



# HISTÓRIA E CIDADANIA

XIX Simpósio Nacional  
de História-ANPUH

Organizadores  
Ismênia de Lima Martins  
Rodrigo Patto Sá Motta  
Zilda Gricoli Iokoi

# HISTÓRIA E CIDADANIA

**XIX Simpósio Nacional da ANPUH**  
Belo Horizonte - MG - julho de 1997


**vol. II**

**ANPUH**  
*Humanitas*  
PUBLICAÇÕES  
#FLCH/USP

1998

# Modernização sem participação: transformações na política brasileira a partir dos anos 60

Wenceslau Gonçalves Neto  
Universidade Federal de Uberlândia

 objetivo deste trabalho é discutir o processo de modernização que atinge os problemas econômico-políticos brasileiros durante um importante trecho de nossa história recente, que inclui os anos 60 e 80. Neste período, o Brasil deixou de ser um país rural para se tornar preponderantemente urbano: se em 1960 tínhamos mais da metade da população vivendo no campo, em 1990 esse percentual está próximo dos 20%. No imaginário popular, urbano é quase sinônimo de industrial e de moderno ou, dito de outra forma, não poderíamos ser modernos ou industrializados, conseqüentemente desenvolvidos, sem sermos urbanos.

O conceito de moderno, na vida política nacional, toma o significado de quebra de uma unidade, de rompimento com modelos anteriores, ditos “atrasados” ou “superados”, diferentemente das novas propostas que sempre são “atuais”, em sintonia com o processo de desenvolvimento mundial. Por esta observação já se percebe que o “moderno” normalmente não é nacional, mas vem do exterior, numa espécie de mimetismo político-econômico. Se a ação política é eficiente na realização do diagnóstico, e quase sempre o é, deixa a desejar quando da elaboração das propostas, demonstrando falta de originalidade ao debruçar-se sobre o que já existe ou foi pensado nos “centros” desenvolvidos. Portanto,

modernidade não significa superação da centenária situação de dependência, mas sua manutenção em um patamar mais elevado. Quando este é alcançado, as mudanças no cenário internacional já projetam um novo horizonte e uma “nova” onda de modernização se impõe. É por isso que chamamos este processo de permanente e, ao mesmo tempo, sem participação dos “de baixo”.

No início dos anos 60, por exemplo, propostas ditas “conservadoras” trabalhavam com a idéia de salto qualitativo no processo de desenvolvimento, de internalização do setor de bens de produção, dando seqüência ao modelo clássico de industrialização e conseqüente aprofundamento das relações capitalistas. Já a esquerda brasileira via o País ainda envolto em relações feudais e propunha-se a realizar a revolução democrático-burguesa, embora a burguesia já fosse senhora destas terras desde muito tempo. Nos dois casos, o paradigma não é pensado a partir de dentro, mas vem de fora.

406 Desta forma, procuraremos resgatar os principais elementos do jogo político-econômico do período, buscando compreender os interesses e os agentes que participam, bem como os resultados esperados e conseguidos. Esperamos, assim, contribuir na análise dos rumos do processo de desenvolvimento brasileiro das últimas décadas.

#### O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Quando se analisa a economia da década de 60, especialmente em seu início, os autores convergem em reconhecer o esgotamento do chamado modelo de substituição de importações, ponto central de todo o processo industrializante brasileiro desde a década de 30. A partir deste período, como reflexo da crise mundial, a economia brasileira é atingida fundamental em sua capacidade de importar.

É nesse vazio de consumo, deixado pelas importações contidas, que começa a se desenvolver a industrialização substituidora. Sua evolução é apresentada por Maria da Conceição Tavares em três períodos: a) posterior à grande depressão (substituição de

uma série de bens de consumo leves); b) da Segunda Guerra Mundial (Volta Redonda, siderurgia); c) do pós-guerra, com três subfases: 1945-1947, alívio do setor externo, pelo saldo acumulado nos anos de guerra; 1948-1954, volta ao regime de controle cambial e substituição de bens de consumo durável; 1955-1956, transição; 1956-1961, aumento da participação do governo e do capital estrangeiro para financiamento dos investimentos<sup>1</sup>. É nesta terceira fase que se manifesta a crise do modelo. Ao lado do elevado custo social pago pela sociedade brasileira, com o correr do tempo,

o dinamismo do processo de substituição de importações parece estar chegando ao fim e dificilmente se pode prever um quarto período de desenvolvimento dentro do mesmo modelo. A fase que o País atravessa atualmente parece indicar a necessidade de transição para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social<sup>2</sup>.

