

Crise político-econômica: as raízes do impasse

GUILHERME LEITE DA SILVA DIAS

e **BASILIA MARIA BAPTISTA AGUIRRE**

É cada vez maior o número das opiniões convergentes a respeito da forma da crise pela qual vem passando o Brasil. Tais concordâncias, quanto à natureza e à forma, não necessariamente implicam em concordâncias a respeito das medidas que deveriam ser tomadas. Todos concordam que há a necessidade do controle do déficit público, da abertura do País ao comércio externo, da eliminação de reservas de mercado indiscriminadas, da retomada do crescimento, inclusive como forma de solução do problema do déficit externo, da reestruturação do mercado financeiro, como instrumento da política de estabilização e de qualificação do setor financeiro, face às exigências da retomada do crescimento, entre outras (não tão) importantes questões.

Mas as concordâncias terminam no diagnóstico da forma e das medidas, em termos genéricos, a serem tomadas. Quando se questiona mais de um analista da realidade nacional sobre como deve ser encaminhada a abertura ao comércio internacional, as propostas que surgem são razoavelmente desencontradas. Para um, pode haver a necessidade da liberação do câmbio e de restringir ao mínimo (mínimo este quase inexistente) a imposição de tarifas. Para o outro, pode ser que seja necessária a definição de tarifas compatíveis com algum projeto de crescimento que favoreça determinados produtos, enquanto que prejudique outros, sem que se abdique da possibilidade da utilização da taxa de câmbio como instrumento de política econômica.

O exemplo do comércio externo é apenas um dentre muitos outros que podem ser apontados. Torna-se um evidente paradoxo o fato de haver concordância quanto à forma da crise e às medidas genéricas a serem adotadas, quando, simultaneamente, o mesmo não ocorre quanto à prática que deve ser seguida.

É sempre possível argumentar tratar-se de divergências ideológicas, o que se pode traduzir por ausência de explicação melhor fundamentada. A instância ideológica deve aparecer na argumentação com o

parceiro, mesmo que privilegiado, das contradições existentes na sociedade, para que, ao consubstanciar-se em idéias que orientam processos, o faça de forma eficiente. Deste modo, o "core" de qualquer explicação deve estar sedimentado no diagnóstico dos conflitos existentes na sociedade, por ser o que dinamiza e orienta qualquer processo.

Tendo como princípio o que foi colocado no parágrafo anterior, este texto vai se debruçar na questão relativa à aparente concordância de diagnósticos existentes, hoje, a respeito da crise brasileira e da incapacidade de sua administração que a nossa sociedade, tendo no Estado seu articulador principal, vem demonstrando ao longo da década de 80. Para tanto, em primeiro lugar, apresenta-se o que, hoje, considera-se ser, consensualmente, um diagnóstico da crise. Na seqüência, é analisada a dinâmica das relações que se estabeleceram na segunda metade da década de 60, observando como tais relações se alteraram ao longo do processo de acumulação da década de 70. Neste, o que deve ser analisado é como se formaram as alianças sociopolítico-econômicas, que deram sustentação ao regime autoritário brasileiro, de 1964 a 1985, e como tais alianças vão sendo transformadas, em função dos mais variados fatores, entre os quais as conjunturas externas e as alterações nas relações de poder entre os parceiros, de modo a alterar a trajetória pre-estabelecida. Finalmente, ensaia-se uma interpretação da atual crise nas esferas política e econômica da sociedade, apontando-se para a importância da solução das questões centrais, sem a qual quaisquer medidas estariam fadadas ao fracasso.

É importante, desde já, chamar a atenção para o fato de que "a solução das questões centrais" não implica necessariamente a implementação de algum "plano de estabilização" ou "pacote econômico contra a hiperinflação", quando o Estado toma algumas iniciativas e com isso desencadeia uma série de reações que alteram o desenrolar dos acontecimentos. Na verdade, o impasse criado pela situação econômica pode, muito provavelmente, ter sua solução encaminhada pela própria crise. Ou, dito de outra forma, a omissão no combate à hiperinflação, por parte das autoridades econômicas, pode ser planejada. Por outro lado, existindo condições políticas, um combate preventivo à hiperinflação pode ser adotado, com grande sucesso. O governo Collor, empossado no auge de uma crise hiperinflacionária, preferiu este último caminho. Não restam mais dúvidas, agora, da falta de consciência política. Marchas e contramarchas ainda caracterizam a nossa política de estabilização; este tema será assunto de especulação no final do artigo.

