherme Afif Domingos, candidato do PL-Partido Liberal, que também se apresentava como tal, diante do crescimento deste nas pesquisas de intenção de votos, um mês antes do primeiro turno das eleições.[57]

Os resultados de 15 de novembro confirmaram a eficácia das técnicas de *marketing* de Collor. Seus 28,5% dos votos deram-lhe o primeiro lugar, passando ao segundo turno com Luiz Inácio *Lula* da Silva, do PT, que obteve 16,08%, um pouco à frente de Leonel Brizola, com 15,45%.

---

[57] Reportagem sob o título de **Todos contra Afif**, *Veja*, 18 de outubro de 1989.

A campanha e os resultados do segundo turno foram diferentes. Se, de um lado, o *marketing* de Collor foi facilitado por ter de enfrentar um único adversário, este apresentava forte capacidade de reação e crescimento nas pesquisas de opinião, ameaçando conseguir o que sempre havia parecido impossível: um político operário, candidato de um partido de esquerda, vencer uma eleição presidencial, no Brasil. Diante da perspectiva do inusitado, as técnicas de *marketing* foram postas de lado e susbtituídas por ataques pessoais, insinuações desonestas e manobras publicitárias, com a colaboração de boa parte da mídia.[58] Os resultados também surpreenderam, pela estreiteza da margem de vitória de Collor.

Essa vitória, por outro lado, contemporânea que foi da queda do Muro de Berlin, e dos primeiros sinais da desintegração da União Soviética, acelerou o fortalecimento das propostas neoliberais por parte dos atores da cena política brasileira. Como diz Faoro, em artigo assinado no mesmo número da revista *Isto É* já citado,

> conhecidos os resultados eleitorais, desabará sobre o País uma tempestade de adesismo (...) Os pretextos serão múltiplos. Instituições respeitáveis falarão de união nacional,(...) Esquerdistas, ou se dizentes esquerdistas, dirão que é necessário cercar o homem, para que a direita e os conservadores não o dominem (,,,) Invocar-se-á, com o jargão da ciência política, o consenso.[59]

Além do *adesismo* tradicional, corretamente profetizado por Faoro, manifestou-se também outro posicionamento, o de arremedar, ou seja, adotar o modelo vencedor, pensando em triunfar com ele no futuro. Se Collor deveu a vitória a suas propostas e, principalmente, à imagem delas e de si mesmo que projetou para a sociedade, a

---

[58] Ver reportagem sob o título **De saída, pulso forte**, assinada por Bob Fernandes, *Isto é*. 27 de dezembro de 1989.

[59] Faoro, Raimundo. In *Isto é*, 27 de dezembro de 1989.

conclusão primeira é que o pêndulo eleitoral devia, a partir de então, mover-se nessa direção. Mesmo sem aderir politicamente, era possível, por essa outra via, aproximar-se da nova linha, que traduzia a vontade popular.

Para entender como esses resultados eleitorais afetaram a situação política de Dias, cabe analisar o caso do Paraná (Ver Tabela 2 - onde são apresentados os resultados do primeiro turno no Paraná e no Brasil, estes para efeito comparativo).

Tabela nº 2 - Resultado das eleições presidenciais no 1º turno - Paraná e Brasil - 1989

Candidato	Partido	Brasil		Paraná	
		Votos		Votos	
		abs.	%	abs.	%
Fernando Collor de Mello	PRN	20.611.011	28,62	1.738.065	38,46
Luís Inácio Lula da Silva	PT	11.622.673	16,08	353.828	7,83
Leonel Brizola	PDT	11.168.228	15,45	616.127	13,64
Mario Covas	PSDB	7.790.392	10,78	325.625	7,21
Paulo Maluf	PDS	5.986.575	8,28	319.920	7,08
Afif Domingos	PL	3.272.462	4,53	494.557	10,94
Ulisses Guimarães	PMDB	3.204.932	4,43	144.675	3,20
Roberto Freire	PCB	769.123	1,06	30.021	0,66
Aureliano Chaves	PFL	600.838	0,83	23.683	0,52
Ronaldo Caiado	PSD	488.846	0,68	53.284	1,18
Affonso Camargo	PTB	379.286	0,52	86.053	1,90
Outros	-	16.180.352	18,00	869.788	17,24
Total		82.074.718	100,00	5.045.626	100,00

Fonte: TRE/TSE/IPARDES

A análise dos dados, do ponto de vista da política paranaense, demonstra, a um primeiro olhar, a quase completa ineficácia das seções estaduais dos grandes partidos no apoio a seus candidatos, repetindo no Estado fenômeno que se manifestou em todo o Brasil. Algumas análises comparativas com pleitos anteriores confirmam essa afirmação.

O PFL, por exemplo, obtivera, três anos antes, 11,4% dos votos para a Câmara do Deputados e 10,2% para a Assembléia Legislativa. Como explicar os 0,5% de Chaves?

Quanto a Afonso Camargo, que se elegera senador com 16,6% dos votos, único paranaense a concorrer à presidência, como explicar os menos de dois por cento? Poder-se-ia explicá-los por se ter candidatado pelo PTB, abandonando o PMDB?

Essa poderia ser uma explicação, se o PMDB houvesse cerrado fileiras em torno de seu candidato. Mas isso não ocorrera: os 3,2% de Ulysses Guimarães têm de ser comparados aos percentuais obtidos, pelo partido, em 1986, para o governo do Estado, o Senado, a Câmara e a Assembléia: respectivamente 57,1%, 50,2%, 50,8% e 47,7%.

Uma explicação para esses resultados poderia ser a dissidência que fundara o PSDB no Estado, liderada por José Richa. Este obtivera - ainda no PMDB - 23,6% dos votos para o Senado. Covas obteve 7,21%.

Leve-se em conta que o PMDB detinha o governo do Estado, a maior bancada na Assembléia Legislativa e a maior parte das prefeituras municipais.

