

***“In Dependence we trust”*: uma reflexão sobre as classes dominantes e o desenvolvimento dependente-associado do capitalismo no Brasil**

Gelsom Rozentino de Almeida¹

O desenvolvimento capitalista no Brasil pós-1930

A independência do Brasil não pode ser pensada de forma limitada a uma data ou a um “grito” em 7 de setembro de 1822, ou mesmo a uma análise restrita ao processo político. O processo histórico da independência do Brasil é um longo processo iniciado no final do século XVIII com a Conjuração Mineira (1789) e a Conjuração Baiana (1798) e se manifestou de forma mais estrita nas primeiras décadas do século XIX - Revolução Pernambucana (1817), revoltas (ou revoluções) do período regencial (1831-1841): Malês (BA, 1835), Cabanagem (PA, 1835-1840), Farroupilha (RS, 1835-1845), Sabinada (BA, 1837-1838), Balaiada (MA, 1838-1841) -, considerando o processo mais abrangente incluindo a maior parte do século XX. Seguimos Florestan Fernandes em “A Revolução Burguesa no Brasil”, em que utiliza o conceito de “revolução burguesa” como “tipo ideal”, isto é, como princípio heurístico e fio investigativo da origem, natureza e desdobramentos do capitalismo no Brasil. Não se trata de um estudo empírico ou mesmo de comparar as vicissitudes do processo brasileiro com os modelos de revolução francês, inglês ou norte-americano. Mas de propor um modelo teórico que fosse capaz de compreender e explicar o processo histórico singular brasileiro. A ausência de uma revolução ou ruptura revolucionária não impediu o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, mas resultou num ritmo próprio e numa configuração particular. O livro foi publicado em 1975, tendo como base a revisão das anotações das aulas de 1966 e por uma longa terceira parte, “Revolução Burguesa e Capitalismo Dependente” – que Florestan escreveu especialmente para o livro, em 1973, considerando as transformações que estavam ocorrendo nos últimos anos. Nesta última parte, o conceito de “capitalismo dependente” passa a ser determinado pela associação da burguesia com o capital internacional. Com isso, altera-se o peso da dinâmica do sistema capitalista mundial e a própria periodização, marcada pela emergência e expansão de três tipos de capitalismo: o moderno (1808-1860), o competitivo (1860-1950) e o monopolista (1950-...).

Florestan parte da análise do imperialismo de Lenin e, um pouco menos, Rosa Luxemburgo, para entender a singularidade do Brasil que, se não é um EUA, França ou Alemanha, tão pouco é um Haiti, Porto Rico ou Uganda. Nesse sentido, embora não apareça de forma explícita, dialoga com as vertentes da teoria da dependência marxista - André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Vânia Banbirra, Theotônio dos Santos – e a

¹Professor Associado PPGHS/UERJ. Procientista FAPERJ/UERJ. Coordenador do TEMPO – Grupo de Pesquisa Território, Movimentos Sociais e Relações de Poder UERJ. Membro do GT História e Marxismo ANHPUH

weberiana – Fernando Henrique Cardoso, entre outros. Mas a sua análise do capitalismo dependente é singular e original.²

Não é objetivo do presente artigo analisar a teoria da dependência, suas variantes e autores. Mas é importante apresentar uma visão geral. A teoria da dependência, em sua vertente original marxista, parte da caracterização dos países como "atrasados" considerando a relação do capitalismo mundial de dependência entre países identificados como "centrais" e países "periféricos". Os países "centrais" ou "desenvolvidos", ocupariam o centro da economia mundial, onde ocorrem a manifestação do meio técnico científico informacional em escala ampliada e os fluxos com mais intensidade. Os países "periféricos" ou "subdesenvolvidos", seriam aqueles onde os fluxos, o desenvolvimento da ciência, da técnica e da informação ocorreriam em menor escala, com menor determinação interna e as interações em relação ao centro se deem de forma subordinada, por sua inserção no capitalismo mundial dada pelo imperialismo. A superação do "subdesenvolvimento" passaria pela ruptura com a dependência e não através de um processo de modernização e industrialização da economia. Em tese, essa ruptura com a dependência poderia implicar, inclusive, a ruptura com o próprio capitalismo

Embora a análise de Florestan feita nos anos 1950 tenha sido uma das bases de pesquisas que destacavam mais a acumulação prévia do excedente da burguesia mercantil cafeeira no Império – ou seja a continuidade do processo de inserção do Brasil no capitalismo competitivo -, a partir da década de 1960 ele passa a valorizar o processo originário de 1930 – um capitalismo monopolista em construção com decisiva participação estatal. Essa interpretação divergia das visões dominantes na época entre trabalhistas e comunistas, o ISEB e o PCB.

A situação criada a partir de 1930 abriu uma brecha política: a possibilidade de apostar idealmente num projeto de desenvolvimento autônomo do capitalismo brasileiro. Esse projeto autonomista, autoritário, nacionalista, revolucionário para uns,

² Sobre a teoria da dependência, suas variantes e principais autores, indico a seguinte bibliografia: CARDOSO, Fernando Henrique. *O Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Difel. 1964; CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970; CARDOSO DE MELLO, João Manoel. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982; CASTRO, Antonio Barros de. *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: Forense, 1969; FRANK, André Gunder. *Reflexões sobre a crise econômica mundial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983; MANTEGA, Guido. *Teoria da Dependência Revisitada: um balanço crítico*. São Paulo: FGV-EAESP, 1997; SANTOS, Theotonio dos. *Dependencia y Cambio social*, 1972; SANTOS, Theotonio dos. *Teoria da Dependência: balanços e perspectivas*. São Paulo: USP, 1999; SERRA, José. "As Desventuras do Economicismo: Três Teses Equivocadas sobre Autoritarismo e Desenvolvimento", em *Dados - Revista de Ciências Sociais*, n. 20, Rio de Janeiro, 1979; SERRA, José e CARDOSO, Fernando Henrique. "As Desventuras da Dialética da Dependência", em *Estudos CEBRAP* n. 23. 1979; TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972; TAVARES, Maria da Conceição. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

reformista para outros, teria sido posto de lado com o golpe de 1964. O período varguista marca a etapa final do processo de transição do trabalho escravo ao trabalho livre, um período de grande desenvolvimento econômico. Ocorreu um acelerado processo de mudança social, um dos maiores dentre os países no mundo no século XX; passamos de uma formação econômico-social agrário-exportadora e de dominância de variadas relações sociais pré-capitalistas (vinculadas ao contexto da divisão internacional do trabalho no imperialismo clássico) para o capitalismo que Florestan denominou de síntese de capitalismo dependente e subdesenvolvido, um amálgama, formador de uma estrutura dual, entre o capital monopolista externo, as frações da burguesia brasileira e a persistência no território nacional, no campo, mas também nas cidades, de relações sociais pré e subcapitalistas.

Diante de todas essas contradições, esse período não pode ser idealizado ou mistificado. O efetivo processo de desenvolvimento econômico, crescimento industrial, urbanização e fortalecimento da sociedade civil, não superou ou resolveu as vicissitudes e as constrictões do processo de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo mundial, em que o Brasil está situado de forma dependente. Mais uma vez, de acordo com Florestan Fernandes, “revolução burguesa” no Brasil não se deu pela burguesia nacional, mas pelo capital monopolista. É o imperialismo que tem o papel hegemônico e realiza os papéis dos prussianos ou então da dinastia Meiji.

