

CAPÍTULO 2

O desenvolvimentismo realmente existente no Brasil

A partir dos anos 1930, a acumulação capitalista brasileira passa a se deslocar progressivamente do campo para a cidade, via investimentos maciços do Estado na expansão/diversificação da economia em direção a setores como transportes, geração e fornecimento de energia, infraestrutura urbana, comunicações, siderurgia, petróleo e mineração. Formava-se o que Fernando Henrique Cardoso (1977) chamou de tripé do desenvolvimento dependente (constituído pela empresa público-estatal/capital privado nacional/capital internacional ou transnacional), que atendia às novas exigências das forças políticas que saíram consagradas pela Nova República, em 1930, e para o qual se ajustou a hegemonia da cidade sobre o campo (sem eliminar o campo da cidade). Foi esta a revolução burguesa no Brasil conceituada por Florestan Fernandes (1975): uma revolução sem revolução, que estabeleceu o pacto *ad infinitum* entre as

frações burguesas de base urbano-industrial e as frações do latifúndio, sob a direção das primeiras.

Em 1956, quando a renda da indústria ultrapassou, pela primeira vez na história, a renda da agropecuária, o café ainda representava 69% do total de exportações brasileiras, caindo para 56% em 1960, quando o Brasil ainda respondia por mais de um terço das vendas mundiais do produto. Conforme o processo de industrialização nacional ganhou fôlego, a importância do café no Produto Interno Bruto (PIB) caiu significativamente – sob uma política cambial que favorecia a acumulação de base urbano-industrial, em detrimento das exportações (entre 1956 e 1960, as exportações de café decresceram 2,3% ao ano) (ALMEIDA, 2007, p. 67). Naquele mesmo período, a *tecnocracia estatal*, como chamou Octavio Ianni (1971), foi rearticulada pelo segundo governo de Vargas (1951-1954) – imediatamente após o governo do General Dutra (1946-1950) –, que incorporou o *planejamento estatal* de Juscelino Kubitschek (1956-1960), permitindo a penetração do capital transnacional com ainda mais força que nas décadas anteriores, especialmente aquele sob a proteção norte-americana¹⁵.

A crise internacional de 1929 se fez sentir fortemente na economia brasileira, deixando explícita, desde então, a dependência do país ao capital externo e exigindo um tipo de expansão capitalista rumo aos setores de base urbano-industrial – o que contribuiu com a disputa política interna entre as forças do capital do campo e aquelas nascentes na cidade. Apesar de sua extensão, intensidade e alcance, essa crise veio à cena quando o capital já havia alcançado o que István Mészáros (2009) chamou

15 Octavio Ianni considera o Conselho Federal de Comércio Exterior, constituído em 1934, o primeiro órgão brasileiro de planejamento estatal. A este seguiram-se: o Conselho de Economia Nacional, estabelecido pela Constituição de 1937; a Coordenação da Mobilização Econômica, de 1942; além da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, de 1940, com finalidade de implantar uma usina siderúrgica que, no ano seguinte, criou a Companhia Siderúrgica Nacional, instalando a Usina de Volta Redonda, no Rio de Janeiro. IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, 1973.

de “totalidade extensiva” e carecia, então, dirigir-se rumo a uma “totalidade intensiva”, como resultado do impulso produtivo recebido ainda durante a I Guerra Mundial e o período de reconstrução dos países por ela afetados diretamente. Aliás, argumenta o filósofo húngaro, antes mesmo da I Guerra Mundial, os EUA já representavam a força mais dinâmica do capital. Embora tenham assumido a hegemonia do conjunto do sistema global do capital apenas depois de 1945, o New Deal significou o lançamento real das bases para o neocolonialismo, ao projetar o imperativo de uma nova expansão produtiva, registrando um dinamismo econômico incomparável, que se completaria apenas com o aparecimento do complexo industrial-militar (MÉSZÁROS, 2009, p. 804-805).

