# RELAÇÕES ESTADO/BURGUESIA INDUSTRIAL*

GERALDO S. PIMENTEL FILHO**
HUMBERTO HALISON B. DE C. E SILVA***
JOÃO MIGUEL C.S. CASTEL-BRANCO****
JOSÉ MARTINS DA SILVA*****
JOSÉ ROBERTO DE M.R.P. FERNANDES******

*1. Introdução; 2. As origens, causas e limites da industrialização brasileira — a República Velha; 3. A intervenção do Estado e a sedimentação do processo de industrialização nacional — 1930-55; 4. O desenvolvimento, a internacionalização da economia e a crise política — 1955-64; 1. O Estado burocrático-autoritário — 1964-80; 6. Conclusão.*

## 1. *Introdução*

Não foi tarefa fácil realizar um trabalho sobre as relações mantidas entre a burguesia industrial e o Estado, nos últimos 50 anos.

As dificuldades originaram-se, principalmente, da falta de uma bibliografia específica mais ampla sobre o assunto, exigindo, por conseguinte, um bom trabalho de pesquisa. Este foi acompanhado de um pinçamento de textos e trechos encontrados nas publicações que versam sobre industrialização, desenvolvimento econômico, história social, organização dos empresários etc.

Na verdade, transcendendo os aspectos práticos, estes obstáculos funcionaram como um motor incentivador de discussões dentro do grupo, aguçando sua curiosidade sobre o assunto e, conseqüentemente, conduzindo a um aprofundamento das principais questões.

O estudo procurou basear-se em uma questão-chave: por que não vigorou no Brasil o projeto da burguesia industrial, principalmente nos momentos de crise e transição? A tentativa de compreender as razões que possam contribuir para uma resposta a esta pergunta poderia conduzir a caminhos movediços, quais

* Trabalho realizado, em janeiro de 1985, para a disciplina Estado e Sociedade, do Curso de Mestrado em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas, ministrada pela Profª Sonia Maria Fleury Teixeira.
** Engenheiro da Companhia Hidrelétrica do São Francisco — Chesf. (Endereço do autor: Rua Elfego Souza, s.n.° — Bangi — 50.000 — Recife, PE.)
*** Consultor técnico da Secretaria de Administração do Estado da Paraíba. (Endereço do autor: Av. Rio Grande do Sul, 1.599 — Bairro dos Estados — 58.000 — João Pessoa, PB.)
**** Economista do Serpro. (Endereço do autor: SGAN — Quadra 601 — Lote 5 — 70.000 — Brasília, DF.)
***** Assessor da Unidade Central do BNH, Carteira de Saneamento. (Endereço do autor: Av. Chile, 230/17.° andar — Ala Norte — Centro — Rio de Janeiro, RJ.)
****** Assessor da Superintendência do Iplan/Ipea. (Endereço do autor: Ed. BNDES — 11.° andar — sala 9 — Setor Bancário Sul — 70.076 — Brasília, DF.)

sejam: o de centrar a análise num foco exclusivamente econômico — um determinismo mecânico — ou nos aspectos meramente políticos e culturais — um voluntarismo idealista.[1] Dentro dos limites deste trabalho, procurou-se, então, observar as relações entre a burguesia e o Estado por um ângulo que considerasse os aspectos estruturais da formação econômica brasileira e as relações mantidas pelas classes e frações de classe presentes na nossa sociedade. Em outras palavras, o estudo da permanente crise de hegemonia do projeto da burguesia nacional, ao passar pelos determinantes econômicos de sua contínua dependência, frente ao Estado e ao capital internacional, necessita apreender também os pactos, alianças e a ideologia que conduziram e permitiram a consolidação da dominação burguesa de uma forma geral — atualmente caracterizada pela prevalência do capital financeiro — e, em particular, da participação da burguesia industrial nacional no bloco hegemônico.

Teve-se sempre como preocupação básica a realização de uma análise dentro desses contornos, mas, pelas dificuldades já citadas, em algumas ocasiões alcançaram-se os objetivos com mais intensidade que em outras.

Dividiu-se o trabalho em quatro períodos: o primeiro trata da República Velha, onde se procura identificar a forma como se processou a industrialização e os reflexos daí decorrentes. O segundo vai da Revolução de 1930 à morte de Vargas, quando se tenta mostrar a concretização do processo industrializante e a consolidação da burguesia como classe. Uma terceira fase aborda o desenvolvimento e a internacionalização da nossa economia, a partir do governo Kubitschek, e a crise político-institucional de 1961-64. Por último, analisa-se o período pós-revolução de 1964. Procura-se dar um pouco mais de atenção a esta época, realizando, para isto, análises separadas da composição econômica, das alianças, da ideologia e das relações do Estado com a burocracia. Em seguida, conclui-se com alguns questionamentos a respeito do momento atual.

É fundamental salientar a importância das aulas precedentes a este trabalho. Sem a estruturação teórica adquirida ao longo do curso, a realização deste estudo teria sido praticamente impossível.

## 2. *As origens, causas e limites da industrialização brasileira — a República Velha*

A economia colonial definia-se como altamente especializada e exportadora. Era, ainda, complementar à economia metropolitana, pois importava todos os produtos manufaturados, já que as leis existentes na época impediam qualquer atividade de produção, por menor que fosse a indústria, fazendo com que tudo fosse importado da metrópole.

Somente a partir do século XIX é que essas leis foram revogadas e teve início o incipiente desenvolvimento da pequena indústria.

Assiste-se, a partir desta época, ao aumento do poder por parte da elite agrária cafeeira, devido ao fato de a quase totalidade das exportações ser feita por ela. Este desenvolvimento da capacidade de exportação sobressai-se

[1] Esta é uma observação feita, entre outros, por F. H. Cardoso, Prestes Motta e Luciano Martins, Boschi e Eli Diniz.

em função da decadência dos antigos produtores de cana-de-açúcar e dos produtores de borracha, que viam suas exportações caírem em função da abertura de novos pólos produtores em pontos mais estratégicos para o mundo consumidor ocidental e devido à decadência do sistema escravocrata.

Desta forma, as relações entre governo e as elites cafeeiras eram perfeitas. Eram estas que provocavam a abundância de divisas que permitiam importar praticamente tudo o que se consumia no país, além de gerarem grande volume de impostos advindos da exportação do café e da importação dos produtos manufaturados. Estas relações prosseguem mesmo com a queda da Monarquia e implantação da República, visto que o processo exportador se mantém.

O governo republicano, composto essencialmente por uma elite de intelectuais e políticos, formava como que um pacto com o setor cafeeiro. No entanto, é por intermédio de Rui Barbosa, como ministro de governo do M.al Deodoro da Fonseca, que começam a aparecer as primeiras manifestações entre industriais, banqueiros nacionais e comerciantes, em favor de uma política econômico-financeira que mudasse o sistema vigente, orientando-se, desta forma, o desenvolvimento nacional através da burguesia industrial.

É importante salientar que a economia cafeeira predominou totalmente no final do século passado, servindo como mola impulsionadora de preparação do desenvolvimento industrial e fonte de criação de uma nova força de trabalho remunerada.

Essa força de trabalho, em função da rudeza do serviço e dos desenganos do campo, começou cada vez mais a ser atraída pela cidade, pois acreditava que nela o emprego e o salário seriam mais constantes e condizentes. Isto provocou uma fuga dessas famílias do campo para povoar principalmente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, agravando problemas urbanos tais como saneamento, educação e habitação. Os governos, que até essa época não tinham tido preocupação com os problemas sociais, passaram a considerá-los em suas agendas.

O crescimento demográfico, acentuado a partir de 1870, somado às pressões populares, forçou a implantação de alguns serviços básicos, que começaram a ser feitos pelos imigrantes e migrantes.

A rápida urbanização dos dois principais centros do país, São Paulo e Rio; a crescente disponibilidade de mão-de-obra assalariada; a execução, por parte do Estado, de alguns serviços básicos; a emergência de uma classe média trabalhando em atividades ligadas ao setor exportador; a disponibilidade do excedente gerado na produção do café e a imigração de italianos e alemães com pequenas poupanças deram as condições para que a industrialização surgisse no Brasil republicano.

Segundo pesquisa feita em 1885, já existiam 13 fiações de algodão, uma fiação de lã, quatro fundições e um maior número de serrarias, só na cidade de São Paulo. Em 1895 mais de 100 firmas já utilizavam energia mecânica. No início do século XX e segundo levantamentos de indústrias, em 1901 já havia 170 fábricas, das quais 50 contavam com mais de 100 operários e, ainda segundo levantamento de 1907 efetuado em São Paulo, havia 326 indústrias com mais de 24 mil operários.[2]

[2] Teixeira, Francisco M. P. & Dantas, José. *Estudos de história do Brasil.* São Paulo, Moderna, 1974.

Se levarmos em consideração que em 1872 São Paulo possuía 23 mil habitantes, chegamos à conclusão de que as populações urbanas estavam em rápido crescimento, gerando uma quantidade de pequenas indústrias que iriam suprir tanto as necessidades dessa população urbana como da rural.

Segundo Warren Dean,[3] já no início do século produziam-se telhas, algum cimento, pregos, canos de cerâmica, madeiras serradas, chapas de vidro e material de encanamento para a construção civil. Em outras áreas produziam-se cerveja, bebidas, doces, sapatos, caldeiras, tecidos, móveis, farinhas, panelas, chapéus e uma quantidade de outros produtos até então importados.

Grande parte do impulso para essas indústrias foi dado, como já dissemos, por Rui Barbosa, que incentivou a formação de companhias através de subsídios provenientes da emissão de dinheiro gerado por empréstimos internacionais para subsidiar a má fase da economia cafeeira de exportação.

A evolução desses setores de produção passou a ter características de um surto industrial, quer pela rapidez do crescimento, quer pelos amplos setores que atingia.

A prova da manutenção desse crescimento foi que de 1909 a 1913 houve um aumento de 125 mil toneladas métricas de importação de produtos de ferro.

Este início de industrialização foi também incrementado pelo capital exportador, a partir do momento em que a taxa de acumulação financeira ultrapassou a taxa de acumulação real. Desta forma, esta liberou capital para investimentos em atividades industriais. Os riscos mais elevados a que estavam sujeitas as atividades industriais eram compensados em parte pela expectativa de lucros excepcionalmente altos. Ao mesmo tempo, os fazendeiros viam com bons olhos certas atividades industriais, tais como a exportação de carne, porque existia a possibilidade de criar gado, utilizando as suas terras inúteis para o plantio de café.

Pode-se afirmar que as elites industriais começaram, na realidade, a ser favorecidas a partir do momento em que começou a haver um corte nas importações, em função do déficit comercial da balança, provocado pela queda do preço do café exportado. Esta mudança não ocorreu somente através do estancamento da concorrência feita pela importação, mas também do surgimento da necessidade de investir na infra-estrutura básica, criando, dessa forma, um mercado para a pequena indústria nacional.

O capitalismo industrial surge a partir do momento em que a economia cafeeira se assenta em relação capitalista de produção, gerando, com isto, os pré-requisitos fundamentais para o surgimento do capitalismo industrial. Segundo Fernando Henrique Cardoso,[4] antes de surgir como empresário industrial, o capitalismo já existia, nesta mesma qualidade de capitalista, como comerciante, como plantador ou como financista e, como tal, criava as condições para a implantação do regime capitalista de produção industrial. Este capital industrial despontou no instante do auge exportador da oligarquia cafeeira.

Entretanto, este crescimento industrial nem sempre teve o total apoio de todos os governos da República Velha.

[3] Dean, Warren. *A industrialização de São Paulo (1880-1915)*. São Paulo, Difel, 1969.
[4] Cardoso, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964.

Com Prudente de Morais, que governou a partir de 1894, a pequena indústria sofreu por falta de apoio, já que foi uma fase de governo das oligarquias, onde dominavam os produtores e exportadores de café, assumindo, por isso, a liderança das demais frações das classes senhoriais. A classe média foi isolada e, sem base política, condenada a gravitar, sofrendo em função dos efeitos de uma política econômica que atirava ao consumidor os ônus cada vez mais pesados da valorização do café.[5]

Nesta época, formaram-se acordos entre as oligarquias governantes dos planos federal e regional, através da chamada "política dos governadores". Deste bom entendimento é que surgiu a expressão "política café-com-leite". Por isto a política econômica foi voltada para os interesses dos cafeicultores, dos bancos, das finanças internacionais, sacrificando qualquer possibilidade de desenvolvimento industrial interno a curto prazo.