A revolução burguesa teria conduzido o Brasil, portanto, à transformação capitalista, mas não à esperada revolução nacional e democrática burguesa (casos de França, Inglaterra e EUA). É o processo de *revolução passiva* (caso italiano, *Risorgimento*) – ou ainda “revolução pelo alto” ou “via prussiana” (caso de Alemanha e Japão).³ Na ausência de uma ruptura com o passado, este se faz presente ao longo do processo, em geral através de uma conciliação que se apresenta como negação ou neutralização da transformação efetiva e, muitas vezes, mesmo de reformas nos limites do sistema. A monopolização do Estado pela burguesia – tanto econômica, como social e política – estaria na raiz do modelo autocrático - a *autocracia* -, da “democracia restrita” que marca o século XX brasileiro.

O desenvolvimento econômico brasileiro ao longo das décadas de 1950 e 1980 explicita a relação subordinada proposta pelas classes dominantes no Brasil para a sua inserção internacional. De acordo com Milton Santos, “*A divisão internacional do trabalho é processo cujo resultado é a divisão territorial do trabalho*”.⁴ “*Essa divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e, segundo a sua distribuição espacial, redefine a capacidade de agir de pessoas, firmas e instituições*”.⁵ Neste sentido, as classes dominantes abdicam de construir uma esfera autônoma, ou pelo menos de relativa independência e determinação. O território brasileiro, na forma em

³ Adotamos o conceito de “revolução passiva”, ou revolução “pelo alto” de Antonio Gramsci. Cabe destacar os subsídios teóricos de autores para a análise da questão no processo histórico brasileiro, como Werneck Vianna, Carlos Nelson Coutinho, José Chasin, Ricardo Antunes, Sônia Mendonça e Virgínia Fontes.

⁴ SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 106.

⁵ Idem, p. 108

que foi constituído desde o processo de independência no início do século XIX, permaneceu como “colônia” e muito menos como uma nação. Os governos de Getúlio Vargas representariam uma tentativa de renegociação dos termos dessa subordinação e de maior determinação interna. A busca de uma nova inserção como o modelo de desenvolvimento dependente-associado, apesar da crença sincera de alguns poucos, não teria passado de retórica para uma associação ao imperialismo em termos mais vantajosos para a dominação capitalista no Brasil, em que as classes dominantes entram como um “sócio menor”. A garantia da superexploração pelo capital teria resultado na subordinação das classes dominantes, na redução da determinação interna e da capacidade de incorporação das demandas dos trabalhadores por parte do Estado. Vejamos brevemente esse processo histórico.

A partir dos anos 1930 o eixo dinâmico do processo de acumulação capitalista no Brasil torna-se urbano e industrial. Desenvolvimento torna-se sinônimo de crescimento industrial. A conjuntura internacional adversa dificulta o ingresso de investimentos externos e reforça a opção nacionalista, baseada na acumulação interna e na ação do Estado. A industrialização brasileira realizou-se através da conciliação de interesses, onde a exportação de produtos agrícolas – estimulada pelo Estado - garantiu o ingresso de divisas estrangeiras, utilizadas – via política cambial - na aquisição de máquinas e equipamentos no exterior para a implantação, manutenção e ampliação do parque industrial. Por outro lado, atendia aos interesses dos setores agroexportadores mediante a construção e ampliação dos transportes, vias de acesso e comunicação. E, politicamente, o Estado garantia a manutenção da estrutura fundiária e das relações de produção no campo.⁶

Entre 1930 e 1954, período em que o Brasil foi governado por Getúlio Vargas (exceto após o golpe de 1945 e o governo do general Eurico Gaspar Dutra, 1946-1951), buscou-se estabelecer as determinações internas do processo de industrialização, com a implantação pelo Estado do setor industrial de bens de produção e tendo como base desse modelo a legislação sindical e trabalhista. Nesse processo, buscou-se estabelecer as determinações internas do processo de industrialização, com a implantação pelo Estado do setor industrial de bens de produção e tendo como base desse modelo a legislação sindical e trabalhista.⁷

A partir de meados da década de 1950 a industrialização por substituição de importações passa a ter como carro-chefe a implantação da indústria de bens de consumo duráveis, notadamente automóveis e eletrodomésticos. Durante o Governo

⁶ Sobre o Estado e o Capitalismo no Brasil nesse período, ver: DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia: Opções de Desenvolvimento*, 2a. ed, Rio de Janeiro: Graal, 2003; OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003; VIANNA, Luis Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989;

⁷ ALMEIDA, Lúcio Flávio de. *Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: EDUFSC, 2006.

Juscelino Kubitschek (1956-1961) a taxa de crescimento da economia foi de 8% ao ano em média, mas a produção industrial cresceu 100%. Todo esse desenvolvimento foi definido a partir do Plano de Metas, que priorizou a substituição de importações nos setores de bens de capitais e, principalmente, bens de consumo duráveis. O Estado, especialmente através do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), continuou a financiar grande parte das indústrias de base através de novas emissões de moedas ou de empréstimos externos. Já o setor de bens de consumo duráveis desenvolveu-se a partir da internacionalização da economia e para isso utilizou a instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), baixada no início de 1955, no curto governo Café Filho (1954-1955), que garantia a importação de máquinas e equipamentos no exterior, sem impostos ou cobertura cambial, desde que os empresários estrangeiros tivessem um sócio nacional. Desta maneira realizou-se a abertura do mercado nacional para as grandes empresas estrangeiras, que passaram a investir maciçamente no Brasil com a disponibilidade de capitais. Assim, os EUA e outras nações europeias retomavam a expansão imperialista.⁸

A Europa Ocidental e o Japão enfim se recuperavam dos prejuízos causados pela II Guerra Mundial, como resultado do Plano Marshall e outros investimentos realizados pelos EUA. O governo Kubitschek soube aproveitar a nova conjuntura econômica internacional, com maior disponibilidade de capitais e a retomada da disputa por mercados pelas empresas das economias centrais. Assim, as reticências e as condições impostas pelos americanos à cooperação para o desenvolvimento industrial brasileiro, podiam ser agora contornadas com essas novas parcerias, ávidas por oportunidades de investimentos rentáveis.

Tendo como base a política econômica construída por Getúlio Vargas e da massa crítica da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina - CEPAL, Juscelino Kubitschek inovou no gerenciamento da economia brasileira lançando seu Plano de Metas. Um plano que devia realizar “50 anos em 5” e cuja meta síntese era a construção da nova capital no planalto central - Brasília. Mesmo que a economia não tenha avançado 50 anos, durante o seu governo foi inegável a aceleração do crescimento econômico, sobretudo nos ramos industriais modernos. O plano abrangia os seguintes setores estratégicos: energia, transportes, alimentação e indústria de base. Seus objetivos principais visavam enfrentar os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos do Estado em infraestrutura, expandir a indústria de base, o desenvolvimento da indústria automobilística, incentivando investimentos privados nacionais e estrangeiros, principalmente.

