

**AS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO E O DESCOMPASSO COM A
DEMOCRACIA**
*THE REFORMS OF THE BRAZILIAN STATE AND THE DESSOCIATION WITH
DEMOCRACY*

Daniel Francisco Nagao Menezes*

Rodrigo Albuquerque Maranhão de Oliveira**

“As coisas deste mundo mudam tão constantemente que nada fica muito tempo na mesma condição. Assim, as pessoas, as riquezas, o comércio, o poder, mudam de lugar; cidades florescentes e poderosas caem na ruína e se tornam lugares pobres e desolados, cheios de riquezas e de habitantes.”

RESUMO: Este artigo pretende analisar as condições e crises econômicas no Brasil, sob a ótica da industrialização e do momento político correspondentes buscando responder por quais razões os avanços institucionais brasileiros ocorrem em períodos autoritários. Para tanto, servirão como referências os seguintes momentos históricos: 1) Governo Vargas; 2) Governos JK e João Goulart; 3) Os Governos Militares. O objetivo é, a partir destes marcos, demonstrando os desafios apresentados a cada governo tanto pelo cenário interno quanto pelo internacional, apontar as soluções que foram possíveis serem implantadas numa análise de contexto sobretudo político, que no caso brasileiro mostra historicamente importante dificuldade de consenso e de conjugar o exercício do jogo democrático com a adoção de planos nacionais suprapartidários. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza exploratória e descritiva, com base no estudo de informações bibliográficas.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Autoritarismo; Democracia.

ABSTRACT: This article intends to analyze the conditions and economic crises in Brazil, from the point of view of industrialization and the corresponding political moment, seeking to answer for what reasons, the Brazilian institutional advances occur in the authoritarian

* Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil ambos pela PUC-Campinas, Especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta, Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós doutorando pela Universidade São Paulo. Membro do CIRIEC-Brasil.

** Advogado com atuação em direito privado, tendo especial experiência em direito contratual, médico, securitário e bancário. Mestrando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador em direito político. Pós-graduado em direito do consumidor. Graduado em direito.

period. To do so, the following historical moments will serve as references: 1) Vargas Government; 2) Governments JK and João Goulart; 3) Military Governments. The objective is, from these milestones, demonstrating the challenges presented to each government by both the domestic and the international scenario, to point out the solutions that were possible to be implemented in a context analysis, mainly political, in the Brazilian case historically shows a major difficulty of consensus and to combine the exercise of the democratic game with the adoption of national super-party plans. For that, a research of exploratory and descriptive nature was developed, based on the study of bibliographical information.

Keywords: State reform; Authoritarianism; Democracy.

1. INTRODUÇÃO

O que John Locke afirmou no século XVII ainda é válido ao observarmos a história brasileira, tanto no que diz respeito à forma de exercício de poder quanto nos modelos utilizados para a administração pública. Os dois últimos séculos foram palco de eventos para o desenvolvimento da sociedade brasileira, acompanhado da mudança do papel do Estado, movido por aspirações democráticas decorrentes da alteração da realidade econômica.

A proclamação da República trouxe consigo ainda arraigados hábitos que correspondiam à prática tipicamente oligarca, de favorecimento da corte, da nobreza e dos “amigos do Rei”. Não se tratava a coisa pública como de interesse público, tendo em seu fim a manutenção de posições, influências e poder – financeiro ou político.¹ O Estado brasileiro, no Império ou na Primeira República, é uma extensão das relações de poderes privados.

O chamado “patrimonialismo”² foi a principal forma de exercício de poder nos primeiros anos republicanos até a chegada de Getúlio Vargas ao poder, considerado o grande marco histórico da mudança institucional e econômica no país. O Brasil daquela época era um

¹ “Uma imutabilidade histórica, que se constitui através de arranjos intimamente relacionados nos campos econômico e sociopolítico. No primeiro, prevalece o capitalismo politicamente orientado. O Estado não assume o papel de fiador e mantenedor de uma ordem jurídica impessoal e universal que possibilite aos agentes econômicos a calculabilidade (termo caro a Weber, amplamente usado por Faoro) de suas ações e o livre desenvolvimento de suas potencialidades; ao contrário, intervém, planeja e dirige o mais que pode a economia, tendo em vista os interesses particulares do grupo que o controla, o estamento.” (CAMPANTE, 2003, p. 153)

² “Patrimonialismo é uma substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo uma dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida - tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto para os dominados, que crêem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.” (CAMPANTE, 2003, p. 155)

país eminentemente rural e cuja economia tinha no café seu principal produto. O poder econômico dos cafeicultores espelhava-se no poder político, uma vez que em conjunto com os mineiros alternavam-se na conhecida “política do café com leite”.