Com a subida de Campos Sales à presidência, eleito pela ala radical dos liberais, a política caracterizou-se pela intransigente defesa do velho sistema colonial. Seu objetivo era exportar tudo quanto se pudesse produzir em melhores condições que os outros países e importar tudo quanto eles pudessem produzir em melhores condições que o Brasil.[6]

Esta política seguida por Campos Sales enfraqueceu o incipiente surto industrial de interesse para a nação, mantendo o país no regime de monocultura agrícola exportadora, assegurando, assim, o total domínio das oligarquias agrárias. Dessa forma, frustraram-se todos os sonhos e tentativas de um desenvolvimento pela industrialização, paralisando o impulso renovador dos primeiros dias do regime republicano.[7] A atuação econômico-financeira, em inteira coerência com o caráter de classe deste governo, estagnou a indústria e transferiu para o povo os ônus da contenção financeira.

Foi Rodrigues Alves o presidente mais progressista no período do domínio das oligarquias, porque, economicamente, seu governo exigiu medidas paralelas, como o aparelhamento dos portos brasileiros, construção de vias de comunicação, saneamento de cidades etc. Protegeu, de certa forma, a indústria nacional, através das taxas de importação e de estabilização cambial, sem, no entanto, deixar de atender aos interesses da classe que lhe dava apoio, pois foi também durante seu governo que se assinou o Convênio de Taubaté, sem dúvida a primeira etapa de uma política cafeeira sustentada pelo governo.

Os governos subseqüentes, como o de Nilo Peçanha, comportaram-se dentro dessa mesma ambigüidade, isto é, apresentando movimentos incipientes à industrialização, mas atendendo, principalmente, aos interesses do setor cafeeiro.

Com o início da I Guerra Mundial (1914), houve uma ajuda à indústria devido à queda de volume de importações para consumo e à falta de produtos nos mercados europeus. Obrigatoriamente, começaram-se a fabricar no país esses produtos. Da mesma forma, o início da guerra também dificultou a nossa industrialização, pois a chegada das máquinas que impulsionavam a indústria

[5] Sodré, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil.* 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1963.
[6] Felizardo, Joaquim M. *História nova da República Velha.* Petrópolis, Vozes, 1980.
[7] Costa, Cruz. *Pequena história da República.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974.

foi interrompida. Por outro lado, começaram a surgir alguns mercados para os nossos produtos, principalmente os tecidos grosseiros que eram produzidos no Brasil.

Em função disso, o emergente setor industrial viu-se beneficiado pela menor capacidade de importar, quebrando, dessa forma, a grande concorrência dos produtos importados que, geralmente, eram de melhor qualidade e mais baratos.

A emergência do processo de substituição de importações e a consolidação do sistema industrial pela diversificação de seu aparelho produtivo, através da implantação de indústrias de bens de capital eram conflitantes com as estruturas sociais e políticas dominantes e preexistentes à introdução de um novo sistema de produção. Foi, no entanto, imposto pelo estrangulamento do mercado externo, criado com a crise da economia mundial, resultando na emergência de um novo sistema de produção da sociedade.

Já na fase de emergência da industrialização, em face das dificuldades de importar, o setor agrário passou a ter interesse num aparelho produtivo que lhe fornecesse implementos agrícolas indispensáveis a sua atividade. Durante este processo de desenvolvimento, a convergência de interesses tornou-se possível através de mecanismos cujos custos sempre foram transferidos para o restante da população.

Observe-se, no entanto, que a dependência do setor industrial em relação ao setor exportador aumentou neste período, devido à crescente necessidade de divisas para reequipar o seu aparelho de produção. Isso gerou como que uma aliança que favorecia, em última análise, as necessidades do setor exportador. Este, por sua vez, entrava cada vez mais numa crise provocada pelo excesso de oferta e conseqüente queda de valor do café.

Neste complexo movimento de forças das elites, "os setores marginais da estrutura agrária e urbana atendiam em parte aos interesses econômicos dos grupos empresariais dos subsistemas afluentes de ambos, na medida em que forneciam à estrutura urbana um contingente permanente de mão-de-obra e ao primeiro uma área de reabsorção de fatores subempregados ou desempregados, quando de crises do setor externo ou quando resultantes dos próprios efeitos cumulativos do processo".[8]

Os mecanismos criados para minimizar os conflitos entre essas duas frações das camadas dominantes provocaram, no entanto, um agravamento da marginalidade dos outros subsistemas.

Não se deve esquecer que foi, sem dúvida, o comércio do café o motor para o crescimento industrial, pois proporcionou capital de giro e divisas para a aquisição de equipamentos industriais. Apesar disto, nas décadas de 10 e 20, o capital industrial andou sempre em dificuldade em virtude da política protecionista às oligarquias cafeeiras, por parte do governo.

Por outro lado, as oligarquias entravam paulatinamente num certo declínio e o crescimento industrial e a urbanização levaram à formação de novos grupos de pressão (burguesia industrial e operariado). A industrialização agravou os problemas que já atingiam as cidades, que sofreram uma urbanização acelerada no final do século passado. Os magros salários pagos nas fábricas e as más

[8] Martins, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento* (introdução à crise brasileira). Rio de Janeiro, Saga, 1977. p. 80.

condições de trabalho só acentuaram a precária condição de vida e suscitaram vários movimentos reivindicatórios nas cidades.

Com o início das greves, uma facção da oligarquia cafeeira mais tradicionalista começou a se aperceber do surgimento da industrialização no país, industrialização essa que reprovavam por acharem que na agricultura é que estava o futuro do Brasil, além de verem tal movimento como uma ameaça a sua dominação. No entanto, essa industrialização também era apoiada e financiada por uma outra facção da oligarquia cafeeira, que via nela uma boa opção para investir o seu capital, diversificando, dessa forma, suas atividades.

Começaram a aparecer, nesse momento, os primeiros sinais da contradição que existia entre os cafeicultores. Com a crise econômica cada vez maior, aumentaram as possibilidades de "rupturas" e o distanciamento entre eles.

Com o passar dos tempos, estes subgrupos organizam-se e enfrentam-se. Uns mantêm-se com o governo, apoiando a sua política e sendo beneficiados por ela, enquanto outros passam a formar uma dissidência. É aqui que surge o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Democrático (PD), em 1915.

Somente com a imposição do estado de sítio provocado pela I Guerra Mundial é que as disputas mais acirradas se apaziguam. No entanto, os dissidentes voltam a atacar em função dos problemas operários, que cada vez são maiores, com o aumento das greves e das manifestações.

Começam aqui a ser cada vez mais divulgadas e a ter mais força as idéias anarquistas. O governo, no entanto, consegue controlá-las com a deportação de alguns dos principais líderes.

O Estado, para sobreviver e "proteger" a relação existente entre as classes sociais, passa a ter um controle rígido dos processos através dos quais as massas populares procuravam participar do excedente real dos subsistemas afluentes em que se inseriam, manipulando os seus recursos governamentais para oferecer a essas massas condições mínimas de sobrevivência, principalmente através de obras de urbanização e de algumas concessões sociais.

Nesse momento, o poder do Estado decorre do modo pelo qual se inicia a transição para a sociedade em desenvolvimento. Esta é realizada não pela substituição de uma classe no poder por outra, mas sim pela substituição do modelo exportador em decadência pelo modelo industrial emergente. O Estado, tentando evitar uma ruptura no sistema, procurava proteger os interesses das duas facções que se digladiavam.

A estrutura social brasileira até 1930 era composta essencialmente de duas classes básicas: a elite dos senhores de terras, exportadores de café, importadores de produtos manufaturados, e a classe dominada. Esta última era constituída essencialmente por trabalhadores agrícolas e urbanos, vivendo em condições miseráveis, com pobreza, analfabetismo e baixa produtividade no seu trabalho, dentro de uma economia de subsistência e altamente subdesenvolvida.

Entre estas duas classes estava a classe média, pouco expressiva, vivendo nas zonas urbanas e com empregos públicos, uma vez que o Estado, como instrumento da oligarquia dominante, aumentava o seu aparelho burocrático e controlador.

Com o agravamento da situação econômica provocado pela crise cafeeira no início da década de 20, aumentaram as divergências no governo de Artur Bernardes. Neste período também se intensificou o movimento tenentista, que havia

sido deflagrado através da revolta dos 18 do Forte de Copacabana, no governo de Epitácio Pessoa, já como uma reação mais ampla contra o poder das oligarquias.

A crise acelerou as condições que possibilitariam o fim da supremacia da oligarquia do café, ao produzir o desencontro entre a classe e seus representantes políticos.

Com sua subida ao poder, Washington Luís abandonou a defesa do café, tentando ampliar as vendas no exterior, através da baixa dos preços. Esta decisão suscitou enorme descontentamento em São Paulo, surgindo um movimento contra o governo por parte dessa oligarquia mais tradicionalista.

O fracionamento das oligarquias dominantes, o crescente descontentamento das classes médias urbanas, a formação de uma elite revolucionária militar — o tenentismo — acrescido do descontentamento do emergente setor industrial, que mais uma vez revoltava-se contra o aumento das tarifas de importação de maquinarias e da constante proteção dada ao café, tornou a situação insustentável, criando um quadro favorável ao movimento de 1930.

Os objetivos da Revolução de 1930, como movimento social, foram perfeitamente claros, já que procuravam criar condições para a rápida expansão do capitalismo no Brasil. Esta expansão vinha sendo entravada pelo completo domínio do aparelho estatal exercido pela oligarquia voltada para o exterior. Em função disto, pode-se ver a revolução como um acontecimento histórico revelador da ascensão da burguesia ao plano dirigente da sociedade.[9]

## 3. *A intervenção do Estado e a sedimentação do processo de industrialização nacional — 1930-55*

É possível afirmar que já existe um razoável consenso quanto ao fato de a Revolução de 1930 representar um verdadeiro "divisor de águas" na análise de inúmeros aspectos da vida brasileira, inclusive do seu processo de industrialização e das conseqüentes relações entre o Estado e a burguesia industrial.

Por contraste, não se consegue identificar pleno acordo no que diz respeito à periodização estabelecida por vários autores nas suas investigações das fases de desenvolvimento do país, particularmente do seu desenvolvimento industrial. De modo que, para as finalidades desta parte do trabalho, optou-se por analisar, em separado, o que se poderia chamar de "o ciclo de Vargas", portanto, o período que vai de 1930 a 1954.

Nos 25 anos aí decorridos, o Brasil foi submetido a profundas modificações de caráter econômico, político e social, cujos efeitos propagaram-se à Revolução de 1964 e até os dias atuais.

De certa forma, pode-se constatar que, no período mencionado, o Estado, de maneira dirigida ou espontânea, privilegiou o crescimento industrial, embora não necessariamente em detrimento do setor agrícola. Como se sabe, no caso brasileiro, foi este último setor que, em parte, propiciou as condições econômi-

[9] Santos, Wanderley Guilherme dos. *Introdução ao estudo das contradições no Brasil.* Rio de Janeiro, Iseb, 1963.

cas para o surgimento e a expansão inicial da indústria, numa situação às vezes complementar e de mútuo reforço.

Assim, não é de surpreender que por volta de 1938 a produção industrial acabasse por superar a agrícola e, ao contrário desta, sustentasse, a partir da II Guerra Mundial, uma participação sempre crescente no PIB nacional (entre os últimos anos das décadas de 40 e de 70, por exemplo, a citada participação da indústria praticamente dobrou, enquanto a da agricultura caiu a menos da metade).

Todavia, essa posição do Estado de optar pela modernização da sociedade através do desenvolvimento industrial não se apresentou uniforme ao longo do período considerado, mas relativamente ambígua durante o primeiro governo Vargas (1930-45), relativamente neutra no governo Dutra (1946-51) e nítida apenas na década de 50 (mais particularmente no governo Kubitschek), como se verá a seguir.