O maior dinamismo da economia brasileira no período pode ser constatado através de alguns números: na produção de cimento, foram produzidas 914 mil toneladas em 1947 e em 1961, 4.680 mil toneladas, alcançando então a autossuficiência; a produção de aço em lingotes passou de 1,4 milhão de toneladas em 1956 para 2,7 milhões de toneladas em 1962; a produção de veículos automotores passou de 31.000 em 1957 para 200.000 em 1962; a capacidade instalada de geração de energia elétrica

⁸ ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. *História do Brasil V*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio:UERJ;MEC, 2011.

passou de 2,8 milhões de Kw em 1954 para 5,8 milhões de Kw (1962); e a extensão de rodovias pavimentadas passou de 3.200 Km em 1956 para 9.000 Km em 1962. Enfim, o crescimento médio anual da economia brasileira foi de 8,1 %.⁹

Apesar do crescimento da produção interna, cresceu também a dependência tecnológica, pois as empresas aqui instaladas continuavam a importar máquinas; e a dependência financeira, fruto do maior endividamento e da remessa de lucros realizada pelas multinacionais. O crescimento urbano foi acompanhado pelo crescimento de uma "classe média", em grande parte vinculada ao setor de serviços, ampliando-se também o consumo. A inflação voltou a crescer e apesar dos investimentos públicos no setor de serviços, as cidades não estavam preparadas para o crescimento, pois atraíam milhares de migrantes. A política para o setor agrário caracterizou-se pela manutenção do modelo tradicional. A concentração fundiária manteve-se e foi menos questionada, uma vez que toda a discussão econômica passou a basear-se no desenvolvimento industrial. Desta maneira, os financiamentos tradicionais garantiram a manutenção do latifúndio ao mesmo tempo em que a não existência de uma nova política para o campo garantia o fluxo constante de mão de obra barata, que foi ao mesmo tempo expulsa do campo, mas também atraída pelas novas oportunidades nas grandes cidades.

Para conduzir sua política econômica, Juscelino implantou a administração paralela. Esta consistia em órgãos vinculados diretamente à Presidência, que agiam com mais independência e agilidade, contornando as dificuldades do processo legislativo. Dentre eles destacaram-se o Grupo Executivo de Maquinaria Pesada - GEIMAPE, o Grupo Executivo para a Indústria Automobilística - GEIA e o Grupo Executivo para a Construção naval - GEICON. O conhecimento técnico desses agentes era aliado a representação de interesses empresariais, constituindo uma interlocução privilegiada com o executivo e a implementação de seus projetos. Os interesses empresariais sempre estiverem presentes em diferentes governos, mas com JK tem uma relação direta com o presidente e a elaboração de políticas públicas.

O modelo de desenvolvimento dependente-associado rapidamente apresentou as suas contradições, dificultando ao menos a satisfação de todos os interesses. Sem o apoio esperado do governo norte-americano de Eisenhower e do Fundo Monetário Internacional, JK rompe com o FMI em 1959, optando pela manutenção da política econômica expansionista. A crise econômica manifestou-se com intensidade no final do governo JK, com denúncias de corrupção e aumento do déficit público e da inflação, além das perdas salariais a partir de 1958, eliminando grande parte do ufanismo desenvolvimentista, fazendo com que o candidato oficial, o Marechal Lott saísse derrotado na disputa pela sucessão presidencial.

Jânio Quadros iniciou seu governo lançando um programa anti-inflacionário, que previa a reforma do sistema cambial, com a desvalorização do cruzeiro em 100% e a redução dos subsídios às importações de produtos como o trigo e gasolina. Tratava-se de incentivar as exportações do país, equilibrando a balança de pagamentos. O início do

⁹ Idem, *ibidem*.

governo de Jânio Quadros foi marcado pelas críticas contundentes ao seu antecessor. A inflação alta, a desorganização administrativa e a dissolução dos *bons costumes* formavam o núcleo das críticas dirigidas a Kubitschek. Para superar esses *problemas*, Jânio anunciava a realização de uma política saneadora e moralizadora.

Com o intuito de conter os gastos públicos, restringir o crédito e estimular as exportações, o Ministro da Fazenda, o banqueiro Clemente Mariani, monetarista, baixou a Instrução 204 da SUMOC, que desvalorizava o cruzeiro em 100%. Tal medida provocou uma reação negativa das camadas populares, as quais assistiram uma brutal elevação dos preços das mercadorias. No entanto, as medidas agradaram ao FMI, que deu sinal verde para a renegociação da dívida externa brasileira.

O processo de acumulação capitalista, na fase do modelo de desenvolvimento dependente-associado, resultou numa crescente concentração de capitais, na introdução e incorporação de novas e sofisticadas tecnologias, reforçando o domínio do capital monopolista, a concentração de renda e a internacionalização da economia. A redução da taxa de investimento a partir de 1962 faz parte do processo de maturação do capital, em resposta ao ritmo de retorno do capital investido no período anterior e o tempo necessário para a ocupação da capacidade industrial instalada. Mas o próprio processo encontrava seus caminhos, seja pelo crescimento da classe média e do mercado consumidor interno, seja pela corrosão dos salários pela inflação. A luta política se sobrepunha a questão econômica, com a organização e mobilização crescente dos trabalhadores em defesa de seus salários e de suas bandeiras históricas.

Com forte instabilidade política desde a renúncia de Jânio, da tentativa de golpe, da imposição do Parlamentarismo, da retomada das prerrogativas presidenciais após o plebiscito, intensificava-se um quadro de crise econômico-financeiro que o Plano Trienal do ministro Celso Furtado não conseguiria reverter. A regulamentação da Lei de Remessa de Lucros, limitando a saída dos ganhos das multinacionais que atuavam no Brasil, aprofundou a crise desde 1962. Acusando o governo de atacar a propriedade privada e de instalar o comunismo, a direita passou a conspirar abertamente. Diante desse quadro, o governo João Goulart insistiu em uma política econômica que objetivava solucionar a crise com a retomada do desenvolvimento, conciliando interesses e buscando a colaboração de classes. Não conseguiu.

A Política Externa Independente – uma tentativa de afirmação de maior autonomia das classes dominantes.

A política externa do governo Kubitschek não teve um curso linear. As ambiguidades e contradições de sua política devem ser relacionadas às particularidades da realidade política interna e às mudanças do contexto externo. De um lado, as pressões que exerciam liberais e nacionalistas. Os primeiros exigindo uma política de alinhamento automático com os EUA. Os segundos exigindo maior sintonia com as mudanças externas e, por isso, uma política mais independente. De outro lado, a Guerra Fria entrava numa nova fase, arejada pela distensão. O conflito Leste-Oeste começava a ser substituído pela problemática Norte-Sul. Para isso, foi determinante a Conferência Afro-Asiática de Bandung, na Indonésia, em 1955.

Com um projeto considerado estratégico para o governo JK, a Operação Panamericana (OPA), apresentada em 1958, procurou explorar o fracasso que foi a viagem do vice-presidente americano, Richard Nixon, à América Latina. De autoria de Augusto Frederico Schmidt, a OPA equivaleria a um Plano Marshall para a América Latina. O presidente dos EUA Eisenhower o recusa. Mais tarde, o presidente Kennedy o reelabora e o apresenta como Aliança para o Progresso.

A relação do governo JK com o FMI era conturbada. O FMI recomendava medidas austeras ao governo para a liberação de recursos para o país. Defendia a privatização das recém-criadas empresas estatais. Kubitschek recusava, ao perceber que as condições impostas para conter a inflação brasileira punham em perigo o sucesso do Plano de Metas. Em 1959 rompeu com o FMI, mantendo a política expansionista, preferindo inflação com crescimento à eliminação da inflação sem crescimento. JK não conseguiu eleger o seu sucessor, o Marechal Lott – derrotado pelo opositor Jânio Quadros –, mas o seu vice-presidente, João Goulart, foi novamente eleito vice-presidente.

Com Jânio Quadros na presidência, a política externa brasileira vinculou-se mais estreitamente ao projeto de desenvolvimento econômico e de afirmação do país no cenário internacional. À formalidade característica do período anterior sucedeu uma política externa dinâmica, cujo objetivo era ampliar o leque de parceiros econômico-comerciais, independentemente do perfil ideológico. Nesse sentido, houve uma desvinculação da orientação estratégica americana em favor de uma posição de equidistância em relação às duas superpotências mundiais.