A configuração da crise

O marco histórico inicial deste ensaio é a Revolução de 64, quando, com a formação de uma aliança ampla, e sem compromisso, da burguesia nacional, internacional e do Estado brasileiro, foi descartada a via populista de desenvolvimento econômico, que havia atingido seu auge no governo Jango Goulart. Não cabe neste texto, nem é seu propósito, adentrar as causas da mudança de trajetória política da sociedade brasileira do populismo democrático para o elitismo autoritário, mesmo porque isto já foi analisado cuidadosa e extensamente por competentes pesquisadores (Martins, 1985, O'Donnell, 1982, entre outros).

O ponto importante a ser retomado é que, em março de 1964, existiram condições materiais favoráveis à formação de tal aliança ampla, que permitiram a tomada do poder. A crise econômica, à época, caracterizava-se por uma insuficiência de demanda efetiva que se refletia em uma alta taxa de ociosidade produtiva das indústrias de bens de consumo duráveis, implantadas na etapa de substituição de importações destes bens. Isto inviabilizava o retorno e a valorização do capital invertido naquele processo. As causas desta insuficiência de demanda efetiva são bem conhecidas e podem ser resumidas pelo modelo de crescimento econômico concentrador seguido pelo País, que não permitia a ampliação do mercado consumidor (Tavares, 1972, Serra, 1982).

Uma das formas de viabilização destas indústrias seria a incorporação, ao mercado de bens de consumo duráveis, dos segmentos sociais que não tinham acesso a ele em função de um nível de renda insuficiente para demandar tais bens. Esta via, entretanto, segundo Tavares (1972), era economicamente incompatível com o modelo concentrador de desenvolvimento, pois a redistribuição funcional da renda, necessária para ampliar o mercado, se efetuada no momento em que as indústrias enfrentam problemas de realização, não permitiria manter a taxa de lucro em níveis compatíveis com o retorno exigido pelo capital. O problema distributivo que se refletia na realização do capital, assim como apontado por Tavares, foi resolvido pelo endividamento das famílias, no presente, através do comprometimento da renda futura. Logicamente, esta alternativa de viabilização do capital, a curto prazo, supunha que o problema redistributivo necessitaria ser solucionado no futuro.

Um outro problema que surgiu a partir do início da década de 60 foi o relativo à continuidade do processo de substituição de importações. Tal processo havia progredido bastante até o final da década de 50,

mas faltava muito para se atingir um nível próximo da autarcia econômica. Este objetivo estava implícito na forma como se processou a substituição de importações no País, especialmente na década de 70. Faltava toda a indústria pesada de bens intermediários e a de bens de capital. Se nem ao menos a valorização do capital invertido na indústria de bens de consumo duráveis estava sendo atingida, como pensar em dar continuidade ao processo de substituição de importações, ainda mais levando-se em consideração o esforço que deveria ser feito nesta nova etapa, que, relativamente às anteriores, era muito mais intensiva em capital? Em resumo, o que prevaleceu foi a alternativa concentradora, mais uma vez. Em termos econômicos, qual foi a configuração da solução proposta?

Em primeiro lugar, promover um esquema de financiamento global do sistema. O que foi realizado com a montagem de um sistema financeiro que executasse três grandes tarefas. A primeira, permitir a utilização da capacidade ociosa da indústria implantada. A segunda, realizar a captação de poupança necessária para a continuidade do processo de substituição de importações. A terceira, promover a modernização da agricultura através do financiamento subsidiado.

Em segundo lugar, não permitir que as reivindicações sociais barrassem a consecução dos objetivos, ao exercer pressões por melhorias nas condições de trabalho e vida e, eventualmente, obtendo-as, ou ainda, desestabilizando politicamente o regime. A repressão política, a intervenção em sindicatos e o arrocho salarial, inicialmente, e a política salarial, posteriormente, conseguiram impedir elevações da massa salarial e, em muitos períodos, rebaixá-la.

Em terceiro lugar, através de uma ampla reforma tributária, realizar grandes transferências intersetoriais de renda, como o crédito fiscal às exportações, em lugar de uma desvalorização real do câmbio e o crédito subsidiado para as atividades elencadas como prioritárias à continuidade do processo de crescimento. A administração destas transferências de renda tendia a aumentar, naturalmente, o poder central, uma vez que elas chegaram a concentrar um terço da poupança nacional em mãos do Estado.

Entre 1968 e 1973, o País viveu o chamado *milagre econômico*, experimentando taxas de crescimento econômico superiores às que a maioria dos países industrializados jamais havia tido. A indústria de bens de consumo duráveis deixou de exibir capacidade ociosa, o setor financeiro apresentou crescimento acelerado e consolidou-se como o agente financiador do sistema, e iniciou-se a nova etapa do processo de cres-

cimento econômico. Em meio à euforia reinante, algumas vezes procuravam chamar a atenção do País para algumas contradições inerentes ao modo de crescimento, sem, no entanto, obter grande audiência. Dentre estas merece destaque Tavares, na sua série de artigos sobre o setor financeiro, especialmente o escrito em 1971, onde apontava as contradições do crescimento acelerado e peculiar do sistema financeiro brasileiro.