2. O GOVERNO VARGAS

O momento histórico que marca a ascensão de Vargas ao poder dá-se no contexto da Crise de 1929 – quebra da bolsa americana – com repercussões internacionais, inclusive no Brasil, evento histórico não muito distante do fim da Primeira Grande Guerra. Seja por critérios econômicos ou políticos, na escassez de recursos o discurso nacionalista encontra terreno fértil para propagação.

Muito embora o Brasil já fosse um país com instâncias públicas criadas e relativamente consolidadas, ainda havia uma certa restrição de alcance do poder público aos extensos limites territoriais. A decadência desta forma de uso da coisa pública para fins particulares está historicamente ligada ao início do Estado Novo. Atento aos movimentos locais e globais de seu tempo, o Governo Vargas propôs a implantação de um novo modelo de Estado que estava presente não apenas na adoção do modelo burocrático de gestão, mas sobretudo na criação de uma indústria nacional que fosse capaz de dar novo fôlego à economia brasileira. Promoveu-se a austeridade nas contas públicas, controle de emissão de moedas e política cambial favorável ao setor exportador de produtos agrícolas como medidas para enfrentar a crise, juntamente com a desvalorização do mil-réis, importação cara com juros baixos e demanda estável, o que favoreceu o crescimento do setor industrial nacional (CARRARO e FONSECA, 2003).

Apesar de declarar a intenção da criação e fortalecimento de uma indústria nacional, Getúlio Vargas retomou a defesa do café e trabalhou para revalorizar o produto, evitando o declínio da renda interna e mantendo empregos. O desequilíbrio da balança comercial tornava mais cara a importação, conduzindo à produção e consumo de produtos nacionais, mais baratos que os importados. Com relação a este período conflitam divergentes posições³. De um lado a

³ “Tanto no Governo Provisório, como no período constitucional (1934-37), como no Estado Novo (1937-45), as grandes linhas da política financeira de Getúlio Vargas tenderiam para a obtenção dos seguintes alvos: a contenção monetária e a manutenção do equilíbrio orçamentário. Ora, esses princípios ortodoxos seriam inadequados para enfrentar a depressão econômica mundial. Divergindo dessa corrente interpretativa, autores como Celso Furtado, Antonio Castro e Maria da Conceição Tavares (que também têm divergências entre si) admitem os compromissos de Vargas com as classes dominantes tradicionais, mas concluem pela implantação de um novo padrão de crescimento centrado na indústria. Com enfoques semelhantes, essa corrente considera que a reação interna da economia brasileira à crise de 1929 possibilitou o arranque do processo de

que se defendia a busca do Governo Vargas pela “conscientemente a industrialização” mesmo que sem um projeto completo, definitivo, apontando-se a proibição de importação de máquinas e equipamentos para alguns setores da indústria⁴, forçando a criação desta produção em solo nacional. A proteção da indústria nacional também se fez por meio de política tarifária. (FONSECA, 2003).

As alternâncias do período não devem ser confundidas com mudanças conceituais nas finalidades de sua ação política. O ideário geral era no sentido de superar o que se chamava “vocação natural do Brasil” para a especializa o primário-exportadora (BASTOS, 2006).

Politicamente, em 1936 Vargas defende a tese do desenvolvimentismo como a principal tarefa do Estado Novo. A grande pretensão de Vargas era fundar uma na o, o que só seria realizado naquele momento histórico pela industrializa o. Este pensamento   seguido da nacionaliza o das riquezas minerais e de águas, com a cria o dos Códigos de Minas e de  guas. Foram criadas também a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, além da estrutura o do Governo em institui o que envolviam Ministérios, Conselhos e Comit s de atua o para áreas específicas da economia que se pretendiam desenvolver.

Se valendo das li es de Maria Cecília Spina FORJAZ (1984, p. 35)

“Porém, rejeitando o determinismo economicista que ainda predomina no pensamento social brasileiro, uma premissa teórica que nos orienta   a no o da primazia do Estado no desenvolvimento capitalista periférico com industrializa o tardia.

  bom lembrar neste ponto que, apesar da especificidade do desenvolvimento capitalista tardio que se constitui já na etapa monopolista do capitalismo como sistema internacional, nossa forma o social ret m também os traços gerais de qualquer processo de desenvolvimento capitalista.

A aceita o desse predomínio do Estado não nos leva a um outro extremismo teórico, o "politicismo", que, ao enfatizar exageradamente a autonomia da esfera política, "conduz, no limite, a uma descaracteriza o da sociedade civil enquanto campo de constitui o de novas configura es dotadas de um dinamismo próprio".

Em outros termos, o que pretendemos   uma análise que consiga apreender os processos políticos, sociais e econômicos em sua interdependência, sem cair nas tendências extremas e opostas do economicismo e do politicismo.

industrializa o por substitui o de importa es, apesar de não haver por parte do governo uma política deliberadamente industrializante.” (FORJAZ, 1984, p. 36)

⁴ Decreto 19.739, que acabou vigorando até 1937.