No segundo turno, Collor conseguiu 55,36% dos votos, um de seus mais elevados percentuais estaduais. Lula, apoiado por Brizola, alcançou 26,91%.

Em artigo sobre o tema,[60] Brepohl de Magalhães faz uma comparação entre esses resultados e os das eleições municipais de 1988, nos 43 municípios com mais de vinte mil eleitores, utilizando o corte entre partidos *conservadores* e *progressistas* apesar de se

---

[60] BREPOHL DE MAGALHÃES, 1990. p. 5 a 8.

reconhecerem as imprecisões dos conceitos (...) (que) foram adotados (...) para reeditar a terminologia utilizada pela linguagem jornalística durante a campanha. Pela análise,

> constata-se que, se naquele ano, partidos ligados a uma tradição oposicionista, tais como o PDT e o PMDB, obtiveram resultados positivos, em 1989 eles são derrotados em quase todos os municípios,(à exceção de tres) (...) a opção por um voto anti-peemedebista não foi, de qualquer maneira, canalizado pelos partidos que lhe fizeram oposição nesse estado, quais sejam, o PSDB (dissidência do PMDB), PDS ou PFL. (...) ainda é cedo para afirmar se esse resultado reflete uma reacomodação político-partidária no plano local, um descompromisso das lideranças regionais com sua agremiação ou um voto de protesto contra as atuais prefeituras, (...) o desgaste do governo Sarney, como já comentou a imprensa no ano de 1988, foi decisivo para a derrota do PFL e PMDB, da Aliança Democrática, (...) maior credibilidade foi conferida a candidatos que se apresentavam como uma geração de novos políticos, ou seja Fernando Collor e Afif Domingos, (...) o fato de Afif ter chegado em terceiro lugar é um dado extremamente interessante, pois (,,,) taís políticos não possuiam raízes na história política do Paraná: tratou-se de uma aposta na renovação.(p.6)

Esses resultados, confirmando o que as pesquisas de opinião vinham mostrando, não chegaram a surpreender as lideranças políticas dos partidos afetados, principalmente o PMDB. O descompromisso das lideranças locais e regionais com a candidatura partidária, em quase todos os estados, estimulado exatamente pelos resultados das pesquisas, condenara a candidatura de Ulysses Guimarães (bem como a de Aureliano Chaves) a uma derrota anunciada. Essa era mais uma comprovação da fraqueza dos grandes partidos como tais, pois traduziu a posição de que é melhor favorecer a derrota, abstendo-se de participar, para não identificar-se com ela, do que arriscar-se a perder, mantendo a lealdade às propostas e idéias da agremiação a que se pertence.

Por outro lado, ao comprovarem o mencionado poder de atração do *novo* e da aposta na renovação - personificados em Collor - esses resultados lançaram um difícil desafio

aos políticos que, de alguma forma, eram ou se apresentavam como igualmente *novos*. Afinal, podiam ser interpretados como um balizamento do futuro, uma reacomodação do eleitorado por novos parâmetros, o que, dado o poder de atração da Presidência da República na política brasileira, significaria as tendências dominantes por, pelo menos, mais quatro anos.

Esse desafio foi respondido, ao longo do tempo, por múltiplas estratégias, desde o adesismo até à adoção do modelo, mesmo pelos que permaneceram num mesmo partido. E isto era mais fácil exatamente no PMDB, pois este, com o fraco desempenho eleitoral de Ulysses Guimarães, perdera sua cara: esta seria agora a de um ser compósito, formado pelas imagens de seus diversos líderes estaduais, principalmente os governadores. É o triunfo, na derrota, do que Abrucio chama de *baronato*, ameaçado agora pelas eleições de 1990, e pelo poder concentrado nas mãos do novo presidente, ele mesmo, ao lançar-se candidato, um dos *barões*.

A adoção do modelo triunfante, ou seja, de propostas e de imagens próximas às que haviam levado Collor à vitória, foram, sem dúvida, uma das razões que levaram o governador do Paraná a reforçar e redirecionar seu discurso moralista e reformista, e a adotar medidas destinadas à redução do papel e do tamanho do estado, tais como fechamento e fusão de orgãos, venda de imóveis, extinção de cargos, redução das frotas de veículos e outras semelhantes. A crise do BADEP, que além de tudo era um aparelho de estado que, por via de seus empréstimos, favorecia a burguesia local, e cujos salários eram dos mais altos no setor público estadual, oferecia uma oportunidade única para uma demonstração categórica de sua determinação de levar a adesão ao *novo*, às últimas conseqüências, não importando o que esse novo significasse.

Conclusão

Antes de mais nada, cabe aqui reapresentar os dois conjuntos de hipóteses com os quais trabalhei inicialmente, em busca do entendimento das causas e motivações que levaram o governo do Estado do Paraná a promover o *desmanche* dos aparelhos de estado criados ou aperfeiçoados para a implementação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, principalmente a solicitação da liquidação-extra judicial do BADEP, que fora o principal instrumento dessa implementação. O primeiro compõe-se das que foram construídas ainda na fase de concepção do projeto de pesquisa. O segundo abrange as que decorreram da pesquisa mais aprofundada da liquidação em si, principalmente no que diz respeito aos aspectos econômicos e financeiros envolvidos, à situação do Banco à época, bem como à comprovada existência de possibilidades concretas de o fechamento ser evitado.

No primeiro caso, partiu-se de uma hipótese central: a de que o pedido de liquidação do BADEP, bem como outras medidas de redução do tamanho do estado, propostas à época, eram parte de um processo de reacomodação de uma facção política local, influenciada pelo sucesso eleitoral obtido por Fernando Collor, levando à perda, por parte dessa facção, dos referenciais e do discurso que até então a caracterizavam.

Dessa hipótese, por sua vez, derivava a de que a adoção de medidas desse tipo, consentâneas com o discurso *neoliberal*, era muito mais uma ação de caráter ideológico do que uma resposta às necessidades concretas do desenvolvimento capitalista, quando visto a partir da ótica dos interesses de classe dos que compunham o poder local.