Resumindo, grosseiramente, o argumento de Tavares, apenas para chamar a atenção aos pontos de interesse para este ensaio, naquele artigo a autora questionava a capacidade de o setor financeiro arcar com a responsabilidade de sustentar financeiramente o projeto da nova etapa de substituição de importações. A desconfiança originava-se, em primeiro lugar, no crescimento aparentemente desproporcional do montante de serviços prestados, medido pelo volume de empréstimos do sistema bancário ao setor privado em relação ao crescimento do produto.

Além disso, e mais importante, a autora considerava que, na forma como havia sido montado, o setor financeiro não teria condições de bancar os empréstimos necessários para os investimentos de longo prazo, que a implantação das indústrias pesadas de bens intermediários e de capital necessitava. Isto porque a estrutura do setor financeiro nacional havia sido montada e estava se tornando cada vez mais rentável, com empréstimos de curto e médio prazo. Este talvez tenha sido o principal determinante da elevação da captação externa, que no período acumulou um montante de reservas superior a 6 bilhões de dólares (Cruz, 1980). É interessante relembra que os créditos externos captados anteriormente a 1974 possuíam prazo de amortização de no mínimo 8 anos. Um último ponto interessante, colocado pela autora, ainda neste artigo, era o relativo a possíveis conflitos entre os capitais produtivo e financeiro. A argumentação era de que a proeminência que vinha sendo assumida pelo setor financeiro poderia gerar choques de interesse com o capital industrial. As desconfianças de Tavares relativas ao setor financeiro são materializadas pelo desenrolar dos acontecimentos pós-74.

A desaceleração do crescimento econômico, paralela à crise do petróleo em 1973, segundo Silva (1979), cria as condições para que o período entre 74 e 77 seja aquele onde: "... o setor financeiro deu autonomia à crise engendrada pela queda da eficiência marginal do capital em 73/74, a qual, por sua vez, decorre em larga medida e por vias indiretas da questão distributiva" (Silva, 1979, p. 20). A explicação para a afirmativa acima está na peculiaridade do mercado financeiro nacional, que Silva qualifica como frágil perante as necessidades do País. Para este

autor, as principais características do mercado de capitais brasileiro, em 1974, estão associadas à coexistência de três tipos básicos de contratos, que eram os seguintes:

- um sistema de contratos em termos reais, onde a correção monetária era *a posteriori*. A este mercado estavam submetidas algumas operações fiscais e financeiras do governo;
- um sistema de contratos em termos nominais, onde operam as instituições financeiras privadas e as agências bancárias governamentais;
- finalmente, um sistema que utiliza moeda estrangeira. Este tem as seguintes peculiaridades, segundo Silva:
 - taxa de câmbio não-flutuante;
 - contratos em moeda estrangeira só podem ser realizados com autorização do Banco Central, e este assume o risco da existência ou não de reservas, à data de vencimento das parcelas contratadas;
 - apenas instituições financeiras e grandes empresas podem operar neste mercado. Caso as instituições financeiras não encontrem tomador doméstico, elas podem aplicar este recurso em LTN ou devolvê-lo ao Banco Central, que, então, se responsabiliza pelo pagamento de juros e outros encargos do contrato.

Nestas condições, o mercado de capitais brasileiro apresentava uma dicotomia. De um lado, uma parcela do governo operando em termos reais, na captação e com crédito subsidiado na aplicação. De outro, o mercado privado recusando-se a captar recursos em termos reais. Esta dicotomia se manifesta de forma contundente na fixação da taxa de juros, que em situação de redução da atividade produtiva e, portanto, da demanda por crédito, não cai abaixo do patamar fixado pelas captações reais. Ao mesmo tempo, existem oportunidades de obtenção de crédito à taxa de juros real negativa, pois o governo trabalha como se fosse possível operar com *spread* negativo.

O movimento que é produzido nesta situação é muito bem descrito por Silva, ao afirmar: " Isso, por sua vez, provoca amplos movimentos de recursos financeiros entre instituições e instrumentos de captação de poupança, a uma velocidade capaz de comprometer seriamente a liquidez das instituições financeiras que operam primariamente no mercado de contratos em cruzeiros e das empresas que mantêm débitos em termos reais" (Silva, 1979, p. 35). O desequilíbrio provocado nos segmentos real e nominal do mercado de capitais é de molde a estabelecer um excesso de oferta, no lado real, e um excesso de demanda, no lado nominal. As autoridades monetárias passam a expandir a liquidez primária para impedir uma cadeia de insolvência. Em função das

inúmeras linhas de crédito e do acesso fácil aos recursos externos, esta expansão primária torna-se automática.