Este é o impasse econômico que vive o Brasil nos anos iniciais dos anos 60: definição e engajamento em um novo modelo de desenvolvimento econômico. Conceição aponta, ainda, que a ligação entre o velho e o novo modelo só poderá ser feita através do investimento governamental, substituindo o impulso externo, já esgotado<sup>3</sup>. E essa presença dinamizadora do Estado na economia evoluiu constantemente, principalmente (para a análise do período) nos anos Kubitschek, caracterizados pela implementação do Programa de Metas, que aumentou fortemente a participação do setor público na economia. Carlos Lessa, utilizando estimativas da Fundação Getúlio Vargas, indica que

a participação do governo na formação bruta de capital fixo (excluídas empresas estatais) cresce de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1% nos quatro anos do Plano de Metas. Esta cifra não ilustra em toda a medida o incremento relativo do setor público no processo de poupança-inversão, uma vez que não computa o papel das empresas estatais. Se incluídas, apenas as do governo federal elevariam a participação para 47,8%, no período 1957/60<sup>4</sup>.

Patenteia-se, assim, no início dos anos 60 uma situação que apresenta o Estado como um dos maiores “sócios” da economia brasileira. No entanto, ainda segundo Lessa, a estrutura adminis-

trativa, o papel do Estado e o instrumental de política econômica (apesar da criação de diversos instrumentos, autarquias etc), não foram redefinidos<sup>5</sup>. As razões para essa aparente contradição entre um Estado que se torna empreendedor mas que não consegue modificar sua estrutura institucional arcaica, não podem ser entendidas apenas ao nível das informações econômicas. É necessário que se conjugue a estas o aspecto político (melhor explicitado na próxima seção) quando, então, poderemos nos aproximar das razões dessa lacerante lacuna: as elites modernizantes, em suas diversas frações, não têm condições suficientes para promover as alterações. No entanto, elas podem ser percebidas, em parte, pela análise econômica. O mesmo Lessa, ao analisar os problemas de continuidade das políticas econômicas do triênio 1961/63, observa:

A ausência de duradouras composições políticas, de um executivo que reunisse por longo período as principais correntes partidárias não dispõe de condições favoráveis para que um esquema de política econômica vencesse as etapas iniciais de implantação. A cada mudança nos comandos políticos correspondeu a apresentação de novo esquema de política econômica, que antes de sua consolidação já era substituído por outro e assim por diante.

408

De qualquer forma, vemos conjugar-se o diagnóstico de Conceição Tavares com os dados coligidos por Carlos Lessa: ao gargalo da substituição das indústrias de bens de capital e da necessidade de intervenção do Estado como elemento dinâmico para a superação da crise, apontados pela primeira, corresponde exatamente o crescimento da participação do setor público na economia, e especificamente nos setores de bens de capital e de fornecimento de capital às empresas privadas, indicado pelo segundo.

Nestes termos, poder-se-ia supor que estavam dadas as condições para que o país efetivasse o salto rumo ao desenvolvimento de formas mais avançadas do capitalismo. No entanto, dois projetos se encontravam em pauta neste momento, como alternativas ao esgotamento do modelo substitutivo de importações: desen-

volvimento nacional autônomo (nacionalista-reformista) e desenvolvimento associado ao capital internacional.

Seguindo o raciocínio de Octávio Ianni, em 1967, pelo primeiro poder-se-ia compreender a possibilidade histórica aberta pela industrialização, de o país engajar-se em um projeto de desenvolvimento capitalista autônomo:

Entretanto, para que esse projeto se efetivasse, era necessária a reformulação drástica dos vínculos estruturais internos e externos. E essa reformulação teria sido possível em várias ocasiões críticas, no período entre 1914 e 1964<sup>6</sup>.

Essa ruptura se embasaria na indefinição de hegemonia no bloco capitalista no interregno citado: decadência da Inglaterra e ascensão dos Estados Unidos. A essa possibilidade se interpunha o modelo de desenvolvimento associado, que propunha exatamente, em oposição ao anterior, reforçar os elos estruturais de dependência, internos e externos. Apesar de sua dominação explícita ocorrer apenas nos anos posteriores ao golpe de 1964, podemos perceber que o modelo internacionalizante e associado já havia sido implantado alguns anos antes, com o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek.

Esta apresentação sucinta da situação do país no início dos anos 60 demonstra as bases do processo durante os próximos vinte anos: estagnação, recessão, recuperação e desaceleração. Partindo da desaceleração do processo de industrialização, José Serra chamará a atenção principalmente para os fatores de natureza cíclica, ligados à conclusão do “pacote” de investimentos públicos e privados implementados na execução do Programa de Metas, os quais receberam o auxílio, neste processo de desaceleração, das políticas de estabilização de 1963 e 1965/67<sup>7</sup>. A junção destas condições agrava a situação econômica. Considera que, se a ocorrência do ciclo era inexorável, as políticas contencionistas, no entanto, não o eram e outras alternativas poderiam ter sido tentadas:

Entre 1962 e 1967 a economia brasileira atravessou sua pior fase do pós-guerra no que se refere ao crescimento, enquanto se pro-

moviam modificações profundas tanto no arcabouço da política econômica (financiamento público, privado e externo, comércio exterior e capital estrangeiro), como nos padrões de distribuição funcional e pessoal da renda<sup>8</sup>.