Para Mézáros (2009), o capital norte-americano comprometeu decisivamente o capital social total em seu impulso para a autoexpansão, promovendo, com isto, os chamados “milagres econômicos” – a exemplo dos casos alemão e japonês e o próprio “milagre brasileiro” da década de 1950 – como produto de uma racionalização do capital global e da formação de uma estrutura de relações econômico-financeiras com o Estado mais adequada à necessidade de deslocamento das contradições dos países centrais para os países da periferia do sistema. A crise de 1929, então, antes de impor obstáculos à expansão capitalista brasileira, forneceu estímulo para o realinhamento de algumas das mais importantes forças constituintes do sistema global do capital, consonante às relações de poder objetivamente alteradas, implicando positivamente o desenvolvimento das potencialidades capitalistas, outrora circunscritas à sua totalidade extensiva. Assim, se consolidaram a industrialização e a hegemonia da cidade sobre o campo no Brasil, no contexto: (a) de mudanças no imperialismo multicentral, ultrapassado do ponto de vista militar e político e perdulariamente intervencionista, para um sistema de dominação global, sob a hegemonia norte-americana, mais dinâmico e integrado; (b) de criação de um Sistema Monetário Internacional (SMI) e outros órgãos

importantes de regulação das relações intercapitalistas; (c) de exportação de capital em larga escala e, com isso, a perpetuação mais efetiva da dependência e do subdesenvolvimento, com o repatriamento de taxas de lucro elevadas para os países centrais, especialmente, os Estados Unidos (EUA); e (d) da incorporação relativa, em graus variáveis, de economias de todas as sociedades pós-capitalistas (do Leste Europeu) na estrutura de intercâmbios capitalistas (MÉSZÁROS, 2009, p. 806).

Não foi à toa que, entre 1956 e 1960, o total de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Brasil saltou de US\$ 64 milhões para US\$ 150 milhões (ALMEIDA, 2007, p. 67), realizando uma espécie de adensamento da incorporação da economia brasileira à estrutura global do capital, como parte da cadeia de produção do valor. Como consequência, ocorreu uma profunda transformação estrutural da economia nacional, sem a exigência de uma ruptura total do sistema ou das relações internas. Não obstante, o “pacto estrutural que preservará modos de acumulação distintos”, como chamou Oliveira (2003), deveu-se, no plano externo, à direção do capital social global rumo a sua totalidade extensiva (MÉSZÁROS, 2009). “A dependência brasileira em relação a capitais, tecnologia e *know-how* estrangeiro jamais ficou tão visível como nessa fase, situação aliás reconhecida pelo próprio Plano de Metas de JK [...]” (ALMEIDA, 2007, p. 67).

A economia nacional, que dependia do fluxo de capitais financeiros transnacionais, viu suas taxas de crescimento subirem significativamente entre as décadas de 1950 e 1970, registrando um crescimento acumulado do PIB de 99,03%, 80,33% e 131,26%, para os anos 1950, 60 e 70, respectivamente. Isso fez vigorar entre muitos intelectuais, dos mais proeminentes à época, a crença de que o Brasil poderia alcançar padrão similar de desenvolvimento ao dos países centrais a quem, na verdade, estava condicionado, conforme demonstraram André Gunder Frank em 1966 e, mais recentemente, Leda Paulani, ao levantar a hipótese de que a industrialização se baseou na internacionalização da produção da “empresa

multinacional”, sobretudo norte-americana, e, portanto, sob relações de dependência (PAULANI, 2008, p. 73-83). As remessas anuais médias, relativas a despesas de lucros e dividendos do IED, dos anos 1970 em diante só aumentaram: se naquele ano foi de US\$ 314 milhões, em 1980 registrou US\$ 969 milhões; US\$ 2.589 bilhões, em 1990, e US\$ 4.477 bilhões entre 2000 e 2004 (PAULANI, 2008, p. 86). Tratava-se do capital transnacional abrindo espaço para acumulação/valorização na periferia do sistema.