Na prática, Jânio estendeu as relações comerciais brasileiras aos países socialistas do Leste da Europa e aos países da Ásia, inclusive à República Popular da China; e, executou uma política de aproximação com os países da América latina, concedendo especial privilégio às relações com a Argentina. Todas foram medidas que produziram um grande impacto sobre a sociedade em geral e sobre o sistema político, em particular. Afinal, um governo de base conservadora implementava uma política só imaginável, se executada por um governo de esquerda. Tal impacto traduziu-se num intenso debate envolvendo a opinião pública. Nunca, até então, a política externa fora objeto de tantas atenções.

O interesse em expandir as relações comerciais do Brasil com o mundo, incluindo as nações socialistas, levou ao estabelecimento de acordos comerciais com a Bulgária, Hungria, Romênia, Iugoslávia e Albânia; restabeleceu relações diplomáticas com esses países e mais URSS, Vietnã do Norte, Alemanha Oriental e República Popular da China, instalando embaixadas em alguns deles. Em maio Jânio recebeu uma comissão comercial chinesa e, em julho, recebeu a Missão Soviética de Boa Vontade, com objetivo de promover o intercâmbio comercial e cultural entre as nações. Em agosto o vice-presidente João Goulart visitaria a China, como antes já havia visitado a URSS, ambas as vezes em missão oficial.

A oposição a essa política externa era realizada pela Igreja Católica, por setores das Forças Armadas, por várias lideranças políticas conservadoras tanto da UDN como

do PSD, com destaque para Carlos Lacerda, pelos jornais como *Tribuna da Imprensa* (que pertencia a Lacerda) e *O Globo*, do Rio de Janeiro, e o *Estado de São Paulo*.

Duas questões sobressaíram como foco de debate e de indignação, da parte dos segmentos mais conservadores. Uma, foi o apoio dado a Cuba e a oposição à intervenção americana. O momento mais espetacular ocorreu quando o Presidente Jânio Quadros condecorou com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, em 19 de agosto de 1961, o Ministro da Indústria e Comércio de Cuba, Ernesto *Che* Guevara, que viera agradecer o apoio do governo brasileiro. A outra questão foi o apoio dado na Organização das Nações Unidas à política de descolonização na África, rompendo com a tradicional aliança com Portugal, reconhecendo a condição de colônias de Goa, Damão e Diu (na Índia) e de Angola, Moçambique e Guiné. Até então a diplomacia brasileira sustentara a posição oficial de Portugal segundo a qual aqueles territórios constituíam províncias ultramarinas e, desse modo, não sujeitos às obrigações impostas pela ONU de proceder o encaminhamento da independência.

A San Thiago Dantas coube o Ministério das Relações Exteriores, no Gabinete do primeiro-ministro Tancredo Neves, após a renúncia de Jânio e a mal sucedida tentativa de golpe. A Política Externa Independente teve iniciativas ainda no governo Vargas, avançada nas ações de JK e Jânio Quadros, mas San Thiago Dantas, na verdade, foi o seu grande teorizador. Em relação a URSS, as negociações iniciadas com Afonso Arinos prosseguiram e, em novembro de 1961, culminaram com o reatamento das relações diplomáticas. O mesmo não ocorreu em relação à República Popular da China, dado que as pressões contrárias eram muito mais fortes. Apesar de tudo, são as relações com Cuba que criaram os maiores problemas. O voto (vencido) do Brasil contra a exclusão de Cuba da OEA na Conferência de Punta del Este, em janeiro de 1962, além de exaltar os ânimos dos conservadores, punha o Brasil em rota de colisão com a política externa dos EUA.

Para tentar contornar a questão de Cuba e a questão referente à desapropriação da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da International Telephone & Telegraph (ITT), realizada pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, em fevereiro de 1962, o presidente Goulart viajou aos EUA, em abril de 1962. Em entrevista com o presidente Kennedy, Goulart tentou minimizar o alcance dos fatos e, também, obter dos EUA a garantia de uma política mais flexível por parte do FMI face à questão da dívida externa brasileira. Em troca, ouviu um pedido de maior boa vontade para com a ação da Aliança para o Progresso no Brasil.

A Coalizão Político-Empresarial-Militar e o Golpe de 1964

A crise política que tomou conta do governo João Goulart pôs em questão o chamado “pacto populista”, consubstanciado na aliança PSD-PTB. Sua manifestação mais visível consistiu na emergência das forças populares, cujas demandas iam muito além da capacidade de assimilação dos canais institucionais existentes, ameaçando, no sentido mais amplo, o poder hegemônico dos EUA no continente. Em outras palavras, os interesses do capital internacional no Brasil viam-se acuados, diante da incerteza política, por exigências de reformas (“reformas de base”) de setores da esquerda, mesmo

que essas reformas se dessem dentro dos limites do sistema capitalista. Esses interesses explicitavam o seu caráter antidemocrático.

Para contrapor o avanço das forças empenhadas em pressionar o governo a realizar as Reformas de Base, as elites empresariais, burocráticas e militares procuraram se organizar. A vanguarda das classes dominantes, através de seus intelectuais orgânicos, estava organizada em torno do complexo IPES/IBAD e ESG. Seus objetivos iam, no entanto, além da pura e simples resistência às reformas. Consistiam também em alterar o curso do desenvolvimento econômico-social do país. Em síntese, buscavam um projeto de maior inserção do país no sistema econômico internacional, que supunha uma maior abertura do mercado brasileiro ao capital internacional. Para isso, parecia crucial uma ofensiva político-militar com vistas a esmagar as articulações reformistas e seus elementos democrático-populares.

A maior parte da grande imprensa participou intensamente da campanha ideológica promovida pelo complexo IPES/IBAD/ESG e, posteriormente, apoiou decisivamente o golpe. Os principais jornais e revistas do país publicaram seguidos editoriais contra a continuidade do governo Jango e em defesa da intervenção militar. Também foram utilizados rádio, televisão, cinema e a publicação de panfletos e livros, em defesa do capitalismo, da democracia liberal e do anticomunismo na formação da opinião pública. O desenvolvimento da articulação direitista que resultou no golpe se intensificou no início de 1964, contando com o decisivo recurso financeiro de empresários nacionais e estrangeiros, da CIA e da embaixada dos EUA (Lincoln Gordon e Wernon Walters, embaixador e adido militar), do comando militar, de políticos (sobretudo Lacerda, Magalhães Pinto e Adhemar de Barros, governadores da Guanabara, Minas Gerais e São Paulo), da Igreja Católica, dos proprietários rurais e do apoio das classes médias. Destaca-se ainda a “Operação Brother Sam”, em que o governo dos EUA deslocou navios, armamentos militares e combustível, como apoio logístico para uma possível guerra civil, que não ocorreu.

Pressionado pela esquerda e pela direita, João Goulart decide efetuar as Reformas de Base por meio de decretos anunciados em praça pública, no Comício da Central do Brasil, em 13 de março. Para isso, confiava no apoio do dispositivo militar e sindical favorável às mudanças. Mas o golpe já estava em curso e as forças democráticas não foram capazes de impedir.

A Ditadura Militar-Empresarial e o aprofundamento da dependência

A retórica nacionalista de parte do alto escalão militar brasileiro sempre foi contraditória e representava uma subordinação ao imperialismo dos EUA. Desde o final da 2ª Guerra Mundial, no governo do general Dutra, no governo Vargas, na campanha “O Petróleo é Nosso”, nas sucessivas tentativas golpistas e, evidentemente, com o Golpe de 1º. de abril de 1964.