Uma vez definida a premissa teórica mais geral de nosso trabalho, passamos a definir alguns traços comuns da análise sociológica e histórica referente ao período em questão:

1. Ausência de hegemonia no Estado brasileiro pós-30. A Revolução de 30 destruiu a hegemonia da burguesia cafeeira, mas nenhum outro setor das classes dominantes teve condições de assumi-la. A nova coalizão no poder constituiu um "Estado de compromisso", no qual se equilibraram de forma instável cafeicultores, oligarquias dissidentes (outros setores da burguesia agroexportadora ou produtora para o mercado interno), grandes comerciantes importadores e a burguesia industrial nascente, além das "categorias sociais de Estado" (militares, intelectuais e burocratas), como grupos sociais subordinados.

Essa perspectiva é expressa com nitidez pelo historiador Bóris Fausto: "A possibilidade de concretização do Estado de compromisso é dada porém pela inexistência de oposições radicais no interior das classes dominantes e em seu âmbito não se incluem todas as forças sociais. O acordo se dá entre as várias frações da burguesia; as classes médias - ou pelo menos parte delas assumem maior peso, favorecidas pelo crescimento do aparelho do Estado, mantendo entretanto uma posição subordinada. À margem do compromisso básico fica a classe operária, pois o estabelecimento de novas relações com a classe não significa qualquer concessão política apreciável."

2. Ausência de uma burguesia industrial plenamente constituída e portadora de um projeto de dominação. A burguesia industrial é vista, pela grande maioria dos autores, como um grupo social permanentemente subordinado na nova coalizão dominante, cujos interesses econômicos são complementares aos da burguesia agrária. Sendo assim, ela é frágil, incapaz de obter autonomia político-ideológica e portanto de definir um projeto de industrialização nacional. Ou seja, não tem consciência dos próprios interesses e não constituiu um agente político importante na Revolução de 30.

Essa visão, obviamente um pouco caricaturizada aqui, perde de vista a progressiva diferenciação de interesses entre a burguesia agrária e conduz a uma análise que tende a enfatizar a permanência do sistema político anterior no pós-30.

Além disso, essa visão, que já vai ficando clássica na sociologia brasileira, acerca da burguesia industrial, torna-a um ator político muito pouco importante, que teria quase "sofrido" a industrialização promovida pelo Estado-Leviatã brasileiro.

É importante notar que essa interpretação sociológica que minimiza a importância política da burguesia industrial surgiu (a partir de meados dos anos 60) como uma reação às primeiras tentativas de interpretação do desenvolvimento capitalista no Brasil eivadas de protagonismo burguês.

Ou seja, nas análises pioneiras, a burguesia encenava num cenário tropical os lances heróicos de conquista do poder semelhantes aos da burguesia européia nos séculos XVII (Inglaterra) e XVIII (França).

Para recusar essa transposição mais ou menos automática dos modelos explicativos próprios ao desenvolvimento capitalista dos países centrais, a análise histórico-sociológica caiu num outro extremo, que quase anula a participação dos industriais na construção do capitalismo brasileiro.

Essas duas formas extremas de ver a burguesia industrial, como grupo totalmente subordinado ou, inversamente, como classe dominante em 30, prendem-se a uma visão dualista das relações entre Estado/Sociedade, que ainda predomina no panorama da sociologia brasileira.

3. Ausência de uma classe operária autônoma, organizada e capaz de reivindicar seus direitos. Graças à origem rural recente, ao "sindicalismo de Estado" que atrela o movimento operário, e ao populismo que manipula suas aspirações de melhores condições de vida, a classe operária brasileira também é frágil, pouco agressiva e pouco operante do ponto de vista político.

4. Existência de uma classe média urbana (difícil de definir sociologicamente) ambígua, que oscila entre a vinculação às classes dominantes e à classe operária, e portanto incapaz de qualquer autonomia político-ideológica.

5. Vácuo de poder e primazia do Estado: a ausência política das classes fundamentais e as ambigüidades da classe média produzem um vazio de poder que é preenchido pelo Estado, sustentado pelas Forças Armadas, e que se distancia cada vez mais da sociedade civil, impondo-se crescentemente como aparato burocrático-organizacional relativamente autônomo.