Um importante parêntese: quando o processo de reconstrução do segundo pós-guerra deu sinais de esgotamento, com a compressão das taxas de lucro e a aceleração da inflação nos EUA, que lideraram esse processo de acumulação, a cabine de comando do conjunto do sistema respondeu ampliando sua totalidade intensiva que, como corolário, fragilizou sua moeda. Isso produziu uma contradição insolvente no seio da economia norte-americana, que expressa os primeiros impulsos da crise estrutural do sistema global do capital. Se, por um lado, o capital norte-americano necessitava estimular o crescimento econômico como forma de manter sua posição hegemônica no sistema do capital e de tentar influenciar positivamente o capital social total; por outro, havia a necessidade imediata de frear o crescimento e impedir a derrocada da moeda, conforme explicou Leda Paulani (2008, p. 112). Diante da impossibilidade de frear o crescimento, face à natureza necessariamente expansionista do capital, as novas condições de acumulação passaram a afetar um conjunto mais amplo de dimensões e mecanismos de autodefesa do capital, gerando contradições no plano do capital social total. Não tardou para que, diante da crise, os norte-americanos rompessem o sistema de Bretton Woods, que vinculava o dólar ao ouro e, dois anos depois, Richard Nixon liberasse o dólar de seus grilhões, explodindo a crise das Organizações dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A crise do petróleo de 1973 abalou fortemente os EUA, motivando o Fundo Monetário Internacional (FMI), em encontro realizado em Kingston na Jamaica em 1976, a legalizar as

taxas de câmbio flutuantes, tornando responsável de cada país a determinação da paridade de uma moeda com relação à outra.

Apoiada por François Chesnais, Leda Paulani considera esse o momento da emergência da dominância da valorização financeira: quando os “capitais multinacionais”, sobretudo norte-americanos que circulavam na Europa, passaram a buscar outras formas de valorização, em decorrência do déficit do balanço de pagamentos dos EUA, a exemplo do local conhecido como Euromarket “[...] na city londrina, um espaço offshore em que depósitos bancários circulavam fora do território norte-americano e eram registrados em bancos situados fora dos Estados Unidos” (PAULANI, 2008, p. 112). Essas transformações provocaram a formação de um volume de capitais bastante significativo que buscava valorização exclusivamente financeira, “[...] num movimento que se desenvolveu ao desabrigo de qualquer tipo de controle estatal” (PAULANI, 2008, p. 112). Minha hipótese, porém, é que aquilo que Chesnais (1996, 2003, 2011) chamou de “crise do modo de regulação”¹⁶ – que originou a

16 Segundo Chesnais (2003), a crise do modo de regulação fordista-keynesianista – para ficar no seu universo categorial – levou à mundialização financeira. Ou, dito de outra forma, as dificuldades de valorização do capital na esfera da produção empurraram o capital para formas de valorização na esfera financeira. A concorrência intercapitalista e a incorporação cada vez mais crescente e preponderante da ciência e tecnologia ao processo produtivo tornaram a produção mais onerosa. Sob tais condições, a contradição entre capital e trabalho se acirrou, e o Estado, ao mesmo tempo, teve sua capacidade de arrecadação e investimentos crescentemente comprometida. Com isso, surgiu a necessidade de remoção das barreiras protecionistas que representavam empecilhos ao processo de valorização do capital. Nos termos do autor francês, a forma de regulação adequada ao novo regime de acumulação passou a ser dada pelo capital financeiro, constituindo uma “dominância financeira”. O “circuito longo” de produção de capital, representado pela aplicação do dinheiro no processo produtivo que, ao final, produz mais dinheiro, passou a ser dominado por uma forma “encurtada” de remuneração do capital, na qual o dinheiro se expande sem a mediação da produção, diretamente na esfera da circulação. Seria um “percurso abreviado”, que cria a ilusão de que o capital pode realizar-se na esfera da circulação sem passar pela produção (CHESNAIS, 2003, p. 46-47). Em outro trabalho, o autor explica que: “estamos chegando ao fim de uma fase de acumulação de capital de duração excepcional, que passou por curtos períodos de retrocessos, mas não teve interrupções de fato. Daí a acumulação do ‘dinheiro circulando como capital’, ou aspirante a capital, ser absolutamente gigantesca. Esse efeito de alcance, multiplicado pela liberdade de movimentação planetária trazida pela liberação e pela desregulamentação, faz o dinheiro que se tornou capital erguer-se diante da sociedade como uma espécie de potência dotada de objetivos e movimentos próprios” (CHESNAIS, 2011, p. 190).