Ambas decorriam da comprovação de que o capitalismo monopolista, hegemônico no plano mundial, principalmente após o início do processo que levaria à *débâcle* do socialismo soviético, era forte o suficiente para impor sua ideologia às sociedades menos desenvolvidas, independentemente das condições concretas enfrentadas por suas classes dominantes em seus processos de reprodução e ampliação do capital.

O segundo corresponde ao conjunto de hipóteses, não necessariamente excludentes entre si, levantadas ao final do Capítulo 2. Podem ser resumidas em três: o interesse dos altos escalões do Banco do Estado, ou do próprio governo, em fortelecer essa instituição, liquidando o BADEP, e nela incorporando as funções deste; a convicção do governador de que, não se sentindo com condições políticas para impedir a liquidação, seria melhor assumí-la, diante da opinião pública, como iniciativa sua; ou, finalmente, remetendo a investigação para a hipótese central do primeiro conjunto, uma forma de demonstrar publicamente alinhamento com o discurso neoliberal de Collor e apoio às políticas que, nessa direção, vinham sendo propostas e implantadas pelo governo federal.

A análise feita ao final do Capítulo 2 permitiu descartar algumas das razões alegadas, ou insinuadas, à época. Como foi demonstrado, as contradições entre os depoimentos prestados pelos principais atores, na Comissão Especial da Assembléia Legislativa, principalmente entre o afirmado por membros do governo estadual e a posição assumida pelo Diretor da Área de Fiscalização do Banco Central, esvaziaram o discurso oficial, tanto no que se refere a que o fechamento do BADEP seria uma imposição do

Banco Mundial, por intermédio do Banco Central, quanto em relação a ser um passo a mais de uma ampla reforma administrativa.[1]

Por outro lado, tanto o possível interesse dos altos escalões do Banco do Estado do Paraná em dar maior peso político a essa instituição, quanto do governo do Estado em mantê-la e fortalecê-la, não podem ser descartados como elementos presentes no processo, ainda que não como razão principal para a decisão de pedir a liquidação do BADEP e, menos ainda, para o abandono do *projeto*.

Como já apontado, um banco comercial, onde a circulação do dinheiro é mais rápida, e que capta depósitos e pode atrair seus clientes para um amplo leque de operações e serviços, é um instrumento muito mais adequado a objetivos financeiros e políticos de curto prazo, do que um banco de desenvolvimento, onde os prazos de retorno sobre suas operações, tanto financeiros quanto políticos, contam-se em anos.

Também não se pode descartar totalmente a interpretação de que o ato inusitado de pedir a liquidação esteja de alguma forma vinculado a trazer para si o bônus da decisão de liquidar o BADEP, já que este seria de qualquer modo liquidado pelo Banco Central, se o Estado não assumisse os compromissos que essa instituição exigia. E isso não por falta de condições políticas de agir, como outros governos estaduais fizeram à época, em defesa dos seus bancos, mas porque assumí-los, para garantir a continuidade do BADEP, significava aplicar ou comprometer recursos financeiros para os quais o governo planejava ou visualizava outras destinações. Pedir que o Banco Central fechasse o BADEP podia, por outro lado, consolidar na opinião pública a imagem de um político *moderno*, disposto a reduzir a presença do estado a suas funções vistas como precípuas, bem como a eliminar supostos focos de corrupção e de uso indevido de recursos públicos. E, mais ainda,

---

[1] Relatório CEI-SFI, Op. cit.

significava alinhar-se ao discurso que havia levado Collor ao triunfo eleitoral, sem o ônus da adesão política ao novo presidente, que já começava a enfrentar as consequências do fracasso de seu plano de eliminação da inflação.[2]

É importante notar que Dias não só era um político da mesma geração de Collor, como também que, havendo governado um estado com o peso econômico e eleitoral do Paraná, e sendo uma das lideranças do maior partido do país, era um possível candidato à Presidência da República - ou potencial indicação a um ministério - com maiores credenciais que as de Collor.[3]

Por outro lado, dois dos temas centrais da campanha de Collor já faziam parte de seu discurso político. As questões da ética e da moralidade no trato da coisa pública já estavam presentes em sua fala desde muito antes da irrupção de Collor no cenário nacional. Veja-se, por exemplo, a afirmação de que combater e punir a corrupção. o enriquecimento e o favorecimento ilícitos (...) é o mínimo que se deve esperar de um Governo.[4] Ou a referência à utilização do instituto da prisão administrativa no início do governo, com a detenção de mais de vinte servidores públicos. dirgentes de empresas estatais e até empresários que. na relação comercial com o governo. praticaram irregularidades. associados a servidores públicos, além do comentário sobre as inadimplências junto às instituições financeiras públicas, por ele

---

[2] Esse fracasso é destacado na útima Mensagem de Dias, onde afirma que essas medidas *revelar-se-iam, poucos meses após, impotentes para manter a inflação a níveis reduzidos, comprometendo as expectativas positivas quanto à estratégia adotada (...) ampliando o descrédito com a nova política econômica por parte de relevantes segmentos sociais, de empresários a trabalhadores.* (Mensagem à Assembléia Legislativa, 1991, p. 6)

[3] Seguindo essa linha de pensamento, Dias havia apresentado seu nome à convenção do PMDB destinada a escolher o candidato às eleições presidenciais de 1989, realizada em 29 de abril, em Brasília, disputando com Iris Rezende, Waldir Pires e Ulysses Guimarães. Obteve apenas 72 votos no primeiro turno, sendo eliminado. Guimarães venceu o segundo, derrotando Pires.