6. Ausência de ideologias de classe e "importação de idéias". Graças à caracterização feita sobre as classes sociais brasileiras conclui-se pela inexistência de ideologias de classe propriamente ditas e, portanto, pela importação permanente das idéias produzidas nos países capitalistas centrais”

A ação de Vargas se divide em três momentos históricos. No primeiro, que vai de 1930 até meados de 1935, há uma tentativa de industrialização a partir do capital nacional. O pequeno capital nacional estava em mãos da elite paulista com seu complexo cafeeiro. A resposta dos paulistas à tentativa de industrialização foi a Revolução Constitucionalista de 1932, a qual, de natureza conservadora, pretendia manter as bases agrárias da economia brasileira. O segundo momento histórico compreende a abertura de Vargas ao capital internacional, negociando simultaneamente com a Alemanha e Estados Unidos e, em menor grau, com a Inglaterra. Com o acirramento da II Guerra Mundial há uma escassez de capital de investimento, o que limita as pretensões de Vargas e somente no final da guerra é que o Brasil consegue uma aproximação mais efetiva com os Estados Unidos, que resulta na criação da Companhia Siderúrgica Nacional.

Com a vitória dos aliados na II Guerra Mundial, há toda uma mudança no cenário político mundial o que internamente leva à deposição de Vargas e a eleição de Eurico Gaspar Dutra que governa o país de 1946 a 1951 quando há a volta de Vargas à Presidência da República, agora pelo voto popular. Vargas neste segundo momento se vale do poder econômico do Estado para forçar o desenvolvimento do país, ficando conhecido como nacional desenvolvimentismo, cuja principal característica do processo de industrialização é sua realização a partir do capital estatal.

Não se pode analisar o nacional-desenvolvimentismo sem discutir as duas linhas ideológicas que dominavam na sociedade brasileira na época: a corrente liberal, que defendia a vocação agrária do País e; a corrente desenvolvimentista, que pregava a intervenção estatal para implementar a industrialização. Esta última corrente teve em Celso Furtado e Ignácio Rangel os seus maiores expoentes, que enfatizavam o caráter monopolista da estrutura industrial brasileira, absorvendo pouca mão-de-obra o que contrastava com a disponibilidade de recursos locais, impossibilitando uma dinâmica autossustentada do crescimento.

3. GOVERNOS JK E JOÃO GOULART

Com o fim da II Guerra Mundial, a economia começou a recuperar-se tanto na relação de trocas – consequência direta do fim do conflito e segurança para os transportes de cargas - e uma razoável tranquilidade quanto às reservas internacionais – igualmente conseqüência da redução dos gastos militares intensos. Os indicadores positivos, entretanto, não eram capazes de responder ao dualismo ainda forte no país quanto à participação do Estado na economia e sua atuação no processo de desenvolvimento. A consolidação do capitalismo brasileiro estava limitada por uma industrialização que já não atendia aos requisitos fundamentais para sua expansão, reservando-se a produzir bens de consumo não duráveis e ainda dependente da exportação de produtos primários para a geração de divisas. Tal verificação conduz a uma “consciência da necessidade da industrialização”. Firma-se a convicção, nascida no período varguista, de que desenvolvimento é igual a industrialização.

A formação desta nova mentalidade é resultado direto do pensamento cepalino⁵ na década de 50. A proposição de um novo papel para o Estado, é o principal conceito contido nessa ideologia, a qual acredita na necessidade de instrumentalizar o Estado para o amparo à industrialização, a quem competiria adotar medidas eficazes à promoção do desenvolvimento mesmo que contra a “lógica do mercado”.

No Governo JK, a adoção da proposta da CEPAL só foi possível graças à crise política no final do governo Vargas, marcado por suas contradições, populismo e frágeis instituições democráticas. Este quadro prepara o País para o que foi chamado de transição para um capitalismo industrial maduro, tendo no Plano de Metas sua principal proposta.

O Plano colocou a indústria automobilística no centro do processo, recebendo a maior parte dos recursos estrangeiros investidos no Brasil e alcançando o resultado esperado: a indústria automotora atingiu nível de nacionalização de 50%. Também foram instituídos outros benefícios,⁶ tais como (i) oferta de câmbio favorecido para a remessa de rendimentos e amortizações de investimentos diretos do exterior – o que incentivava o aporte de capital estrangeiro e abertura de filiais -, (ii) importação de equipamentos sem cobertura cambial, (iii) prioridade e garantia para as transferências de câmbio para o exterior. Foram concedidos créditos a longo prazo com juros reais negativos e longos períodos de carência e amortização, transformando o Estado no principal responsável por grande parte do investimento real. Por fim, criou-se “reserva de mercado” que ocasionou uma alta de lucro em razão da “não concorrência” (RABELO, 2003).