É interessante lembrar que tanto a criação das linhas de crédito subsidiado quanto o acesso facilitado ao recurso externo são expedientes que foram introduzidos pelo Estado como forma de manter o sistema financeiro, criado entre 1964 e 1967, funcionando. O desajuste externo criado pelo choque do petróleo não foi sucedido de um ajuste interno; ao contrário, o governo iniciante resolve dizer não à recessão (Reis Velloso, 1986), e dar continuidade ao processo de substituição de importação, partindo para o desenvolvimento da indústria de bens de capital e de insumos pesados. Porém, isto não poderia ser feito antes que se procedesse ao ajustamento externo e, para tanto, a manutenção do sistema financeiro nacional funcionando, captando externamente, era condição *sine qua non*. É certo que a estatização da dívida externa é um processo que se estende ao longo da década de 70 como um todo mas, entre 1974 e 1975, a parcela de contribuição do setor privado ainda era muito grande para que o Estado pudesse prescindir dela.

Pelo que foi discutido até este ponto, fica claro que em 1974 tinham sido solucionados os problemas relativos à capacidade instalada ociosa, que fora iniciada na nova etapa de substituição de importações, mas havia indícios de que a montagem da estratégia de desenvolvimento possuía brechas, suficientemente grandes, para colocar problemas complicados à sua consecução. Sendo que estes eram: uma equação distributiva sem solução e uma organização do financiamento interno que determinava uma inexorável tendência à elevação do déficit público. Este, por sua vez, enquanto encontrava condições de financiamento externo favoráveis, não representava perigo imediato.

Um outro problema que se tornou cada vez mais claro, com a passagem do tempo, foi: qual é o papel do capital produtivo no esforço de substituição de importações? Uma parceria com a qual se poderia contar, com certeza, até o final da década de 60, era aquela entre o Estado e o setor produtivo nacional. A tradição do nosso desenvolvimento econômico colecionava exemplos de sucessos desta parceria, e o fato de a Revolução de 64 ter contado com o amplo apoio do empresariado nacional indicava que ela ainda teria muitos frutos a oferecer à sociedade brasileira. Contudo, esta situação começa a se deteriorar a partir do início do milagre econômico. Já em 1970, Tavares e Serra (1972) chamavam a atenção de seus leitores para o seguinte aspecto: "Na atual etapa de desenvolvimento capitalista da economia, o Estado brasileiro não tem, ao contrário do que ocorria em épocas anteriores, maiores compromissos com a chamada burguesia nacional ou com es-

quemias de tipo populista" (p. 178). Ou seja, já àquela época era visível a fraca incorporação do capital produtivo nacional ao esforço de substituição de bens de capital da indústria pesada.

O capital industrial externo, por sua vez, até 1973, participou de tal esforço, mas as alterações do padrão tecnológico e financeiro das economias industriais, pós-ajustamento ao choque do petróleo, vão tornando cada vez menos atrativas as alternativas de investimento que compunham a nova etapa da substituição de importações da economia brasileira.

A legitimidade perdida

O resultado concreto destas tendências é que a partir de certo momento, que didaticamente pode ser localizado em torno do ano de 1974, o Estado brasileiro se vê praticamente só para executar o projeto programado para a década de 70 e que já se encontrava em andamento. O Estado brasileiro, desde a Velha República, vinha, crescentemente, participando da orientação da economia nacional, fomentando, organizando, apoiando. Quando ele fica só para empreender um projeto de substituições de importações, ele vai se tornando empresário. Esta é a característica peculiar do esquema de investimentos da segunda metade da década de 70. Em função da reorganização de interesses que permeia o processo econômico da primeira metade da década de 70, inaugura-se na segunda metade um novo esquema de acumulação, onde o Estado, apoiado no sistema financeiro, que o próprio Estado alimenta e que é por ele alimentado, age de forma independente da sociedade como um todo. Ocorre um descolamento do Estado em relação à sociedade em geral. Tanto do capital produtivo, de qualquer fonte, quanto do trabalho. O Estado assume o papel de empresário porque, além de executar, de fato empreende os projetos. Mas não apenas um Estado empresário, um Estado empresário auto-suficiente.

A consciência da solidão, possivelmente, aflora entre os detentores do poder em 1974, com a retumbante derrota eleitoral da ARENA. O regime político consolidado em 68 vai para as eleições de 1974 certo de que sua vitória estava garantida em função do: (1º) excelente desempenho econômico obtido entre 1967 e 1973; e (2º) firme propósito do presidente recém-empossado de realizar a abertura democrática, mesmo que de forma lenta, gradual e segura. Foram as eleições menos controladas desde 64. A propaganda eleitoral na televisão foi livre e não houve constrangimentos a eleitores como em 1970. A derrota obrigou o executivo a repensar sua estratégia de abertura e deu margem a um fortalecimento dos segmentos alinhados com a chamada "linha dura".