[4] **Diretrizes de governo para debates**. Op. cit., p. 6

atribuidas à irresponsabilidade daqueles que, circunstancialmente, dirigem essas instituições, exemplificando com os casos dos devedores tradicionais do BADEP.[5]

Do mesmo modo, ainda que só a partir da já referida *operação desmonte* anunciada por Sarney, a questão da redução do tamanho do estado começara também a aparecer em sua fala, principalmente com o lançamento da chamada segunda etapa da reforma administrativa.[6] Ainda que algumas das ações então propostas possam ser hoje vistas como de inspiração neoliberal, sua *rationale* era outra: na Mensagem à Assembléia Legislativa de 1989, como já mencionado, Dias deixara claro que sua maior preocupação com esse tema ligava-se aos problemas financeiros, e não à exoneração do estado em relação a seus papéis tradicionais.[7]

A junção desses dois componentes só aparece na sua última Mensagem anual. Ao apresentar, na Introdução, o balanço final de seu governo afirma que seu compromisso com a verdade levou-nos às medidas drásticas de racionalização da máquina administrativa do Estado, tornando-a mais ágil e eficaz. Em seguida, reitera que esse compromisso levou-nos às medidas dolorosas, porém necessárias, de combate aos desmandos e à corrupção, (...) Realizamos, desta forma, a verdade da moralização do trato da coisa pública, princípio basilar para *a reconstrução da Nação*.[8] As palavras grifadas parecem apontar para o discurso de Collor, o que não significa apontar para a adesão a seu governo. Logo em seguida, após referir-se às

---

[5] Ambas em entrevista publicada em **Informe Especial**, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro 29 de janeiro de 1988.

[6] Cabe lembrar que nessa etapa, já analisada no Capítulo 2, propõe-se, inicialmente, a extinção de duas empresas, uma fundação, uma superintendência e uma coordenação, além da de diversos orgãos regionais de duas secretarias. sugerindo-se, ainda estudos para racionalizar (leia-se, reduzir ou eliminar atividades e despesas) algumas secretarias, passar para o setor privado, ou para os municípios, algumas atividades de outras, e o fechamento de quatro outras fundações e de mais uma empresa.

[7] Mensagem à Assembléia Legislativa, 1989, p. III.

[8] Mensagem à Assembléia Legislativa, 1991, p. I (grifo do autor)

esperanças trazidas pela eleição direta de 1989, concluiu que lamentavelmente, hoje é preciso reconhecer que nossas melhores expectativas não se confirmaram. Seu julgamento é contundente:

> Nunca, em nenhuma quadra de nossa história, um governo eleito gozou de tantas e tamanhas condições para realizar a tarefa que o povo lhe confiara. No entanto, exatamente por isso, enclausurou-se em sua auto-suficiência, negou-se ao diálogo e fechou-se à troca de idéias, abandonando o chão da realidade e perdendo-se na contemplação narcisista de suas próprias concepções. (p. II)

Mas a crítica ao governo Collor, por mais que se estenda à forma como era conduzida a política econômica, já incorpora alguns dos cânones do pensamento neoliberal, ainda que acompanhados de postulados relativos aos problemas do desenvolvimento econômico e social nacional. Ao final de sua fala, refere-se às profundas transformações que ocorrem no País, coincidentes com as que se processam em nível mundial, à compatibilização do necessário resgate da dívida social com a superação da crise econômica e uma efetiva integração competitiva na economia mundial. Depois de comentar que uma nação não se torna moderna porque abre suas fronteiras para a importação de quinquilharias, nem porque trata de se livrar o mais rápido possível de empresas públicas deficitárias, afirma que isso só ocorrerá com a efetiva inserção do Brasil no contexto da economia mundial, com o apoio ao incremento do poder de competição dos nossos produtos (p. IV). É importante notar que essas críticas centravam-se nas ações do governo, ao mesmo tempo em que era assumido o discurso de campanha - que levara Collor à vitória - e que, como foi visto, era pouco explícito no que se refere a propostas concretas de cunho neoliberal.

Por essa análise, chega-se à hipótese de que Dias, como político, assumia a defesa das propostas neoliberais não para se aliar a Collor, mas para colocar-se como futura

alternativa, como porta-voz de algo como um neoliberalismo desenvolvimentista e voltado para os problemas sociais. Entrava na corrente do pensamento mundial hegemônico, mas procurando manter o compromisso com o ideário de sua própria carreira política anterior.

A importância de se entender essa nova posição não está vinculada a uma tentativa de interpretar os desígnios políticos do então governador, mas a demonstrar o ambiente em que foram tomadas as decisões que levaram ao *desmanche* do *projeto*, aí incluido o fechamento do banco de desenvolvimento. Não para atribuir essas ações a decisões de caráter pessoal, mas porque são elementos explicativos de como se fizeram sentir os outros fatores que compõem a resposta a que cheguei.

Para dar sentido à combinação desse conjunto de fatores é preciso retomar alguns dos aspectos levantados ao longo desta tese. Em primeiro lugar, que esse período corresponde ao ocaso do *baronato*,[9] com

O início da reconcentração de poder na União no marco federativo brasileiro, decorrente da legitimidade e força de Collor, como presidente eleito, mas com os *barões* restantes, como Dias, ainda comandando politicamente seus estados. Isso é um dos fatores explicativos da aceitação, explícita ou passiva, do *desmanche* pela maior parte dos atores sociais e da opinião pública no Paraná.

Em segundo lugar, há que lembrar que o crescimento econômico anterior à *década perdida* dos anos oitenta, tanto no Brasil quanto no Paraná - e neste último em proporção maior - levara a um enfraquecimento relativo do capital nacional (principalmente quando assentado sobre bases principalmente regionais). Com as sucessivas crises posteriores, aí incluída a decorrente da política anti-inflacionária de Collor, com sua forte redução da liquidez pelo confisco temporário das poupanças, o grande capital, estrangeiro

ou associado, conseguiu fortalecer-se ainda mais, apontando na direção das afirmações de Hueglin sobre o federalismo diante da internacionalização do capital. Nessa situação, não só a burguresia local se apresentava enfraquecida, quanto os interesses do Estado se voltavam cada vez mais para a atração e apoio ao grande capital. Ainda que o BADEP já houvesse desempenhado papel importante nessa função, sua ênfase, e sua escala operacional, voltavam-se mais para o atendimento a médios e pequenos capitais.