Já o Governo João Goulart, representando o mais absoluto contraste à estabilidade política havida com Juscelino, iniciou-se após pressão da renúncia de Jânio Quadros e termina com um golpe civil/militar liderado pelo Exército. Com a renúncia de Jânio, convencido a formar uma união nacional que lhe entregasse legitimidade, Jango aceitou assumir sob a égide de um governo parlamentarista, cujo Primeiro-Ministro Tancredo Neves representava setores políticos mais conservadores do que as forças políticas que sustentavam o novo Presidente, empossado com poderes limitados. A instabilidade política teve importante reflexo na área

⁵ A teoria do desenvolvimentismo foi elaborada a partir da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL e tinha como conceitos-chaves as noções de Centro e de Periferia e de deterioração dos termos de intercâmbio ou trocas desiguais, que obstavam a industrialização da periferia. Posteriormente, estas teses foram aprofundadas no ISEB, que reuniu os principais intelectuais progressistas brasileiros e sinalizava para uma vertente mais nacionalista do desenvolvimento.

⁶ Representados basicamente pela Lei 2.145, de 1954, e a Instrução 113 da Sumoc.

econômica, consistindo grave intervalo entre o sucesso do Plano de Metas (1955-1960) e o período do “milagre econômico” (1968-1973).

A falta de clareza e de experiência brasileira quanto ao papel de cada um dos principais representantes do Governo (Presidente e Primeiro-Ministro) é apontada como uma das causas de letargia, ingovernabilidade e conseqüente crise vividos no período. Convocado plebiscito para a escolha do sistema de governo, o resultado favorável ao retorno do presidencialismo, permitiu que João Goulart finalmente buscasse formar seu ministério e implantasse suas propostas. Ocorre que a almejada legitimidade e superação de crise não se deram na velocidade esperada, potencializando as insatisfações tanto das classes defensoras de Jango quanto de seus opositores. O PIB que entre 1956-1961 havia crescido em média 8,2% ao ano, foi reduzido à média de 2,6% ao ano entre 1962-1964. Já a inflação (IGP-FGV) elevou-se de 28,7% (1960) para mais de 90% (1964).⁷

A degeneração das contas públicas conduziu à tomada constante de empréstimos internacionais, tornando o país cada vez mais dependente de seus credores externos.

No campo econômico, em 1962 foram adotadas medidas que visavam o controle da emissão de moeda e do déficit público. Todavia, na contramão, no mesmo ano foi concedido reajuste salarial de 40% para o funcionalismo público. Também foram propostas reformas do sistema bancário,⁸ reforma administrativa, tributária, universitária, eleitoral e agrária. Propalava-se a necessidade de eficiência e dinamismo ao Executivo.

Como as reformas dependiam de substancial apoio parlamentar, sem apoio mesmo dos setores da sociedade já desgastados pela crise econômica,⁹ João Goulart jamais teve êxito em implantar as mudanças que desejava. Muito deste fracasso é atribuído à falta de confiança e legitimidade, obstáculo nunca superado por Jango (MORAES, 2016).

4. OS PRIMEIROS ANOS DO GOVERNO MILITAR ATÉ A CRISE DO PETRÓLEO

Se entre 1946 e 1960 a taxa média anual de crescimento da economia brasileira foi de 6.3%, entre 1963 e 1967 o crescimento econômico brasileiro caiu à metade. Apesar do Plano de Metas e prevalência do pensamento cepalino, na década de 1960 a economia ainda era baseada na exportação de produtos primários tropicais e caracterizada pela falta de dinamismo.

⁷ Tendo sido reduzida para 28,4%, apenas em 1967.

⁸ Com a criação de um Banco Central.

⁹ Agravada pela fuga de capitais e cautela internacional quanto à instabilidade do Governo.

Apesar da existência de uma indústria de substituição, resultado das medidas adotadas desde a década de 1930, a demanda interna permanecia não estar sendo atendida plenamente. Porém, para substituir as importações por produtos da indústria nacional seria necessário importante aporte no incremento tecnológico e qualificação de mão de obra.

Ao assumir a Presidência, Castelo Branco¹⁰ enfrentou o cenário já descrito potencializado por baixa atividade econômica e industrial, tendo adotado como medidas imediatas a redução do déficit público e redefinição das despesas correntes do ano de 1964. Seu objetivo propagandeado era acelerar o desenvolvimento econômico e combater a inflação.

Para tanto, foram liberados preços antes represados a fim de gerar uma “inflação corretiva”. Imediatamente após foram promulgados o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), e a lei da correção monetária (lei 4.357/64), por exemplo. Foram ainda garantidos retornos atraentes a investidores em títulos da dívida pública, fazendo do setor privado o grande financiador do déficit público – e por consequência, da economia. Neste mesmo momento nasceram as cadernetas de poupança e o FGTS (Lei 5.172/66).¹¹ Por fatores exógenos, as exportações cresceram e contribuíram para a retomada do crescimento econômico brasileiro (EARP, 2003).