Logo após o golpe de Estado, um golpe civil-militar, um golpe de classe, realizado em 1º. de abril de 1964, estabeleceu-se uma ditadura militar, ou mais

apropriadamente, de acordo com Dreifuss, uma ditadura civil-militar-empresarial.¹⁰ Desde o início do governo do Marechal Castello Branco os principais cargos do aparelho de Estado foram ocupados por quadros que integravam o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e a Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos (CONSULTEC), que representavam os interesses organizados dos capitais privados internacionais e associados internos.¹¹

Foi essa a equipe responsável pelo programa de estabilização e reformas do ministro do Planejamento, Roberto Campos, e do ministro da Fazenda, Octavio Gouvêa de Bulhões, que lançou as bases para um novo ciclo de acumulação capitalista no Brasil. Algumas destas reformas fizeram parte do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que havia sido discutido e elaborado em boa parte nos círculos do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) antes do golpe. O PAEG reunia medidas de ajuste de caráter ortodoxo, com restrição da atividade econômica, e reformas institucionais e do sistema tributário, com a criação de novos impostos – como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – que resultou no aumento da arrecadação pelo Estado e sufocou pequenas empresas. Além da elevação da carga tributária esse aumento da arrecadação contou com a criação de poupanças compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O sistema financeiro também foi reformado, com a criação do Banco Central, principalmente, e outras medidas ligadas ao Sistema Nacional de Habitação, com a criação do Banco Nacional da Habitação. O setor de capitais saiu fortalecido, bem como a concentração econômica, a partir da possibilidade de abertura de capitais.¹² Em termos mais gerais, o PAEG pretendia pôr fim à inflação anual de três dígitos; corrigir o déficit externo; equilibrar as contas públicas; reduzir desigualdades regionais e sociais e gerar empregos.

Entre 1964 e 1967 a economia brasileira cresceu a uma média anual de 4,2%, um ritmo nada excepcional para a época. Logo antes do golpe, no primeiro trimestre de 1964, a inflação acelerou para um nível anualizado de 140%, depois de ter atingido o nível recorde de 81% em 1963. A reversão do processo inflacionário foi um dos objetivos primordiais da política econômica no início do período militar e teve como pilar principal o arrocho salarial, através da correção de salários com base na “inflação futura”. Foi a fase da “inflação corretiva”, em que houve aumentos nos preços artificialmente represados, como câmbio, tarifas públicas, gasolina, trigo e outros produtos. A inflação fechou 1964 em 91%, e caiu para 34% em 1965, sem que houvesse um grande aperto monetário, mas baseado no arrocho salarial. A partir de 1966, quando a política monetária foi mais dura, houve dois anos seguidos de inflação em torno de 25%, e nos três anos consecutivos ela estacionou no nível de 20%. Percebe-se, claramente, uma estratégia de transferência de renda nessa política econômica, que tem seus efeitos agravados pelo conjunto do plano.

¹⁰ DREIFUSS, René Armand, *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. 3ª ed., Petrópolis, Vozes, 1981.

¹¹ Idem, *ibidem*.

¹² MENDONÇA, *Estado e Economia...*, op. cit.

O PAEG incluiu uma reforma tributária, que criou impostos sobre valor agregado (ICM e IPI), e universalizou o Imposto de Renda. O aumento dos impostos reduziu substancialmente o déficit público, de 1964 a 1966. Outras medidas foram a unificação da Previdência, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); a criação de um mercado para títulos da dívida pública e a criação da correção monetária; a criação do Banco Central (inicialmente com independência, posteriormente retirada pelo presidente Arthur da Costa e Silva); o fim da estabilidade de emprego aos 10 anos de trabalho, substituída, como “mecanismo de proteção ao trabalhador”, pelo FGTS; e o lançamento das cadernetas de poupança e do financiamento da casa própria em larga escala, com a fundação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Essas medidas resultaram numa forte capitalização do Estado, na alavancagem das empresas, numa intensa rotatividade de mão-de-obra e viabilizaram o período de acelerado crescimento econômico a partir de 1968, conhecido como “milagre econômico”. Mas, como já foi dito, diante dessas medidas de superexploração dos trabalhadores, acrescidas da repressão sobre os trabalhadores, milagre era não ter “milagre”.

Foi neste quadro que o Mal. Costa e Silva chegou à presidência e elegeu como prioridade o crescimento econômico. Hélio Beltrão (Planejamento) e Antônio Delfim Netto (Fazenda), representando um novo diagnóstico e uma nova receita para a crise brasileira, que desencadeou o mais longo ciclo de crescimento econômico do país. Alavancada pelo confortável caixa do Estado e pelo excesso de liquidez internacional, a taxa de investimento passou de 20% do PIB. Uma generosa oferta de crédito e subsídios ao setor privado, especialmente nas áreas ligadas à exportação, um rigoroso sistema de controle de preços (implementado em 1967) e arrocho salarial completavam o modelo. Foi a materialização do “milagre econômico”.

Entre 1968 e 1973, sobretudo no governo Médici, ainda com Delfim à frente da economia, agora com Reis Veloso, o País cresceu a uma média de 12% ao ano. Houve o estímulo à atividade econômica, como a expansão do crédito – incluindo, especificamente, o crédito ao consumidor –, baixas taxas de juros e redução de compulsórios. Destaca-se o desempenho do setor de bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e carros, que cresciam de 20% a 25% ao ano. Uma iniciativa importante do governo foi a criação da Embrapa e as medidas de apoio ao setor agrícola, que acompanharam a fase inicial do plantio de soja no Brasil, modernizando setores agrícolas tradicionais, lançando as bases dos Complexos Agroindustriais (CAI's). Grandes obras para o “Brasil Grande”: Transamazônica e Ponte Rio-Niterói. Apesar da economia aquecida, a inflação caiu no período, saindo de 25% em 1968 para 16% em 1973. Para Delfim, justificando a concentração de capital, dizia que era primeiro necessário crescer, para depois dividir o bolo.

Desde 1974 os países capitalistas entraram numa fase de crescimento econômico lento, frequentemente interrompido por recessões. O início dessa fase coincidiria com o primeiro choque do petróleo. As causas fundamentais dessa crise estariam ligadas à intensificação da luta de classes, que acarretou a queda da taxa média

de lucro e aceleração da inflação, além das dificuldades decorrentes da desorganização do sistema internacional de pagamentos, a partir do agravamento da “crise do dólar” e o abandono da sua convertibilidade pelo governo americano em 1971.

Outro aspecto da crise econômica foi a reação dos países desenvolvidos à “crise do petróleo”, que consistiu na redução do consumo de derivados de petróleo e no esforço de aumentar as exportações, sobretudo aos países da OPEP, todos não-industrializados e que tiveram que utilizar grande parte de seus “petrodólares” para pagar essas importações. O peso maior, portanto, recaiu sobre os países importadores de petróleo, como o Brasil. Sem equilibrar suas contas externas, apesar do crescimento de suas exportações de bens industriais, o Brasil passou, a partir de 1974, a tomar empréstimos dos banqueiros internacionais, cujos fundos provinham, em grande parte, dos excedentes de “petrodólares”. Com juros relativamente “baixos”, porém flutuantes, os recursos externos visavam não só o pagamento da “conta petróleo”, mas financiar o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) – com projetos grandiosos como o Programa Nuclear e o Projeto Carajás -, e para o pagamento de parcelas que vencem e juros da própria dívida externa. A inflação brasileira chegava a 34% a.a.