Essas constatações remetem à análise de um outro fator: o mencionado enfraquecimento da burguesia local. Esta, como vimos, fora, diretamente, ou pela ação das facções ou partidos que a representavam na cena política, o principal ator na concepção, implementação e operacionalização do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Seu poder inicial, traduzido nas normas que lhe davam tratamento favorecido na fase inicial do *projeto*, fora sendo erodido pelo próprio sucesso deste e pelo *estilo de desenvolvimento* da economia brasileira ao longo de todo o período, com o crescimento da participação do capital monopolista. Essa erosão acelerara-se com as mudanças ocorridas na economia paranaense, na década de 1970, levando seus principais atores políticos à oposição ao governo federal, e à aliança, e fusão, com o PMDB. Sua influência política mantivera-se na gestão de Richa, e quase até o final da de Dias. O rompimento então ocorrido, no início de 1990, encontrou-a na oposição, ao governo estadual, quando se iniciou o processo que redundaria no desmanche do *projeto* e no fechamento do BADEP, sem condições de enfrentá-lo de dentro do governo. Sua derrota eleitoral nesse ano, na disputa do governo do Estado, a primeira desde que voltara ao poder em 1960, enfraqueceu-a ainda mais. Enfraquecida, e adversária do governo, seus interesses - possivelmente os mais fortes entre os que defendiam o *projeto* e seus principal instrumento - não seriam, portanto, levados em

---

[9] No sentido dado por Abrucio. Op. cit.

conta. Pode-se afirmar que, mais do que qualquer outro fator, este é o que tem maior peso na criação das condições politicas para o pedido de liquidação do BADEP e o *desmanche* do *projeto*.

Chega-se ao final. O Paraná, que se atrasara em dez anos, em relação ao Brasil, na adoção de desenvolvimento econômico como objetivo de estado, será um dos primeiros a abandoná-lo. O exame das hipóteses levantadas ao longo do trabalho, à luz da análise do processo que levou ao *desmanche*, confirmam a primeira suspeita: a hegemonia mundial do neoliberalismo, com sua ênfase nas virtudes do mercado, no estado minímo e na abertura à economia mundial, criaram as condições que levaram ao abandono do *projeto paranaense de desenvolvimento*.

Todos os fatores antes analisados: os eventuais projetos políticos do governador; a percepção da tendência à redução da capacidade de negociação dos estados frente à União; a redução do peso econômico da burguesia industrial local; bem como a perda de influência, sobre o governo estadual, pelos partidos que a representavam, poderiam combinar-se na direção de outros tipos de resultado final. Nesse momento, com o discurso e as políticas neoliberais em ascensão no plano mundial, com a aceitação pelo eleitorado da mensagem do *novo*, traduzida na vitória de Collor, e com as idéias sobre globalização, privatizações e reforma do estado cada vez mais propostas e defendidas em todos os níveis, dificilmente o resultado poderia ser outro.

Tanto o *projeto paranaense de desenvolvimento*, quanto o BADEP, como seu principal instrumento e símbolo, assentavam-se no pressuposto de que cabia ao estado orientar e fomentar o processo de desenvolvimento econômico, qualquer que fosse o *estilo* desse desenvolvimento. Como nos modelos social-democratas, a partir dos anos trinta, tratava-se de administrar a economia (ou seja, o capitalismo) em benefício da maioria,

garantindo a expansão do próprio capitalismo, só que, nos países subdesenvolvidos, era preciso primeiro consolidá-lo. Lidava-se com o *capitalismo organizado*. Agora, com o estado enfraquecido, e o capital monopolista precisando sair da sua própria crise, voltava-se à supremacia das leis do mercado. Nessas novas condições, para que um projeto comandado pelo estado? para que mecanismos de fomento? e, principalmente, para que comprometer recursos escassos na manutenção de instrumentos cada vez mais vistos como supérfluos. Melhor exonerar-se o estado dessas responsabilidades, pois o desenvolvimento e o bem estar social viriam como resultado das ações da *mão invisível*.

Laissez faire.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

ACHACHE, Gilles. Le marketing politique. In *Hermes 4: cognition, communication, politique*. Paris : Centre National de la Recherche Scientifique, 1989. p. 103 a 112.

AGUIAR, Ricardo Werneck de. *Paraná 1961-1965*. Curitiba : CODEPAR, [1966?]

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9 a 23.

ARICÓ, José. O marxismo latino-americano nos anos da Terceira Internacional. In: HOBSBAWM, Eric J. (Org,). *História do marxismo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987, v. 8, p. 419 a 459.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo : Símbolo, 1978.

BADALONI, Nicola. Gramsci: a filosofia da praxis como previsão. In: HOBSBAWM, Eric J. (Org,) *História do marxismo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987, v. 10, p. 13 - 128.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo : Nobel, 1996.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ -BADEP. *Formulação da política do banco: primeiro documento de resultado (preliminar) - Anexos*. Curitiba, 1968.

BANDEIRA, Pedro Silveira. *O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento da economia brasileira: 1940-1980*. Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística, 1988.

BARAN, Paul A. *A economia política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Zahar, 1960.

BARATTO, Gedalva. *Impacto da reforma tributária na receita disponível*. Curitiba : Secretaria da Fazenda, 1989.

BARBERO, Jesus Martin. *Comunicación masiva: discurso y poder*. Quito : Editorial Epoca, 1978.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina. In: CADERNO DÍVIDA EXTERNA. São Paulo : PEDEX, nº 6, 1994.

BELLIGNI, Silvano. Hegemonia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília : Edunb, 1992, p. 579 - 581.

BEZERRA, Agnaldo. Os bancos estaduais de desenvolvimento. In: *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*. Curitiba : BADEP, nº 9, novembro/dezembro, 1968, p. 33 - 39.