Já no governo Médici¹² (1971), realizaram-se investimentos nos setores siderúrgico, petroquímico, corredores de transportes, construção naval, energia elétrica (e nuclear),

¹⁰ “Em sua primeira fase, durante o governo Castello Branco, a política econômica teve, na prioridade explícita e enfática conferida ao combate à inflação, o seu traço distintivo. Na ótica do PAEG (1964/66), a crise econômica com que o país se defrontava, manifestada com força em 1963 e inícios de 1964, tinha a sua raiz na inflação. Retomar uma trajetória de desenvolvimento sustentado estaria na dependência de êxito na reversão firme do processo inflacionário: somente assim um acúmulo de disfunções responsáveis pelo declínio da atividade econômica seriam eliminadas, recriando-se as condições adequadas à maturação plena do potencial de crescimento de uma economia de livre iniciativa.” (MACARINI, 2000, p. 02)

¹¹ Viabilizando o programa como o Plano Nacional de Habitação e estimulando a construção civil.

¹² “O governo Médici incorporou a preocupação do regime militar com a aceleração do desenvolvimento econômico num ritmo e duração adequados à meta de superação do subdesenvolvimento – na perspectiva da época, tratava-se da corrida rumo ao ano 2000, oportunidade histórica de cruzar a fronteira do desenvolvimento pleno. Esse projeto nacional aflorou numa conjuntura duplamente favorável – ascenso cíclico, no plano doméstico, e um cenário externo de expansão do comércio e do movimento de capitais – possibilitando, assim, desfrutar a evidência de uma economia que crescia na velocidade compatível com as ambições alimentadas pelo regime. Note-se ainda: a recuperação estava em curso desde 1967, mas, somente no início de 1970, vem à tona a evidência do crescimento “milagroso”. E há indicações persuasivas de que foi também o momento em que a política econômica concebida por Delfim Netto tornou-se hegemônica, aparecendo o “modelo agrícola-exportador” como a quintessência do projeto Brasil Grande Potência. É possível argumentar que tal modelo não passou de uma manifestação retórica (afinal, é possível sustentar que o vigoroso dinamismo da economia no período tenha sido gerado aí?). Isso só pode causar estranheza àqueles analistas que ignoram a complexa natureza do processo político-econômico e incidem numa estreita perspectiva que reduz a política econômica a simples aplicação de algum saber econômico. Não se perca de vista, porém, que a execução da política econômica foi coerente com essa retórica: os incentivos à agricultura e à exportação não nasceram então, mas,

comunicações e mineração. A estratégia desta vez foi valer-se de empresas estatais, bancos oficiais, além de isenções de impostos. Nesta mesma época estimulou-se a centralização dos capitais bancários que conduziu à formação de grandes conglomerados financeiros, foram criadas as sociedades de crédito, financiamento e investimentos, permitindo o financiamento de compras em até 36 meses, estimulando o consumo e também a atividade empresarial.¹³

Entre 1968-1973 o crescimento do Produto Industrial foi sempre superior ao do Produto Interno Bruto, fazendo com que a capacidade ociosa do setor industrial quase desaparecesse em 1972. Apesar disso, o cenário econômico favorável não era acompanhado, como sabido, de liberdades civis ou mesmo de progresso econômico do povo. A economia ia bem mas o povo ia mal, como o próprio Presidente da República chegou a afirmar.

Nos vinte e um anos do regime militar, a economia brasileira cresceu num ritmo quase três vezes maior do que o alcançado nos primeiros vinte e um anos após a volta da democracia. No período em que essa expansão foi mais acelerada, entre 1967 e 1973, o Produto Interno