Duas alterações de rota principais podem ser atribuídas a esses acontecimentos. A primeira era a de que o deslançar do processo de abertura teria de aguardar a neutralização dos segmentos pertencentes ao governo que eram contrários a sua realização. A segunda era a necessidade de cooptação de determinados grupos da sociedade brasileira, para que a fase em que o processo de substituição de importações se encontrava não sofresse solução de continuidade.

A engenharia política requerida para se atingir os objetivos governamentais era de fato complexa. A política interna das Forças Armadas era favorável a um aprofundamento do processo de substituição de importações, uma vez que aumentava o grau de autonomia da estrutura industrial-militar, porém contrária a um processo de abertura acelerado. Os industriais nacionais eram favoráveis à abertura democrática, pois com ela vislumbravam a possibilidade de poder influir mais nas decisões de investimentos nacionais. Os trabalhadores queriam a abertura, como meio de poder reivindicar livremente seus direitos trabalhistas e influir nas decisões de política salarial, o que seria incompatível com o projeto de investimento do II PND, o qual requeria uma contenção do consumo, como meio de potencializar a captação de fundos necessários à realização dos investimentos planejados.

A nova substituição de importações tinha como característica principal a eliminação da dependência externa quanto a bens de capital e insumos pesados. O crescimento de 67 a 73 havia sido baseado numa conjuntura internacional bastante propícia. Neste período, as relações de troca externas foram extremamente favoráveis. Porém, mesmo antes da crise do petróleo, nossa economia já começava a sentir os efeitos de uma inversão da tendência das relações de troca internacionais (Malan e Bonelli, 1977). A crise do petróleo veio reforçar intensamente esta reversão da tendência. A eliminação da dependência externa requeria a produção interna dos produtos citados acima.

Encetar a produção de bens de capital e insumos pesados significava oferecer determinadas condições especiais para a produção de tais produtos. Desde meados da década de 50, os bens que tinham proteção institucional, seja através de incentivos fiscais ou creditícios, proteção tarifária ou extratarifária, eram os bens de consumo duráveis. Havia a necessidade de substituir a proteção dos bens de consumo duráveis pela dos de capital e insumos pesados. Isto significava introduzir profundas alterações em todo o arcabouço de medidas de política econômica construída ao longo de mais de duas décadas. Mais concretamente, isto significava destruir uma rede de compromissos baseados em interesses econômicos específicos que permitiam as transferências de renda neces-

sárias para a sustentação do processo de substituição nos moldes em que ele havia sido arquitetado, na fase da substituição dos bens de consumo duráveis. Paralelamente a esta destruição, havia a necessidade da construção de uma outra rede de compromissos, que agilizasse as transferências de renda necessárias para a implantação da indústria de bens de capital e de insumos pesados.

A indústria de bens de consumo duráveis implantada no final da década de 50, e expandida durante o milagre, concentrava-se no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. Certamente, esta seria a região que mais veementemente protestaria contra eventuais eliminações de proteção à indústria de bens de consumo duráveis. A opção concreta do II PND por uma industrialização menos concentrada, em termos regionais, vinha ao encontro de aspirações regionais antigas e atendia perfeitamente aos reclames de alguns dos críticos dos processos de industrialização pelos quais o País havia passado até então. Ela também possibilitava um apoio político mais sólido de segmentos da sociedade, que não possuíam compromissos com a indústria instalada entre Rio de Janeiro e São Paulo.

Uma complicação adicional era a de que o montante de capital necessário para esta nova fase era muito mais elevado do que o que foi necessário nas fases anteriores. Indústria siderúrgica, petroquímica, energia nuclear eram projetos que requeriam um fôlego muito maior do que para tudo que havia sido feito no País até este momento.

Retomando, o quadro de alianças políticas existente em 1974, grosso modo, poderia ser descrito como sendo composto do capital externo, tanto de risco quanto de empréstimos, do capital financeiro nacional, das grandes empreiteiras e do Estado. O capital produtivo nacional, que havia sido beneficiado pelo milagre, certamente não seria aquele que se beneficiaria da nova etapa de substituição de importações, visto a iniciativa privada não dispor ou não se dispor a reunir os meios necessários para os empreendimentos previstos pelo II PND. Por sua vez, o capital externo de risco retraía-se em face da crise internacional pós-choque do petróleo. Nas palavras de Silva (1979): "À medida que a crise internacional ia se cristalizando em quedas da demanda efetiva, de crescimento e de emprego e na elevação da inflação nas economias de nossos parceiros internacionais, maior era a resistência desses parceiros para implantar projetos, maior o prazo das negociações e maiores as frustrações das empresas que estavam se preparando domesticamente para fornecer materiais para aqueles projetos" (p. 47).