BOBBIO, Norberto. Gramsci y la concepción de la sociedade civil. In: *Gramsci y las ciencias sociales*. Ciudad de México : Pasado y Presente, 1978, p. 65 - 93.

BORGES, Gilda M.B. Soja: problemas de escoamento. In *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*. Curitiba : BADEP, nº 61, 1977, p. 9 - 38.

BORÓN, Atilio. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. SADER, Emil & GENTILI, Pablo (Org.). Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 139 - 180.

BRAGA, Ney Aminthas de Barros (entrevista a Adherbal Fortes de Sá Jr). *Ney Braga: tradição e mudança na vida política*, Curitiba, Ed. do Autor, 1997.

BRASIL. Banco Central. *Relatório de 1979*.

____. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil 1939-40: relação das condições geográficas, econômicas e sociais*. Rio de Janeiro, 1940.

____. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil 1948: recursos e possibilidades*. Rio de Janeiro, 1948.

____. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil 1955: situação - recursos - possibilidades*. Rio de Janeiro, 1955

____, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica/EPEA. *Programa de ação econômica do govêrno 1964-1966*. Brasília : Imprensa Nacional, 1964.

____, Presidência da República. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (síntese)*. Brasília : Imprensa Nacional, 1962.

____, Presidência da República, *II Plano nacional de desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: Imprensa Nacional, 1974.

BREPOHL, Marionilde D. Acerca do modelo Pinheiro Machado: uma leitura sobre a história regional. In: HISTÓRIA: QUESTÕES & DEBATES. Curitiba: Associação Paranaense de História, a. 2, nº 2, junho de 1981.

BREPOHL DE MAGALHÃES, Marionilde D. O Paraná e as eleições presidenciais. In: *ANÁLISE CONJUNTURAL*, Curitiba : IPARDES, v. 12, n. 3, março de 1990, p. 5 - 8.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*, São Paulo : Brasiliense, 1970.

CAMARGO, Aspásia. La federa ción sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: Carmagnani, Marcello (Org.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Ciudad de México : El Colegio de México/Fondo de Cultura, 1983, p. 300 - 362.

CANCIAN, Nadir Apparecida. *Cafeicultura paranaense-1900/1970*. Curitiba : Grafipar, Secretaria da Cultura e do Esporte do Paraná, 1981.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desen- volvimento na América Latina*. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.

CARDOSO, Fernando H. O modelo político brasileiro e outros ensaios. São Paulo, DIFEL, 1972.

CARNEIRO, Davi. *História psicológica do Paraná*. Curitiba : Edição Dr. Dicesar Plaisant, 1944.

____. *Fasmas estruturais da economia do Paraná*, Curitiba : Universidade do Paraná, 1962.

____ e VARGAS, Túlio. *História biográfica da república no Paraná*. Curitiba : Banestado, 1994.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas : Papirus, 1990.

CARSON, Robert B. *O que os economistas sabem*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1992.

CASALECCHI, José Ênio. *O Partido Republicano Paulista: política e poder (1889-1926)*. São Paulo : Brasiliense, 1987.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo : Ática, 1992

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHIARAMONTE, José Carlos. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello (Org.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Ciudad de México, El Colegio de México/Fondo de Cultura, 1993, p. 81 - 132.

CLARET, Martin. *O fenômeno Collor*. São Paulo : Martin Claret Editores, 1989.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMETO ECONÔMICO DO ESTADO - PLADEP. *Programa governamental de desenvolvimento econômico, Volume I, Introdução ao Programa; estudo nº 23*. Curitiba, 1959

____. *Objetivos de um programa governamental para o período 1961/1965: estudo nº 39*. Curitba, [1960?].

____. *Análise da economia paranaense: estudo nº 40*. Curitiba, 1961.

COSTA, Odah Regina Guimarães. *Ação empresarial do Barão do Serro Azul*. Curitiba : Grafipar/Secretaria da Cultura e do Esporte do Paraná, 1981.

COSTA, Samuel Guimarães da. *A erva-mate*. Curitiba : Scientia et Labor, 1989.

____. Introdução. In: CARNEIRO, David; VARGAS, Túlio. *História biográfica da república no Paraná*. Curitiba, Banestado, 1994. p. 1 - 39.

CENTRO de PESQUISA e DOCUMENTAÇÃO/FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*: 1930 - 1983. Rio de Janeiro : FGV/Forense Universitária, 1984.

CREIGHTON, Donald. *The story of Canada*. Toronto : Macmillan of Canada, 1978.

CRUZ, Sebastião Velasco; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-1964*, São Paulo : Brasiliense, 1983, p. 13 - 61.

DELFIN NETTO, Antonio; PINTO, Carlos Alberto de Andrade. O café no Brasil: 20 anos de substituição no mercado. In: *Ensaios sobre café e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro do Café, 1973, p. 299 - 339.

DREIFUSS, René Armando. *1964: a conquista do estado*. Petrópolis : Vozes, 1981.

DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte : UFMG/PROED, 1986.

EVERS, Tilman. Sobre o comportamento político das classes médias no Brasil, 1963-1977. In: KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *Brasil: do "milagre" à "abertura"*. São Paulo : Cortez, 1982, p. 83 - 102.

FAJNZYLBER, Fernando. *Estudio de algunos aspectos básicos para la formulación de una estrategia de exportación de productos manufaturados en Brasil (versión preliminar)*. Rio de Janeiro : Convênio IPEA/CEPAL, 1969.

____. *Industrialización en Ameria Latina: de la "caja negra" al "casillero vacio"*. Santiago de Chile : CEPAL, 1989.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre : Globo, 1976.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ – FIEP. *Paraná na conferência internacional de investimentos. Curitiba*, 1959.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro : Zahar, 1975.

FISICHELLA, Domenico. Tecnocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília : Edunb, 1992, p.1233 - 1237.