sem dúvida, tiveram notável ampliação desde o início da administração Médici. De qualquer forma, a política econômica cumpriu a contento o seu papel de coadjuvar a valorização dos capitais, beneficiando amplo leque de interesses capitalistas. Com certeza em nenhum outro momento desde sua implantação a ditadura logrou atender, de forma tão generosa e ecumênica, as demandas do capital, um fato revelador seja da enorme ampliação do raio de manobra suscitado pelo auge, seja da real natureza da política econômica. Se alguma dúvida houvesse a esse respeito, ela seria facilmente desfeita observando a postura contemporizadora diante da permanência da inflação, num nível suficientemente alto para escandalizar as mentes ortodoxas (e não menos inaceitável para a política econômica delfiniana em 1969...). Por outro lado, mostrou-se como, em 1972-1973, a política econômica, mesmo colhendo os ambicionados frutos do crescimento acelerado, começaria a se defrontar com obstáculos crescentes à sua execução – até mesmo com os primeiros sinais de fissuras em sua base de apoio (exemplificado pela saída do então ministro da Agricultura, Cirne Lima). Especialmente notável foi o "erro" cometido na condução da política monetária em 1973, comparável ao de 1965 sob o PAEG. Enquanto o objetivo de desinflação, aparentemente imposto à política econômica, terminou sendo perseguido de forma tão artificial quanto a prática atribuída ao populismo pré-1964. Cabe indicar as lacunas que permanecem na reconstituição da política econômica do período. Em primeiro lugar, a política de fomento à concentração bancária e seu desdobramento no conglomerado financeiro. Além de ter representado substancial modificação da concepção original da reforma financeira de Campos-Bulhões, há indicações (nunca confirmadas pelo próprio Delfim Netto) de que essa evolução indicava um projeto (implícito) mais ambicioso de fortalecimento da grande empresa nacional através da associação banco-indústria. Nessa hipótese, tratar-se-ia de uma peça essencial da estratégia de desenvolvimento do período. Em segundo lugar, embora o relato oferecido neste artigo tenha destacado a primazia do Ministério da Fazenda na definição e na condução da política econômica, a ação do Planejamento foi intensa, materializando-se em dois documentos: as Metas e Bases para a Ação do Governo (1970) e o IPND (1971). Uma apreciação do papel do Planejamento no período, sobretudo contrastando esses documentos com o anterior PED e o posterior II PND, constitui tarefa para futuros estudos. Finalmente, valeria mencionar ainda uma possibilidade de investigação, utilizando uma metodologia diferente da seguida na pesquisa que originou este artigo. Tendo em vista a notória escassez de relatos detalhados por parte de integrantes da área econômica do governo Médici, há todo um campo aberto para revisão do tema, servindo-se com a amplitude necessária de material colhido mediante entrevistas com ministros e principais integrantes do segundo escalão dos Ministérios econômicos. Embora este artigo se tenha utilizado fartamente da retórica dos policy-makers, apenas as manifestações públicas divulgadas pela grande imprensa e revistas especializadas, assim como alguns poucos documentos, serviram de material de apoio à análise. Da perspectiva deste autor, pesquisadores interessados no tema deveriam considerar seriamente a viabilidade de implementar essa linha de trabalho." (MACARINI, 2005, p. 89)

¹³ O número de bancos comerciais no Brasil caiu de 313 em 1967 para 195 em 1970.

Bruto (PIB) aumentou 10,2% ao ano, em média, dobrando de tamanho em apenas sete anos. O resultado destoava tanto dos padrões da época que os analistas passaram a chamá-lo de “milagre brasileiro”.

A distribuição dos resultados do crescimento foi bastante desigual, mas na média a renda dos brasileiros aumentou de maneira significativa nesse período. Em 1964, um brasileiro ganhava o equivalente a 17% da renda recebida por um típico cidadão americano. Em 1978, a renda média do brasileiro correspondia a 28% da americana.

O crescimento econômico ajudou a ditadura a ganhar legitimidade política durante a fase mais violenta do combate à esquerda armada e também mais tarde, quando chegou a hora de afrouxar o regime e era preciso convencer os oficiais radicais que pensavam o contrário. Mas a maneira como os militares conduziram a economia enfraqueceu as finanças do país e minou sua capacidade de sustentar por mais tempo o ritmo de expansão dos anos do milagre.

Quando a ditadura acabou, o Brasil era outro. A maior parte da população havia abandonado a zona rural para viver em cidades e milhões de pessoas tinham migrado para os Estados mais populosos, como São Paulo e Rio. Uma indústria mais moderna e vigorosa se tornara responsável por quase metade da riqueza produzida pelo país. Mas boa parte do progresso alcançado durante o milagre acabou revertida. Em 1990, a renda média do brasileiro havia recuado para 20% da média americana.

5. CONCLUSÃO

Posteriormente ao período do “milagre brasileiro”, com a crise do petróleo a economia brasileira foi afetada de modo importante, dificuldade que não foi superada pelos governos ditatoriais até 1985 ou mesmo pelos que se seguiram à redemocratização. A história recente tem apontado para a estabilização da moeda a partir de 1993 e para a efetivação de políticas públicas que garantam direitos sociais preconizados na Constituição Federal Brasileira de 1988, sem, contudo, serem os Governos – pelo Estado ou pela iniciativa privada, conforme a corrente defendida – capazes de estimular a industrialização efetiva e definitiva do Brasil. Não houve, em qualquer dos governos recentes, propostas efetivamente implantadas que dirijam à uma matriz industrial brasileira eficiente. Traço marcante dessa observação é o longo – para padrões históricos brasileiros – período de estabilidade democrática.

Numa análise dos principais indicadores econômicos entre 1930 e 1973, entre os governos Vargas e Médici, entre o Estado Novo e o Milagre Econômico, diversas estratégias econômicas foram sustentadas e distintos planos foram implantados sob os mais diferentes cenários institucionais, nacionais ou internacionais.

Analisando as principais alterações estruturais que até hoje integram a base da economia nacional bem como o modelo administrativo brasileiro, nota-se que foram criadas ou implantadas em regimes que podem ser identificados como de “baixa ou nenhuma” representação democrática.