### 3.1 Primeiro governo Vargas

O progressivo enfraquecimento do sistema sócio-político da República Velha — aliado a fatores circunstanciais como a Depressão de 1929 (que produziu o colapso da economia cafeeira semicolonial) e a insensibilidade política de Washington Luís — explica, em grande parte, uma das principais causas da Revolução de 1930, ou seja, a incapacidade do regime anterior de propiciar alternativas para solucionar os problemas sociais decorrentes da emergente indústria nacional, entre os quais a marginalidade das classes média e proletária.

Nasceu, assim, o primeiro governo Vargas comprometido com o processo de industrialização do país, processo este situado dentro de um escopo mais amplo de substituição dos padrões "oligárquico-patriciais" até então vigente por outros mais compatíveis com os valores da burguesia industrial em ascensão, do tenentismo e dos grupos mais politizados das classes médias e operárias.

O projeto que se pretendia realizar era o da construção de uma sociedade francamente urbana, industrial, moderna e autônoma (em oposição à anterior: rural, agrária, atrasada e dependente) fundada numa política desenvolvimentista e nacionalista de industrialização, pela via da substituição de importações.

Isso não significa que o Estado tenha exercido ou sido pressionado a exercer o papel de instrumento da burguesia industrial, até porque a oligarquia e o "patriciado" dominantes na etapa anterior não foram eliminados do jogo político para a conquista e manutenção de poder, tendo apenas perdido a força hegemônica que detinham para transformar seus desejos e necessidades em políticas públicas concretas.

Surgiu, portanto, uma situação em que nenhum dos grupos de pressão da sociedade reunia condições de hegemonia para liderar o processo político do país, o que levou o Estado a assumir certas posições ambíguas, moderadoras ou eqüidistantes visando conciliar interesses econômicos ou políticos, o que lhe valeu a designação de "Estado de compromisso".[10]

[10] Weffort, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

Em contrapartida à situação descrita, aumentou relativamente o próprio poder do Estado, que passou a exercer, de modo congruente com a opção antes indicada, o papel, também, de "Estado patrocinador" (das necessidades do desenvolvimento industrial) e de "Estado tutor" (das prerrogativas e direitos do trabalho operário).

Frente a uma burguesia industrial relativamente dependente (no sentido de que participava pouco, mas se beneficiava muito do processo decisório governamental), o Estado, mesmo de forma relativamente ambígua, apresentava-se suficientemente forte para intervir e justificar sua intervenção na economia com base em três orientações principais: a) capacitar o país a reagir sem traumas ou colapsos a crises econômicas internacionais; b) exercer controle sobre a aplicação do capital estrangeiro, especialmente no campo dos serviços públicos e da exploração dos recursos naturais; c) favorecer o rápido crescimento da indústria nacional, como estratégia para retirar o país do estágio de subdesenvolvimento e de atraso social em que se encontrava e que era, portanto, incompatível com a sociedade moderna e autônoma que se pretendia construir, a qual não podia mais ser alcançada por meio da já comprovada ineficiência do modelo primário-exportador.

Configurava-se, assim, um Estado corporativista, industrialista e nacionalista, que incorporava no plano institucional, político e social os mecanismos necessários ao desempenho de um papel duplo e complementar, a saber: a) o de promotor do aumento e diversificação da produção substitutiva de importações e da expansão da infra-estrutura física e administrativa disponível; b) o de tutor da reforma social requerida.

Para tanto, foram tomadas, sob liderança do Estado, providências de natureza variada, mas de sentido convergente, entre as quais pode-se enumerar:

a) realização de estudos e diagnósticos especializados da situação econômica do país, com vistas à industrialização;

b) maior proteção tarifária e assistência financeira governamental à indústria. Note-se que esta proteção econômica e financeira somava-se e, provavelmente, correspondia à crescente consciência de classe da burguesia industrial, ao aumento de sua capacidade de organização (exemplo: a atuação ativa dos centros e federações de indústria, da Confederação Industrial do Brasil, atualmente CNI etc.) e à relativa influência de sua ação política direta (exemplo: a formação do Partido Economista do Brasil, a vitória no pleito de 1934: dentre os 17 parlamenatres eleitos, representando as classes patronais, 11 vincularam-se à indústria e afins, e apenas dois, à agricultura e pecuária etc.);

c) criação de sindicatos e de organizações trabalhistas e previdenciárias, aí incluída a instituição da justiça do trabalho (1939), do salário mínimo (1940) e de legislação na área de direito do trabalho, como a Consolidação das Leis do Trabalho — CLT (1943);

d) criação do Departamento Administrativo do Serviço Público — Dasp (1937);

e) criação de empresas governamentais, como a Fábrica Nacional de Motores (FNM), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Vale do Rio Doce etc.

Essa configuração de um Estado intervencionista e autoritário, especialmente na vigência do Estado Novo, tornou-se, porém, subitamente incongruente, tanto

com as motivações que levaram à brilhante campanha do Brasil e dos Aliados na II Guerra Mundial, quanto com o desfecho desta, amplamente consagrador da vitória da democracia sobre os regimes ditatoriais.

Admite-se, assim, que a deposição de Vargas, em outubro de 1945, esteja associada principalmente à incongruência mencionada, e, ainda: a) à atuação político-partidária das elites agrárias, que, em face das circunstâncias, utilizaram formas de "controle teleológico" e "estratégia de neutralização" como meios para dominar o processo decisório da política, submetendo aos seus interesses as máquinas eleitorais, a burocracia etc.; b) à organização de outras forças internas e externas (norte-americanas, sobretudo) hostis à política econômica nacionalista, à estatização e à participação popular na vida política do país.

### 3.2 O governo Dutra

Trata-se de um período em que o Estado pareceu manter uma relativa neutralidade em relação à economia, reduzindo suas funções neste campo, de modo congruente com o clima de liberalismo econômico e de democracia representativa então vigente.

Todavia, através do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) o Estado, pela primeira vez, programou seus dispêndios para um horizonte de médio prazo (cinco anos) visando corrigir os desníveis dos setores mais atrasados da economia e assim prevenir obstáculos ou empecilhos ao crescimento industrial.

A situação apresentava-se propícia à expansão do setor industrial também pelo lado da exploração do trabalho, através de práticas de confisco salarial, não obstante tratar-se de um governo controlado pelas elites agrárias, que reassumiram o poder.

### 3.3 Segundo governo Vargas

No início dos anos 30, a mentalidade reinante era amplamente desfavorável à industrialização, a ponto de o Departamento de Propaganda da então Confederação Industrial do Brasil ocupar-se seriamente da tarefa de neutralizar o clima generalizado de antiindustrialismo.

No início dos anos 50, a situação era, praticamente, a oposta. Tornou-se nítida, como já se assinalou, a opção por consolidar a indústria e transformá-la no centro dinâmico da economia. As práticas governamentais não deixavam dúvidas nesse sentido.

Após a guerra, a retração dos mercados internacionais em relação aos produtos primários brasileiros, especialmente ao café, contribuiu para legitimar a decisão tomada. A produção agrícola declinava em relação à industrial: esta cresceu aproximadamente três vezes mais que aquela, entre o final dos anos 40 e dos anos 50.

A ideologia semicolonial encontrava-se em extinção. Em seu lugar, afirmava-se o industrialismo e o nacionalismo: combatiam-se as diversas formas de impe-

rialismo, tecnológico ou cultural, e perseguia-se a autonomia nacional como um valor superior que requeria o desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, não poderia realizar-se sem o desenvolvimento industrial.

Em face do crescente interesse de penetração, instalação e predomínio do capital estrangeiro (sobretudo do norte-americano), surgiram iniciativas da burguesia industrial local, das classes médias e do proletariado no sentido de convocar o Estado a garantir a necessária proteção e independência do capital e do trabalho nacional.

A propósito, o problema da dependência, visto pelo ângulo econômico, pode comportar uma seqüência de três distintas etapas: a) o centro de produção dominante busca transformar o centro dependente num mercado que lhe fornece matéria-prima e consome suas manufaturas; b) o centro dominante cria, para si, uma nova demanda no mercado dependente: a demanda de capital financeiro e industrial; c) finalmente, se for conveniente, o centro dominante instala-se no dependente, apropriando-se da parcela mais importante do respectivo núcleo gerador de bens de produção ou de capital. Semelhante procedimento fatalmente conduz ao abortamento do processo de desenvolvimento e autonomia do país dependente, porque, entre outros efeitos, impede que sua capacidade produtiva possa crescer além da demanda e, assim, atingir o nível requerido de auto-sustentação e autodeterminação industrial.

Sem se afirmar que tenha havido plena consciência ou influência desses aspectos na convocação do Estado, como antes mencionado, o certo é que o poder público voltava a ocupar novos espaços no plano econômico e a liderar a promoção do desenvolvimento industrial segundo duas modalidades: a) diretamente, através da criação de novas organizações governamentais de produção (exemplo: a Petrobrás, em 1953) e de financiamento à indústria, privada ou pública (exemplo: o BNDE, em 1952); b) indiretamente, através do estímulo e apoio técnico e econômico-financeiro à empresa privada.

Com essa finalidade, começou a disseminar-se a presença de economistas e de outros técnicos no planejamento do desenvolvimento, como é o caso da assessoria econômica da presidência, de onde surgem os grandes planos energéticos: o do carvão nacional, do petróleo, da eletrificação etc.

Por outro lado, o governo parece também comprometer-se com a tarefa de atenuar os desníveis sociais e engajar as massas nos benefícios do progresso econômico. Em termos concretos isso vai conduzir, por exemplo, à decretação do aumento de 100% no salário mínimo, medida supercompensadora do poder real de compra do salário do trabalhador (reduzido em mais de 40% durante o governo anterior).

Em decorrência dessa medida (que bem exemplifica a radicalização da política social do populismo), da ascensão crescente dos sindicatos paralelos (indícios de rompimento com a ideologia populista), do posicionamento mais contundente do governo frente ao capital estrangeiro (decreto de janeiro de 1954, limitando a remessa de lucros) e um forte movimento da burocracia estatal em favor da estatização e monopolização de alguns setores da economia (radicalização do discurso nacional-reformista), intensificaram-se os conflitos de interesse externo e interno.

A crise de 1954 é, portanto, o resultado da exacerbação de um conjunto de contradições. Primeiramente, as existentes no interior do bloco do poder (bur-

guesia compradora *versus* capital norte-americano, este *versus* burguesia industrial; burguesia e burocracia estatal; proprietários de terra e burguesia compradora; e capital norte-americano e capital europeu). Em segundo lugar, as que se situam dentro das classes populares (proletariado e classe média baixa; ambos com alta classe média liberal; proletariado com o populismo). É fundamental ressaltar que estas contradições influenciam fortemente a crise de 1954, mas é a que preside as relações das forças populares com o bloco no poder que atua como determinante ao encerramento físico do "ciclo Vargas".[11]

À luz do exposto, com relação ao período 1930-54, é possível chegar-se às seguintes conclusões principais:

a) a chamada "ideologia protecionista" praticamente vigorou durante todo período mencionado. (Esta ideologia, como se sabe, sustenta que a intervenção e proteção econômica do Estado são necessárias à industrialização, que, por sua vez, conduz ao desenvolvimento econômico, o qual torna viável a autonomia política, podendo-se chegar, nesta seqüência, à desejada autonomia nacional);

b) em contrapartida, surgiu uma burguesia industrial cujo comportamento típico, frente ao Estado, é de natureza reativa ou subordinada e que não apresentou ou não reuniu condições de apresentar qualquer projeto ou estratégia capaz de alçá-la à condição de classe dominante ou hegemônica, contrariando, portanto, as expectativas tradicionais de análises de processos desenvolvimentistas, que supõem a existência de tal projeto ou estratégia;

c) em vista do enfraquecimento da oligarquia agrária e da condição de fração de classe "protegida" assumida pela burguesia industrial, aumentou o poder relativo do Estado na sociedade e, também, as próprias condições de segurança e manutenção deste poder. Isto é conseguido através da extensão das ligações estabelecidas pelo Estado com os trabalhadores urbanos, ligações que evoluem de um plano apenas técnico, requerido pelo processo de industrialização, para o plano social e político, pela via do que se convencionou chamar de "populismo" com todas as suas conhecidas implicações;

d) sob Vargas, o Estado afasta-se de um modelo do tipo liberal, weberiano, ou adotado por uma classe, marxista, para aproximar-se de configurações como as propostas por O'Donnel;[12]

e) em termos da administração pública brasileira, o período analisado propicia elementos importantes para a compreensão dessa tendência ao centralismo, ao personalismo, ao paternalismo e subserviência das relações dirigente-dirigido, e ainda à persistência de padrões "clânicos" ou "punitivos" (na expressão de Guerreiro Ramos)[13] no âmbito das organizações estatais e paraestatais do país.

[11] Boito Junior, Armando. *Golpe de 1954;* a burguesia contra o populismo. São Paulo, Brasiliense, 1982.
[12] Ver: O'Donnel, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura e Política,* Rio de Janeiro, Cedec, Paz e Terra, n. 3 e 4, 1981.
[13] Guerreiro Ramos, A. *Administração e contexto brasileiro.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983. p. 214-5.

## 4. *O desenvolvimento, a internacionalização da economia e a crise política — 1955-64*

### 4.1 O período JK (janeiro de 1956 a janeiro de 1961)

Com a posse de Juscelino, em janeiro de 1956, iniciou-se uma nova fase da industrialização brasileira, caracterizada pela implantação do sistema produtor de bens duráveis de consumo; criação, via Estado, da base inicial do setor de bens de capital, dando origem, dessa forma, à produção interna de bens de fabricação mais complexa e altamente diversificada, que tem na indústria automobilística seu segmento mais expressivo e que não pôde prescindir do capital e da tecnologia estrangeira, em face da carência interna desses dois fatores.

Essa fase de expansionismo e ampla transformação do sistema econômico do país durou todo o período do governo Kubitscheck e correspondeu à implantação de um bloco de investimentos de grande complementariedade (um investimento complementando o outro) e comprovado salto tecnológico, que produziu um novo padrão de acumulação.

Não se tratava mais de um processo de industrialização induzido pelo estrangulamento do setor externo, sem maior planejamento, como fora até então, mas de um processo determinado, programado pelo setor público, influenciado por estudos da Cepal e pelo reconhecimento, por parte de empresários, de que a participação do Estado era uma garantia para seus investimentos. O Plano de Metas previa um aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, em que o Executivo lançaria mão de todos os recursos disponíveis para aplicar em infra-estrutura e indústrias de base. As condições internas preexistentes determinaram as áreas, condições e setores em que os investimentos se tornaram necessários.

Gozando de amplos incentivos que lhe dava o governo, as grandes empresas oligopólicas estrangeiras, sobretudo européias, decidiram investir maciçamente no setor manufatureiro no Brasil. A predominância de empresas européias se explica pelo fato de as empresas norte-americanas estarem ocupadas, no momento, em investir maciçamente na Europa, criando, inclusive, subsidiárias e competindo agressivamente com franceses, ingleses, italianos e alemães, sobretudo.

O período assistiu à constituição, construção e implantação de empresas e empreendimentos estatais de grande vulto nas áreas siderúrgica, petrolífera e elétrica, quais sejam as usinas siderúrgicas Usiminas e Cosipa, a maior refinaria da Petrobrás, a Refinaria Duque de Caxias, e vários projetos hidrelétricos: Cemig, Furnas e Chesf, além de inversões estatais em rodovias (Belém—Brasília e outras) e serviços de utilidade pública.

Ao capital privado nacional coube, com o apoio financeiro do Estado, a implantação de várias empresas de médio e pequeno portes, nos subsetores fornecedores de peças, equipamentos, plásticos, borracha etc. Estava assim formado o tripé produtivo: Estado, empresa privada estrangeira e empresa privada nacional.

O quadro 1 demonstra o salto da participação do setor produtivo estatal no investimento total, passando de modestos 3% em 1956, para 14,4% em 1961.

Quadro 1[14]

Decomposição percentual do investimento global
1956-61

| Anos | Inv. gov./ inv. total | Inv. SPE*/ inv. total | Inv. públ./ inv. total | Inv. priv./ inv. total |
|---|---|---|---|---|
| 1956 | 19,0 | 3,0 | 22,0 | 78,0 |
| 1957 | 27,5 | 6,1 | 33,6 | 66,4 |
| 1958 | 29,0 | 7,3 | 36,3 | 63,7 |
| 1959 | 21,5 | 8,9 | 30,4 | 69,6 |
| 1960 | 28,0 | 11,5 | 39,5 | 60,5 |
| 1961 | 24,8 | 14,4 | 39,2 | 60,8 |

*Fonte:* FGV. Contas Nacionais e dados fornecidos diretamente pelas empresas. A terceira coluna resulta da adição das duas primeiras.
* SPE: setor produtivo estatal.

Cumpre destacar que a maioria das empresas líderes implantadas utilizava tecnologias de uso intensivo de capital, empregando, conseqüentemente, pouca mão-de-obra e menos ainda a mão-de-obra semi ou não-qualificada, que constitui a imensa maioria da população brasileira. Aliás, o processo de desenvolvimento brasileiro foi, por isso mesmo, altamente excludente, ou seja, por incapacidade de criar um consumo de massa, na medida em que, ao empregar apenas uma parcela mais qualificada da população, criou uma demanda restringida a camadas de maiores rendas, o que levou a indústria a produzir bens elitistas para esse mercado específico, formando um círculo vicioso concentrador de renda.

A política adotada com a implantação do Plano de Metas implicou não só a prevalência do setor industrial sobre os demais como também uma profunda mudança qualitativa do Estado, não apenas pelo aprofundamento de suas funções, mas também pela estratégia política de desenvolvimento que foi adotada e passou de uma política de criação de um sistema capitalista nacional (do governo Vargas 1951-54) a uma política de desenvolvimento econômico dependente, que internacionalizou a economia brasileira, pois a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial, através das empresas multinacionais.

Tensões crescentes, geradas pelo aparecimento de associações camponesas que queriam resolver de imediato o problema do acesso à terra e pelo clima geral de insatisfação decorrente da expansão do número de desempregados no Nordeste, acabaram por redundar na criação da Sudene.

A pequena e média burguesia industrial brasileira pressionou fortemente o poder público para que seus problemas de modernização ou mesmo de sobrevi-

[14] Coutinho, Luciano G. & Reichstul, Henri Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: Martins, C. E., org. *Estado e capitalismo no Brasil.* São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977. p. 63.

vência, gerados pela criação de novas e grandes empresas com alta concentração de capital, fossem reconhecidos e discutidos. Essa era a parcela da burguesia industrial que não dispunha de condições para beneficiar-se dos estímulos governamentais e programas de investimento. Para tentar solucionar esses problemas o governo criou o Geampe — Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa. A outra parcela, a da grande burguesia industrial, soube tirar proveito tanto de suas relações com o Estado quanto com o capital estrangeiro, pois houve, sobretudo em função da Instrução n.º 113 da Sumoc, que dava à empresa estrangeira a vantagem de poder importar equipamento sem cobertura cambial, grande número de associações de indústrias brasileiras a grupos de fora.

Como o governo não tinha condições políticas para impor e os empresários condições econômicas para suportar um aumento da carga fiscal maior do que o que ocorreu, o processo de desenvolvimento teve, como conseqüência, uma aceleração do processo inflacionário, pois o financiamento do desenvolvimento se fez via emissões.

A rápida industrialização trouxe definitivamente os empresários industriais, originários em sua maioria da classe média, para as classes altas, dominantes, ao lado dos grandes fazendeiros, comerciantes e banqueiros.

Seu poder e prestígio cresceram rapidamente e, do ponto de vista econômico, tornou-se o grupo dominante no país, após travar durante anos uma batalha política e ideológica com as oligarquias agrárias e comerciais que representavam o setor tradicional, embora este setor ainda se tenha mantido muito importante, inclusive em termos econômicos.

A expressão política da nova classe emergente dos empresários industriais brasileiros era caracterizada pelas filosofias industrialista, nacionalista e intervencionista-desenvolvimentista. O nacionalismo dos industriais era moderado, quase identificado com o industrialismo. O industrial brasileiro era nacionalista na medida em que se tratasse de defender sua empresa contra a concorrência de produtos importados, através de taxação cambial ou tarifária; de receber facilidades especiais na importação de equipamentos; de transferir renda da agricultura de exportação para a indústria; de impedir a entrada, no país, de certas empresas estrangeiras em setores em que dominasse o mercado interno. A Lei de Tarifas, de 1958, foi uma vitória dos industriais brasileiros, que já não dependiam de mecanismos cambiais modificáveis a qualquer momento ou de licenças de importação para proteger suas indústrias. O discurso dos empresários brasileiros foi, nesse período, sempre favorável ao capital estrangeiro, contanto que as facilidades a ele concedidas não significassem privilégios em relação à indústria nacional. Exigiam pelo menos igualdade no tratamento. Eram repudiadas investidas no sentido de nacionalizar empresas estrangeiras já instaladas no Brasil, controle muito rigoroso sobre remessas de lucros e *royalties*, enfim, qualquer tratamento que pudesse desestimular as empresas estrangeiras, já que elas significavam a aceleração do ritmo de acumulação, mais emprego de mão-de-obra e meios de produção, geração de excedentes, enfim, a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro.

Da mesma forma, o apoio ao intervencionismo estatal verificou-se porque os empresários sabiam que para o desenvolvimento de suas indústrias era impres-

cindível o investimento direto do Estado, em setores como o siderúrgico, da energia elétrica, dos transportes e outros serviços essenciais.

Com a industrialização dinâmica do período acentuaram-se os fenômenos da urbanização e do êxodo rural, passando a cidade a se constituir no centro principal da ação política. O crescimento da classe média e, sobretudo, das grandes massas urbanas, que já se manifestava a partir de 1930, aumentou e foi essa pressão crescente das massas populares sobre o Estado uma das condições decisivas das crises que sucederiam o período Juscelino Kubitschek.

A burocracia industrial, apesar de ter passado à condição de classe economicamente dominante, não teve força política para tornar-se classe hegemônica dirigente, pois foi, historicamente, sempre dependente, subordinada aos interesses capitalistas de outras classes, e não conduziu o processo de industrializzação brasileira.

A acumulação capitalista, que inclusive antecedeu e proporcionou o surgimento da classe burguesa industrial, não foi por ela iniciada. O processo de urbanização, por exemplo, contrariamente ao caso da maioria dos países, iniciou-se anteriormente à industrialização, motivado pela criação de firmas de exportação e importação e de bancos financiadores das atividades cafeeiras. Por outro lado, o Estado-compromisso populista expressava e intermediava, além dos interesses burgueses, também e sobretudo os interesses das oligarquias agrárias, de maior peso eleitoral, dos comerciantes e banqueiros, e sofria pressões das massas trabalhadoras e da classe média.

No Legislativo predominavam também os interesses da oligarquia rural, de práticas clientelistas, sendo pequena a representação industrial e, como conseqüência, projetos considerados importantes para a classe burguesa não eram aprovados, contrariando o empresariado nacional.

No governo JK, o nacionalismo populista tornou-se uma espécie de ideologia oficial não-radical do governo — a cobertura ideológica do "desenvolvimentismo" — e teve sua sede, a principal agência ideológica dessa filosofia, até 1964, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). O governo combinou com sabedoria uma pregação nacionalista com a prática discrepante, que possibilitou a entrada do capital estrangeiro. O nacionalismo nasceu no Estado e correspondia a grupos políticos, tecnocratas e militares situados dentro do aparelho do Estado ou a ele associados, como estratégia para enfrentar os problemas criados pelo desenvolvimento industrial e urbano do Brasil. Mas, pelos motivos anteriormente expostos, não havia nem partido político, nem uma forte liderança pessoal que defendessem as ideologias do industrialismo e do nacionalismo, de forma a resultar num projeto político hegemônico dirigente.

Juscelino Kubitschek instalou uma democracia tolerante e hábil que procurou contentar a todos: a burguesia industrial nacional, pelo reforço proporcionado pela intervenção estatal em setores básicos; a oligarquia agrária, pela representação maciça nas diferentes instâncias do organismo político. Entretanto, a fraqueza parlamentar da burguesia industrial brasileira, manifestada em diversas ocasiões, como nos casos dos reajustes anuais do salário mínimo e no da regulamentação da lei de greve aprovada em 1959 pelo Congresso, apesar de fortes pressões em contrário da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), começou a gerar insatisfações da classe com o regime democrático populista.

Essas dificuldades em superar a representação de outros interesses no Congresso, em eleger maior número de deputados e senadores através do apoio de pelo menos parte dos trabalhadores ou da classe média, levou os industriais a teses tipicamente conservadoras, incompatíveis com as transformações sociais da época. Os industriais passaram, a partir de fins do governo Juscelino, a unir-se cada vez mais aos demais setores das classes produtoras contra o inimigo comum que se fortalecera e se organizara bastante nos últimos tempos: o sindicalismo.

De aliados à esquerda moderada, que tinha como uma de suas bandeiras o industrialismo e o nacionalismo, passam, no fim do governo Kubitschek, com a revolução industrial brasileira já consolidada, a aliar-se cada vez mais aos grupos de direita, seus antigos adversários da aristocracia rural e do comércio importador e exportador.

## 4.2 Períodos Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e João Goulart (outubro de 1961 a março de 1964)

Como Jânio Quadros, apesar das suas contradições, nunca se unira aos grupos políticos dominantes na primeira fase da industrialização brasileira, estava em condições de receber o apoio dos industriais do país.

Com Jânio apresenta-se um novo populismo um pouco diferente dos anteriores: autoritário, rigoroso, implacável, moralista, impondo uma idéia de justiça, igualdade de todos perante a lei. Colocado em meio a uma grande crise tanto política, pela radicalização das forças contraditórias, quanto econômica, pela queda na taxa de lucros e agravamento do quadro inflacionário, com todas as conseqüências indesejáveis, Jânio renunciou com apenas seis meses de governo.

As massas urbanas estavam já bastante politizadas, tinham crescente participação no processo político e reivindicavam melhorias através de assembléias, comícios e greves, tentando evitar a perda de poder aquisitivo do salário. Por outro lado, no período 1961-64, aprofundaram-se os debates em torno das reformas de base: agrária, tributária, universitária, bancária e outras.

Com todo esse radicalismo a crise do poder tornou-se ímpar para João Goulart, que só assumira em 7 de outubro de 1961 porque houve forte resistência a seu nome, inclusive por parte da burguesia industrial.

O problema fundamental das elites governantes era a divisão do país entre as cidades — que cresceram assustadoramente com o desenvolvimento industrial — e o campo — onde permaneciam as estruturas arcaicas do velho capitalismo — passível, portanto, de reformas defendidas por uns, os reformistas, negadas por outros, os elitistas, interessados no continuísmo, na conservação do *status quo*.

As fortes dificuldades de composição entre os grupos politicamente dominantes levava-os a uma paralisação. Nenhum deles pretendia tomar a iniciativa de luta, pois não se sentiam seguros quanto ao resultado final. As elites políticas esperavam alguma solução providencial.

Quanto às massas populares, era em seu nome que o governo Goulart dizia agir, formulando políticas de nacionalização e reforma agrária. Por outro lado,

os conservadores e direitistas uniram-se contra o governo, temendo a ascensão política dessas mesmas massas populares.

Em seu aspecto econômico a crise resultara num crescimento negativo da renda *per capita* ao iniciar-se o ano de 1964, com quedas da produção agrícola e industrial, desemprego crescente, inflação e perda do poder aquisitivo da classe assalariada.

Dois caminhos se apresentavam para a superação da crise econômica e início de uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: de um lado, o desenvolvimento do capitalismo basear-se-ia nos interesses das grandes empresas, sobretudo as estrangeiras; de outro, o desenvolvimento capitalista verificar-se-ia com restrições à empresa estrangeira e com amplas reformas básicas: agrária, universitária, fiscal e outras.

A extrema radicalização dos dois pólos levava a um caminho não-solucionável pelas vias democráticas.

## 5. *O Estado burocrático-autoritário — 1964-80*

### 5.1 O aprofundamento da dependência e os traços econômicos da burguesia nacional

De acordo com as considerações finais do item anterior, pode-se observar que as alternativas estavam historicamente definidas em 1964. Os adjetivos podem diferir de um autor para outro, mas todos concordam que o modelo desenvolvimentista tinha duas opções bastante diferentes: ser abrangente, democrático e autônomo, ou excludente, autocrático e dependente.[15]

Vários são os motivos que conduziram o país para o segundo modelo, privilegiando o setor internacional-desenvolvimentista em lugar do nacional-populista. Como nos indica F.H. Cardoso,[16] além dos fatores sobredeterminantes (internacionalização dos mercados, guerra fria e influência dos grupos multinacionais), tem-se que observar as condições históricas particulares, para, então, melhor identificar os motivos e tentar compreendê-los.

Não será realizada uma análise dessas razões. O interesse está voltado para a questão da hegemonia da burguesia industrial dentro desse contexto, particularmente nos momentos de crise, como em 1964, quando ela volta a ser colocada mais abertamente. Em outras palavras, é necessário, de novo, questionar se havia, em 1964, espaço para o projeto da burguesia nacional.[17]

[15] Martins, Luciano. op. cit.

[16] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 126.

[17] A natureza não-hegemônica não é uma característica do pós-64, conforme demonstram algumas pesquisas realizadas nos 60 e 70. Já havia então um auto-reconhecimento por parte dos empresários nacionais do seu débil papel como órgão de classe influenciador das decisões governamentais. Ver, a este respeito: Luciano, Martins. op. cit.; Cerqueira, Eli Diniz & Boschi, Renato Raul. Elite industrial e Estado: uma análise da ideologia do empresariado nacional nos anos 70. In: Martins, C. E., org. op. cit.

Poderia ter havido um projeto de dominação burguesa num primeiro momento do golpe de março de 1964, mas "quando existia um projeto burguês não havia possibilidades objetivas de uma economia nacional".[18]

Com isto se quer dizer que em 1964 a situação de dependência estrutural foi o fator determinante, em última análise, da impossibilidade de efetivação de um projeto burguês. Os efeitos do capitalismo dependente, onde os grupos multinacionais e o Estado atuam em mercados de concorrência imperfeita, deslocam a burguesia nacional dos setores mais dinâmicos da economia para uma posição associada e subordinada frente a esses "sócios" majoritários.

No período pós-64 a industrialização brasileira é decididamente internacionalizada e tem-se, então, uma divisão de espaços de atuação bem determinados. "Há uma divisão da área de atuação que, sem eliminar a expansão dos setores controlados pela burguesia local, desloca-os dos setores-chave da economia ou, quando a burguesia local consegue se manter neles, é de forma associada e subordinada. Ao mesmo tempo, cresce a base econômica do setor estatal, que se endereça aos setores da infra-estrutura, e assegura-se às empresas multinacionais especialmente o controle de bens de consumo duráveis bem como parte importante no controle da produção e exportação de produtos primários, brutos e semi-industrializados."[19]

Tinha-se, por um lado, o Estado desenvolvimentista que, mesmo dando resposta às solicitações do setor privado, estava longe de fortalecer o empresário brasileiro. A implementação deste projeto desenvolvimentista, ao mesmo tempo que significava a continuidade do aprofundamento capitalista no Brasil, atendia aos princípios da doutrina de segurança nacional. Isto é, favorecia a burguesia internacional no seu conteúdo básico, mas deixava espaços para os grupos emergentes nesse momento: os militares e, posteriormente, a tecnocracia.

Por outro lado, conforme já foi dito, ocorreu nos anos 50 uma nova reorganização do capitalismo mundial, induzindo a uma maior inserção do subsistema brasileiro, através da internacionalização do controle da nossa economia.

Esta realidade, ao tolher a possibilidade da classe burguesa, torna-se condutora do processo e faz com que os espaços políticos sejam preenchidos pelos setores modernos capazes de garantir a continuidade da dominação neste complexo jogo de relações. Esta é a revolução que a burguesia pode realizar nos países dependentes, palavras de F.H. Cardoso: "A revolução burguesa nos países dependentes passa pelo Estado e pelo tipo de expansão econômica."[20]

Apesar de ter o seu projeto implantado (como fração ou grupo dominante na estrutura econômica e hegemônica[21] na sociedade), a burguesia industrial nesta conjuntura não é politicamente dirigente.[22] Nos próximos subitens analisar-se-ão, brevemente, suas relações com a burocracia, como tentativa de com-

[18] Cardoso, Fernando Henrique. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes.* Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 115.

[19] Cardoso, Fernando Henrique, Apud Motta, Fernando C. Prestes. *Empresários e hegemonia política.* São Paulo, Brasiliense, 1979. p. 81.

[20] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* cit. p. 130.

[21] "Hegemonia deve ser entendida como a capacidade de determinada classe dirigir as demais impondo-lhes um conjunto de normas, crenças e valores, em suma, uma cultura." Micceli, Sérgio Pessoa de Barros. Ideologia e aparelhos do Estado e intelectuais em Gramsci. In: *Relatório de Pesquisa n.º 17.* São Paulo, EAESP/FGV, 1981. p. 20. mimeogr.

[22] Politicamente dirigente refere-se à classe ou fração de classe que controla o Estado.

preender um lado deste problema. (O outro lado, que não será abordado, são as suas relações com os militares.)

Até este ponto do trabalho fez-se referência à burguesia nacional indistintamente. Parece adequado tentar, ao menos que superficialmente, defini-la, ou seja, conhecer quem é a burguesia nacional e qual sua participação em nossa economia.

*Grosso modo,* suas áreas de atuação podem ser subdivididas da seguinte forma:

— indústrias de bens de capital — por exemplo, metalúrgica e mecânica — que, como fornecedoras ou consumidoras, estão estreitamente ligadas ao Estado;

— indústrias orientadas para o mercado, que é gerado pela presença das multinacionais como, por exemplo, o parque de autopeças;

— indústrias de bens de consumo não-duráveis (têxtil), de bens intermediários (papel, cimento) e da construção civil, que são dependentes do mercado de consumo interno.

Procurando identificar com maior exatidão o núcleo central do que ele chama burguesia nacional, Prestes Motta[23] define os sete principais grupos: cinco bastante diversificados — Villares, Votorantim, Klabin, Mattarazo, Gastão Vidigal; o sexto, Azevedo Antunes, que atua predominantemente na mineração; o sétimo, que participa como acionista de duas grandes empresas multinacionais: grupo Monteiro Aranha.

De acordo com o quadro 2, fica bem nítida a presença marcante dos grupos nacionais nos setores de BCND, BI e BC.[24] Para este levantamento realizado por Cippola são consideradas EG quando 50% ou mais do capital pertencem ao

Quadro 2[25]

Percentuais do patrimônio líquido

| | | Bens de consumo não-duráveis | Bens de consumo duráveis | Combustíveis e lubrificantes | Bens intermediários | Bens de capital |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Patrimônio | EG | — | — | 96,4 | 27,5 | 5,9 |
| líquido | EMN | 50,8 | 90,1 | 1,7 | 39,3 | 66,4 |
| (%) | EPN | 49,2 | 9,9 | 1,9 | 33,2 | 27,7 |

*Obs.:* análise de 731 empresas em 48 setores de atividades em 1975 — *Visão, Conjuntura Econômica, Barras Industrial, Exame* e *Guia Interinvest.*

[23] Motta, Fernando C. Prestes. op. cit. p. 129.
[24] BCND — bens de consumo não-duráveis; BI — bens intermediários; BC — bens de capital; EG — empresas do governo; EMN — empresas multinacionais; EPN — empresas nacionais.
[25] Ver Cipolla, F. P. op. cit. p. 99.

governo; EMN, quando 25% ou mais do capital são de propriedade do sócio estrangeiro, ou mesmo quando a participação é maior que 25%, mas a propriedade do restante do capital apresenta-se pulverizada ou o sócio estrangeiro é responsável pela tecnologia da produção; EPN, quando as condições descritas não ocorrem.[26]

Tendo em vista a alta penetração do capital estrangeiro nos anos recentes, bem como a participação do Estado na economia, Cipolla procurou também avaliar a evolução do tripé capitalista, entre 1968 e 1972, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 1[27]

Evolução recente do tripé capitalista

(Percentual do patrimônio líquido por ramo em relação às 379 maiores empresas manufatureiras)

| | 1968 | | | 1972 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Capital internacional | SPE | Nacional Capital | Capital internacional | SPE | Capital Nacional |
| Alimentos, bebidas | 40,1 | — | 55,9 | 34,4 | 1,2 | 64,8 |
| Fumo | 100,0 | — | — | 100,0 | — | — |
| Têxtil, vestuário | 44,2 | — | 55,8 | 30,0 | — | 69,9 |
| Madeira *et. al.* | — | — | 100,0 | — | — | 100,0 |
| Papel etc. | 5,0 | — | 95,0 | 41,3 | — | 58,7 |
| Editorial e gráfica | — | — | 100,0 | — | — | 100,0 |
| Borracha etc. | 93,4 | — | 6,6 | 87,2 | — | 12,8 |
| Produtos químicos* | 67,4 | 3,2 | 29,5 | 71,5 | 7,7 | 20,8 |
| Petróleo e derivados | 16,6 | 75,3 | 12,1 | 13,6 | 78,4 | 8,0 |
| Minerais não-metálicos | 23,5 | — | 76,5 | 27,1 | — | 72,9 |
| Siderurgia e não-ferrosos | 17,8 | 66,0 | 16,1 | 13,2 | 63,3 | 23,5 |
| Metalurgia | 44,4 | — | 55,6 | 40,7 | — | 59,3 |
| Mecânica e maquinaria | 56,1 | — | 43,9 | 78,9 | — | 21,6 |
| Máq. elétrica | 67,9 | — | 32,1 | 73,7 | — | 26,3 |
| Equipamento de transporte | 91,7 | — | 8,3 | 88,0 | 1,1 | 10,9 |
| Diversos | 60,8 | 1,7 | 37,5 | 81,9 | — | 18,1 |
| Total | 37,4 | 26,2 | 36,5 | 38,0 | 32,0 | 30,0 |

*Fontes:* 1968 — Fernando Fanjzylber, Ipea, 1971; 1972 — compilados da revista *Visão* para amostra semelhante.
* Inclui farmacêuticos e cosméticos.

[26] Cipolla, F. P. A estatização segundo Wilson Suzigan. In: Martins, C. E., org. op. cit. p. 96.
[27] Id. ibid. p. 77.

De acordo com a tabela 1 pode-se novamente observar que, apesar de um decréscimo da participação do capital nacional entre 1968 e 1972, sua presença ainda é correspondente a quase um terço do patrimônio líquido das 379 maiores empresas manufatureiras.

A partir dos dados do quadro 2 e da tabela 1 fica evidenciado que mesmo com a "ciranda financeira"[28] implantada na economia nacional, deslocando as aplicações do investimento produtivo para a especulação financeira e a crescente presença do capital internacional, o setor nacional da economia continua hoje a representar uma importante parcela.

Com estes dados já é possível deduzir dois fatos de grande importância. Primeiro, a heterogeneidade e atomização do grupo e, segundo, conforme já se disse, a participação ativa do grupo nacional em nossa vida econômica. O primeiro aspecto é relevante em qualquer tentativa de compreender o caráter tipicamente não-classista nas reivindicações da burguesia nacional, dificultando, assim, sua articulação como classe. O segundo é um alerta para o fato de que, apesar da sua associação e subordinação ao Estado e ao capital estrangeiro, a burguesia nacional não pode ser subestimada.

De acordo com F. H. Cardoso o afastamento imposto à classe burguesa em 1964 não implicou necessariamente a exclusão de seus interesses, nem a sua participação ativa na vida brasileira.[29] No geral, a corporação militar e a burocracia garantem primordialmente a dominação burguesa, isto é, o processo de acumulação em moldes capitalistas não foi prejudicado nem interrompido. No entanto, não existe uma correspondência direta de interesses, pois tanto a burocracia como os militares atuam também com vistas a um projeto próprio.

É necessário ressaltar que os interesses defendidos por esses dois agentes não correspondem a um interesse de classe, visto que eles não constituem uma classe social, mas são determinados (seus interesses) pela posição que ocupam no pacto de dominação. Na relação de ambos com a burguesia industrial há, portanto, um forte movimento na defesa de seus projetos, mas que, e isto é fundamental, não ameaça e sustenta, quando necessário, a dominação burguesa. No subitem 5.4 será apresentada uma descrição mais detalhada do relacionamento da burguesia industrial com a burocracia.

Esta realidade, onde existe um afastamento da burguesia do seio do Estado em paralelo com a garantia do seu projeto, fica mais clara ao tomar-se este trecho de Gramsci: "Se não todos os capitalistas ao menos uma elite deles deve estar capacitada para organizar a sociedade em geral (...) por conta da necessidade de criar condições mais favoráveis à expansão de sua própria classe. No mínimo eles devem ser capazes de escolher funcionários (...) a quem possam confiar a atividade de organizar as relações gerais fora da empresa."[30]

Dentro deste contexto, as formas de associação e relações que a burguesia nacional mantém para que seu projeto possa prevalecer tornam sua participação política complexa. Por isto, faz-se necessário explorar, em seguida, as suas

[28] Esta expressão foi empregada por Maria da Conceição Tavares para definir a situação de descalabro por que passa atualmente a nossa organização econômica.
[29] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. cit.
[30] Gramsci, Antônio. Apud Guimarães, César. Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política. In: Martins, C. E., org. op. cit. p. 203.

alianças e a sua ideologia para, então, melhor tentar apreender a maneira como ela articula seus interesses.

## 5.2 O sistema de alianças

Bastaria partir de uma das definições sobre a composição do Estado no período pós-64 para situar, com a devida precisão, a questão da "hegemonia" burguesa-industrial. Mas como este tipo de abordagem tornaria demasiadamente simplista o complexo inter-relacionamento dos diversos grupos presentes no seio do Estado, prefere-se não apenas citar os vários grupos, mas tentar descrever os tipos de políticas que expressam a relação de forças entre eles, mediante uma breve análise de alguns aspectos político-ideológicos que caracterizaram o referido contexto.

O fraco poder de influência do empresariado industrial-nacional junto aos centros governamentais de decisão tornou-se ainda mais debilitado com o aprofundamento do processo de internacionalização da economia, implicando a já mencionada "associação-subordinada".

Assim sendo, as expectativas existentes em relação à dimensão política do papel empresarial, ou seja, uma possível ascensão a uma posição de hegemonia com o conseqüente controle dos centros de decisão da sociedade foram cedendo lugar a uma realidade incontestável. A relação de dependência do setor industrial para com o "capitalismo central" e a sua complementariedade de interesses com o setor agrário constituíam obstáculos estruturais a um desfecho político que implicasse a pretendida hegemonia.

Tem-se destacado até aqui apenas a relação do empresariado nacional com o setor internacional da burguesia. Este destaque, vale ressaltar, não implica obviamente uma espécie de dubiedade nacional-internacional a nível do Estado. Ao invés da representação dual, tem-se, a partir de 1964, um Estado constituído como um "comitê executivo" de um pacto de dominação entre funcionários (civis e militares), "burguesia do Estado" (executivos e *policy-makers* das empresas estatais), grande empresariado privado (nacional e internacional) e os setores das "novas classes médias" a ele ligados.[31] Se se fosse caracterizá-los em termos dos interesses que representam, poder-se-ia dizer que expressam a presença do próprio Estado enquanto organização (como burocracia) e enquanto empresa (como agente produtivo), assim como a presença do grande capital, multinacional e local.

Tal caracterização não deixa margens para dúvidas; muito pelo contrário, reafirma a exclusão, por parte do regime de 1964, da representatividade em geral, e da popular em especial, como fonte legitimadora do Estado. Esta nova correlação de forças, por excluir o termo populista da aliança anterior, configurou-se ao estabelecer uma política racional-tecnocrática cujo objetivo maior era o fortalecimento e a "ampliação" do consumo, sem acarretar prejuízos à acumulação capitalista.[32]

[31] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* cit. p. 215.

[32] A exclusividade do modelo de desenvolvimento deriva então de sua orientação para o atendimento das demandas das classes alta e média alta, ou seja, para a retribuição material e simbólica das classes dominantes, conforme visto no período JK.

Ao contrário do que uma conclusão precipitada poderia acarretar a esta altura, a exclusão das massas do "pacto de dominação" não significou a eliminação de interesses contraditórios entre os grupos dominantes, mas apenas a sua subordinação aos interesses das massas, estes sim, completamente antagônicos.[33]

Tendo em vista essas idéias iniciais a respeito da complexidade da "hegemonia" burguesa, o aspecto mais específico dos elos de ligação entre a classe empresarial e o aparelho de Estado surge como ponto extremamente importante.

O excessivo grau de centralização de decisão a nível do Executivo e do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), assim como a dispersão do poder a nível ministerial nos anos 70, ao mesmo tempo em que ampliou as possibilidades de acesso a determinados níveis hierárquicos do aparelho estatal, restringiu a oportunidade de se alcançarem centros efetivos tomadores de decisão. A principal queixa dos empresários referia-se então à imprevisibilidade das diretrizes econômicas, que acarretava dificuldades básicas à ação da livre iniciativa, devido ao completo desconhecimento das tendências do processo econômico.

A insatisfação da classe com a marginalização política traduzia-se então em reivindicações específicas de participação nos conselhos econômicos com vistas à restauração de um modelo corporativo anteriormente existente.

Paralelamente às reivindicações por maior participação, e com o decorrer do processo de desenvolvimento, a delegação da política para o campo da economia foi sendo cada vez mais acentuada pela emergência do tecnocrata como personagem político.

As empresas públicas (setor produtivo do aparelho estatal) concomitantemente passaram a ter um raio de influência cada vez mais crescente, tanto na esfera política como econômica, embora nem sempre contrariando os interesses privados.[34]

E esses então, como se faziam representar?

Parece que uma das teses mais adequadas é a de Fernando Henrique Cardoso, quando afirma que a incorporação dos interesses privados ocorria pelo que ele classifica como "anéis burocráticos".[35]

Esses anéis foram-se constituindo durante a montagem do modelo industrial associado-dependente e representam articulação de setores das forças sociais dominantes com os núcleos de poder de onde emanavam as políticas que lhe diziam respeito (Conselho Monetário Nacional, Comissão Interministerial de Preços etc.).

O tipo de relacionamento estabelecido apresenta uma interface de característica bastante interessante e que demonstra simultaneamente o vigor e a fra-

[33] É por aí que se pode entender o caráter "objetivo-contraditório" do Estado, que tem de sintetizar os diversos interesses dos grupos dominantes (geralmente não-homogêneos) com a concretização de algumas aspirações das massas excluídas do pacto.

[34] Sem tentar diminuir a importância do aparelho produtivo estatal e do seu relacionamento com a burguesia industrial, consideram-se mais relevantes no contexto deste trabalho as formas como esta burguesia atua no Estado-organização para fazer valer seus interesses.

[35] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* cit. p. 206.

queza da classe empresarial nas suas relações com o Estado: ao mesmo tempo em que o regime, cerrado politicamente às pressões da sociedade civil, era suficientemente flexível para cooptar e incorporar pressões que representavam os interesses do desenvolvimento associado, garantia-se também o direito de desarticular quaisquer pressões que se estivessem institucionalizando pela simples remoção de um funcionário-chave de um "anel burocrático" qualquer.[36]

Torna-se evidente, então, que os anéis giram em torno de um "cargo" ou de órgãos decisórios importantes e que é através deles que os setores mais poderosos da burguesia industrial têm condição de se fazerem ouvir e de influir fortemente nas decisões que os afetam.

Apesar dessas considerações, não podemos incorrer no engano de "pensar" a burguesia como um grupo politicamente fraco, já que parcialmente desarticulado.

Se fosse para enquadrá-la no *continuum* representado pela moldura dicotômica do capitalismo liberal, preferiríamos situá-la numa faixa intermediária, ou seja, sua força de expressão política estaria entre as teorias pluralistas, que postulam um Estado neutro e aberto às pressões sociais mais diversas, inclusive às empresariais, e a concepção marxista de domínio "normal" de classe, em que numa dada formação capitalista a burguesia surge como classe dominante ao nível estatal e como classe hegemônica na sociedade civil.

Esta localização no nível intermediário não tem sido, no entanto, uma constante do processo de industrialização sob o regime pós-64.

Como se sabe, o "projeto" do governo Castello Branco era, *grosso modo*, política e economicamente "liberal",[37] o que explica a relação que perdurou entre os atores políticos principais (militares e burocracia tecnocrática), investidos de tanto poder para implementar, no fundo, uma política econômica que atendia aos interesses da burguesia nacional e internacionalizada, ao mesmo tempo em que a deixava à margem do sistema político formal.

Com o decorrer do período revolucionário e a partir das mudanças que se foram verificando nos vários governos (a subida de Costa e Silva pelo reagrupamento da força política a Castello Branco, e o conseqüente "redirecionamento humanizador" da economia; a busca de legitimidade transferida do plano político para o econômico pelo governo Médici, expressa em seu ambicioso programa de "Brasil Potência", a alteração das alianças no governo Geisel, onde se inicia o projeto de abertura política concomitantemente ao avanço do Estado produtivo em diversos setores, e, *last but not least*, o governo Figueiredo, com algumas medidas no conturbado campo econômico e maior, porém ainda restrita, participação das massas no processo político), torna-se ainda mais

[36] A desarticulação se dá pelo fato de as classes não estarem organizadas enquanto forma social nos anéis burocráticos, muito embora tal representação individualizada possa implicar políticas abrangentes para determinados grupos do setor empresarial.

[37] O contexto, obviamente, representa uma concepção de liberalismo nos países subdesenvolvidos, com um Executivo forte, economia de mercado com forte regulamentação estatal, controle salarial do gasto público etc. Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. cit.

evidente a semi-inoperância das associações representativas da burguesia industrial para determinar *policy outcomes* a nível nacional.[38]

Em resumo, há evidências claras de que os grupos industriais nacionais vêm perdendo sua influência com a industrialização[39] e que, independentemente dos benefícios econômicos recebidos por eles ou pela classe empresarial como um todo, esta classe não governa, e como a ordem política liberal clássica exige que o empresariado governe ou que "faça o governo governar" (planejar e executar o *laissez-faire*), pode-se inferir, à guisa de conclusão, que a burguesia industrial e o papel que ela desempenha desestimulam qualquer correlação com a noção de "elite de classe", já que a instauração de uma ordem político-liberal democrática está hoje a depender de vários grupos e de muita gente, mas cada vez menos do empresariado industrial.

## 5.3 A ideologia

Apesar da acentuada diferenciação (entre os grupos que a compõem) da burguesia industrial e dos interesses e objetivos muitas vezes contraditórios (não-antagônicos) entre os seus grupos componentes,[40] existe condição de descrever seu conteúdo ideológico tomando-a como um setor único da economia, já que guiado por necessidades semelhantes.

Qual seria, então, o componente ideológico fundamental da burguesia industrial?

Tentar-se-á responder à questão caminhando no sentido inverso. A partir do golpe de 1964 e com a substituição, por parte do novo regime, da ideologia nacionalista-reformista pela "ideologia de Estado", ocorreu deliberadamente uma desarticulação ideológica das massas, agora efetivamente excluídas do pacto de poder.

Esta "ideologia de Estado", baseada na doutrina de segurança nacional da Escola Superior de Guerra, poderia ser resumida em estabilidade social (ordem e segurança) com dinamismo econômico (progresso e desenvolvimento), estando assim todas as políticas emanadas do novo regime voltadas para o atendi-

[38] O sentido exato da expressão *policy outcomes* refere-se às políticas econômicas nacionais em termos macro e estruturais. Apesar de determinadas políticas específicas (política de contenção salarial, liberação para a remessa de lucro por parte das empresas estrangeiras, de alguns preços outrora "administrados" etc.) representarem, sem sombra de dúvida, medidas tomadas em benefício da classe empresarial, a debilidade e fraqueza (fraco poder de atuação da classe empresarial no sentido de "impor" soluções de caráter estrutural ao Estado brasileiro sob a forma de políticas públicas mais específicas) do grupo, enquanto classe, refletem-se em sua incapacidade de influenciar decisões de natureza estrutural (política eficaz de combate à inflação, negociação mais interessante da dívida externa, continuação do breve surto desestatizante etc.).

[39] Schmitter, Philippe C. Interest conflict and political change in Brazil. Stanford University Press, 1971. In: Guimarães, César. op. cit. p. 199.

[40] A divisão, como sabemos, dá-se entre a empresa privada nacional (forçada a deslocar-se dos ramos-chave da economia, mais dinâmicos e rentáveis, perdendo, com isso, poder de competição), a empresa estrangeira (que continua avançando, principalmente nos setores de tecnologia de ponta) e a empresa estatal (com maior orientação para a infra-estrutura, os serviços públicos e a indústria de base), que constituem o que ficou conhecido como o tripé capitalista da economia brasileira, conforme vimos ao tratarmos do período JK. Brum, Argemiro. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis, Vozes, 1982. p. 101.

mento destas finalidades, o que veio a exigir um modelo de dominação autocrática sob controle burocrático-militar, assentado logicamente em bases economicamente dinâmicas.[41]

Tornar-se-ia desnecessário afirmar que concomitantemente com a exclusão das massas, aplicação (em seu sentido mais amplo) da "ideologia de Estado" etc., ocorre também um crescente estreitamento da participação dos empresários no processo decisório, não fosse o fato de essa ser uma das críticas feitas pela própria classe empresarial em pesquisa realizada acerca da ideologia destes nos anos 70.[42]

Vejamos, então, algumas das conclusões a que a pesquisa de Cerqueira & Boschi chegou.

Com respeito à visão autoritária do empresariado, ela transparece inicialmente pela ênfase dada à ordem e à estabilidade como condições necessárias ao desempenho satisfatório de suas atividades econômicas, podendo-se entender por estas duas variáveis a necessidade da supressão do conflito de classes através da proibição da liberdade de associação.

Outra conclusão refere-se a sua concepção de um sistema político fechado, ampliando-se, entretanto, em seu benefício, os canais de acesso aos centros de decisão, ou seja, os empresários não têm queixas quanto à utilização do processo decisório, mas apenas da sua exclusão deste processo.

Um último traço autoritário pode ser distinguido pelo privilegiamento, por parte dos empresários, do técnico em detrimento do político (o princípio é que apenas os profissionais de uma área têm competência para opinar sobre medidas a ela referentes) e da sua rejeição à idéia de um retorno da prática política em moldes representativos, através do fortalecimento do Legislativo e da recuperação de suas funções básicas.

Esta breve passagem pelas conclusões da pesquisa dos referidos autores permite afirmar que o substrato ideológico da burguesia industrial brasileira não pode ser caracterizado como liberal-progressista, tendendo, na realidade, para uma guinada bem mais à direita daquilo que uma ideologia liberal devesse representar.[43]

## 5.4 As relações com a burocracia

Em face da posição de grande importância da burocracia estatal na vida dos países marcados pelo capitalismo tardio, notadamente no caso brasileiro, con-

[41] A dominação autocrática dá-se no plano político através de um Estado cada vez mais fortalecido pelos atos de exceção (com todas as implicações de sua utilização), enquanto no plano econômico fica sendo representada pelo conceito de "modernização conservadora", consubstanciando-se em várias medidas, visando o retorno a padrões de acumulação necessários: política de arrocho salarial para possibilitar elevação da taxa de lucro, extinção da estabilidade no emprego com a criação do FGTS, criação de vários fundos (Pis, Pasep etc.) objetivando dotar o governo de recursos canalizáveis para o capital privado, direcionamento da poupança privada para o financiamento da compra de bens de consumo duráveis, sobretudo automóvel etc.

[42] Cerqueira, Eli Diniz & Boschi, Renato Raul. op. cit.

[43] Far-se-ão ainda mais algumas colocações a este respeito nos subitens seguintes, ao tratar-se do papel dos empresários no processo de transição do governo Geisel e da sua atuação nos anos 80.

forme é conhecido e foi mostrado anteriormente, faz-se adequado tentar fundamentar as relações que ela mantém com a burguesia industrial.

Vale salientar como ponto de partida que o Estado atualmente se bifurca em dois blocos principais: o setor tradicional, vinculado às suas funções básicas (administração direta) e o setor produtivo estatal (SPE), constituído pelos órgãos da administração indireta. Essas duas dimensões da burocracia possuem interesses específicos, algumas vezes conflitantes, e se articulam com os interesses privados sob a forma de anéis burocráticos,[44] conforme demonstrado no subitem 5.2.

O fundamental a se observar a esta altura é que na análise das vertentes da burocracia pública, já citadas (direta e indireta), faz-se necessário uma opção por enfoques que a eximam de uma suposta "neutralidade corporativa". Ou seja, tais segmentos da burocracia possuem relações históricas definidas e a questão básica é a de "colocá-las no seu papel na dinâmica das classes".[45]

Conforme já se afirmou, o modelo desenvolvimentista implantado no Brasil, principalmente no pós-64, deu total ênfase à eficiência, a saber, à racionalização, ao planejamento. A técnica, a organização, a racionalidade administrativa, a prestação de serviços sociais "são os pontos fundamentais para a legitimação estatal no momento em que o mercado deixou de ser o racionalizador da sociedade".[46] Neste sentido, a camada dos especialistas torna-se responsável pela elaboração e implantação das políticas. Há, ainda, uma nítida preocupação de privilegiar o aspecto integrativo do planejamento ao dar ênfase às relações de autoridade, negando, por conseguinte, as contradições presentes nas relações sociais.

Na verdade, toda esta ideologia tem orientações definidas. Não que ela não goze de relativa autonomia, pois parte de seu movimento objetiva a realização de seus próprios projetos, mas é ao lado moderno da burocracia que cabe o papel de canalizar e implantar a ideologia neoliberal, de realizar as articulações entre as diversas frações da classe dominante e de servir como mediadora entre estas classes e o povo.

No contexto do Estado burocrático autoritário,[47] a sociedade política transforma-se no "campo da história",[48] ou, ainda, o "Estado é o partido".[49] Estas duas conceituações são importantes para atentar-se para o fato de que no Brasil a sociedade política, além de ser o campo de "domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico",[50] tem funções que na sociedade liberal clássica estão presentes predominantemente na sociedade civil.

[44] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* cit. p. 207.
[45] Covre, Maria de Lourdes. *A formação e a ideologia do administrador de empresas.* Petrópolis, Vozes, 1928. p. 28.
[46] Ojje, Clans. Apud Covre, Maria de Lourdes. *A fala dos homens.* São Paulo, Brasiliense, 1983. p. 294.
[47] O'Donnel, G. op. cit.
[48] Covre, Maria de Lourdes. *A fala dos homens.* cit. p. 312.
[49] Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* cit. p. 200.
[50] Innocentini, Mário. *O conceito de hegemonia em Gramsci.* Rio de Janeiro, Tecnos, 1979. p. 123.

Trata-se, portanto, dentro da conceituação de Gramsci, de ver a burocracia como um bloco ideológico que tem um "ser" de classe, com papéis determinados pela sua articulação orgânica nas relações das classes sociais.[51]

Pode-se claramente observar, como já foi dito, que a relação entre a burguesia industrial e a burocracia é complexa e composta de vários movimentos, envolvendo constantemente uma forte tensão na composição de forças. Esta tensão passa despercebida nos instantes do ápice do ciclo capitalista (o "milagre" em 1970), mas exacerba-se nos momentos de crise (atualmente na forma de crítica aos tecnocratas e à estatização), quando a repartição do excedente é mais traumática.

Finalmente, é bom lembrar que hoje já há alguns estudos chamando a atenção para o fato de que o crescimento das funções do Estado moderno não se deve somente à necessidade de garantir o crescimento e sustentação do sistema capitalista, mas que há movimentos endógenos da burocracia que impelem ao crescimento da máquina estatal.[52]

## 5.5 O comportamento na transição

No início da década de 70 o mundo capitalista deparou-se com o impacto de mais uma das crises cíclicas que periodicamente o atingem, desta vez, no entanto, bastante agravada pela elevação dos preços do petróleo. Se os efeitos da crise mundial já eram bastante consideráveis para o Brasil, país largamente dependente deste produto, os limites e as contradições intrínsecas ao modelo desenvolvimentista agravaram-na de tal forma, que estamos passando desde esta época por um dos momentos mais difíceis da nossa vida econômica e social.

Neste quadro, devido às pressões sociais emergentes e aos princípios do planejamento estratégico golberiano, é equacionado no governo Geisel um projeto distensionista que deveria conduzir paulatinamente o país à normalização da sua vida política, restabelecendo os princípios elementares da democracia.

Tanto a crise como a abertura trouxeram, de imediato, grandes implicações sobre os arranjos e relações mantidos na sociedade brasileira.

Um primeiro reflexo foi o afloramento do conflito subjacente ao relacionamento do tripé econômico empresas nacionais-multinacionais-Estado. A apropriação do excedente econômico passou a depender muito mais da capacidade que cada um destes setores possuía para pressionar e controlar. Estas virtualidades precisaram ser ainda mais aprimoradas em face da crescente preponderância do capital financeiro.

O II PND, elaborado no governo Geisel, tinha a finalidade de prosseguir com o aprofundamento capitalista no Brasil, via expansão do setor de bens de capital. A incapacidade das empresas governamentais, principais agentes de demanda do setor produtor de bens de capital (BC), de sustentarem o nível de

[51] Covre, Maria de Lourdes. *A formação e a ideologia do administrador de empresas.* cit. p. 55.

[52] Raimundo Faoro, no seu clássico os *Donos do poder,* já abordou este aspecto. Ver, mais recentemente, o modelo de Niskanen em: Monteiro, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública.* Rio de Janeiro, Ipea, 1981. capítulo VI.

encomendas previstas conduziu a um fracasso da proposição central do plano. Os empresários nacionais do setor de BC, que haviam projetado sua expansão com base nas diretrizes do plano, foram os principais prejudicados com o reflexo dos investimentos. Como se isto não fosse suficiente, havia também, por parte dos empresários, a interpretação de que o II PND poderia representar o alargamento da intervenção do Estado na vida econômica do país.

Com seus interesses econômicos contrariados e, por outro lado, passando a ter um sentimento do Estado como um Leviatã, tanto pela sua expansão como por não participar das principais decisões que o afetavam, o empresário nacional penetra em um processo de repolitização de suas relações com o Estado.

Caminhando a reboque dos demais setores da sociedade civil, a parte progressista do empresariado nacional adere, em meados dos anos 70, às bandeiras sustentadas até então apenas pelas oposições e, em 1977/78, o lado mais conservador começa a engrossar estas fileiras. As críticas e o endossamento das principais causas oposicionistas, no entanto, preservam o núcleo central do Estado, isto é, a reorganização da sociedade deve ser conduzida pelo poder executivo na figura do presidente da República.

Esta politização realizada por "pinças" tem, além dos fatores conjunturais citados, um aspecto notadamente de caráter estrutural. Se, por um lado, o processo de industrialização trouxe paradoxalmente entraves à implementação do predomínio burguês nacional, por outro lado forma inevitavelmente uma sociedade de massas que tende a valorizar a sociedade civil. Este fator é de fundamental importância em qualquer tentativa que se realize da ação empresarial a partir da abertura de 1974.

A mudança de atitude e posicionamento do empresariado nacional, decorrente de todos estes fatores, foi estrategicamente valiosa no processo de sedimentação da abertura política. No entanto, não existe um projeto próprio de democratização na sociedade brasileira; o endosso dado pelo empresariado ao projeto democratizante é feito usando o projeto do governo. Ou ainda, não há emergência de uma corrente democrática hegemônica, que veja na sociedade civil a fonte de poder.[53]

Isto significa que, como sempre vem ocorrendo, o papel dos empresários na fase de transição política é importante, sem, no entanto, poder-se esperar que a sua organização ultrapasse a defesa dos seus interesses corporativos para se transformar numa classe que se organiza politicamente para ocupar o Estado,[54] isto é, não se pode sustentar a idéia de que o empresariado irá constituir uma nova hegemonia, empenhado na constituição de uma sociedade democrática.[55]

## 5.6 Empresariado nos anos 80: algumas considerações finais

Vistos alguns aspectos relevantes do papel empresarial neste processo de transição, cabe perguntar a respeito da situação nos anos 80.[56]

[53] Cardoso, Fernando Henrique. O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, Iuperj, 26(1):24, 1983.
[54] Id. ibid. p. 23.
[55] Id. ibid. p. 22.
[56] Infelizmente não se encontrou um trabalho com fundamentação empírica, que se pudesse seguir para efeito de maior sedimentação das conclusões levantadas. Assim sendo, as colocações a serem apresentadas situam-se no campo das especulações intuitivas.

Pelo que se pôde inferir durante o desenvolvimento do trabalho, os traços autoritários representam, em última instância, a ideologia mais profunda do empresariado nacional.

Foi assim nos momentos críticos da nossa história e continua a sê-lo. Viu-se que a "oposição" ao governo Geisel ia-se tornando cada vez mais marcante por parte dos industriais. No entanto, a partir de 1980, com a grande greve do ABC paulista, o encantamento cívico das posturas liberalizantes consensuais foi cada vez mais desaparecendo, à medida que os líderes empresariais escudaram-se no Estado, tendo o ministro do Trabalho na época correspondido às suas expectativas, naquela altura bem menos liberais.

Mais uma vez faz-se presente o comportamento ambíguo do empresário nacional, ora apoiando-se e ora opondo-se ao Estado, conforme seus interesses próprios.

Representaria tal reviravolta uma autoconscientização da classe em prol de uma "sociedade civil" mais engajada e participante? Será que as propostas que se apresentam atualmente por parte dela possuem, na realidade, um aspecto liberal?

Como explicar de outra forma o apoio e a crescente pressão de grupos extremamente influentes dos industriais a maior e mais rápida distensão do projeto de abertura com as implicações resultantes de tal reivindicação?

Certamente ambas as indagações possuem respostas afirmativas. O que resta, no entanto, é questionar os motivos que foram levando cada vez mais setores influentes do empresariado a aderirem à bandeira de um modelo societário mais justo, aberto e participativo.

De um certo ponto de vista, os motivos resumem-se a uma questão-chave: a burguesia industrial pode realmente engajar-se na campanha por uma sociedade mais pluralista e democrática em determinados períodos da nossa história. Estes traços liberais-progressistas, contudo, e este é um traço histórico insofismável, surgem necessariamente na medida em que a classe percebe que está perdendo os rumos que o Estado imprime ao processo econômico, isto é, eles tendem a aparecer nos períodos de crise econômica e política, que os anos 80 representam de maneira bastante significativa.[57]

Por outro lado, a explicação para seu comportamento ambíguo não deve ser procurada apenas em fatores conjunturais relacionados com o favorecimento ou não-favorecimento de seus interesses. O fato de a burguesia nacional ser estruturalmente subordinada e associada, aspectos estes tão exaustivamente por nós assinalados ao longo de todo o trabalho, determina um comportamento ao mesmo tempo hesitante e relativamente autônomo por parte de seus integrantes. Queremos dizer que a burguesia nacional não é um mero objeto no jogo de interesses e relações; contudo, para sobreviver frente ao poderoso capital internacional, tem que se apoiar nos benefícios e proteção do Estado, da mesma forma que devido à sua fragilidade técnica e financeira faz uso de acordos e associações com as multinacionais, na tentativa de impedir o açambarcamento de suas atividades pelo Estado.

[57] Um dos exemplos mais recentes deste "comportamento de classe" foi o discurso proferido pelo presidente da Confederação Nacional das Indústrias, num encontro dos industriais com o candidato das oposições à presidência da República, onde se destacou o posicionamento favorável a tal candidatura. *Jornal do Brasil*, 22 ago. 1984, p. 5.

Como bem se expressa F.H. Cardoso, "a transição brasileira tem um charme particular".[58] Ao mesmo tempo em que há um fortalecimento da capacidade decisória do Estado (a Seplan é o melhor exemplo), a sociedade civil brada por mais autonomia (a transformação na atitude dos empresários é também um exemplo significativo). Tomando a Espanha como referência, este autor observa que nenhuma das forças tem capacidade de se impor, "implicando um jogo de compromissos complexos que clama pela transigência".[59] Este não é o quadro que vivemos no momento? Mais uma vez o processo é conduzido dentro dos acordos das elites, tendo o empresário brasileiro, neste quadro, uma forte presença e participação.

## 6. *Conclusão*

As condições históricas — relações capitalistas antes da industrialização, capitalismo monopolista já prevalecente a nível mundial, processo de industrialização não-conduzido pela classe burguesa e dependência estrutural nas esferas políticas e econômicas — que obstaculizaram a efetiva implantação de um projeto burguês nacional, conduziram a um arranjo subordinado e associado da burguesia com os seus sócios maiores, o Estado e o capital internacional.

A conjuntura atual não permite visualizar um direcionamento diferente desta realidade, isto é, um projeto social alternativo, oriundo da burguesia como classe, não parece possível dentro do quadro em que se vive. A exclusão quase total dos demais segmentos da sociedade, afastando-os ou reprimindo-os, se por um lado é considerada pelos empresários condição para sustentação do seu projeto, por outro lado impede a real organização de uma sociedade civil forte que estruture a vida nacional dentro dos mínimos preceitos da democracia e da igual representação de interesses.

O Estado continua sendo o centro de referência, a quem a classe burguesa recorre com freqüência, tanto no confronto com o inimigo maior — a classe operária — como para servir como suporte a sua sobrevivência econômica quando das fricções com o capital internacional. Ainda mais, na dinâmica deste processo, o Estado adquiriu movimentos próprios, tornando a relação mais complexa.

Por sua vez, o entendimento com o capital internacional implica ora comprometimentos irreversíveis, ora momentos de grandes fricções.

A "reivindicação" da democracia e da forma de fazer representar os diversos interesses parece ser algo de premente na sociedade brasileira, só que com a particularidade de que estes princípios, tradicionalmente conduzidos e implementados pela burguesia, sejam no Brasil menos dependentes desta classe e cada vez mais de responsabilidade de toda a sociedade. "É possível que, nos dias atuais, o impacto da violência instaurada pelos regimes autoritários e o questionamento do modelo de desenvolvimento implantado provoquem uma revisão crítica de toda a experiência vivida nessas últimas décadas."[60]

[58] Cardoso, Fernando Henrique. O papel dos empresários... cit. p. 26.
[59] Id. ibid. p. 26.
[60] Martins, Luciano. Reinventando a democracia. *Folha de São Paulo*, 27 ago. 1984.

*Summary*

The authors try to analyze the relationship between the State and the industrial bourgeoisie, starting from the origins of Brazilian industrialization and reaching up to the 80's.

The work is presented in four stages and its core is the ineffectuality of the industrial-bourgeois project, especially during periods of crisis and transition. Thus, in the Republica Velha (Old Republic) the beginnings of industrialization are identified as deriving from the trading of coffee and catching up with the Revolutionary Movement of 1930, when it is possible to discern more clearly the bourgeoisie reaching its leading position in society.

The concretization of the industrial process and the consolidation of bourgeoisie as a class are stressed in the following stage, from 1930 to 1955.

The economic aspects of an internationalization of the economy supported by a State ideology of nationalistic and popular colouring, and also the ensuing political crisis are analysed in the next stage, which covers the years from 1955 to 1964.

The last historical phase intends to be more comprehensive in the analysis of the authoritarian and bureaucratic State emerged in 1964, and this section studies the system of connections created by the industrial bourgeoisie in its dealings with the State, its characteristic ideology, its links with official bureaucracy (viewed herein as an actor in classes dynamics), its behaviour during the transitional period of 1974-80 and so on, in terms of the exclusivist, autocratic and dependent developmental model which is a brand of almost this entire phase.

The authors end by emphasizing the need of a more effective participation of the citizenry in the process of definition of governmental policies, since such a process, to a great extent, has been defined and implemented by more powerful though less representative sectors of the society, among them the industrial bourgeoisie itself.