FIORI, José Luís. Transição terminada: crise superada? In: *NOVOS ESTUDOS CEBRAP*. São Paulo : CEBRAP, nº 28, 1990, p. 137 - 158.

FONSECA, Pedro C. Dutra. *Da hegemonia à crise do desenvolvimento*. Porto Alegre : BRDE, 1988.

FRANK, Andre Gunder. El desarrollo del subdesarrollo. In: FRANK, Andre Gunder et al., *Economia Política del Subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires : Signos, 1970, p. 27 - 42.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro - Fundo de Cultura, 1959.

____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro - Fundo de Cultura, 1961)

____. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro - Lia, 1969

GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1968.

GERMER, Claus. Burguesia agrária e acumulação de capital na agricultura do Paraná, anos 70. In: *REVISTA DE ECONOMIA*, Curitiba : Universidade Federal do Paraná/Setor de Ciências Sociais Aplicadas. v. 16, n,14, 1989. p.29 - 50.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo : Ática, 1978.

GRACIARENA, Jorge. Polos y estilos de desarollo: una perspectiva heterodoxa. *REVISTA DE LA CEPAL*, Ciudad de México, primer semestre, 1976. p. 173 - 191.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.

____. *A questão meridional*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1968.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto "ideologia". In: *Os pensadores*, São Paulo : Abril Cultural, 1975, Vol. XLVIII, p. 303 - 333.

____. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1980.

____. *Mudanca estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo : Brasiliense, 1990.

HINKELAMMERT, Franz J. O credo econômico da Comissão Trilateral. In ASSMANN, Hugo (Org.). *A Trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis : Vozes, 1979, p. 83 - 114.

HUEGLIN, Thomas O. *A political economy of federalism*. Kingston : Queen's University - Institute of Intergovernmental Relations, 1990.

IANNI, Octávio. *As metamorfoses do escravo*. São Paulo : Difel, 1962

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. *Paraná: economia e sociedade*. Curitiba, 1982.

____. *Cenários da economia paranaense - 1987-91*. Curitiba, 1987.

____. *Produto interno bruto do Paraná - 1970-87*. Curitiba, 1988.

____. *O Paraná reinventado: política e governo*. Curitiba, 1989.

____. *Sobre política paranaense: entrevistas*. Curitiba, 1989a.

____. *Resultados eleitorais, Paraná 1945-82*, Curitiba, 1989b.

____, *A economia paranaense nos anos 80*. Curitiba, 1990.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro, 1977.

KAY, Geoffrey. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento: uma análise marxista*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1977.

KRETZEN, João. *As grandes potências econômicas do Estado do Paraná*, Curitiba : Escritório Sul-Brasil Econômico, 1952.

KROEBER, Clifton B. *La navegación de los rios en la história argentina: 1794-1860*. Buenos Aires : Paidos, 1967.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo : Loyola, 1989.

LEÃO, Ermelino Agostinho de. *Contribuições históricas e geográphicas para o diccionário do Paraná*. Curitiba : Instituto Histórico, Geográfico e Etnográfico Paranense, 1994 [1926]

LEÃO, Igor Zanoni C. Carneiro. *O Paraná nos anos setenta*. Curitiba : IPARDES/CONCITEC, 1989.

____. Indústria no Paraná. In PAZ, Francisco Moraes (Org.) *Cenários de economia e política: Paraná*. Curitiba : Prephacio, 1991, p. 67 - 73.

LINHARES, Temístocles. *História econômica do mate*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1969.

____. *Paraná vivo: sua vida, sua gente, sua cultura*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1985 [1953].

LLOYD'S GREATER BRITAIN. *Impressões do Brazil no século vinte*. Londres, 1913.

LOVE, Joseph L. *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo : Perspectiva, 1975.

MAGALHÃES, Homero B. de. *Argentina - Brasil: sentido de sus relaciones económicas*. Buenos Aires : Losada, 1945.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B.B. de. O novo perfil econômico do Paraná. In: *INDICADOES ECONÔMICOS FEE - ANÁLISE CONJUNTURAL*. Porto Alegre, 1993, v 21 (3), p. 95 - 102.

____. Evolução histórica da economia paranaense. In: *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*. Curitiba : IPARDES, nº 87, janeiro/abril 1996 [1972]

MANDEL, Ernest. *Capitalismo tardio*. São Paulo : Abril Cultural, 1982.

____, *A crise do capital*. São Paulo : Ensaio, 1990.

MARTINE, George. *Censo Demográfico de 1980: alguns resultados preliminares* (versão preliminar, mimeo). Brasília : Ministério do Interior, 1981.

MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro : Saga, 1968.

MARTINS, Wilson. *Um Brasil diferente: ensaios sobre fenômenos de aculturação no Paraná*. São Paulo : T.A.Queiroz, 1989 (1955).

MARX, Karl. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1969.

____ & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo : Grijalbo, 1977.

MAYEUR, Jean-Marie. Partidos católicos e democrático-cristãos europeus. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília : Edunb, 1992, p. 890 - 898.

MICHIN, S. S. *Processo de concentração de capital no Brasil*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1973.

MOLINA, Sergio. *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-70*. Santiago de Chile : Editorial Universitaria, 1972.

MORAIS, Fernando. *Chatô: o rei do Brasil*. São Paulo : Companhia das Letras, 1994.

MORGAN, Dan. *Los traficantes de granos*. Buenos Aires : Editorial Abril, 1982.

MOTA, Lourenço Dantas. *História vivida: entrevistas*. São Paulo : O Estado de São Paulo, v. 1, 1981.

MUNHOZ DA ROCHA, Bento. *Discursos parlamentares*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1987

O' DONNELL, Guillermo. Desenvolvimento político ou mudança política. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coord.). *O estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1980, p. 23 - 95.

OFFE, Claus. O dilema da tecnocracia. In BAYER, Gustavo F. (Org.) *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1975. p. 70 a 84.

____. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

____. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo : Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Eliézer R. de Oliveira. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil, 1964-1969*. Petrópolis : Vozes, 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

____. *A economia de dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

PADIS, Pedro Calil. *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. São Paulo : HUCITEC, 1981.

PARANÁ. Assembléia Legislativa do Estado. *Relatório da Comissão Especial Interpartidária do Sistema Financeiro Estadual*. Curitiba, 1991.

____.Governo do Estado. *Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 3º sessão Ordinária da 4º Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga governador do Paraná*. Curitiba, 1961

____.____. *Mensagem apresentada à Assembleeia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 4º sessão Ordinária da 4º Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga governador do Paraná*. Curitiba, 1962.

____.____. *Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 3º sessão Ordinária da 6º Legislatura pelo Senhor Paulo Cruz Pimentel governador do Estado. Curitiba*, 1969.

____.____. Governador Álvaro Dias. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Curitiba, 1989.

____.____. Governador Álvaro Dias. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Curitiba, 1990.

____.____. Governador Álvaro Dias. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Curitiba, 1991.

____.____. Governador Jayme Canet Júnior. *Objetivos e Metas de Desenvolvimento*. Curitiba, 1975.

____.____. Governador José Richa. *Plano de Ação 1983/87*, Curitiba, 1984.

____.____ Secretaria de Agricultura. *O Paraná e a economia cafeeira*. Curitiba, 1963.

____.____ Coordenação de Planejamento Estadual. *Diagnóstico e diretrizes de ação: documento preliminar*, Curitiba, 1972.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO-PMDB. *José Richa: Diretrizes de Governo - Política Econômica*. Curitiba : Fundação Pedroso Horta, 1982.

____. *Álvaro Dias: Diretrizes de governo para debates*. Curitiba : Fundação Pedroso Horta. 1986.

PAZ, Francisco Moraes. *As artimanhas da política*. Curitiba, Prephacio, 1990.

PENTEADO, Jurema E. Produção agrícola no Paraná: 1963/72. In: *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*. Curitiba : BADEP, nº 33, novembro/dezembro. 1972, p. 27 - 72.

PINHEIRO MACHADO, Brasil. Sociedade campeira - gênero de vida. In: BALHANA, Altiva Pilatti et al. *História do Paraná*, Curitiba, Grafipar, 1969, p. 87 - 102.

PINTO, Aníbal. Notas sobre los estilos de desarollo en la América Latina. In: *REVISTA DE LA CEPAL*, Ciudad de México, primer semestre, 1976, p. 97 - 128.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1990.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo : Martins Fontes, 1986.

PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1956.

____, *A revolução brasileira*. São Paulo : Brasiliense, 1966.

PROKOP, Dieter. Ensaio sobre cultura de massa e espontaneidade. In: MARCONDES FILHO, Ciro, (Org.) *Dieter Prokop: sociologia*. São Paulo, Ática, 1986, p. 114 - 148.

SÁ JR., Francisco. Sobre a origem das contradições do subdesenvolvimento. In: *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVI- MENTO*. Curitiba : CODEPAR, N° 6, Maio/junho de 1968, p. 15 - 49.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. *Viagem à Comarca de Curitiba (1820)*, São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1964.

SALLUM JR. Brasílio. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes (Org.). *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo : Vértice, 1988, p. 118 - 144.

SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. *L' économie et la société esclavagistes au Paraná (Brésil) de 1854 a 1887*. These de Doctorat. Université de Paris X, Nanterre, 1976.

SHOUP, Laurence H.; MINTER, William. Rumo à década de oitenta. In: ASSMANN, Hugo (Org.) *A Trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis - Vozes, 1979, p. 45 - 81.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndios: efeitos da Lei de Terras*. Campinas : EDUNICAMP, 1996.

SINGER, Paul. *Dinâmica populacional e desenvolvimento*. São Paulo : CEBRAP, 1970.

____. Desenvolvimento e repartição de renda no Brasil. In *DEBATE & CRÍTICA*, São Paulo : HUCITEC, n° 1, julho-dezembro de 1973, p. 67 -94.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O Golpe de 64. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro : Editora da FGV, 1994, p. 9 -51.

SOLA, Lourdes. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: SOLA, Lourdes (Org.) *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo : Vértice, 1988, p. 13 - 62.

SOMBRA, Severino. *Técnica de Planejamento*. Rio de Janeiro : Associação Brasileira de Planejamento, 1952.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoria del desarrollo*. Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 1970.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro : Zahar, 1973.

____; LESSA, Carlos. A política econômica em questão: uma discussão crítica e de alternativas. In: TAVARES, Maria da Conceição; DAVID, Maurício Dias, (Org.). *A economia política da crise: problemas e impasses da política econômica brasileira*. Rio de Janeiro : Vozes - Achiamé, 1982, p. 119 - 141.

TCHAKHOTINE, Serge. *A mistificação das massas pela propaganda política*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1967.

TRINDADE, Hélgio. *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30*. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1974.

VAZ, Raul. *Moysés Lupion: a verdade*. Curitiba : Paratodos, 1986.

VILLAMIL, José J. Concepto de estilos de desarrollo, una aproximación. In: SUNKEL, Osvaldo; GLIGO, Nicolo, (Org.). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

VITALE, Luis. *Interpretación marxista de la historia de Chile*. Santigo de Chile : Prensa Latinoamerica, 1967.

VON DOELLINGER, Carlos. Introdução. In: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1977. p. 1 - 20.

WACHOWICZ, Ruy Christovam. *História do Paraná*. Curitiba : Editora dos Professôres, 1967.

WEBER, Max. *História geral da economia*. São Paulo - Mestre Jou, 1968.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In *Os pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, 1974, v. XXXVII, ps. 7 - 91.

WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro - Paz e Terra, 1980.

WERNECK, Rogério Furquim. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. In: *PESQUISA E PLANEJAMENTO*, Rio de Janeiro : IPEA, v. 16, nº 3, dezembro de 1986.