Há dois grandes “saltos” na dívida externa brasileira: em 1975 e no triênio 1979/80/81. No primeiro, os juros absorviam 8,2% da receita das exportações em 1974 e 17,3% em 1975. A participação dos serviços da dívida era de 29% em 1974 e subiu para 41% em 1975. No segundo, como resultado da segunda crise do petróleo e da elevação da taxa de juros dos EUA, o pagamento de juros correspondia a 27,5% em 1979, 31,3% em 1980 e 37% em 1981 da receita das exportações. Enquanto o déficit em conta-corrente teve a participação dos serviços da dívida em 62%, em 1979, 66% em 1980, e 89% em 1981. A dívida externa subiu de US\$ 3,3 bilhões para US\$ 102 bilhões entre 1964 e 1984.¹³

Os principais instrumentos da política industrial, carro-chefe na estratégia de desenvolvimento, foram o crédito do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) sobre a aquisição de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado, reserva de mercado para alguns setores e garantia de preços. Os órgãos de implementação dessa política foram o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o BNDE, o Conselho de Política Aduaneira, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil e o Conselho Interministerial de Preços (CIP).

A política desenvolvimentista do governo Geisel prosseguiu, em ritmo menos acelerado e com investimentos de maturação mais lenta, com taxas de crescimento em torno de 4% ao ano, contra a média de 10% a.a. no período anterior. Esta “marcha forçada” da economia teve em 1979 o seu limite, com o início de uma política recessiva de “ajuste”, promovida pelo governo, conforme o receituário do Fundo Monetário Internacional.¹⁴

¹³ ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. *História de uma década quase perdida: PT, CUT, democracia e crise econômica – 1979-1989*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, cap.1.

¹⁴ Idem.

A diferença importante da experiência brasileira da década de 1970, tanto em relação às experiências anteriores, quanto às de outros países, é que a opção pela política de substituição de importações foi feita sem que houvesse descontinuidade no incentivo às exportações. Estas passam de 7.5% do PIB em 1974 a 8.4% do PIB em 1980, enquanto as importações caem de 11.9% do PIB para 9.5% no mesmo período, apesar do segundo choque do petróleo. A chave do sucesso da política industrial brasileira na década de 70 parece residir assim nesta combinação de estímulos, pouco usual se comparada com outras experiências no Terceiro Mundo.

Crise do modelo e mais dependência

O impacto da recessão mundial iniciada pela política de valorização do dólar refletiu sobretudo na deterioração das relações de troca, com um grande aumento nos preços das importações e diminuição dos preços das exportações, até meados da década de 1980. Comparando com outros países em desenvolvimento, esse impacto foi especialmente negativo no caso brasileiro que, no período 1980-1985 teve uma queda de 27%. Nesse período, os países asiáticos praticamente mantiveram a estabilidade nos seus termos de troca, no caso dos países americanos, uma queda de 11%, e os quinze países altamente endividados perderam 3.7% (com a inclusão das perdas brasileiras no cálculo da média).

Em 1979, cerca de $\frac{3}{4}$ da dívida externa de médio e longo prazo estavam contratados a taxas de juros flutuantes, implicando um choque com a política norte-americana de valorização do dólar a partir de 1978. Como parte dessa política, os juros internacionais subiram um patamar de 1% - 1.5% aa. para 7% - 8% aa., entre 1978 e 1980. Estima-se que tenha ocorrido um acréscimo de US\$ 10 a 16 bilhões na dívida externa brasileira (de cerca de US\$ 64,2 bilhões em 1980) entre 1979 e 1982. Acrescentando esse aumento à deterioração dos termos de troca, tem-se um impacto ainda maior sobre as contas externas brasileiras. No período 1978-1983, as dívidas externas bruta e líquida cresceram em média 16% e 20% aa., respectivamente, fazendo com que o passivo externo líquido triplicasse em seis anos. Essa revalorização da dívida externa com o choque das taxas de juros e a sobrevalorização do dólar agravaram ainda mais as dificuldades de renegociação da dívida com o cartel de bancos privados e órgãos oficiais internacionais, enfraquecendo a posição dos países devedores.

A explicitação da vulnerabilidade financeira externa do Brasil só teria ocorrido a partir da decretação da moratória pelo México em agosto de 1982 e o corte do financiamento internacional pelos bancos privados. A brusca retração dos empréstimos por parte do sistema financeiro internacional, a partir de agosto de 1982, teve como complemento o tratamento da questão da dívida externa como um “problema de liquidez”. Os países devedores deveriam se submeter a um programa de ajuste ortodoxo fiscalizado pelo FMI, baseado na concentração da demanda agregada e na obtenção de recursos financeiros que possibilitassem a solução do problema de liquidez. Estabelecia-se a negociação “caso a caso”, fragilizando a posição dos países devedores e dificultando a sua articulação. O governo brasileiro tornou-se um importante elemento

nesse processo, sendo um dos primeiros países engajados nessa estratégia e um exemplo no cumprimento das “regras do jogo”. Como resultado dessa postura o desequilíbrio nas contas externas e a inflação passaram a ser um problema fundamental, a crise tornou-se crônica, a instabilidade macroeconômica levou a perda de credibilidade e a uma política de ajuste permanente.

Em meados de 1980 a equipe econômica já percebia os primeiros sinais de escassez de financiamento externo, evidenciando a disposição dos credores de cobrarem pesados custos internos no curto prazo para financiar o ajuste. Todavia, manteve-se a programação dos investimentos, incluindo-se no III PND investimentos relacionados à exploração do petróleo, à substituição de energia na indústria e no transporte, à substituição de importações de insumos básicos e para atividades voltadas para a exportação. A partir de 1981, uma política monetária tradicional, coadjuvada pela restrição ao crescimento do crédito, seria um instrumento eficaz no controle das pressões inflacionárias, apesar da resistência da economia indexada a responder da forma desejada aos controles inflacionários.

A orientação econômica assentava-se na contenção salarial, no controle de gastos do governo e no aumento da arrecadação, na elevação das taxas de juros internas e na contração da liquidez real, no incentivo às exportações e políticas especiais para o setor energético, agricultura e pequenas empresas. A política salarial, implementada em outubro de 1980, visava a compressão dos salários nas faixas de renda mais altas. Com relação às contas do Estado, diversas medidas foram estabelecidas para controlar e reduzir as despesas e, principalmente, o aumento da arrecadação através do artifício da correção das faixas do imposto de renda abaixo da inflação e a elevação do imposto sobre operações financeiras (IOF). A elevação das taxas de juros e limitação de créditos teve como exceções o setor agrícola e exportadores. Com o aumento das exportações buscava-se as essenciais divisas para o balanço de pagamentos. A restrição às importações deveria levar a um saldo da balança comercial ainda mais superavitário. A contenção da inflação teria decorrido principalmente dos efeitos da expansão da agricultura e a queda dos seus preços relativos em 1980, tanto resultado de um crescimento na produção, como de um declínio nos preços dos produtos de exportação no mercado internacional (com reflexo na redução dos termos de troca).

Ainda sem recorrer oficialmente ao FMI, o governo efetuou medidas ortodoxas conforme o seu receituário. Apesar da deterioração dos termos de troca (queda de 6% no preço das exportações e aumento de 10% nos preços das importações), verificou-se uma reversão importante na balança comercial de 1981: de déficit de US\$ 2.8 bilhões no ano anterior, passou-se para o superávit de US\$ 1.2 bilhões. As exportações alcançaram 8.5% do PIB, um acréscimo de 0.5 ponto percentual, mas que a política recessiva valorizava ao reduzir o coeficiente de importação de 9.2% do PIB em 1980 para 8.0% do PIB em 1981. A economia brasileira experimentou, após longo período de crescimento, uma profunda recessão, que culminou com uma queda de cerca de 10% no produto industrial nesse ano, puxada pelas retrações de 26,3% e 19% nos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital, respectivamente. Pela primeira vez após a 2ª. Guerra Mundial o PIB teve um declínio real de – 4,3%.