Na ausência do capital externo de risco e do capital externo produtivo nacional, o Estado apóia-se no capital financeiro nacional e nas

grandes empreiteiras, e forma-se uma nova aliança. O pacote de abril de 1977 foi, claramente, uma tentativa de realinhamento das forças políticas, em função de um projeto de abertura acoplado à decisão de seguir adiante na substituição de importações. Porém, tal realinhamento, diga-se de passagem o único possível naquele momento, dados os objetivos, era no essencial incompatível com o próprio projeto de substituição de importações que ainda devia ser finalizado. Ao procurar forças políticas, representantes de oligarquias não-capitalistas, o Estado potencializou o conflito do desenvolvimento.

O desequilíbrio regional da renda exacerba a pressão por uma modernização nas regiões não-industrializadas, quando as oportunidades de investimento industrial são mínimas dentro do quadro existente de proteção. O segmento político que forma a base de sustentação do governo, para a transição lenta, gradual e segura, tem um conjunto de demandas inconsistentes com:

- a) a necessidade de realização de lucro, que gera uma fonte autônoma de alimentação da inflação, dado o estágio do ciclo de investimentos recente (excessivo endividamento das estatais e capacidade ociosa no setor privado de bens de capital);
- b) os interesses da indústria no Sul, contrária à redução dos níveis de proteção da indústria instalada pelos projetos de substituição de importações anteriores;
- c) a sobrevalorização cambial, instrumento tradicional usado pelo Estado para induzir o investimento industrial, retira competitividade internacional de todos os setores exportadores;
- d) a escassez de recursos gerada pela necessidade do financiamento da dívida pública interna. É bom lembrar que a forma tradicional de cooptação das lideranças políticas do Norte-Nordeste era a que trocava incentivos fiscais regionais e sua participação nos investimentos do Sul, utilizando-se dos fundos fiscais (BNH e PIS/PASEP), por apoio parlamentar.

Uma outra questão, não-solucionável no nível dos arranjos políticos do final da década de 70, foi a questão da democratização. A sociedade brasileira, principalmente seus segmentos capitalistas, não estava engajada no esforço estatal. Em situações favoráveis, beneficiava-se, através de financiamentos subsidiados, incentivos fiscais, dentre outros expedientes, porém, o desencadear da crise provocou uma reação do tipo: isto não é comigo, uma vez que não fui eu quem decidiu o rumo dos acontecimentos. Por seu lado, os segmentos trabalhadores da sociedade também não foram indagados a respeito da disposição de realizar os sacrifícios necessários para que durante mais de uma década a quali-

dade de vida da população não apresentasse melhora, e com a crise viesse a piorar. Portanto, nenhum segmento social estava disposto a apoiar o Estado em caso dos acontecimentos se tornarem adversos.

Com a democratização e a reorganização da vida política do País, as demandas insatisfeitas de todos os matizes viriam fatalmente à tona.

A volta do regionalismo ao centro do impasse

As conseqüências da situação descrita, são claramente perceptíveis no início da década de 80. Resumidamente, elas podem ser listadas da seguinte forma:

- a) o elevado déficit público, que passa a ser financiado domesticamente por vias inflacionárias;
- b) crise de valorização do capital investido nos projetos implantados na década de 70, em função da não-realização da produção;
- c) imobilização do Estado, no seu papel de agente principal da transformação produtiva do País, pelos grandes projetos do II PND, recém-terminados e com grande capacidade ociosa;
- d) comprometimento do Estado como agente financeiro da transformação produtiva, em função de um passivo externo de maturidade incompatível com a capacidade de transferência de capital da economia;
- e) nova onda de transformação tecnológica nos países desenvolvidos, deslocando o eixo de competição do controle das matérias-primas estratégicas para o controle de novos processos e escalas mundiais de produção.

Outros elementos conjugam-se a já difícil situação no final da década de 80 e suas conseqüências serão sentidas brevemente. Entre estes provavelmente o mais importante é o fim da poupança externa líquida, que consistia numa contribuição imprescindível ao esforço de crescimento.

Como o Estado brasileiro enfrentou tal situação? Deve-se dizer, em primeira instância, o que todos sabem, ou seja, que o Estado não conseguiu tratar a contento a situação, pois não estava instrumentalizado para tanto. A situação se tornou insolúvel no marco político existente na década de 80, porque ela foi engendrada na própria costura das alianças que deram sustentação à continuidade do projeto de substituição de importações. Isto implica dizer que o *rompimento da crise* é sinônimo de *realinhamento de forças*. Tais forças obviamente deveriam ser: os seguimentos trabalhadores e os setores dinâmicos do empresariado nacional e internacional.