Seja na criação de leis e tribunais trabalhistas, da criação da primeira indústria nacional, da indústria de base, no incentivo à criação de uma identidade industrial nacional, na modificação do sistema bancário, criação de um Banco Central ou do Código Tributário Nacional, todos estes eventos históricos ocorreram sem participação popular ou parlamentar efetiva – ainda que durante parte dos Governos Vargas e Militares, oficialmente fosse empossado e estivesse em atividade o Congresso Nacional. Na história recente brasileira as principais mudanças se deram em espasmos de matiz ditatorial.

Como exemplo contrário aqui visto, à exceção de Juscelino Kubitschek que preconizou o Estado como vetor de desenvolvimento e obteve êxito nos anos de governo, as principais tentativas de profundas reformas não chegaram perto de serem implantadas durante o Governo de João Goulart, havendo importante resistência política tanto dos poderes instituídos (período parlamentarista) quanto de setores da sociedade (comunidade industrial e setores opositores ao Presidente). Ou seja, no “jogo democrático”, o governo anterior a 1964 que propôs as mais marcantes alterações econômicas e sociais foi incapaz de conciliar empresariado, políticos e sociedade em torno do projeto que se prometia inovador.

É possível concluir, então, que a democracia é empecilho ao desenvolvimento brasileiro e à reforma do Estado? É possível afirmar que o Estado brasileiro está estruturado de modo a depender de governantes carismáticos ou ditatoriais que, por força retórica ou com mãos-de-ferro, imponham verticalmente propostas redentoras? Não. É apenas possível afirmar que o poder muda de mãos mas pertence àqueles que o delegam. É possível afirmar que se constata a imaturidade da democracia brasileira que impede a governabilidade de governos eleitos mediante a execução de suas propostas, essa forma de governo precisa ser revista, reanalisada. É possível, apenas, afirmar que o Estado precisa ser revisto e que o modo de exercício de poder não pode ser negligenciado em nome do sucesso econômico.

É o que defende Etienne de La Boétie:

“É a maior desgraça estar sujeito a um soberano de cuja bondade nunca se pode ter certeza e que tem sempre o poder de ser mau quando quiser”. (...) “um tirano só, que não tem mais poder que o que lhe dão, que só pode prejudica-los enquanto quiserem suportá-lo, e que só pode fazer-lhes mal se eles preferirem tolerá-lo a contradizê-lo. Coisa admirável, porém tão comum, que deve causar mais lástima que espanto, ver um milhão de homens servir miseravelmente e dobrar a cabeça sob o jugo, não que sejam obrigados a isso por força que se imponha, mas porque ficam fascinados e por assim dizer enfeitiçados somente pelo nome de um, que não deveriam temer, pois ele é um só, nem amar, pois é desumano e cruel com todos.”

“Há três tipos de tiranos. Uns adquirem o poder por eleição do povo, outros pela força das armas, e os últimos por sucessão hereditária.”

Por que um povo abdicaria de sua liberdade de determinação, de influência nos governos? Por que submeter-se-iam livremente a governos que não correspondem às suas necessidades, aceitando pacificamente tal ofensa? E mais: por que o fariam quando possuem instrumentos pacíficos para resistir?

A decisão da maioria deve ser o norte dos regimes democráticos e sua perseguição deve ser promovida a todo tempo, permitindo-se que estejam de tal modo entranhadas nas decisões governamentais que não seja mais possível identificar a origem da proposta: se do governo ou de seu povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. *Selecta*, Brasília (DF), v.7, n.4, p.239–275, dezembro 2006.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº1, 2003, pp. 153 a 193

CARRARO, André; Fonseca, Pedro Cezar Dutra. O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945). *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*, Caxambu, MG - v. CDRom, 2003.

EARP, Fabio Sá; Prado, Luiz Carlos. O “milagre” brasileiro crescimento acelerado, integração internacional e distribuição de renda 1967-1973. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília

[orgs.] *O Brasil Republicano*, vol. 4, O tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia política*, vol. 23. nº 01 (89), janeiro-março/2003.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Industrialização, estado e sociedade no Brasil (1930-1945). In: *Revista de Administração de Empresas*. vol.24 no.3 São Paulo July/Sept. 1984, pp. 35-46.

LA BOÉTIE, Etienne de. *Discurso da Servidão Voluntária*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MACARINI, José Pedro. A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 99, set. 2000.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte. Vol. 15 N. 3. setembro-dezembro de 2005, pp. 53-92

MORAES, Rafael. O governo João Goulart e o empresariado industrial: uma abordagem alternativa da história econômica do período de 1961 a 1964. p. 83/114 - *Anuário CEEED* - Nº 6 – Año 6 - ISSN 1852-5784.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2011.

RABELO, Ricardo Fonseca. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. *Economia e Gestão*, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003

Encaminhado em 27/12/17

Aprovado em 20/01/18