PIB e PIB per capita - Crescimento real anual Brasil 1980-1993

| ANO | Taxa Real de Variação Anual-PIB | Taxa Real de Variação Anual PIB per capita |
|------|---------------------------------|--|
| 1980 | 9.2 | 6.8 |
| 1981 | -4.3 | -6.3 |
| 1982 | 0.8 | -1.3 |
| 1983 | -2.9 | -5.0 |
| 1984 | 5.4 | 3.2 |
| 1985 | 7.9 | 5.6 |
| 1986 | 7.5 | 5.4 |
| 1987 | 3.5 | 1.6 |
| 1988 | -0.1 | -1.9 |
| 1989 | 3.2 | 1.4 |
| 1990 | -4.4 | -6.0 |
| 1991 | 0.2 | -1.4 |
| 1992 | -0.8 | -2.3 |
| 1993 | 4.1 | 2.6 |

Fonte: IBGE. Contas consolidadas para a nação. Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, São Paulo, 1993.

Recessão, palavra pronunciada no mundo inteiro no ano de 1982. A recessão mundial impunha mais restrições à realização/expansão dos superávits na balança comercial, que teria que ser compensada com restrições ainda maiores às importações. Todavia, o anúncio da moratória mexicana em agosto traria limitações intransponíveis - dentro das “regras do jogo” - para o crescimento econômico e a estratégia de ajuste a longo prazo. No mês seguinte, a equipe econômica brasileira aproveitou a reunião de Toronto (Canadá) e iniciou conversações secretas - ou pelo menos “não divulgadas” - com a diretoria do FMI e dos bancos privados. A dissimulação da gravidade da crise, nesse momento, interessava muito tanto ao governo norte-americano quanto ao brasileiro. Para os EUA, interessava evitar a coincidência de problemas com dois grandes devedores na América Latina, região onde seus bancos estariam mais expostos. Para a equipe comandada pelo Ministro Delfim Netto, para não ter que recorrer ao FMI e renegociar com os bancos, oficialmente, antes das eleições gerais de novembro de 1982. Uma das mais importantes bandeiras das oposições era “Não ao FMI”, e o governo temia a oposição política à negociação, tentando convencer os eleitores de que não fazia sentido recorrer ao Fundo. Por conta do imbricamento de interesses, foi montada uma “operação de emergência” que impedisse a ruptura com o sistema financeiro internacional e financiasse o balanço de pagamentos do segundo semestre de 1982 e do ano de 1983. Em 18 de novembro de 1982, três dias após as eleições, o Ministro do Planejamento Delfim Netto assumiu publicamente que o governo *já adotava* uma política econômica dentro dos padrões recomendados pelo FMI. Dois dias depois foi anunciado o acordo formal com os bancos privados e a submissão de um programa ao Fundo.

Participação no PIB (1980-1990)¹⁵

| Setor | 1980 | 1985 | 1990 |
|--------------|------|------|------|
| Agropecuária | 10.9 | 12.6 | 11.5 |
| Indústria | 44.1 | 48.0 | 42.1 |
| Serviços | 52.7 | 52.9 | 60.3 |

Fonte: IBGE. Contas consolidadas para a nação. Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, São Paulo, 1993.

O ano de 1983 seria marcado pela tentativa de ajuste externo e uma brutal recessão. As difíceis negociações com o sistema financeiro internacional levariam à elaboração de sete cartas de intenções até 1985, com promessas e metas não cumpridas de ambos os lados. Não obstante, as metas estabelecidas pela equipe econômica para as contas externas foram atingidas em 1983. Para isso convergiram a recessão interna, o arrocho salarial, a maxidesvalorização do câmbio, a redução nos preços do petróleo e nas taxas de juros e o fim da recessão nos EUA. A política econômica de 1983 e 1984 teria duas etapas: a primeira, de resistência, com o governo limitando o ajuste à regularização das contas externas, até novembro de 1983; a segunda seria a adoção explícita de um programa de ajuste recessivo do FMI. A base de sustentação dessa política era a compressão interna para a obtenção de expressivos superávits na balança comercial, mas que resultou no agravamento da inflação, das finanças públicas, da queda real dos salários (descontada a inflação) e da recessão. Os índices de desemprego atingiram níveis altíssimos. Saques e quebra-quebras ocorreram em inúmeras cidades do país. O movimento de criação da CUT organizou uma Greve Geral contra a política econômica do governo. Essa situação dificultou ainda mais o cumprimento das metas de ajuste interno acertadas pelo governo na negociação com o FMI.

Através dos diversos decretos-lei que ditaram a política salarial, ficava claro que a contenção – ou o “arrocho” – salarial funcionava como uma âncora, e era condição para a aprovação externa. As intervenções e pressões externas, tanto de banqueiros, como David Rockefeller, como o Secretário do Tesouro norte-americano no governo de Donald Regan, como de instituições internacionais, como Michel Camdessus do FMI, eram decisivas. Advertências sobre o “não desperdício de oportunidades”, ou ameaças ao “futuro do Brasil”, se multiplicavam na imprensa dirigidas ao governo e ao Congresso para a aprovação de “medidas necessárias”. Não se pretende reduzir a determinação interna, mas realçar os condicionantes externos, assim como as opções políticas do governo brasileiro. De qualquer forma, prevalecia no governo a política de imposição de enormes perdas para os trabalhadores assalariados.

A retomada do crescimento, a consequente dinamização do mercado de trabalho, assim como a resistência organizada dos trabalhadores, abolindo, na prática, a lei salarial. O segundo semestre de 1984 já apresentava uma expansão na massa salarial, decorrente da negociação de abonos e adiantamentos e, principalmente, de uma maior

¹⁵ O total da soma da participação dos setores no PIB é superior a 100%, uma vez que o IBGE considera no cálculo dos percentuais a imputação dos serviços de intermediação financeira.

indexação. Nesse ano começam a se destacar as chamadas “teses heterodoxas”, com a generalização da interpretação do caráter inercial da inflação (visto que as taxas se manteriam num patamar estável de cerca de 10% ao mês) e da necessidade de seu controle através da desindexação, por sua vez obtida pela indexação plena da economia.

Um fator condicionante interno, que ampliaria as margens de manobra da equipe econômica na negociação com os credores, bem como certa “docilidade” destes, foi a conjuntura política da transição para um governo civil. O ano de 1984 foi marcado pela campanha das eleições Diretas-Já, com grandiosas mobilizações nas principais cidades do país, com mais de um milhão de pessoas reunidas na Candelária, no Rio de Janeiro, e no Vale do Anhagabaú, em São Paulo. A derrota das “Diretas” no Congresso (Emenda Dante de Oliveira) e a eleição indireta de Tancredo Neves (PMDB) assinalaram o conservadorismo no processo de transição (e o verdadeiro caráter das alianças). Apesar do *slogan* oposicionista “Fora daqui, com o FMI”, de Tancredo ter dito que “não pagaria a dívida com a fome e a miséria do povo brasileiro” e de também não ter se comprometido oficialmente com a proposta de Affonso Celso Pastore, presidente do Banco Central, a equipe econômica montada por Tancredo e mantida por José Sarney, liderada pelo Ministro da Fazenda Francisco Dornelles não apresentou nenhuma resistência ao modelo imposto pelo FMI.

A política econômica de Dornelles, de credo ortodoxo, e condizente com os dogmas do FMI, primava pela redução do déficit público através do corte nos gastos públicos. Entre as suas medidas (após um feriado bancário) decretou um corte de 10% no orçamento fiscal (além dos 15% estabelecidos pela equipe anterior) e suspendeu por 90 dias os empréstimos de fomento do Banco do Brasil. Mudou o critério de cálculo da correção monetária, simultaneamente ao represamento dos reajustes de preços, aumentando a remuneração real das aplicações financeiras, ampliando o espaço para a colocação de títulos da dívida pública, permitindo realizar uma política monetária mais restritiva. Nessa lógica, a conseqüente elevação dos juros, por sua vez, contribuiria para conter a demanda privada. Como o reajuste da taxa de câmbio passou a seguir o mesmo critério de cálculo que a correção monetária, a mudança também ampliou a remuneração dos exportadores. Ou seja, esperava-se refrear a demanda interna (principalmente via contenção do gasto público), reduzir o patamar inflacionário e promover as exportações, realizando conjuntamente o ajuste interno e externo.

O congelamento de preços reduziu o índice da inflação de 12.7% em março para 7.2% em abril. A alteração na política cambial e na correção monetária também contribuiriam para a sua redução e o aumento da confiança na gestão econômica do governo. Mas, já em julho o índice de inflação (8.9%) demonstrava o fracasso dessa tentativa, alcançando 14% em agosto. Essa tentativa de congelamento acarretou o aumento da defasagem dos preços do setor público e das pressões contra o governo e das tensões dentro da equipe econômica, como na disputa entre Dornelles, Fazenda e João Sayad, Planejamento. Ocorreu aumento do número de greves em 1985, com a luta por indexação plena dos salários como a principal reivindicação e tendo a greve nacional dos bancários o maior destaque.

Mesmo que contendo provisoriamente a espiral inflacionária, o represamento dos preços públicos em um contexto de escalada da taxa de juros e ajustes cambiais maiores teria agravado dramaticamente a situação do setor público estatal, aumentando o seu déficit e pressões sobre ele, além de cisões entre áreas do governo afetadas pelos cortes nos gastos. Assim, rapidamente perdeu-se o controle sobre o déficit público e a estratégia de Dornelles teria se tornado politicamente insustentável.

No aspecto político, desde as eleições de 1982, em que as oposições fizeram os governadores em quase todos os estados, se instalaria uma *diarquia* no Brasil, com o poder se originando em dois centros coexistentes e incapazes de impor o seu próprio projeto. Acrescentaria ainda que, mesmo quando as oposições mantiveram a retórica de recusa ao FMI, após a sua parcela mais conservadora assumir o governo da “Nova República”, não se abriram canais efetivos de discussão e gestão de uma política econômica alternativa. O caminho proposto seria um “pacto social”, conforme vislumbrava o Governo Sarney, mas que se caracterizaria, em suas várias tentativas, pela inexistência de vontade de ceder efetivamente alguma coisa por parte da classe dominante, cuja vontade era expressa através de políticos e lideranças empresariais. Assim, as negociações que poderiam conduzir a algum “consenso mínimo” em torno de temas como estabilização, crescimento econômico, reajuste de preços e salários etc., fracassaram na década de oitenta, em função da intransigência política da classe dominante e seus representantes. O Partido dos Trabalhadores, já naquele momento o principal partido de esquerda, e a Central Única dos Trabalhadores, a principal central sindical, eram apontados como “radicais” e “intransigentes”. Entretanto, havia uma disposição para a negociação. Mas para PT e CUT, as condições de “conciliação” ou “pacto social” rebaixariam demais as demandas que representavam, após anos de lutas e confrontos diretos, que eram consideradas inaceitáveis. Para que essas propostas pudessem ser aceitas por PT e CUT foi preciso a vitória política-eleitoral das classes dominantes em 1989 e a hegemonia do neoliberalismo na década de 1990.

Considerações Finais

O processo histórico brevemente descrito acima inclui alguns dos capítulos mais tristes para os trabalhadores no Brasil. Foi uma tragédia. Ou uma sucessão de tragédias, não obstante as mais diversas formas de organização, luta e resistência. E algumas vitórias.

A linha política adotada pelo PCB a partir da “Declaração de Março de 1958” e das resoluções do V Congresso (1960) resultou no estabelecimento de uma “aliança estratégica” com a “burguesia nacional”, na primeira etapa do que deveria ser uma revolução nacional e democrática. Não se trata de fazer aqui nenhum juízo de valor ou julgamento das escolhas do PCB. Mas ressaltar que a existência da referida “burguesia nacional” enquanto aliada na luta anti-imperialista e nacional, nunca passou de um mito. A burguesia no Brasil optou por uma associação ao imperialismo e abdicou de parte da determinação interna no processo de acumulação e selou a sua dependência, notadamente em relação ao capital estadunidense, como um sócio menor.

Florestan Fernandes, através da profunda análise em “A Revolução Burguesa no Brasil” desmistifica definitivamente a linha etapista - a “esperança” em uma possível aliança com uma burguesia nacional - e a reprodução de uma revolução burguesa “clássica”. No Brasil, diferentemente de outros países, nunca houve uma corrente ou partido radical liberal-democrático burguês. Mesmo o surgimento tardio de uma social-democracia mostrou-se muito mais contido e farsesco do que a sua matriz.

A economia política dos governos brasileiros, notadamente no período ditatorial (1964-1985) aprofundam e escancaram uma condição de subordinação da nação aos interesses externos, enquanto o trabalho e os recursos voltados para o mercado interno aparecem como residuais aos olhos das políticas públicas. O Estado é capturado e utilizado integralmente a serviço do capital através da violência. Com a crise da dominação, há uma mudança de articulação de frações da classe dominante que buscam a adoção de um novo modelo neoliberal, em que o controle se torna ainda mais subserviente ao mercado e ao processo de acumulação capitalista, com a redução de direitos dos trabalhadores e gastos sociais. Essa nova etapa foi iniciada com o governo Collor e consolidada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso e perdura até hoje. Os governos petistas de Lula e Dilma (2003-2016) buscaram retomar a conciliação nacional, com garantia de alguns direitos trabalhistas e sociais, políticas sociais compensatórias, investimentos públicos que reduzissem a fome e a miséria, em Educação, Saúde, Infraestrutura, o que não foi pouca coisa. Foi muito importante, sobretudo quando comparado com os outros governos e com o que ocorreu após o Golpe de 2016. Mas foi também, como resultado dessa “conciliação”, de recursos públicos direta ou indiretamente destinados ao setor privado, de continuidade do processo de desindustrialização e um período de crescimento acompanhado com a financeirização de amplos setores. Neste sentido, acreditar na possibilidade de uma reedição do nacional-desenvolvimentismo não passou de uma ilusão. A crença momentânea de um “imperialismo tardio” do Brasil, não passou de uma miragem...

É preciso a compreensão das contradições desse processo histórico e das forças antagônicas que colaboram para manter a estrutura perversa do poder tanto internamente como globalmente. A compreensão dessas relações de poder e sua hegemonia, para além dos discursos, é fundamental para a construção de um futuro a ser determinado pela sociedade – pelos trabalhadores, sejamos claros – no Brasil.

Artigo recebido em 30.3.2022

Aprovado em 19.5.2022