Novos fatos políticos vão complicar ainda mais a já precária situação de financiamento do setor público federal. A posse dos governadores eleitos diretamente em 82 e 86 e a força do movimento municipalista vão reforçar a federalização. A federalização proposta pela nova Constituição tem, além do sentido tradicional de autonomia das novas lideranças políticas, um novo sentido de contestação da distribuição de renda, implícita no último ciclo de investimentos industriais. O Estado Central não consegue impor uma estrutura de preços relativos capaz de realimentar sua capacidade de investimento, perdendo assim a moeda de troca da aliança de 77, e conseqüentemente passa a enfrentar, também, o questionamento do apoio da liderança conservadora das regiões menos desenvolvidas e dos empresários do último ciclo. A crise fiscal é inevitável.

A recomposição de uma nova base fiscal dentro da onda de federalização joga a classe política emergente contra a indústria tradicional protegida, concentrada na região Centro-Sul, pelo aumento da tributação indireta. O que implica na criação de um outro foco de desagregação da nação. Outro aspecto de desagregação interna implícita na elevação do ICM, em especial sobre o setor agropecuário, está na sua incidência regressiva agravando o conflito distributivo e a integração fiscal nacional.

O déficit público, dentro desta nova dimensão política, não pode ser tratado exclusivamente por terapias econômicas. Desconhecendo estas limitações políticas, os responsáveis pela política econômica propõem medidas insustentáveis, dado o acordo de poder em vigência. O pacote de medidas políticas tomadas em abril de 77 parece ter sido subestimado pelos economistas, tão acostumados que estavam com o regime autoritário, mas ao estabelecer um novo pacto de sustentação do governo central, com a ampliação da representação parlamentar das regiões menos desenvolvidas, foi introduzida uma poderosa força conservadora sobre as despesas do Orçamento Geral da União (OGU). Completando o quadro, a representação regional, ampliada pelo pacote de 77 e ratificada pela constituinte, encontra na tecnocracia um parceiro afinado, tornando inviável qualquer proposta de controle fiscal pela via parlamentar.

Do que foi exposto, fica evidente que não existe nada de mais equivocado do que a expressão " falta de vontade política do executivo " para explicar o insucesso das medidas de ajustamento econômico, propostas pelos economistas nos últimos anos. O Estado sustentado por aquela aliança não poderia cometer um ato de suicídio. Caberia à oposição, diante da abertura gradual, formular uma nova aliança onde fos-

sem trocados os exageros da proteção industrial pela abertura de novas oportunidades de investimento. Estas teriam que ser coerentes com o cenário internacional atual, porque temos uma dívida externa a negociar e uma carência de recursos externos, que não são mais disponíveis no sistema financeiro internacional (como poupança externa). A nova aliança teria que:

- a) redistribuir a carga fiscal (um novo acordo regional);
- b) criar novas oportunidades de investimento (nova política industrial);
- c) redistribuir a renda a favor dos assalariados, para ter um alargamento do mercado interno e uma base de sustentação parlamentar suficiente para neutralizar o conservadorismo da estrutura herdada (nova política de rendas).

Quantas décadas perdidas?

Como a hiperinflação poderia ajudar a formação desta aliança? Ou, ao contrário, o controle da hiperinflação depende da organização daquela aliança? Se há concordância no que tange à importância da aliança formada entre o Estado, setor financeiro e oligarquias regionais conservadoras, fica automática a conclusão de que a única forma de ultrapassar a crise é a dissolução da aliança montada e sua substituição por uma da qual façam parte os segmentos produtivos dinâmicos da sociedade. Ao longo da década de 80, observamos o embate constante entre os defensores da ordem vigente e aqueles que desejavam alterá-la. O saldo líquido foi o recrudescimento da crise que assumiu a forma de hiperinflação, porque o conflito estava dentro do acordo de sustentação do próprio Estado. Como já dizia Keynes, a inflação é uma ameaça grave ao capitalismo, ao destruir a referência básica do funcionamento do sistema, que é a moeda. Contudo, numa economia indexada, apesar de alterações nos preços relativos ocorrerem, a inflação por si só não se torna um elemento de dissolução do sistema. Mas a hiperinflação pode acarretar tal efeito.