Promovidas essas alterações, marcadas pelo aumento da receita do setor público, organização do financiamento ao consumidor, intervenção nos sindicatos, arrocho salarial etc, demarcou-se condições para o início de novo surto de desenvolvimento, a partir de meados de 1967, que ficou conhecido como o “milagre” brasileiro (1967-1973), quando o país conseguiu altos níveis de crescimento de seu produto interno bruto.

O desenvolvimento econômico, contudo, não é harmônico, ocorrendo diversos desequilíbrios, comprometendo a saúde do modelo e apressando nova desaceleração. Estas desproporções, aliadas a problemas de caráter externo, como a inflação e o aquecimento do mercado mundial etc, geram pressões inflacionárias sobre a economia. Some-se a isto a contenção salarial, processada pelo recrudescimento da inflação e pelo controle de reajustes promovido pelo governo, e tem-se a inflexão do ciclo. Para Serra,

410

a inflexão do ciclo parece ter sido determinada fundamentalmente pela aceleração da inflação e seus efeitos sobre os salários e a política de crédito. A aceleração da inflação, por sua vez, teve um importante componente endógeno, ou seja, as mencionadas desproporções no crescimento da economia<sup>9</sup>.

A desaceleração, de 1974 até o final da década, no entanto, esteve longe de configurar uma situação depressiva, pois as taxas de crescimento do PIB mantiveram-se relativamente elevadas durante todo o período. Contudo, a crise da economia do país denotava o esgotamento das possibilidades de expansão do ciclo iniciado em 1967 e a necessidade de transformações estruturais para a retomada do desenvolvimento. Acrescente-se, como agravante pelo lado externo, que a economia mundial entrava, neste momento, em sua mais severa recessão desde os anos 30. Há que se notar, ainda, que o “choque” do petróleo em 1973, diferentemente

do que foi muito apregoado, não foi causa direta para a desaceleração: a economia já se encontrava extremamente vulnerável e o “choque” externo do petróleo apenas apressou sua deterioração.

Parecia que a economia brasileira repetiria nesta segunda desaceleração por que passou (1974 em diante) o mesmo erro da primeira (1962-67): o setor de produção de bens de capital não seria implementado. Aparentemente, o principal agente dessa nova realidade da economia brasileira, o Estado, assiste impassível ao avanço da estagnação. Tal, contudo, não é o fato concreto, pelo menos em sua totalidade. A partir de 1974 o governo não apenas tenta impedir a retração da economia como também direciona investimentos para os setores que obstaculizavam o processo de industrialização, de bens de produção e insumos básicos. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) é, talvez, o esforço mais bem acabado de uma tentativa governamental para a promoção de transformações na estrutura econômica desde o Programa de Metas.

Neste segundo PND, o capítulo das estratégias industrial e agropecuária, após analisar o esgotamento das possibilidades de crescimento da indústria por absorção de capacidade ociosa restante, reformulação de turnos etc, indica

o fato de que nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e para poupar divisas. (...) Em outro plano de idéias, a viabilização da meta de crescimento está estreitamente vinculada à importância de consolidar um *modelo brasileiro de capitalismo industrial*<sup>10</sup>.

Apesar dos percalços, que o levaram à desativação parcial antes do final de 1976, em virtude das políticas contencionistas que o governo se viu obrigado a implementar, autores como Antonio Barros de Castro reconhecem o acerto do diagnóstico do II PND e vêm como surgindo do esforço deste período os frutos que são colhidos na recuperação parcial da economia em meados dos anos 80.

Em instigante trabalho de 1984, Castro contradiz aos que viam nos resultados positivos daquele momento da economia brasileira, reflexos da aplicação do receituário do FMI, de ajustamento da estrutura produtiva do país. Para o autor, a raiz destes resultados não é encontrada nas políticas contracionistas de 1981 e 1983, mas nas decisões tomadas bem anteriormente, naquilo que ele chama “estratégia de 74”, o conjunto de intervenções propostas no II PND. Para Castro, se o país conseguia saldos comerciais crescentes, como os colossais 13 bilhões de dólares de 1984, estabilizar o crescimento da dívida externa e recuperar as reservas cambiais, isto se devia não à política de ajustamentos da segunda gestão do ministro Delfim Neto, mas à maturação dos investimentos efetuados durante a vigência do II PND, que viabilizaram a substituição de pesadas importações e o incremento de novos setores de exportação. Segundo suas palavras,

412 a nova política escolhia superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital. Ocorre, porém, que o atraso relativo destes setores constitui o próprio estigma, no plano industrial, do subdesenvolvimento. Neste sentido, reiteramos, o II PND se propunha superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento(...)¹¹.

Além de objetivar transformar a estrutura produtiva, o II PND preocupava-se também em proteger o volumoso bloco de investimentos que fôra feito anteriormente e que estava entrando em produção. Qualquer tentativa contracionista por parte da política governamental, àquela altura, poderia levar o caos ao parque industrial montado no período anterior, com sérios reflexos sociais e abalando a confiança do empresariado, trazendo resultados desastrosos para a continuidade de desenvolvimento do processo.

Além destes aspectos, é importante salientar dois outros, que apontavam para setores essenciais para a continuidade do processo de desenvolvimento brasileiro: o esforço dispendido pelos governos militares para domínio da energia nuclear, quase uma fixação em seus projetos modernizantes; e a reserva de mercado

para a indústria nacional de informática, que ofereceria as condições para um salto qualitativo da produção brasileira. Em ambos os casos os resultados são conhecidos: fracasso. Contudo, só o fato do II PND privilegiá-los, demonstra a grandiosidade e ambição do projeto.

O modelo implementado, no entanto, requeria a formação de superávits na balança comercial, permitindo o pagamento dos juros, a amortização da dívida, e a remessa de lucros para as matrizes das companhias transnacionais, além de assegurar a continuidade de importações de matérias-primas, tecnologia e insumos, que garantiriam a continuidade do processo de desenvolvimento. Se a aceleração do período Kubitschek fôra assentada sobre o mercado interno, esta o seria sobre o mercado externo. Apesar dos esforços, contudo, boa parte das divisas conseguidas pelo país continuavam sendo geradas pela agropecuária. Quando a economia mundial adentra por um dos piores períodos recessivos dos últimos tempos, agravado pela violência dos preços do petróleo a partir de 1973, o modelo começa a apresentar sérias rachaduras. Era preciso gerar divisas, mas a estrutura para obtê-las não conseguia cumprir esta obrigação. Será principalmente pelo furo do balanço de pagamentos que se colocará em risco todo o dique dos investimentos efetuados na economia brasileira.

Os anos 80, a chamada “década perdida”, significando estagnação e, às vezes, regressão de vários indicadores econômicos, acabaram se tornando cruciais para a presente década. A estabilidade aparente do período final do governo Figueiredo, agravada pelos desencontros do Plano Cruzado e posterior descontrole total das contas nacionais, abrem caminho para as políticas neoliberais inauguradas por Collor e aprimoradas por Fernando Henrique. Durante todo este período, o que sempre esteve em jogo foi a modernização da economia: para Delfim Netto era preciso reformular o processo produtivo, ampliar as exportações e reiniciar um novo ciclo de crescimento, para o quê, no sentido de depurar o sistema, promoveu duas recessões e inaugurou a fase de sofridas negociações com o FMI; Funaro buscava a estabi-

lização inflacionária conjugada ao desenvolvimento e à superação da dependência, mas não conseguiu nenhum destes objetivos, embora tenha contado com a confiança de toda a nação; Mailson buscou apenas entregar o “estabelecimento” ao próximo ocupante do cargo, uma vez que não contava com respaldo político nem tempo para promover qualquer alteração de fundo. A partir de Zélia, apesar do fracasso do Plano Collor, retornamos ao desenvolvimento associado, com a abertura para a importação de novas tecnologias, produtos e capitais, culminando naquilo que é chamado hoje de globalização da economia.

### O PROCESSO POLÍTICO

Entrando na discussão política precisamos, contudo, manter presentes os gargalos da crise econômica do início da década de 60: o impasse sobre os rumos do desenvolvimento a ser imprimido à sociedade brasileira, interessando fundamentalmente aos países cêntricos e aos grupos internos a eles ligados, já que uma opção de tipo nacionalista, autonomista, poderia afetar grandemente seus interesses, que só poderiam ser reforçados caso a alternativa de desenvolvimento associado, internacionalizante, fosse a vencedora; e a contradição interna fundamental, que permitia o convívio do desenvolvimento industrial acelerado ao lado da manutenção de estruturas obsoletas no setor primário.

Florestan Fernandes chama a atenção para um importante aspecto da evolução capitalista no Brasil: a *dupla articulação*. De um lado, unem-se interesses internos e externos; e, de outro, articulam-se os interesses das elites dominantes, ao nível interno, garantindo-se a continuidade de todos os setores da economia, arcaicos e modernos. Esse caráter articulado da economia brasileira é o grande bloqueio para a definição de uma forma autônoma de desenvolvimento, pois além de não permitir alterações nas relações com as potências imperialistas, congela também as relações internas:

A dupla articulação impõe a conciliação e a harmonização de interesses díspares (tanto em termos de acomodação de setores

econômicos internos quanto em termos de acomodação da economia capitalista dependente às economias centrais); e, pior que isso, acarreta um estado de conciliação permanente de tais interesses entre si. Forma-se, assim, um bloqueio que não pode ser superado e que do ponto de vista da transformação capitalista, torna o agente econômico da economia dependente demasiado impotente para enfrentar as exigências da situação de dependência. Ele pode, sem dívida, realizar as revoluções econômicas, que são intrínsecas às várias transformações capitalistas. O que ele não pode é levar qualquer revolução econômica ao ponto de ruptura com o próprio padrão de desenvolvimento capitalista dependente<sup>12</sup>.

Este trecho demonstra a profunda relação de dependência e a necessidade que têm os países cêntricos de estabelecer os limites da transformação na periferia. Isto quando não promovem eles mesmos a transformação que desejam. Continuando com Florestan Fernandes, deparamo-nos, exatamente, com essa articulação para a situação brasileira. Duas “decisões” se completam neste processo: a externa, de converter o país numa economia monopolista dependente; e a interna, pela criação de condições pelas elites locais para a instauração desse modelo. Essa “decisão interna” configura-se no momento do Programa de Metas de Juscelino e nos governos militares pós-64. E essa decisão foi central, pois sem ela os grandes grupos econômicos não encontrariam condições para penetrar tão profundamente sobre a realidade do país: a vontade externa só poderia avançar com a colaboração explícita das elites locais<sup>13</sup>.

Essa articulação interna caracteriza-se pelo interrelacionamento de interesses entre os setores arcaicos e modernos, representados pela agricultura e indústria. Apesar de, no após 30, o setor primário perder a primazia política, não pode ser demolido, já que o setor urbano-industrial depende de sua atuação. Francisco de Oliveira assim interpreta:

“De um lado, por seu sub-setor de produtos de exportação, ela (agricultura) deve suprir as necessidades de bens de capital e intermediários de produção externa, antes de simplesmente servir para o pagamento dos bens de consumo; desse modo, a necessida-

de de mante-la ativa é evidente por si mesma. (...) De outro lado, por seu sub-setor de produtos destinados ao consumo interno, a agricultura deve suprir as necessidades das massas urbanas, de forma a não elevar o custo da alimentação principalmente e secundariamente o custo das matérias-primas, e não obstaculizar, portanto, o processo de acumulação urbano industrial<sup>14</sup>.

A partir da amarração destes dois nós – externo e interno –, desta dupla articulação, é necessário investigar as relações políticas e o tipo de Estado que se está desenvolvendo no Brasil, após o início do processo de industrialização. Francisco C. Weffort, identifica nas classes médias o novo sujeito das transformações sociais: a seu ver foram estes os grupos que mais pressionaram para a queda do sistema oligárquico<sup>15</sup>, assentado basicamente nos interesses cafeeiros. Contudo, não conseguem a liquidação radical dos interesses oligárquicos. Nessas circunstâncias de vazio, onde nenhum dos grupos detém o poder com exclusividade, abre-se espaço para a formação de um Estado que passará a se afastar dos interesses imediatos dos grupos, sobrepondo-se ao conjunto da sociedade. No entanto, esta situação de compromisso não confere ao Estado a legitimação necessitada, devendo buscar nova base de sustentação, as massas populares:

O Estado encontrará, assim, condições de abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar, exclusivamente, aos objetivos imediatos de qualquer delas. Em outros termos: já não é uma oligarquia. Não é também o Estado tal como se forma na tradição ocidental. É um certo tipo de Estado de massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e da pressão popular<sup>16</sup>.

Este é, em essência, um Estado de compromisso, onde o espaço que ocupa só é possível em razão do vazio de poder político. Este não pode ser empunhado por algum dos grupos dominantes, pois nenhum tem condições de estabelecer sua hegemonia. Contudo, apesar de se legitimar pelo apoio das massas populares, esta base só pode sustentar o Estado enquanto houver espaço para o compromisso entre os grupos dominantes. E é nesse jogo

que se desenvolve o Estado populista, situação que perdura por décadas e desembocará na extensa crise dos anos 60, quando o espaço para a conciliação irá diminuindo gradativamente<sup>17</sup>.

Apesar desta situação de compromisso, o presidente Goulart, pressionado pelas massas populares, toma o rumo das reformas de estrutura, provocando a crise do regime populista. As reformas não podiam agradar às forças que apoiavam a manutenção do sistema, antes ameaçavam seu equilíbrio: cabe ao Estado apenas administrar as divergências, não permitindo que elas coloquem em risco a estabilidade da ordem econômica (o que não interessa a qualquer das partes). Da mesma forma, a migração desse Estado rumo às reivindicações das massas populares e da burguesia progressista, com um projeto de desenvolvimento autônomo, caracteriza-se como uma provocação que não pode ser digerida. Neste momento vem à tona toda a fragilidade do populismo enquanto sistema político de direção.

No entanto, as reformas constituíam-se na única saída viável para qualquer dos dois projetos de desenvolvimento. Após o golpe de 1964 (vencendo o modelo associado), boa parte da estrutura jurídico-política e econômica da sociedade brasileira foi modificada. O que estava em questão não era a necessidade ou não das reformas, mas a responsabilidade, o sentido e o rumo da direção. Já para a alternativa autonomista, as reformas eram a única forma (se descartarmos a via revolucionária) de quebrar a dupla articulação da economia brasileira, que se mostrou muito mais forte do que supunha grande parte dos analistas do período.

O acirramento do debate foi rápido. Por um lado, a entrada em cena dos movimentos populares e sindicais, acicatados pela disparada inflacionária e pela perspectiva de estagnação econômica, levando ao afastamento do bloco desenvolvimentista e à assunção do receituário reformista, afeta o equilíbrio do sistema, principalmente ao reivindicarem a modificação da estrutura fundiária e o controle do capital estrangeiro. No dizer de José Luís Fiori, “pela primeira vez, pois, as reivindicações populares queriam

alterar as regras básicas da valorização do capital no espaço econômico brasileiro”<sup>18</sup>.

Por outro lado, a aproximação da ação presidencial para com as propostas reformistas alarma as antigas elites, que se encaminham para uma aglutinação das frações conservadoras, temerosas do avanço esquerdista e da diminuição de seus privilégios. Neste processo, pois, a burguesia nacional vai tendo seu espaço comprimido e as opções vão se tornando bastante perigosas. Aceitar a via democrática e desenvolvimentista de uma de suas frações, liderando as classes trabalhadores, era um desafio por demais arriscado. Além disso, ao nível externo, via-se prensada pela pressão imperialista, que não lhe permitia caminhar para fora e ainda ameaçava puxar-lhe o tapete no seu próprio espaço. Para Carlos Estevam Martins:

Acuada a partir de baixo e a partir de fora e, além do mais, ameaçada de se romper por dentro, a burguesia brasileira dos tumultuosos anos iniciais da década dos 60 só poderia gozar de um momento de relativo repouso político à custa de uma solução de compromisso. Cabia-lhe renunciar às suas desmedidas ambições autonomistas e hegemônicas e se conformar com seu papel bastante mais modesto, porém seguro, no seio de um novo pacto de poder fundamentalmente voltado para a preservação do mínimo denominador comum dos interesses burgueses historicamente diferenciados: a propriedade privada dos meios de produção<sup>19</sup>.

418

Como o objetivo desta união era a supressão dos movimentos populares e sindicais, isto impossibilitava a burguesia de formar qualquer aliança extra-classe. Este padrão de dominação agregada levou a uma perda substancial do poder de barganha da burguesia nacional, levando-a a ocupar um papel subordinado no interior da *coalizão politicamente dominante* (internacional-modernizadora), cabendo a liderança à burguesia internacional. O isolamento avança, inclusive, para com o capital estatal, e é apontado por Martins como a “(...)trágica solidão política da burguesia nacional”<sup>20</sup>.

Esse padrão compósito impede que os grupos dominantes consigam formar uma coalizão capaz de negociar com e dirigir as classes trabalhadoras, levando a uma forma coercitiva e autoritária

de governo. Mas quem exerceria esse poder estatal? Não poderia ser exercido por qualquer fração específica das classes dominantes (em razão do padrão agregado), o que afetaria o equilíbrio intra-classe. Requeria-se, portanto, a figura de

Um *tertius* que, além de ser estranho ao povo, fosse também estranho à classe. Essa dupla condição foi perfeitamente atendida pelas correntes militares e tecnoburocráticas que se converteram na elite governamental contra-revolucionária<sup>21</sup>.

Desta maneira o regime autoritário define sua face burguesa. Mas, pagando o preço das ditaduras sem hegemonia, esta classe passa a ocupar posição subordinada, embora seus interesses continuem sendo defendidos. Poderia ser diferente? Fiori alerta para a diversidade e complexidade dos grupos e dos interesses pactados, que não admitiriam qualquer arbitragem que não dispusesse da própria *força* como instrumento de decisão. Ou seja, a entronização das forças armadas visava quebrar o impasse e dirigir o país para a superação da crise<sup>22</sup>.

É necessário que percebamos, contudo, que o estamento militar não é convocado de forma aleatória para assumir esta função dirigente. A identificação da ação militar com o desenvolvimento dos ideais burgueses pode ser encontrada, por exemplo, na análise da principal agência formadora do pensamento militar, no período que antecede e no que acompanha a dominação autoritária no Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG). Eliézer Rizzo de Oliveira demonstra esta integração de objetivos:

a mobilização política e ideológica levada a efeito pela ESG reveste-se do significado de um reforço da tendência à predominância do grande capital (no meio do qual ressalta o capital estrangeiro) como meio indispensável ao desenvolvimento econômico e à implementação de uma política de segurança nacional. Resulta daí, no plano econômico e no político, o estabelecimento de limites 'toleráveis' à organização e participação política dos setores populares<sup>23</sup>.

Concomitantemente à crise econômica que se instaura a partir de 1974, desenrola-se a crise política. Tanto a expansão econômica

iniciada em 1968 como o padrão compósito de dominação começam a mostrar suas fraturas. Os impasses políticos acompanham as crises econômicas: assim o foi em 1950/1954, 1961-1964 e novamente em 1974. Para Carlos Estevam Martins, esta problemática está relacionada ao modo falho e desarmonioso com que foi executado o projeto de dominação da aliança internacional-modernizadora. A questão central é que a “modernização” das relações do interior tinha que contar com a correspondente “modernização” das relações do exterior com o interior. Tal, porém, não ocorreu e o processo de industrialização dependente-associado teve que se apoiar no mercado interno para a continuidade do seu crescimento. Portanto, para o autor, o que existiu foi estreiteza do mercado externo e não do interno, que não propiciou que o setor internacional moderno gerasse as divisas que lhe permitiriam continuar caminhando por suas próprias pernas. A fragilidade do sistema era colocada a nu pelo balanço de pagamentos e pelas transformações sociais que deflagram novos conflitos, quebrando o equilíbrio que existia no interior do bloco no poder:

420

As divergências cresceram em tamanho e em número, sem que aumentasse, na mesma proporção, a capacidade governamental de mantê-las intramuros. Patenteia-se, assim, uma inevitável inadequação entre o padrão contra-revolucionário de dominação e as novas condições que hoje definem o terreno das lutas interburguesas. Como estão, as coisas não podem continuar. Os pontos de ruptura têm que ser soldados ou eliminados sob pena do movimento de massas penetrar pelas fendas da solidariedade burguesa. O regime, é o que todos dizem, precisa ser “institucionalizada”. Mas em que sentido?<sup>24</sup>.

Este foi o grande obstáculo do regime autoritário: por mais que se esforçasse, não conseguiu obter a aceitação popular nem coordenar o retorno à normalidade institucional. Pela via do voto, foi tentada por duas vezes e, em ambas, reprovada. Em 1965, sob o governo Castelo Branco, o revés eleitoral retardada, inclusive, as medidas liberalizantes e facilita o encaminhamento para o “endurecimento” político. O grande teste repetir-se-ia em 1974, já no

governo Geisel, sofrendo o sistema uma derrota ainda mais fragorosa que a de 1965, o que levou os “engenheiros” do processo de abertura política a revisar seus planos e postergar o avanço das liberdades, através do que se convencionou chamar de “abertura lenta, gradual e segura”, na realidade uma sobrevida para o sistema autoritário. Desta forma, por não conseguir institucionalizar-se, todo período de sucessão correspondia a uma crise.

O que se pode concluir destas observações é que, na segunda metade da década de 70, o modelo político brasileiro carecia de sustentação. Digladiam-se no interior da aliança dominante tendências “continuístas” e “mudancistas” alimentadas, por um lado, pelo aumento da dificuldade de se atender à ampla gama de interesses conjugados no interior da composição. Vários setores começam a se sentir marginalizados e a companhia de diversos parceiros se torna incômoda: o regime sangra por dentro. Por outro, crescem as pressões surgidas do descontentamento que se alastrou entre os setores populares: o regime é acicatado por fora<sup>25</sup>.

É interessante anotar, também, o esvaziamento que sofrem não apenas os órgãos de representação direta dos trabalhadores, como os sindicatos, mas também os órgãos de representação em geral da sociedade, como o Congresso Nacional e as casas legislativas estaduais e municipais. Da mesma forma, quando é possível, são cooptados os meios de comunicação, setores da Igreja etc, ou, quando a cooptação não é viável, cerceia-se a sua atuação, inclusive com o uso da violência.

No entanto, por mais intenso que tenha sido o debate político (em determinados momentos, praticamente liberado), não estava claro, ao final da década, o rumo para a institucionalização ou reformulação do sistema dominante. Isto só será possível na década seguinte, com o último general/presidente do período autoritário<sup>26</sup>. Por ora, optou-se por uma solução transitória, a já citada “abertura lenta, gradual e segura”.

O período de Figueiredo é marcado pelo rompimento, por dentro, do regime autoritário. Politicamente, o desgaste se

processa numa seqüência incontível de reveses, inaugurada com a bomba no Riocentro, quando temos a demissão do General Golbery e, conseqüentemente, o esgotamento do citado processo de abertura controlada. As eleições de 1982 para governadores reproduzem a triste sina dos governos militares quando procuraram o aval das urnas: a vitória das oposições nos principais estados aumenta o isolamento do governo e diminui sua margem de manobra. O desmoronamento se completa com a campanha das “diretas já”, em 1984. Apesar de sustar as eleições, o regime não conseguiu mais controlar nem o nome para a sucessão, muito menos o resultado do Colégio Eleitoral. Repetindo-se uma tradição na política brasileira, novamente em época de sucessão instaura-se a crise.

#### CONCLUSÃO

422 Durante os anos 60 e 70 a idéia de modernização foi uma constante no cenário nacional. Tanto a economia quanto a política – e poderíamos estender a observação a outros setores – sofreram profunda intervenção no correr dos diversos governos militares.

Significaria esta ruptura, realmente, uma modernização das relações político-econômicas? Estaria havendo uma quebra das articulações seculares que emperravam o desenvolvimento nacional? A simples observação responde a estas perguntas. O candidato da oposição, afinal vencedor no Colégio Eleitoral em 1985, significava muito mais transição que ruptura, ainda mais que a aliança que procedeu ao desenlace autoritário fundava-se principalmente sobre os descontentes do sistema, que desertaram tão logo o barco começou a fazer água. Novamente assistimos à conciliação pelo alto e à exclusão por baixo, com resultados imprevisíveis para a nação. Ou previsíveis, se consultarmos a história política do país. De qualquer forma, o esboroamento do regime permitiu o retorno à prática democrática, com a formulação de nova Constituição, liberdade de imprensa, independência dos poderes e eleições diretas em todos os níveis.

No início dos anos 60 digladiavam-se duas alternativas, ambas propondo reformas. Nos anos 70 apenas uma era implementada. A partir dos anos 80 a sociedade brasileira pôde voltar a contar com o pluralismo em suas opções, embora de uma forma um tanto quanto anárquica. Contudo, ao final da década de 80 as condições político-econômicas praticamente não deixavam alternativa ao modelo “neoliberal”, tanto em termos políticos quanto econômicos. O país se modernizou mas continuamos nos marcos de um capitalismo dependente e associado. E os setores populares que, por diversos momentos entoam sua voz, são retirados de cena para ceder espaço aos “novos/velhos” atores, já bastante conhecidos na política brasileira. Com o avanço do processo de globalização, atualmente uma nova modernização começa a se impor.

A discussão presente trata da implantação da qualidade total nas empresas, da diminuição do chamado “custo Brasil”, da implementação da reforma do Estado, da privatização das estatais etc. Ou seja, a modernização continua...

## NOTAS

<sup>1</sup> *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, pp. 67-73.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>4</sup> “Quinze anos de política econômica”. In *Suplemento ao Catálogo*. Campinas, nº 04, p. 41.

<sup>5</sup> *Idem*, pp. 65-66.

<sup>6</sup> *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975, p. 155.

<sup>7</sup> “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra”. In Luiz G. BELLUZZO & COUTINHO, R. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, vol. 01, 1982, pp. 80-85.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 85.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 98-100.

<sup>10</sup> BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília. Presidência da República, p. 37.

<sup>11</sup> “Ajustamento x Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984”. In CASTRO, Antonio B. & SOUZA, Francisco E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.33.

- <sup>12</sup> *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 250.
- <sup>13</sup> *Idem*, p. 257.
- <sup>14</sup> “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista”. In *Seleções CEBRAP 1*. São Paulo, Brasiliense/CEBRAP, 1975, p. 15.
- <sup>15</sup> “Estado e Massas no Brasil”. In *O populismo na política brasileira*. Rio Janeiro, Paz e Terra, 1980, p.47.
- <sup>16</sup> *Idem*, p. 51.
- <sup>17</sup> *Idem*, p. 59.
- <sup>18</sup> *A Crise do Estado Desenvolvimentista no Brasil*. Uma hipótese preliminar. Rio de Janeiro, UFRJ, 1986, p. 74.
- <sup>19</sup> *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 208.
- <sup>20</sup> *Idem*, p. 203.
- <sup>21</sup> MARTINS, Carlos Estevam, *op. cit.*, p. 216. Sobre o autoritarismo na vida política brasileira, cf. TAVARES, José Antonio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982. Ainda sobre a entronização das forças armadas, passando a atuar como uma espécie de partido político da burguesia, cf. POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1985, pp. 39-40.
- <sup>22</sup> FIORI, José Luís, *op. cit.*, p. 76. Para análise específica do Golpe de 64 cf., por exemplo, DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, Vozes, 1987.
- <sup>23</sup> *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, Vozes, 1976, p. 21.
- <sup>24</sup> MARTINS, Carlos Estevam *op. cit.*, p. 232. Para maior aprofundamento sobre o regime autoritário e suas vicissitudes, cf. CARDOSO, Fernando Henrique. “O modelo político brasileiro”. In *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo Difel, 1973, pp. 50-82.
- <sup>25</sup> Para compreensão dos processos de enfrentamento ao regime autoritário, consultar, por exemplo, ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes, 1985.
- <sup>26</sup> Para uma análise dos principais fatos políticos do período autoritário, cf. VELASCO E CRUZ, Sebastião C. & MARTINS, Carlos Estevam. “De Castello a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da ‘Abertura’”. In SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo Brasiliense, 1983, pp. 13-61. Para uma importante descrição da totalidade dos fatos do período, cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.