financeirização da economia global – significava, na realidade, o estreitamento da margem de viabilidade produtiva do capital (MÉSZÁROS, 2009), processo que comandaria seu deslocamento para a periferia do sistema, em busca de acumulação/valorização. Foi aí que o volume de IED no Brasil passou a subir vertiginosamente. A industrialização brasileira baseada na internacionalização da produção da “empresa multinacional” foi, para Paulani (2008, p. 89), “[...] apenas o substrato necessário ao desenvolvimento ulterior da verdadeira cabine de comando do capitalismo contemporâneo; a esfera financeira, agora, finalmente mundializada”. Esse fato surgiu, portanto (tal qual a industrialização de outros países periféricos), como a necessária formação de uma plataforma de valorização financeira para o capital em crise, que, desde então, atingiu sua totalidade intensiva ou os limites absolutos do processo de acumulação/valorização (MÉSZÁROS, 2009). Ou como afirmou Paulani (2008, p. 88):

Em outras palavras, enquanto a vinda do capital produtivo para a periferia dava uma sobrevida ao processo de acumulação estritamente produtivo – que perdera o fôlego após o esgotamento das possibilidades abertas pela reconstrução do pós-guerra –, já se preparavam as condições para a dominância financeira que advinha.

Vendo por esse prisma, a industrialização da periferia nunca foi um ciclo virtuoso, portador da possibilidade de lançar os países “subdesenvolvidos” para além da condição de dependência da qual padeciam, de que sofrem de modo irreversível no interior da ordem global do capital, como previra Gunder Frank nos idos de 1966. Ao contrário, tal como o processo nascente de financeirização da economia global indicava – ou da “crise do modo de regulação” que dará origem à “dominância da valorização financeira”, para ficarmos no campo conceitual de François Chesnais (2003) e Leda Paulani (2008) –, a industrialização da periferia se completou graças

ao condicionamento do capital transnacional pelas primeiras manifestações da crise estrutural, ao que a periferia do sistema respondeu plenamente por força das relações de dependência¹⁷.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960) integrou e diversificou a estrutura produtiva industrial nacional, sobretudo, do setor de bens de consumo duráveis, como no caso do setor automobilístico. E, paradoxalmente, tendo o Estado como indutor do investimento, promoveu um alto nível de internacionalização da economia, que culminou com aumento inflacionário e do déficit público, além de diminuição do investimento e conseqüente queda do PIB no início dos 1960. Esse quadro persistiu até 1967 e aprofundou a fratura social interna, como decorrência da integração para fora, sobrevivendo ao Plano Trienal que, fracassado, conduziu o país ao golpe militar de 1º de abril de 1964. Não foi à toa que, entre 1964 e 1967, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi um programa de redução de gastos e restrição creditícia, por meio do aumento das taxas de juros e depressão salarial.

O referido programa esteve associado às modificações na estrutura institucional da economia brasileira, que prepararam o período do “milagre” (1967-1973): retomada do investimento das estatais; formação de conglomerados por meio da criação de subsidiárias (a exemplo da Petrobrás e da então Vale do Rio Doce – que depois de privatizada, em 6 de maio de 1997, passou a se chamar apenas Vale); expansão de créditos junto ao Sistema Financeiro da Habitação; estímulo às exportações; e adoção de política fiscal e de crédito expansionistas, que geraram uma taxa de crescimento econômico médio anual no período de cerca de 11% (FIRMIANO, 2016). Ao final, o santo do milagre se revelara: a triplicação da dívida externa e os corolários da alta concentração e centralização de capital, arrocho salarial e aumento da concentração de renda.

17 Levantei esta hipótese ao analisar a expansão dos agronegócios no Brasil. Cf. FIRMIANO, 2016.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo militar (1974-1979) foi caracterizado pela desaceleração do crescimento, pela continuidade do endividamento externo e pelo aumento da taxa de inflação. Diferente do período do “milagre”, baseou-se no apoio à indústria de bens de capital e insumos básicos, realizando investimentos via empresas estatais (por exemplo, o Projeto Carajás); diversificação da matriz energética (como o Proálcool); diversificação dos investimentos em setores de transportes, entre outras medidas que levaram o país a registrar um crescimento de 35% da indústria em 1979, puxado pelos setores metalúrgico, material elétrico e de transportes, papel e papelão, químico, têxtil e de alimentos. O governo Geisel (1974-1979) aproveitou a fuga de capitais do centro do sistema e buscou ampliar quantitativa e qualitativamente o crescimento econômico que o Brasil havia experimentado durante o período anterior, que, por impacto do choque do petróleo, diminuiu significativamente seu ritmo. Assim, o II PND, mesmo num momento adverso da economia mundial, foi levado a cabo para completar a matriz interindustrial brasileira, alterando a estrutura produtiva interna, já que o chamado Departamento I da economia (insumos básicos e bens de capital) estava defasado (PAULANI, 2008, p. 115).

Apesar desses esforços, o declínio do crescimento econômico não foi contido, e o país chegou ao final dos 1970 com altíssimos índices inflacionários, elevadíssima dívida externa e, conseqüentemente, sequestro de praticamente toda a receita de exportações para o serviço da dívida, pois a fórmula então adotada já não conseguia resolver o problema do financiamento interno da acumulação capitalista, redundando na financeirização da economia e das contas públicas (OLIVEIRA, 2003, p. 132).

Eis a confluência virtuosa: o capital do centro do sistema buscou ampliar sua escala de operações nos setores produtivos da periferia que, por sua vez, tinha no exterior sua única possibilidade de saltar rumo ao desenvolvimento, encontrando aí sua chance histórica de inserir-se na nova estrutura global que se constituía sob o esgotamento da expansão do segundo

pós-guerra. A produção da industrialização aparecia, simultaneamente, como a expressão da crise estrutural do capital e como a condenação da periferia – no caso, o Brasil – à reprodução da dependência.

Segundo a argumentação de Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2012), o golpe militar de 1964 no Brasil lançou por terra o ideal desenvolvimentista, fundamentalmente: (a) ao converter o capital internacional em condição para o desenvolvimento, quando, na chave interpretativa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), este era visto um dos mais importantes obstáculos para tanto; e (b) ao ver o problema da abissal desigualdade social interna como resíduo colonial sem grandes consequências para o dinamismo capitalista.

Restrito a um processo de industrialização e modernização, o desenvolvimento não poderia enfrentar o problema central que colocava em xeque a autonomia nacional e a integração social. Assim, “reduzida à relação entre acumulação de capital e modernização dos padrões de consumo, a problemática do desenvolvimento transforma-se em problemática do desenvolvimento capitalista” (SAMPAIO JR., 2012, p. 677). No entanto, à luz da teoria da crise estrutural do capital, o ideal desenvolvimentista nunca foi uma possibilidade aberta, senão sob a forma de um desenvolvimentismo realmente existente. Decerto, a compreensão comum entre os intelectuais cepalinos – segundo a qual as estruturas que produziam o subdesenvolvimento e a dependência eram produto de contingências históricas, que poderiam ser superadas pela vontade política nacional – foi arrasada pela hipoteca da economia nacional ao desenvolvimento do centro dinâmico do sistema do capital, podendo realizar-se somente sob a forma de um desenvolvimentismo realmente existente operado na transição da fase ascendente para a fase descendente do capital. Ao deflagrar-se, a industrialização nacional, como eixo do processo do desenvolvimento político-econômico e social, já estava condicionada ao padrão global da acumulação capitalista, assim como o próprio desenvolvimento nacional.