Enquanto os detentores de ativos financeiros não-monetários se sentem protegidos pela indexação, os demais agentes econômicos podem dar continuidade a suas atividades normais, mesmo havendo prejuízo do ritmo de crescimento e da incorporação de novos segmentos sociais ao consumo de massa. Porém, quando o ritmo de crescimento dos preços impede a formação de um conjunto de preços relativos minimamente estável, a insegurança paralisa toda atividade produtiva e desorganiza o setor financeiro sem alternativas de empréstimos. Cria-se,

também, um impasse definitivo entre as relações do Estado com o setor financeiro, já que este não possui mais capacidade de intermediar o financiamento da dívida pública a curto prazo. Ao sabor das forças de mercado, o resultado mais provável é a diversificação das aplicações do capital financeiro para ativos produtivos e a falência do Estado nas bases em que estava organizado, ou seja, dissolução das bases de apoio de uma determinada forma de Estado. A fuga de capitais é a forma mais radical deste processo, mas que no caso brasileiro não ameaça ainda a integridade do sistema produtivo.

É dentro desta proposta de reorganização do capital produtivo que parece estar o caminho da formação de uma nova aliança que dê sustentação efetiva a um plano de estabilização. Os casos mais recentes (Chile e México), assim como o mais antigo (Áustria), sugerem que maior abertura comercial e integração produtiva sejam novas forças importantes na reestruturação das alianças internas. Na Alemanha de 1923, foi de fundamental importância a ocupação francesa da Alsácia e do Ruhr, desestruturando a poderosa indústria siderúrgica alemã, que dominava o aparelho estatal, abrindo, então, a oportunidade para a reforma monetária no bojo de uma nova aliança política, promovida pela social-democracia. Caso contrário, seguiríamos o exemplo mais recente, da Argentina, ou, o mais antigo, da Hungria, onde vários surtos hiperinflacionários não foram capazes de preparar o caminho para uma nova aliança (no último país, ela foi imposta de fora com a ocupação soviética).

As tentativas de aliança política do atual governo, procurando construir uma base de sustentação suficiente para o desenvolvimento de algum projeto, não têm conseguido sucesso. O que se observa é o ressurgimento das antigas estruturas de alianças herdadas do pacote de 77. Apenas para citar alguns exemplos, podemos lembrar: os CIACs, as diversas iniciativas da Secretaria Regional de Desenvolvimento e o tratamento privilegiado dado aos usineiros. Na retórica da formação do governo e na aproximação com as economias mais desenvolvidas, existem indícios de ruptura. Nas oportunidades, tais como as eleições de 90, onde o presidente poderia ter dado passos mais efetivos rumo à reestruturação política necessária, nada ocorreu. O resultado são ondas de isolamento, quase absoluto, pelas quais recorrentemente o chefe do executivo passa, com a conseqüente paralisia do Estado. Nesta situação, a hiperinflação não deixa espaço para a indefinição, neste sentido, ela pode ser planejada.

Bibliografia

- BONELLI, R. e MALAN, P., "Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", Pesquisa e Planejamento Econômico, agosto de 1976.
- CRUZ, P. D., "Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta", in Belluzzo e Coutinho, "Desenvolvimento capitalista no Brasil". São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983, v. I.
- MARTINS, L., "Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64", RJ: Paz e Terra, 1985.
- SERRA, J., "Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra", in Coutinho, Renata e Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello (orgs.), Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, v.I, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- SILVA, A. M. da, "Evolução recente da economia brasileira", EE, v. 9, nº 3, 1979.
- TAVARES, M. da C., "Auge e declínio do processo de substituição de importações", em Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, RJ, Zahar, 1972.
- TAVARES, M. da C., e SERRA, J., "Mais além da estagnação", in Auge e declínio do processo de substituição de importações, em Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, RJ, Zahar, 1972.
- TAVARES, M. da C., "O sistema financeiro no Brasil", em Coutinho, Renata e Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello (orgs.), Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, v. II, São Paulo, Brasiliense, 1984.
- VELLOSO, J. P. R., O último trem para Paris, R.J., Nova Fronteira, 1986.

Resumo

Explora-se a idéia de que a crise é resultado de compromissos político-econômicos assumidos no início da estratégia de redemocratização e de que estes imprimem uma determinada dinâmica desfavorável aos acordos implícitos nas reestruturações institucionais que poderiam permitir um redirecionamento da atividade econômica. Enfatiza-se o papel das resistências regionais, do conflito de interesses entre a indústria existente antes do II PND e o parque industrial posteriormente implantado e do endividamento externo do setor público. Pergunta-se também até onde existe sinal de ruptura do impasse na retórica do atual governo.

Abstract

Political and economic compromises at the first stage of the current redemocratization process are today strong obstacles to institutional reforms thought to be required in any new growth strategy. The role of regional interests, conflicts between industries in existence before II National Plan of Development and those there after installed and public sector foreign debt are emphasized. A final reference is also made about current government rethoric and effective indicators of any rupture in this scenario of impasse.

Guilherme Leite da Silva Dias e Basília Maria Baptista Aguirre são professores do departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP. Este texto foi elaborado e discutido no âmbito do Grupo de Economia e Política do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP.