Octavio Ianni

# A DITADURA DO GRANDE CAPITAL

expressão POPULAR

Copyright © 2019 by Editora Expressão Popular
Copyright © da primeira publicação: 1981, Editora Civilização Brasileira

Revisão: *Cecília Luedemann e Nilton Viana*
Projeto gráfico, diagramação e capa: *ZAP Design*
Imagem da capa: Wilfredo Lam, *El rey del juguete o Figura zoomórfica,* 1942

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Ianni, Octavio, 1926-2004
I11d A ditadura do grande capital / Octávio Ianni. —1.ed.—
São Paulo : Expressão Popular, 2019.
356 p.

Indexado em GeoDados - http://www.geodados.uem.br.
ISBN 978-85-7743-359-9

1. Classes sociais - Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
I. Título.

CDU 316.342

Catalogação na Publicação: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desse livro pode ser utilizada
ou reproduzida sem a autorização da editora.

1ª edição: maio de 2019

EDITORA EXPRESSÃO POPULAR
Rua Abolição, 201 – Bela Vista
CEP 01319-010 – São Paulo – SP
Tel: (11) 3112-0941 / 3105-9500
livraria@expressaopopular.com.br
www.facebook.com/ed.expressaopopular
www.expressaopopular.com.br

# Primeira Parte

# A GRANDE BURGUESIA

# I – PLANEJAMENTO E DOMINAÇÃO

Desde que se instalou a ditadura, os governantes e funcionários do Estado sempre disseram, e repetiram, que o planejamento era uma técnica neutra. Diziam, ao povo calado e disperso, ou de si para si, que não havia o que temer: a ação planificada do Estado era "politicamente neutra", serviria de "instrumento de aperfeiçoada política de desenvolvimento", sem afetar as "forças do mercado" nem a "liberdade". Nas condições em que se encontravam, tanto podiam dizer como se obrigaram a repetir, já que estavam instaurando um elemento importante da economia política da ditadura. Mas ao dizer, desdiziam o dito. Nem por isso, no entanto, abandonaram o planejamento governamental, como discurso e prática de poder.

A ditadura militar adotou o planejamento como técnica e retórica de governo. Tratava-se de fortalecer o aparelho estatal – basicamente o Poder Executivo – de modo a favorecer, orientar e dinamizar a acumulação privada do

capital. Ao procurar a melhor definição para o sentido do planejamento na economia capitalista brasileira, o primeiro governo afirma que

> planejamento econômico vai importar numa definição, sistemática e coerente, por parte do governo, das medidas tendentes à criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de 'forças do mercado' [...].[1]

A rigor, o planejamento foi erigido em técnica fundamental da retórica e prática dos governantes. Planejar passou a ser a palavra mágica, em nome da qual se exercia a ditadura, à revelia dos interesses dos assalariados em geral. Numa sociedade em que o debate político estava proibido e a expropriação do proletariado e campesinato alcançava índices excepcionais, era importante "legitimar" a ditadura por meio da ideologização da sistemática, coerência, operatividade, pragmatismo, racionalidade, modernização etc. da política econômica.

> A ação governamental obedecerá o planejamento que visa a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas [...] e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso.[2]

E para evitar que a ação governamental planejada fosse obstada, ou influenciada, por qualquer movimentação polí-

---

1 Ministério do Planejamento, *Programa de ação econômica do governo* (1964-1966), com uma apresentação do ministro Roberto Campos, Documentos Epea, n. 1, novembro de 1964, p. 13.

2 Reforma administrativa, Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, Art. 7°.

tica ou reivindicação econômica das classes assalariadas, os governantes logo reforçavam o próprio poder. Suprimem os partidos, intervêm nos sindicatos e anulam a capacidade decisória do Congresso Nacional.

> Depois da revolução de 1964, duas medidas de reforma institucional foram tomadas: primeiro, a abolição dos partidos tradicionais, excessivamente personalistas e facciosos, e sua substituição por um sistema bipartidário, o que presumivelmente facilitaria a manutenção da disciplina partidária em apoio de planos e programas governamentais; segundo, a ab-rogação do poder do Congresso de aumentar o dispêndio orçamentário, que tornaria impraticável qualquer planejamento financeiro consistente.[3]

Portanto, ao lado da técnica de planejamento, os governantes e os seus funcionários tudo fizeram para ampliar e reforçar o próprio poder de formular e pôr em prática planos e programas, em geral desdobrados em projetos. Sob vários aspectos, no entanto, a retórica do planejamento expressava aspectos importantes da economia política da ditadura.

A mesma retórica dos governantes e seus funcionários serviram para justificar e aperfeiçoar a ditadura. A busca da "sistemática" e "coerência" da atuação governamental levou ao arrocho salarial, à intervenção nos sindicatos operários e camponeses, à prisão e tortura de líderes operários e camponeses, ao aumento brutal da taxa de exploração dos assalariados da indústria e agricultura. Pouco a pouco, o "planejamento econômico estatal" ganhou a conotação

[3] Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", *in:* Mário Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A Nova Economia Política*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1974, p. 47-78, citação das p. 51-52.

de uma força produtiva complementar, ao lado da força de trabalho, capital, tecnologia e divisão do trabalho.

Vejamos, pois, quais foram os planos e programas propostos ou postos em prática pelos governos militares. É verdade que nem sempre as diretrizes da política econômica governamental efetivamente postas em prática apoiaram-se nesses instrumentos. Com frequência, apoiaram-se apenas em parte; ou implicaram a modificação dos objetivos e meios enunciados. Outras vezes, eram apenas um artifício de diálogo com os setores das classes dominantes que tinham menor acesso direto às esferas de decisão sobre questões de economia política. Em todos os casos, no entanto, são uma expressão, às vezes muito clara, da fisionomia e movimentos do Estado brasileiro nessa época.

*Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966*. Destinou-se principalmente a promover a estabilização financeira e criar também outras condições econômicas propícias ao desenvolvimento das "forças do mercado" e à "predominância da livre empresa no sistema econômico". Tratava-se de acelerar "o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962-1963". Para que isso passasse a ocorrer, no entanto, era indispensável "conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966". Dois itens mereceram atenção especial dos governantes e seus funcionários, durante o primeiro governo da ditadura militar. O primeiro foi a política salarial, tendo em vista principalmente o proletariado. O Conselho Nacional de Política Salarial, acionado pela ditadura, passou a controlar rigorosamente os acordos salariais privados e os reajustamentos salariais no serviço público. Não é demais lembrar

que os próprios assalariados não tinham nenhuma possibilidade de influenciar as decisões desse conselho. Assim, a política salarial foi totalmente condicionada às exigências do "combate à inflação", em conformidade com as "forças do mercado" e a "predominância da livre empresa" privilegiada pela ditadura. É claro que essa política salarial foi precedida e secundada por uma maciça repressão política nos meios operários e camponeses de todo o país. O segundo item fundamental da política econômica do primeiro governo da ditadura militar foi o favorecimento do imperialismo. O governo do marechal Castello Branco adotou uma

> política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico.[4]

Foi assim que se definiu, desde o primeiro governo militar, a economia política do lema "segurança e desenvolvimento". *Segurança,* no sentido de "segurança interna", envolve o controle e a repressão de toda organização e atividade política das classes assalariadas, para que o capital monopolista tenha as mãos livres para desenvolver a acumulação. E *desenvolvimento,* no sentido de florescimento das "forças do mercado", com a "predominância da livre empresa no sistema econômico".[5] Foi assim que se definiu e consolidou, ao longo de todos os governos da ditadura, o núcleo principal do planejamento econômico estatal: o Estado foi posto a serviço de uma política de favorecimento do capital

[4] Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Programa de Ação Econômica do governo* (*1964-1966*), citado, p. 16.

[5] Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *op. cit.,* p, 13.

imperialista, política essa que se assentou na superexploração da força de trabalho assalariado, na indústria e na agricultura. Esse foi um dos segredos da persistência e reafirmação do lema "segurança e desenvolvimento". A indústria do anticomunismo, que floresceu sob esse lema, tinha como contrapartida econômica e política principal a superexploração do proletariado. Na linguagem dos funcionários da ditadura, o que havia era "a austera política salarial e a despolitização dos sindicatos, como parte do esforço anti-inflacionário e de restauração da disciplina social".[6]

*Diretrizes de Governo: 1967.* Nesse programa definiram-se os objetivos básicos da política econômica que deveria ser posta em prática durante os primeiros meses do governo do marechal Arthur da Costa e Silva (1967-1969). Serviu de compasso de espera para a elaboração do plano que deveria fundamentar a política de Costa e Silva durante todo o seu "mandato". Por isso, teve a finalidade de consubstanciar algumas recomendações para os primeiros meses do segundo governo militar. Dentre os princípios mais importantes que definiam essa política econômica, o programa especificava também os seguintes:

> o desenvolvimento econômico impõe o fortalecimento da empresa privada nacional, sem qualquer discriminação em relação à empresa estrangeira [...]. Ao setor privado será assegurada a possibilidade de obter ou de gerar os recursos de que precisa para operar e expandir-se [...]. O governo está consciente da responsabilidade que lhe cabe quanto ao desenvolvimento social e à consolidação de uma infraestrutura que torne possível a expansão da atividade econômica [...]. O Estado deverá ser extremamente cauteloso ao transferir

[6] Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", citado, p. 66.

> recursos do setor privado – que é o mais dinâmico para o setor público, cuja dinamização só agora será possível intensificar, com a reforma administrativa [...].[7]

*Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1967-1976*. Esse plano foi bem uma expressão do caráter totalitário que a ditadura militar estava ganhando. Os governantes e seus funcionários revelavam a intenção, ou decisão, de permanecer por longos anos no controle do Estado. Ao mesmo tempo, revelavam a preocupação de conferir o máximo de amplitude ao planejamento estatal. Era um "plano de perspectiva", com base no qual propunham "uma estratégia decenal de desenvolvimento" para os anos 1967-1976. Tratava-se de programar e pôr em prática "orçamentos de formação de capital", no âmbito da administração do governo federal, dos governos estaduais e municipais. Além disso, procurou-se formular projeções dos investimentos em setores de atuação de empresas privadas.[8]

> O objetivo central deste Plano é o de permitir estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do governo federal para o período 1967-1976. Essas diretrizes têm como elementos normativos: a) a programação da produção, do consumo e dos investimentos da União, de suas autarquias, empresas e sociedades de economia mista, com identificação das respectivas fontes de financiamento; b) a definição dos critérios de ação indireta do governo federal através dos instrumentos institucionais de regulação econômica.[9]

---

7 Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Diretrizes de governo,* julho de 1967, p. 14-16.

8 Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", citado, p. 63-65.

9 Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica, *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social,* tomo I, v. 1, "Estrutura geral e estratégia de desenvolvimento", março de 1967, p. 11.

*Programa Estratégico de Desenvolvimento: 1968-1970.* A despeito da linguagem ligeiramente menos tecnocrática e de um diagnóstico de envergadura histórica bastante rico de problemas reais, esse programa acabou por inserir-se na mesma corrente dos outros instrumentos de política econômica da ditadura. Sob certos aspectos, torna ainda mais aberto o comprometimento do Estado com a empresa privada. Mostra como o poder estatal, enquanto instituição econômica e política, passava a desempenhar uma função primordial na acumulação monopolista.

> Assim, o reconhecimento da insuficiência das oportunidades de investimentos relacionadas com o setor externo (substituição de importações e expansão de exportações industriais) e com inovações tecnológicas e inversões de reposição para sustentar um crescimento rápido desloca a tônica dinâmica para os elementos decisórios, influenciáveis pelo setor público, como investimento público e incentivos públicos especiais para o investimento privado.[10]
>
> Entrementes, é impossível arrolar um conjunto de medidas de política econômica que, além dos investimentos em infraestrutura, preparem o terreno para a adoção de uma explícita estratégia de longo prazo. Entre essas, é possível destacar: 1) estabelecimento de mecanismos de incentivo e captação de poupança nacional, voluntária e compulsória [...]; 2) institucionalização e disciplinamento dos mecanismos de incentivo e revelação de oportunidades de investimento industrial (fundos, bancos de desenvolvimento, agentes financeiros), que permitam aumentar a eficiência do investimento industrial e uma maior velocidade de repasse ao setor industrial dos fundos da poupança pública.[11]

[10] Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (*1968-1970*), Estudo Especial: A industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas, Rio de Janeiro, 1969, p. 43.

[11] Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (*1968-1970*), cit., p. 56.

*Metas e Bases para a Ação do Governo: 1970-1971.* Com esse programa, o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) estabeleceu as primeiras linhas da sua política econômica. Como em todos os planos e programas dos governos da ditadura militar, buscava-se criar, em cada um desses instrumentos de política econômica, ao mesmo tempo, a imagem da "continuidade revolucionária" e da "originalidade" de cada ditador de plantão. Foi nesses anos que floresceu a propaganda imperialista do "milagre brasileiro" e da virtualidade do "Brasil Potência". Também a retórica ditatorial da integração nacional ganhou ímpeto especial nessa ocasião, de tal modo que a ditadura baixou três programas nessa orientação: o Programa de Integração Social (PIS), conforme a Lei Complementar n. 7, de 7 de setembro de 1970; o Programa de Integração Nacional (PIN), de acordo com o Decreto-Lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970; e o Programa de Redistribuição de Terras (Proterra), com base no Decreto-Lei n. 1.179, de 6 de julho de 1971. Foi assim que a ditadura se impôs com violência redobrada sobre as classes subalternas, em âmbito nacional, em nome do projeto de Brasil potência.

> Objetivo-síntese, o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, como uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência.[12]

A ideia de um "modelo brasileiro de desenvolvimento", que permitiria a construção do "Brasil potência" em poucos

[12] R. A. Amaral Vieira, *Intervencionismo e autoritarismo no Brasil*, Difel, São Paulo, 1975, p. 106.

anos, era mais uma faceta de caráter fascista da ditadura. Os governantes e os seus funcionários, ao se maravilharem com a ideia do "Brasil grande", "milagre brasileiro" ou "Brasil potência", maravilhavam-se com o florescimento do capital monopolista, com o lema que o próprio imperialismo tratava de propalar. Todo "sacrifício" imposto ao povo brasileiro, em geral, e ao proletariado e campesinato, em particular, era visto pelos governantes e os seus funcionários como "preço" do "milagre", da "grandeza". O que estava em causa, diziam, era a "criação de uma sociedade industrial nos trópicos". Tratava-se de aproveitar a ocasião, isto é, a aliança entre o Estado e o capital monopolista, para converter o Brasil em "potência mundial", ou, no mínimo, "continental". Para isso, abria-se ainda mais o país ao capital imperialista e acentuava-se, também, a superexploração do proletariado e do campesinato. Havia um singular tropicalismo na ditadura fascistoide instalada desde 1964.

> Segundo todas as indicações, o Brasil já conseguiu o resultado excepcional de escapar à semiestagnação de meados dos anos 1960. O crescimento de 9,5% experimentado pelo PIB em 1970 não é conquista efêmera, mas desempenho que podemos consolidar e ultrapassar nos próximos anos. É chegado, agora, o momento de partir para a tarefa maior de realizar, em todas as suas dimensões, um modelo brasileiro de desenvolvimento [...].
>
> Esse modelo significa a maneira brasileira de organizar o Estado e construir as instituições para criar, no país, uma economia moderna, competitiva e dinâmica, que mostre a viabilidade de desenvolver o Brasil com apoio na empresa privada. E para realizar a democracia econômica, social, racial e política [...].
>
> No dinamismo revelado pela economia brasileira recentemente, o país cresceu extraordinariamente para dentro de si próprio e cresceu também pela maior integração na economia

> internacional. A nação pode, hoje, olhar para o futuro com mais confiança do que em qualquer fase anterior de sua história. Em razão, principalmente, do seu sucesso no campo econômico e social, observa-se, entre líderes políticos de outros países e, notadamente, entre os grandes investidores internacionais, a descoberta de algo novo em torno do Brasil.
>
> De um lado, o titular de uma das mais importantes empresas internacionais assinala: o Brasil de hoje é um país que nenhum investidor consciente pode ignorar. De outro lado, um senador americano, que não pode ser acusado de simpatia em relação ao atual governo brasileiro, comenta: o recente desenvolvimento econômico do Brasil, suas dimensões e seus recursos naturais convertem-no numa potência mundial em perspectiva, ou, pelo menos, numa potência continental.
>
> A verdade é que o Brasil está chegando a essa posição de liderança continental inconscientemente, e, como se tem reconhecido no exterior, num processo nem mesmo remotamente expansionista. Segundo já se observou, aquele resultado decorre, apenas, de um desenvolvimento autêntico e bem-sucedido.[13]

*I Plano Nacional de Desenvolvimento: 1972-1974*. Esse foi preparado em plena euforia da propaganda do milagre brasileiro, da breve transformação do Brasil em potência mundial e dos acenos da diplomacia imperialista dos Estados Unidos de que ao Brasil poderia caber o papel de aliado preferencial na América do Sul. Por isso, a ditadura pôde exercer com brutalidade ainda crescente a censura, a repressão e a tortura, contra todos os setores das classes assalariadas, em especial o proletariado urbano e rural. Em nome do sucesso do "modelo brasileiro de desenvolvimento", isto é, de acumulação

[13] João Paulo dos Reis Velloso, "O modelo brasileiro de desenvolvimento", trecho de conferência proferida pelo ministro do Planejamento aos estagiários da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento,* n. 24, Curitiba, 1971, p. 7-16; citações das p. 10-16.

monopolista, o imperialismo ajudou a alimentar a indústria do anticomunismo, que era a forma política da repressão sobre as oposições. Adotou-se "uma concepção mais complexa e integrada do desenvolvimento", baseada na "estabilidade política", na "segurança nacional, interna e externa". Ao mesmo tempo, buscou-se "modernizar as instituições".[14] Tudo isso para propiciar a acumulação monopolista ditada pelas grandes burguesias imperialista e nacional, associadas econômica e politicamente. Nesse sentido, o poder estatal foi jogado ainda mais fundo na linha da acumulação monopolista. Recomendava-se a

> influência crescente do governo, mediante expansão de investimentos e uso da capacidade regulatória [...]. Promoção, pelo governo, das condições para a modernização dinâmica e competição, mediante incentivos ao setor privado e concessão de prioridades aos investimentos diretos em setores como educação, habitação, energia, transportes e comunicações.[15]

Foi nos anos do governo do general Médici que a ditadura adquiriu o seu maior ímpeto repressivo, ao mesmo tempo que florescia a campanha imperialista do "milagre brasileiro" e desenvolvia-se a indústria do anticomunismo. Foi nessa ocasião que os governantes e os seus funcionários imaginaram que a ditadura estava consolidada, como se os movimentos da sociedade tivessem sido suprimidos.

> o plano oficializa ambiciosamente o conceito de 'modelo brasileiro', definindo-o como o modo brasileiro de organizar

[14] Victor da Silva e Mircea Buescu, *10 anos de renovação econômica,* Apec, Rio de Janeiro, 1974, p. 44.

[15] Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", citado, p. 69-70.

> o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida.[16]

*II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979.* Nesse a retórica da ditadura alcança um curioso paroxismo. Ao mesmo tempo que cresce o tom grandiloquente, estimulado pela propaganda imperialista, cresce de modo acentuado também o divórcio entre o Estado ditatorial e as tendências da sociedade nacional, principalmente das classes subalternas da cidade e do campo. Muitas contradições sociais, preexistentes na sociedade brasileira antes de 1964 e realimentadas pela economia política da ditadura militar, todas as contradições ressurgem agravadas nos anos do governo do general Ernesto Geisel (1974-1979). A grandiloquência da linguagem adotada nesse plano soa tragicômica, devido à superexploração do proletariado urbano e rural e ao agravamento da crise do capitalismo em escala mundial. Agravara-se a competição entre os imperialismos estadunidense, europeu e japonês, ao mesmo tempo que aumentara a inflação nos países dominantes e surgia a chamada crise do petróleo. Nem por isso, no entanto, os governantes e os seus funcionários deixam de preconizar a continuidade da política econômica da ditadura e a originalidade do ditador de plantão. Na prática, o aparelho estatal continua a serviço da acumulação monopolista, preservando inclusive a mesma política de superexploração e repressão do proletariado.

> Utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, como a criação de grandes empresas através da política de fusões e

[16] Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", citado, p. 69.

> incorporações – na indústria, na infraestrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive na área imobiliária) –, ou a formação de conglomerados financeiros, ou industriais-financeiros [...]. Decisão de absorver, complementarmente ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial, sem as quais dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna. Aqui se coloca, obviamente, o problema de ajustar as multinacionais à estratégia nacional.[17]
>
> A atual fórmula da política salarial deverá ser mantida para os reajustes em acordos e dissídios coletivos, bem como para os aumentos salariais nas empresas controladas ou subsidiadas pelo governo federal [...].[18]

Toda a retórica política adotada no plano – precisamente tornando explícito um dos conteúdos fascistas da ditadura militar – acenava às classes oprimidas com a ideia de "grande progresso", "grandeza", "potência emergente" e outras fórmulas grandiloquentes.[19] Enquanto isso, a acumulação continuava a realizar-se livremente, e altamente estimulada pelo próprio poder estatal prisioneiro desse mesmo capital.

*III Plano Nacional de Desenvolvimento: 1980-1985.* O documento no qual o governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985) apresenta as bases para a formulação do III PND volta a dar ênfase, como o Programa de Ação Econômica do Governo – Paeg (1964-1966), ao combate à inflação. A alta taxa de inflação exportada pelas nações imperialistas aos países dependentes, no caso do Brasil,

---

17 República Federativa do Brasil, *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, PND* (1975-1979), Brasília, setembro de 1974, p. 39.

18 República Federativa do Brasil, *Projeto do II PND,* citado, p. 119.

19 República Federativa do Brasil, *Projeto do II PND,* citado, p. 15-20. Consultar também: R. A. Amaral Vieira, *Intervencionismo e autoritarismo no Brasil,* citado, p. 111-144.

somou-se à alta taxa de inflação alimentada internamente pelo capital monopolista. Ao mesmo tempo, a ditadura foi obrigada a preocupar-se com o acentuado crescimento da dívida externa, resultante da ampla abertura da economia brasileira ao imperialismo. Ao lado da prioridade dada à luta contra a inflação, e pela redução da dívida externa, o governo do general Figueiredo foi obrigado a comprometer-se com alguma forma de "desestatização" da economia. Isto é, o capital monopolista conseguiu mais uma vitória: o governo lhe garantiu a continuidade da proteção econômica e política, ao mesmo tempo que tratou de reduzir a proteção ao setor produtivo estatal, inclusive acenando com a possibilidade de transferir empresas estatais para o setor privado.

> É válido admitir a taxa global média de 6% de crescimento econômico [...]. A política econômica precisa ser austera, realista e estimulante ao desenvolvimento. Papel de exemplo cumpre ao governo [...]. A curto prazo é evidente que a prioridade máxima é para o problema inflacionário e para a melhoria das contas e dívida externas. Isso como meio e não como fim. Com relação aos gastos públicos, a política envolve sua contenção e rigoroso controle seletivo. Na mesma linha de austeridade, a execução do III PND exige do governo a prática de regras severas de administração financeira: [...] Fixar tetos anuais para as operações de crédito externas, em função das limitações do balanço, além do controle da oferta monetária, inclusive com o disciplinamento do acesso dos órgãos públicos aos financiamentos [...]. Proibição de aumentos de capital das empresas públicas federais via subscrição de ações, exceto por autorização em decreto do Executivo [...]. Trata-se de eliminar os excessos da burocracia; de simplificar o relacionamento entre as esferas do governo, e destas com o setor privado, atuando sobre focos de crescimento da burocracia, como o excesso de leis, decretos-leis, portarias e regulamentos que atribuem amplos poderes discricionários a órgãos do Poder Execu-

> tivo, assim como complicadas rotinas administrativas que superpõem exigências legais e regulamentares.[20]

Além dessas diretrizes, o documento sobre as bases para a formulação do PND abordava as "prioridades setoriais", tais como energia, agricultura e abastecimento, transportes, indústria, desenvolvimento regional e urbano, planejamento familiar, meio ambiente, ciência e tecnologia, educação e cultura etc. Trata-se de um instrumento de governo que reitera o conteúdo ditatorial do Estado. Todas as questões econômicas, políticas e sociais da sociedade são focalizadas pelos governantes e os seus funcionários, à revelia do povo, das classes assalariadas, em geral, e do proletariado e campesinato, em especial. Tudo isso para propiciar um melhor arranjo entre o "Poder Executivo" e o "setor privado", isto é, entre a ditadura e o capital monopolista.

O planejamento penetrou as diferentes esferas da sociedade. Alargou-se e especificou-se, conforme a ocasião. Compreendeu também: as relações entre a indústria e a agricultura; as articulações entre a nação e as diferentes regiões; e a indústria cultural. Nessas esferas, a ditadura esteve bastante ativa, de tal forma que o seu poder econômico e político se exerceu de modo global, maciço e repressivo. Passou a estar presente em todos os quadrantes do território "nacional e na subjetividade de cada pessoa, na cidade e no campo; inclusive no cotidiano de todo e qualquer brasileiro exilado".

No âmbito das relações entre a indústria e a agricultura, abarcando também as articulações entre a nação e as regiões, cabe a referência a algumas diretrizes mais notáveis.

---

[20] "Bases para a formulação do III PND", publicado sob o título "Planalto divulga esboço do novo PND", Folha de S.Paulo, 22 de junho de 1979, p. 21.

Desde que se instalou, a ditadura passou a adotar medidas econômicas e políticas destinadas a dinamizar a expansão do capitalismo no campo, tanto intensiva quanto extensivamente. Assim, por um lado, oferecia incentivos à concentração e centralização do capital na agroindústria canavieira dos Estados de Pernambuco e São Paulo, por exemplo. E, por outro, oferecia incentivos à formação e expansão de empresas de mineração, extrativismo, agropecuária etc. na região da Amazônia legal.

A título de exemplo, sobre a forma pela qual ela foi levada a conduzir as articulações entre a agricultura e a indústria e, por implicação, entre a nação e as diversas regiões, vejamos alguns dados. Comecemos pelas diretrizes relativas ao crédito rural, que parecem estar na base de boa parte dessas múltiplas articulações.

> No ano de 1965 o governo federal criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que se constituiu numa revolução total do sistema de crédito agrícola no país: permitiu que toda a rede bancária dele viesse a participar; proporcionou condições para ampliar o suprimento de recursos creditícios para o setor agrícola; e modificou as condições dos empréstimos oferecidos e as garantias exigidas dos agricultores, além de permitir ao governo federal exercer um controle mais efetivo sobre o encaminhamento dos recursos creditícios para as atividades e regiões de maior necessidade e de acordo com os planos oficiais estabelecidos.
>
> A importância do novo sistema de crédito e os benefícios que ele trouxe à agricultura do país merecem uma descrição mais pormenorizada de suas características e de seu funcionamento.
>
> O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) se compõe do Banco Central (com função fiscalizadora sobre o Sistema) e dos Bancos do Brasil, da Amazônia, do Nordeste e Nacional de Crédito Cooperativo; e como órgãos a ele vinculados,

> como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), os bancos oficiais dos Estados, as caixas econômicas, os bancos privados e as cooperativas de crédito rural. Para conjugar, orientar e disciplinar a atuação dos componentes do Sistema, organizou-se no Banco Central um órgão especializado, a Gerência de Coordenação de Crédito Rural e Industrial (Gecri) [...].[21]

O que estava em questão, basicamente, era o desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo no campo. À medida que o capital monopolista se desenvolvia, tornando o aparelho estatal cada vez mais amplamente prisioneiro dos seus movimentos, também provocava uma complexa rearticulação entre a nação e as diversas regiões. Formavam-se e expandiam-se latifúndios e empresas na Amazônia, dinamizavam-se as forças produtivas e as relações de produção nessa e outras regiões; intensificava-se a subordinação formal e real do trabalho ao capital; deslocavam-se contingentes do exército de trabalhadores de reserva do Nordeste, do Sul e de outras regiões do país para a Amazônia.

Esse foi o contexto econômico e político no qual o poder estatal foi levado a criar e reformular órgãos federais destinados a pôr em prática a sua política econômica. Assim, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959, foram absorvidos nos quadros da ideologia e prática dos governantes. Ao mesmo tempo, criaram-se outros órgãos federais, como, por exemplo, o Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Açucareira do Nordeste (Geran), pelo Decreto n. 59.033-A, de 8 de agosto

[21] Ruy Miller Paiva, Salomão Schattan e Claus F. French de Freitas, *Setor agrícola do Brasil,* Secretaria da Agricultura, São Paulo, 1973, p. 125.

de 1966.[22] Na Amazônia, também, alarga-se e intensifica-se a atuação de órgãos federais, de modo a favorecer a expansão do capitalismo e a monopolização da terra. Além da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Banco da Amazônia S. A. (Basa), o governo criou órgãos relativos às questões da terra e indígena: Estatuto da Terra, 1964; Fundação Nacional do Índio (Funai), 1967; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 1970; Programa de Integração Nacional (PIN), 1970; Estatuto do Índio, 1973.[23]

Não é demais lembrar que os governos militares foram levados a adotar planos e programas destinados a controlar as manifestações e as resoluções de problemas sociais. Era uma exigência do bloco de poder a adoção de diretrizes destinadas a articular o aparelho estatal a todo e qualquer problema social de maior importância. A supressão das instituições e estruturas de intermediação política entre a sociedade, os grupos, as classes, o "cidadão" e o Estado levou a ditadura a frequentes e múltiplas medidas destinadas a controlar as manifestações e as resoluções de problemas sociais que causavam preocupação. Em pouco tempo, invadiu todas as esferas da sociedade.

Foi assim que se criou, por exemplo, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), conforme Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Cabia à Funabem articular os fins e os meios das fundações estaduais de "bem-estar do menor". Desse modo, generalizava-se o poder do Esta-

[22] Consultar: Francisco de Oliveira, *Elegia para uma Re(li)gião* (*Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes*), Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977; Maria de Nazareth Bandel Wanderley, *Capital e propriedade fundiária,* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

[23] Estudos da CNBB-CEP, *Pastoral da Terra, Posse e Conflitos*, 2ª ed., Edições Paulinas, São Paulo, 1977, esp. cap. 2.

do, sobreposto à sociedade, para controlar problemas que poderiam gerar inquietação social.

> A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tem como objetivo formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política (Art. 5º).

Muito mais importante do que essa e muitas outras iniciativas dos governantes, no sentido de atuar na "área social", foi a decisão de formular e pôr em prática uma política habitacional. Nesse caso combinaram-se, de forma praticamente "ótima", o Estado e a empresa privada, de modo a construir habitações "populares". Os governantes partiam da constatação de que "a classe operária" e "a classe média inferior" não dispunham de recursos financeiros para adquirir casa. Somente poderiam candidatar-se à "casa própria" se lhes fosse garantido um "financiamento a longo prazo, com prestação inicial módica". Ao mesmo tempo, tratava-se de combinar o "planejamento habitacional" com "uma política de planejamento urbanístico e de desenvolvimento regional". Foi assim que o governo criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal e Habitação e Urbanismo (Serfhau), pela Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Do mesmo modo que se conferiam aos estados e municípios as tarefas de "elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais", estabelecia-se que cabia "à iniciativa privada a promoção e execução de projetos de habitações". Tudo isso sob o comando do Estado.

> o governo federal, através do Ministério do Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orien-

> tando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de população de menor renda (Art. 1º).

No início das suas atividades, o BNH dispunha de poucos recursos para desenvolver suas atividades. Em 1966, no entanto, os governantes criaram uma fonte notável de recursos. Ao criar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei n. 5.107 de 13 de setembro de 1966, encaminharam a resolução de dois problemas importantes da economia política da ditadura. Ao mesmo tempo que carregavam vultosos recursos financeiros para o BNH, acabavam com a estabilidade do assalariado no emprego, segundo as normas trabalhistas vigentes até 1964. A verdade é que o FGTS permitiu que a burguesia manipulasse ainda mais a seu favor os movimentos de exército industrial de reserva. Nem por isso, no entanto, resolveu-se o problema da habitação popular. Os recursos financeiros recolhidos por intermédio do FGTS ajudaram a financiar habitações para os grupos sociais de renda média e alta, em lugar de habitações para famílias de menor renda. Ao mesmo tempo, a atuação do BNH favoreceu o florescimento de negócios imobiliários, a realização de ambiciosos projetos de urbanização e a multiplicação de tecnocratas dedicados a estudos, planos, programas e projetos. Combinaram-se amplamente os interesses da ditadura, no sentido de tomar iniciativas no "campo social", com os interesses da empresa privada, no sentido de aumentar a expropriação direta e indireta das classes assalariadas. Foi assim que se desenvolveu ainda mais a economia política da ditadura.

> Desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções

> para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. Essa orientação foi tão marcada que, até recentemente, as prefeituras que sentiam necessidade ou que eram compelidas por lei a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios só podiam se qualificar para a obtenção de empréstimos, junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, se a elaboração dos referidos planos fosse confiada a empresas privadas.[24]

Os planos e programas governamentais não se restringiram a questões de política econômica, em sentido estrito. Ao contrário, não só transbordaram amplamente os vários campos da economia (finanças, comércio, indústria, agricultura, mineração, extrativismo etc.) como avançaram sobre os campos da educação, cultura, meios de comunicação de massas, organização política e muitos outros. Na prática, todos os campos da vida nacional foram alcançados, influenciados, reorientados, dinamizados, bloqueados ou reprimidos. Nesse sentido, cabe mencionar aqui os campos da educação e ciência e tecnologia.

Em 1966-1968, os governos dos marechais Castello Branco e Costa e Silva assinaram acordos com o governo dos Estados Unidos, no sentido de planejarem cooperativamente a "modernização" do sistema brasileiro de ensino. A execução dos acordos ficou a cargo do Ministério da Educação e Cultura (MEC), representando o Brasil, e Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

[24] Gabriel Bolaffi, "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema", *Ensaios de Opinião,* n. 3, Rio de Janeiro, 1975, p. 73-83; citação da p. 78. Também: Paulo de Tarso Venceslau, *Reflexões sobre* o *papel dos investimentos urbanos no padrão de acumulação de capital no Brasil,* Emplasa, São Paulo, 1979; Victor da Silva e Mircea Buescu, *10 anos de renovação econômica,* Apec, Rio de Janeiro, 1974, p. 87-91.

(Usaid), representando os Estados Unidos. Tratava-se de providenciar uma ampla reforma do sistema brasileiro de ensino, de modo a "despolitizá-lo" e levá-lo a preparar profissionais para os planos e programas de desenvolvimento capitalista que o governo passou a dinamizar. A economia política da ditadura estava sendo imposta também na área da educação. A universidade mereceu atenção especial nos acordos MEC-Usaid. Tratava-se de ajustá-la às exigências do capital.

> A reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por consequência o aumento de produtividade dos sistemas econômicos.[25]

No campo da ciência e tecnologia, também estabeleceu e passou a executar diretrizes especiais, sempre de modo a articular ciência e tecnologia com o "crescimento" ou "desenvolvimento econômico". Nesse sentido, o governo do general Geisel estabeleceu o I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBDCT) para o biênio 1973-1974, conforme o Decreto n. 72.527, de 25 de julho de 1973, e o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT), para o período 1975-1979, de acordo com o Decreto n. 77.355 de 31 de março de 1976. Tratava-se de ajustar a política de ciência e tecnologia à "estratégia nacional de desenvolvimento", ao "modelo brasileiro de crescimento", de modo a alcançar a "maximização das taxas de crescimento". Foi assim que se adotaram diretrizes

[25] Ministério da Educação e Cultura, *Reforma Universitária,* Relatório do Grupo de Trabalho, agosto, 1968, p. 20. Consultar também: Marcio Moreira Alves, *Beabá dos MEC-Usaid,* Edições Gernasa, Rio de Janeiro, 1968.

destinadas a pôr a "ciência e a tecnologia" a serviço do desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção, em benefício do capital monopolista.[26]

Vistos um a um, e em conjunto, os planos e programas nem se esgotam em diretrizes e atuações econômicas, nem permanecem simples depósitos de discursos dos governantes e seus funcionários. Sob a forma de planos, programas, diretrizes, metas, projetos e outras figurações, a política econômica da ditadura abarcou sempre, e em escala crescente, o conjunto da sociedade brasileira. Sob a ditadura, quando o debate político está proibido, quando as classes subalternas não têm qualquer possibilidade de levar as suas reivindicações aos governantes, e quando o proletariado e o campesinato são superexpropriados pelo capital monopolista, nessas condições, toda retórica do "desenvolvimento planificado" ou "planejamento governamental" absorve e esgota as possibilidades do debate político. Manipula-se a retórica do planejamento como sucedâneo praticamente único para o debate político. Foi tão ampla e profunda a articulação econômica e política dos interesses do bloco de poder, que o aparelho estatal passou a funcionar principalmente como um aparelho do capital.

Os donos do poder começaram a se imaginar todo-poderosos. Acreditaram na ficção que estavam construindo, ao imaginar que substituíam o "econômico" pelo "político." Pensaram que o Estado poderia sobrepor-se à sociedade civil, ou uma extensa parte desta. Construíram planos e programas como se estivessem trabalhando sozinhos os problemas

[26] Consultar: I PBDCT; II PBDCT; Eduardo A. de Almeida Guimarães e Ecila M. Ford, "Ciência e tecnologia nos planos de desenvolvimento: 1956/73", *Pesquisa e Planejamento,* v. 5, n. 2, Rio de Janeiro, dez. de 1975, p. 385-432.

econômicos e políticos, a sociedade, a história. Foi por isso, também, que a ditadura começou a ruir inclusive por dentro. As mesmas contradições sociais que os governantes imaginaram desconhecer, suprimir ou controlar foram recriadas e desenvolvidas pela mesma economia política que constituiu a ditadura.

# II – A TECNOCRACIA ESTATAL

À medida que se sucediam os governos, expandiam-se, recriavam-se ou multiplicavam-se os órgãos e as atuações do poder estatal. Em todos os campos da vida social, a ditadura passou a estar presente, atuante. Instaurou um clima fascista generalizado, tanto no interior dos grupos e classes oprimidos quanto no âmbito da burocracia e tecnocracia que compõem o funcionalismo governamental. As exigências da sua economia política, que estabeleciam a superexploração e a repressão do proletariado e do campesinato (além da repressão sobre todas as classes assalariadas), acabaram por submeter, objetiva e subjetivamente, os governantes e os funcionários do aparelho estatal às conveniências da acumulação. Foi assim que cresceu o poder estatal em todas as áreas da vida social. E a tecnocracia civil e militar diversificou-se bastante.

A ditadura passou a atuar, de forma persistente, sistemática, profunda e generalizada, na questão da terra, na Ama-

zônia Legal, na política educacional, na indústria cultural, nas relações de produção, nas forças produtivas. O poder estatal passou a expressar, de forma cada vez mais aberta, as exigências da economia política da reprodução monopolística. Ao mesmo tempo que se desenvolvia a superexploração do proletariado e do campesinato, desenvolvia-se o poder estatal, como máquina de violência concentrada e organizada. As mesmas relações e estruturas de apropriação econômica, determinadas pela reprodução do capital, desenvolviam e apoiavam-se nas relações e estruturas de dominação política. Em conjunto, conformava-se um Estado de cunho fascista.

Mas vamos por partes. Vejamos algumas linhas da atuação econômica do Estado. Em especial, vejamos como o poder estatal se constitui também na maneira pela qual ele expressa e organiza o poder econômico. As condições de atuação do Estado na questão da terra e da Amazônia, por exemplo, expressam tanto alguns aspectos essenciais da sua economia política como o modo pelo qual se articula com a sociedade. Esse é o ambiente da tecnocracia estatal.

O Estatuto da Terra, criado pela lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, na prática absorve e redefine as funções da Superintendência de Política Agrária (Supra), criada pelo governo do presidente Goulart, por meio da Lei Delegada n. 11, de 11 de outubro de 1962. Ocorre que o Estatuto deu origem ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e ao Grupo Executivo de Reforma Agrária (Gera). Depois, esses três órgãos ligados à questão da terra tiveram as suas funções absorvidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra),

criado pelo Decreto-Lei n. 1.110, de 9 de julho de 1970. Ainda no que se refere à questão da terra, a Lei n. 5.371, de 5 de dezembro de 1967 criou a Fundação Nacional do Índio (Funai) absorvendo as funções do antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI). E a Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, definiu o Estatuto do Índio, também envolvendo a questão da terra. Nesses casos, os órgãos federais relativos à questão agrária criaram novas condições de transformação das terras devolutas e tribais em grandes propriedades ou, em alguns casos, núcleos de colonização. Desde a aprovação do Estatuto da Terra, em 1964, acelerou-se bastante o processo de monopolização da terra por grandes latifundiários, empresários e grileiros, nacionais e estrangeiros. Processo esse que se desenvolveu paralelamente a uma política de contrarreforma agrária, sob o lema da "colonização dirigida", oficial e particular.

No que diz respeito à expansão do capitalismo na Amazônia (outro exemplo), também houve a reformulação de órgãos federais preexistentes, nos quadros da política econômica adotada pela ditadura.

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada pela Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, absorveu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). E o Banco da Amazônia S. A. (Basa) absorveu o Banco de Crédito da Amazônia. Em conjunto, a Sudam, o Basa, o Incra e a Funai passaram a desempenhar uma atuação muito importante na expansão do capitalismo na Amazônia Legal. E essa atuação adquiriu novo impulso com a criação do Programa de Integração Nacional (PIN), pelo Decreto-Lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970, e do Programa de Polos Agropecuários da Amazônia

(Polamazônia) pelo Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974.

Essa é mais uma amostra da expansão e fortalecimento do poder estatal. É verdade que esse poder, precisamente no sentido de subordinação do Legislativo e Judiciário ao Executivo, já vinha crescendo ao longo dos mandatos dos governos anteriores. À medida que se desenvolvia e diversificava o capitalismo no país, crescia e diversificava-se a maquinaria tecnocrática civil e militar. A crescente subordinação das distintas formas de organização social da produção às exigências da acumulação monopolista estava impulsionando a expansão e o fortalecimento do poder estatal. Esse movimento do Estado expressava o crescente domínio do capital sobre o trabalho, da burguesia sobre as classes assalariadas, em particular o proletariado urbano e rural. A partir do golpe de Estado, esse processo adquire maior intensidade e generalidade. A ditadura fortaleceu o poder do capital sobre a força de trabalho do proletariado, propiciando altas taxas de expropriação. Esse "desenvolvimento" beneficiou-se do planejamento estatal.

> Parece que as altas taxas de crescimento observadas desde 1968 não poderiam ter ocorrido sem as políticas de estabilização, as reformas institucionais e algumas das atividades de planejamento do governo a nível de projeto, adotadas no período 1964-1967. Outro aspecto foi a existência de um governo forte e estável que colocou economistas profissionais nas posições-chave de formulação da política e lhes concedeu inteira liberdade para implementar seus planos de ação.[1]

[1] Werner Baer, *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil,* 2ª edição revista e aumentada, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975, p. 237. A primeira edição dessa obra data de 1966.

> Os instrumentos de política de planejamento existentes e em potencial, no Brasil, constituem uma gama mais variada do que a encontrada na maior parte das economias mistas.[2]

À medida que expandiu e fortaleceu o seu poder econômico e político, expandiu e fortaleceu os seus órgãos de pesquisa, análise, decisão e atuação nas diversas esferas da vida econômica do país. Assim, o que parece fruto do "planejamento governamental" é a expressão, sob a forma de técnicas de planejamento, da própria economia política da ditadura. Em todos os níveis da vida econômica, isto é, das forças produtivas e relações de produção, o poder estatal é levado a atuar de modo a propiciar a acumulação monopolista. O Estado ditatorial formula e põe em prática uma política econômica visando dinamizar a produção de mais-valia absoluta e relativa (ou lucro, renda e juro, segundo o "economista profissional"), em favor da grande empresa privada nacional e estrangeira – principalmente esta.

O que parece estar na base da parafernália tecnocrática, que aparece como instrumental de política de planejamento, é a poderosa aliança entre o capital monopolista e a ditadura. Nesse contexto é que os planos e programas, ou os instrumentos e as atividades de planejamento do governo, expressam dois significados fundamentais. Primeiro, o planejamento governamental se torna uma técnica de transformação de mais-valia potencial em efetiva. Nesse caso, possibilita o rearranjo e o desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção. Dinamiza e generaliza o processo de subordinação da força de trabalho

[2] Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil, op.cit.*, p. 278.

produtiva ao capital. Segundo, a esfera do planejamento, em seus instrumentos e atividades, ou em sua vasta parafernália tecnocrática, passou a ser uma esfera privilegiada de articulações e metamorfoses entre a economia política do capital monopolista e a economia política da ditadura. Esse é o contexto no qual se pode compreender a "matriz de instituições" governamentais que pesquisam, analisam, decidem e põem em prática os itens da política econômica. Note-se que os poucos dados do quadro 1 mostram como é larga e poderosa a capacidade governamental de formular políticas, à revelia das classes subalternas.

O Estado foi levado a desenvolver não só um amplo e complexo instrumental de política econômica, como também desenvolveu uma ampla e complexa articulação interna desse mesmo instrumental. Os vários ministérios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, superintendências, institutos, conselhos etc. articulam e rearticulam-se por suas organizações, burocracias e tecnocracias.

Vejamos o exemplo dos conselhos. Eles "têm atribuições normativas", ao mesmo tempo que possuem "grupos de estudos ou de avaliação de projetos". Em geral, no entanto atuam em campos específicos.

> Todavia, permanece o princípio básico de que toda unidade de controle (Conselho) pode tratar de muitos problemas simultaneamente, embora tome decisões relativas a tais problemas em diferentes pontos do tempo. Esse princípio aplica-se especialmente ao caso do Conselho Monetário Nacional.
>
> Atuando em diferentes níveis de política, podemos listar os seguintes colegiados: CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), CIP (Conselho Interministerial de Preços), CMN (Conselho Monetário Nacional), Concex (Conse-

lho Nacional de Comércio Exterior), Consider (Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica).[3]

Todo esse instrumental passou a servir, em larga medida, à empresa privada. É inegável que havia as exigências do próprio aparelho de Estado, à medida, por exemplo, que se desenvolvia o setor produtivo estatal. Mas a maior parte do seu poder era posta a serviço das "forças do mercado", da "livre empresa", no "estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros" e outras determinações do capital monopolista.

**Quadro 1 – Matriz das instituições do governo que afetaram a economia do Brasil em 1973**

| Instituições | Atividade | Instrumentos |
|---|---|---|
| 1. Ministério da Fazenda | Política fiscal, impostos aduaneiros | Estrutura tributária; despesas, incentivos fiscais |
| 2. Banco Central | Políticas monetária e cambial | Nível de encaixes bancários; taxa de desconto; fixação das taxas de câmbio; aceitação ou rejeição de títulos para desconto |
| 3. Bancos governamentais | | |
| a ) comerciais | Comerciais | Empréstimos |
| b) desenvolvimento | Financiamentos a longo prazo | Empréstimos e participação societária |
| c) caixas econômicas | Financiamentos especiais | Empréstimos |
| d) BNH | Financiamentos especiais | Empréstimos |
| 4. Empresas do governo | | |
| a) infraestrutura | Produção | Fixação de preços; investimentos, estímulo a indústrias supridoras de insumos |

[3] Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro", *Pesquisa e Planejamento Econômico,* v. 3, n. 4, Rio de Janeiro, dezembro de 1973, p. 1.045-1.064; citação da p. 1.052.

| | | |
|---|---|---|
| b) produtivas | Produção | Fixação de preços; investimentos, estímulo a indústrias supridoras de insumos |
| 5. Autarquias econômicas | Regulamentação do mercado | Controles de preços e produção; assistência técnica, reforma agrária |
| 6. Agências de desenvolvimento regional | Coordenar programas de desenvolvimento regional | Alocação de fundos governamentais, assistência técnica |
| 7. CIP | Controle de preços | Permissão para aumentos de preços; uso dos instrumentos 2 e 3(a) como ameaça implícita ou explícita |

Nota: Conforme Werner Baer, *op. cit.,* p. 280.

> O atual Sistema Financeiro Brasileiro, formado pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil S. A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e outras instituições financeiras públicas e particulares, apresenta várias oportunidades de investimento ao empresário, buscando solucionar o problema do déficit de capital. Dentre esses estímulos, podemos destacar os [...] que são de financiamento, prestação de garantias, *underwritings,* repasses e outros.[4]

Vale a pena colher mais alguns aspectos das relações econômicas e políticas que se constituíram e desenvolveram por dentro do Estado.

Desse modo podemos compreender melhor a forma pela qual se articularam o poder estatal e o capital monopolista. Ao mesmo tempo, podemos acompanhar a tessitura da economia política da ditadura. Vejamos o relato de Celso Lafer.

> A minha hipótese é que os tecnocratas da área econômica, no sistema político brasileiro de 1964 a 1974, tiveram, sobretudo a

[4] Roberto de Mello Ramos, "Incentivos fiscais e financeiros à empresa privada", *Ipea Boletim Econômico,* n. 5/6, Brasília, 1974, p. 21-32; citação da p. 22.

partir de 1969, o seu *locus* de acomodação no Conselho Monetário Nacional. De fato, este era assim composto: o ministro da Fazenda, o seu presidente; o ministro do Planejamento e Coordenação Geral – 1º vice-presidente; o ministro da Indústria e Comércio – 2º vice-presidente; o ministro da Agricultura; o ministro do Interior; o presidente do Banco Central; o presidente do Banco do Brasil; o presidente do BNDE; o presidente do Banco Nacional de Habitação (BNH); o presidente da Caixa Econômica Federal; 4 diretores do Banco Central; e 2 membros sem vinculação a órgãos oficiais.

Além disso, o presidente do Conselho Monetário Nacional, tendo em vista a natureza dos assuntos, poderia convidar, para participar das reuniões, ministros de Estado de outras pastas, bem como representantes de outras entidades públicas ou das classes produtoras (Decreto n. 65.769, de 2 de dezembro de 1969). Conforme se verifica, os principais atores do *policy-making* econômico tiveram assento no Conselho Monetário Nacional.

Um levantamento das decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, durante o ano de 1972, mostra que este órgão decidiu e deliberou sobre *política industrial, política agrícola, café, política monetária, política cambial* e certas *políticas institucionais* do tipo Proterra, PIS, Provale, e também a política de habitação, pois o BNH, dentro da estratégia de financiamento, se apoia na poupança obrigatória do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e na poupança induzida de letras imobiliárias e das cadernetas de poupança, todas dependentes da instituição da correção monetária e de deliberações do Conselho Monetário Nacional.

Este levantamento também indica que o Conselho Monetário Nacional se converteu, sobretudo na gestão do ministro Delfim Netto, num órgão colegiado que tratou praticamente da coordenação de toda a política econômica do governo, acompanhando e quase determinando globalmente os seus efeitos. É por esta razão que se converteu num *locus* institucional de negociação, cabendo agora, consequentemente, dar alguns exemplos do processo de acomodação e barganha a que se fez referência. Este processo se insere no parâmetro

> do impacto monetário de diferentes políticas salariais, administradas e de interesse de diversos órgãos governamentais.[5]

Essas relações internas à "matriz de instituições" do governo, instituições que pesquisam, analisam, decidem e põem em prática os itens e o conjunto da política econômica do país, somente revelam todo o seu significado quando compreendemos que elas expressam os nexos econômicos e políticos das relações entre o Estado e a economia. Mais que isso, as articulações internas dos instrumentos e atividades de planejamento da política econômica estatal revelam o Estado e as tendências do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. O "pragmatismo", a "sistemática", a "coerência", a "eficácia", a "modernização" das "forças do mercado", com a "predominância da livre empresa no sistema econômico", tudo isso envolve, na linguagem dos "economistas profissionais", o "desenvolvimento econômico". Na prática, no entanto, quando vistos no contexto das condições reais de produção, apropriação e dominação, tudo isso envolve a dinamização das condições de produção de mais-valia absoluta e relativa; ou poupança, lucro, renda e juro, como dizem os "economistas profissionais", isto é, os funcionários do capital.

Ao desenvolver-se o poder estatal, desenvolveu-se também uma vasta tecnocracia, civil e militar. Todo um imenso *exército* de funcionários passou a permear, ampla e densamente, o conjunto da sociedade, seja nos seus centros de poder (econômico, político, militar, cultural e outros), seja nos seus extremos mais distantes e longínquos de execução das decisões. Desde Brasília até o extremo da Amazônia, ao norte, do Rio Gran-

[5] Celso Lafer, O *sistema político brasileiro,* Editora Perspectiva, São Paulo, 1975, p. 90-91.

de, no sul, ou Mato Grosso, no oeste, em todos os cantos do país cresceu muito a presença e a atuação do imenso *exército* de funcionários, burocratas, civis e militares. Desde 1964, os governantes deram grande impulso à expansão e diferenciação dos órgãos, recursos materiais e pessoal de que o Estado passou a lançar mão para desenvolver a sua economia política.

Como a ditadura foi instalada inclusive sob o pretexto de que o governo do presidente João Goulart (1961-1964) era ineficaz, desde o começo os seus governos deram especial relevância à colaboração do técnico. Economistas, administradores, engenheiros, estatísticos, educadores, sociólogos, jornalistas e outros, muitos foram os especialistas civis e militares convocados para operar e "modernizar" a organização e o funcionamento do aparelho estatal. Tratava-se de substituir o "político" pelo "técnico", a "demagogia" pela "ciência", o "carisma" pela "eficácia". Ao mesmo tempo que constituía o seu intelectual orgânico, ela desenvolvia também as bases da ideologia desse intelectual. Tanto assim que a tecnocracia imaginava constituir-se como se tivesse um fim próprio, definido por si mesma. Com frequência, a tecnocracia revelou a ambição de conferir o sentido da organização do Estado. Alimentou a ilusão de constituir-se numa "elite" de poder, ou "classe" muito especial. Houve sociólogos, estrangeiros e nativos, que lhe atribuíram a condição de classe social, na mesma categoria da burguesia. Ela mesma desenvolveu algo equivalente a uma ideologia própria. O núcleo principal dessa ideologia era a ideia de que o planejamento seria uma técnica neutra, inocente. Mas o próprio técnico encarregava-se de indicar no sentido dessa neutralidade, ou inocência. Falam os ministros:

> *Campos*: Num sentido geral, o planejamento é em si mesmo politicamente neutro [...]. Pode também ser usado para

fortalecer a iniciativa privada – se substituir intervenções perturbadoras e desordenadas do governo por políticas bem definidas, se clarificar a divisão de tarefas entre a iniciativa privada e o governo, e se indicar metas gerais de crescimento com o estabelecimento de incentivos a ação empresarial.[6]

*Delfim Netto:* É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro [...]. É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal. Uma administração federal, estadual, ou municipal ou mesmo privada, não deixa de planejar simplesmente porque não registra de forma consciente as tarefas que terá de realizar no futuro.[7]

*Reis Velloso:* Planejamento é um processo de tomada de decisões – o instrumento de aperfeiçoamento da política de desenvolvimento, abrangendo os estágios de formulação, orçamentação e acompanhamento da execução.[8]

*Simonsen*: O planejamento global é apenas uma nova maneira de conceber os métodos de decisão governamental, subordinando os instrumentos de ação a certos objetivos econômicos mais amplos. Instrumentos diretos de ação sob o controle do governo são os orçamentos e a legislação econômica geral [...]. A filosofia do planejamento é justamente a de dimensionar os instrumentos de ação de acordo com os objetivos traçados.[9]

A tecnocracia já vinha se desenvolvendo bastante ao longo das décadas anteriores. A crescente articulação do Estado com a

6 Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", citado, p. 50.

7 Antônio Delfim Netto, *Planejamento para o desenvolvimento econômico,* Livraria Editora Pioneira, São Paulo, 1966, p. 13-14.

8 João Paulo dos Reis Velloso, *Brasil: a solução positiva,* Abril-Tec. Editora, São Paulo, 1978, p. 46.

9 Mário Henrique Simonsen, *Brasil 2001,* Apec Editora, Rio de Janeiro, 1969, p. 190.

economia, ao lado do desenvolvimento das relações de produção capitalistas e das contradições de classes, propiciou a expansão da tecnocracia. Em escala crescente, as classes dominantes estavam transformando os técnicos em *elite* governante. Esse processo acelerou-se muitíssimo com a instalação da ditadura. Os governos militares imaginaram substituir o "político" pelo "técnico", a "demagogia" pela "ciência", o "carisma" pela "eficácia".

> *Portela:* De qualquer forma, a chamada tecnocracia (ou mais pomposamente: tecnoburocracia) é uma invenção revolucionária de 1964 [...]. Os generais resolveram modernizar o país usando todos os trunfos das grandes empresas particulares, e já aí surge o economista Delfim como ponta de lança, criador, inclusive, do esquecido 'milagre brasileiro', com a bolsa de valores em alta e aquele ufanismo geral [...]. Com o extraordinário sucesso, que a censura garantia, pois só os elogios eram permitidos, Delfim não teve dúvidas em contratar mais e mais técnicos, que começaram a formar a casta dos tecnocratas brasileiros.[10]

> *Heller:* É possível discordar de opiniões e decisões do professor Mário Henrique Simonsen no tocante à política econômica, financeira e social. Mas, desde que desempenhou, na administração federal passada, as funções de ministro da Fazenda, deixou aparecer os seguintes aspectos positivos: 1. grande coerência no apoio dinâmico à iniciativa privada; 2. a vontade de planejar e executar a política econômica dentro de um pragmatismo correto, sem aplicar métodos discutíveis, desfavoráveis ao prestígio interno e externo da administração; 3. a falta de ambições pessoais visando conseguir cargo de governador ou de presidente da República, limitando-se a aplicar correta e coerentemente os seus conhecimentos científicos e as suas convicções neoliberais.[11]

[10] Fernando Portela, "A luxuosa e amarga decadência de um personagem que já foi dono do Brasil: o tecnocrata", *Jornal da Tarde,* São Paulo, 30 de junho de 1979, p. 4-5; citação da p. 4.

[11] Frederico Heller, "O papel de Simonsen na política econômica", *O Estado de S. Paulo,* São Paulo, 3 de julho de 1979, p. 34.

Mas não foram apenas os "economistas profissionais" que atuaram na formulação e realização dessa economia política. Ao lado da parafernália tecnocrática estatal, operaram "técnicos" e "homens de negócio" que se entendiam, decidiam e punham em prática os planos e programas. À revelia das classes sociais assalariadas, em geral, e do proletariado e campesinato, em especial, o poder foi totalmente atrelado às exigências das classes dominantes.

À primeira vista, a ditadura parece exclusivamente militar. A forma pela qual o poder foi exercido não daria margem a dúvidas, se acompanhássemos apenas as aparências do exercício do poder. Desde 31 de março de 1964, a retórica política dos governantes fundava-se na doutrina de "segurança e desenvolvimento"; desde o golpe de Estado, os governos estiveram personificados na figura do militar.

> O controle integral do Estado pelos militares e sua autolegitimação pelos Atos Institucionais constituíram o mais formidável reforço do poder público central jamais experimentado no Brasil, resultando em haver equipado o governo com meios coercitivos dificilmente igualados nos regimes mais autoritários. Com a estabilidade social destarte assegurada, as diretrizes de Campos foram orientadas no sentido da obtenção da estabilidade financeira. Em sua tentativa de controlar a inflação contava com a vantagem de não ser incomodado pelas dificuldades mais comuns. A severa ditadura militar eliminou a resistência da classe operária, permitindo a redução dos salários reais dos trabalhadores.[12]

A prática do poder ditatorial, no entanto, implicava o controle político das classes assalariadas, em particular do

[12] Hélio Jaguaribe, "Brasil: estabilidade social pelo colonial fascismo?", publicado por Celso Furtado (coordenador), *Brasil: tempos modernos,* Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1968, p. 25-47; citação da p. 40.

proletariado e campesinato. A "coligação de tecnocratas e militares no poder"[13] garantia as condições ditatoriais de formulação e execução das políticas econômicas dos governos e atendia amplamente aos interesses do capital monopolista. Isso era tanto mais evidente porque com frequência os técnicos do aparelho estatal eram personagens com ligações diretas, ou indiretas, com a empresa privada. Além de que a sua economia política, competência técnica, ou modo de compreender a organização da sociedade, estava sempre fundada na lógica da acumulação do capital; ou no jogo das "forças do mercado". Acresce que os "homens de negócio transitavam sem quaisquer dificuldades entre os serviços públicos". Era assim que se realizava a simbiose entre a ditadura e o capital monopolista.

> Na área de cooperação entre o governo e o mundo dos negócios a experiência brasileira pode também oferecer lições a outros países. O empenho de desenvolvimento do Brasil foi favorecido, de diversas maneiras, por um relacionamento íntimo entre o setor privado e o setor público. Os militares, técnicos e homens de negócios transitam sem quaisquer dificuldades entre os serviços públicos e a atividade comercial privada. Isso significa que as realidades do mundo comercial, reconhecidas pelas empresas privadas ou públicas e experimentadas nos setores de comércio, bancário, de manufaturas e de agricultura, são entendidas pela maioria dos servidores públicos. Significa também que diversos líderes do setor privado estão bastante familiarizados com as complexidades e metas das atividades governamentais.
>
> Uma das razões da cooperação entre o mundo dos negócios e o governo está no sistema de valores da hierarquia social, que atribui mais ou menos o mesmo *status* aos homens de

[13] Celso Lafer, *O sistema político brasileiro,* Editora Perspectiva, São Paulo, 1975, p. 90.

> negócios e aos homens do governo. Assim sendo, não existe barreira de *status* obstando o trânsito das pessoas [...].
> Um segundo fator é que os líderes militares, os técnicos e os homens de negócios compartilharam inúmeras vezes das mesmas experiências de educação e treinamento, em instituições como a Escola Superior de Guerra e nos diversos cursos da Fundação Getúlio Vargas. O resultado tem sido uma harmonia surpreendente de concepções relativas a estratégias e metas de desenvolvimento.[14]

A maneira pela qual a tecnocracia se desenvolveu desde 1964 permite conhecer ainda melhor o poder estatal. Primeiro, a tecnocracia civil e militar confunde-se numa categoria profissional importante para a organização, operação e reprodução da ditadura. Segundo, é no âmbito da tecnocracia que tendem a desenvolver-se as articulações entre o "político" e o "econômico", entre as razões do Estado e as razões do capital monopolista, sob o manto da neutralidade, ou inocência, das técnicas da economia política burguesa. Terceiro, a forma pela qual se articulam o "político" e o "econômico", o Estado e o capital, da mesma maneira que a tecnocracia civil e militar, expressa a forma pela qual a burguesia, enquanto classe dominante, captura o poder estatal, ou lhe confere as direções fundamentais.

[14] Stefan H. Robock, *O desenvolvimento brasileiro em debate,* prefácio de Antônio Delfim Netto, trad. de Leo Magarinos de Souza Leão, Livraria Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 1977, p. 234-235.

# III – AS FORMAS DO CAPITAL

Desde os seus começos, a ditadura se viu fortemente induzida a concentrar o poder do Estado, no sentido de criar as condições econômicas e políticas para a retomada do "desenvolvimento econômico", cujas bases principais haviam sido estabelecidas no período do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960); criar as condições práticas e ideológicas para que as "forças do mercado" pudessem desenvolver-se amplamente, com o predomínio da "livre empresa".

Diante da crise econômica e política dos anos dos governos dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), os militares e civis contrários às forças políticas que poderiam assumir o poder com as eleições presidenciais de 1965 decidiram movimentar-se e realizar o golpe de Estado de 31 de março de 1964. Ocorre que em 1961-1964 a crise econômica e política havia provocado um acentuado divórcio entre as exigências do poder econômico e as ten-

dências do poder político. Caía a taxa de inversões, crescia a inflação e reduzia-se a taxa de crescimento. O Produto Interno Bruto *per capita* passou de 4,1 em 1961, para menos 1,8 em 1963.[1] Nesses anos, desabrochou a contradição entre as possibilidades políticas da democracia burguesa, de base populista, e as exigências do capital monopolista, de base imperialista. As articulações econômicas e políticas que se haviam tornado possíveis no período de execução do Programa de Metas (1956-1960) desencontraram-se, ou romperam-se, nos anos 1961-1964. Foi nesses anos que as forças econômicas e políticas ajustadas às exigências do capital monopolista organizaram e realizaram o golpe de Estado. Diante da possibilidade de formação de um governo de base popular, ou da possibilidade de surtos revolucionários, de base operária e camponesa, as forças mais reacionárias do país, aliadas ao imperialismo, organizaram e realizaram o golpe.

Assim, os adeptos da doutrina de "segurança e desenvolvimento" foram induzidos a reorganizar e concentrar o poder do Estado, de modo a favorecer e impulsionar a acumulação monopolista. Foram mínimas, escassas e frágeis as mediações ideológicas que se constituíram nas intermediações entre a fisionomia e os movimentos do poder estatal e a fisionomia e os movimentos do capital monopolista. A ditadura instalada foi induzida a pôr-se a serviço do capital monopolista, de modo direto, aberto, ostensivo e repressivo. A segurança e o desenvolvimento de que falavam os governantes e os seus funcionários diziam

[1] Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Programa de ação econômica do governo 1964-1966*, Documentos Epea, n. 1, Brasília, 1964, p. 20.

respeito às exigências políticas e econômicas, práticas e ideológicas, da acumulação monopolista; acumulação essa que passou a determinar, em ampla medida, a fisionomia e os movimentos do Estado ditatorial.

Toda força concentrada e organizada da sociedade foi posta a serviço de uma política destinada a superar a "estagnação econômica" e a "inflação explosiva". Isto é, a violência readquiriu, de modo ainda mais amplo e brutal, o caráter de potência econômica, de força produtiva. Na prática, o capital monopolista havia penetrado ainda mais profunda e amplamente no aparelho estatal, ao mesmo tempo que penetrara, ou passara a influenciar, de modo decisivo, amplos setores do sistema de ensino, público e privado, a indústria cultural, as forças da repressão, o pensamento e a prática dos governantes e tecnocratas. Foi assim que a ditadura militar concretizou-se numa ditadura da burguesia, configurando um Estado fascista.

> *Langoni:* Como Campos chama a atenção, a partir de 1964 a intervenção militar, até então de caráter exclusivamente moderador, assumiu o caráter estabilizador e reformista. O fortalecimento do Executivo era indispensável para assegurar a mobilização a tempo útil dos instrumentos de política econômica que permitissem superar a estagnação econômica e a inflação explosiva do período 1963-1964.[2]
>
> C*ampos:* Depois da revolução de 1964, duas medidas de reforma institucional foram tomadas: primeiro, a abolição dos partidos tradicionais, excessivamente personalistas e facciosos, e sua substituição por um sistema bipartidário, o que presumivelmente facilitaria a manutenção da disciplina partidária em apoio de planos e programas governamentais; segundo, a ab-rogação do poder do Congresso de aumentar o

[2] Carlos Geraldo Langoni, "Um panorama da moderna economia brasileira", *Jornal do Brasil,* "Livro", Ano 3, n. 65, Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1974.

> dispêndio orçamentário, que tornaria impraticável qualquer planejamento financeiro consistente.[3]
>
> *Baer:* A excepcionalidade da experiência brasileira desde 1964 reside na livre manipulação por técnicos, apoiados por um governo forte, de um sistema econômico dominado pelo Estado, mas que admite um extenso setor privado. A manipulação tornou-se possível em virtude da existência de governos fortes e estáveis, os quais asseguraram que as políticas econômicas seriam levadas a cabo, quaisquer que fossem os efeitos secundários sobre os vários grupos econômicos. Se acrescentarmos a isso a dimensão geográfica, a população e a base de recursos naturais do país é difícil compreender por que altas taxas não poderiam ter sido alcançadas.[4]

Desde que se instalou, a ditadura se viu fortemente induzida a organizar e concentrar a violência estatal, em conformidade com a violência da acumulação monopolística. Tanto assim que o desenvolvimento capitalista no Brasil ingressou numa fase especial: cresceram a concentração e a centralização do capital, reforçando-se o poder do capital monopolista, altamente articulado com o poder estatal, e em conformidade com as determinações do imperialismo; formaram-se e desenvolveram-se associações e fusões de empresas: estrangeiras entre si, estrangeiras e nacionais, nacionais e estatais, e estrangeiras, nacionais e estatais. Ao mesmo tempo que se desenvolveram as forças produtivas e as relações de produção, tanto na indústria quanto na agricul-

---

3 Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira de planejamento", *in:* Mário Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A nova economia brasileira,* Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1974, p. 47-48; citação das p. 51-52.

4 Werner Baer, *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil,* 2ª edição revista e aumentada, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975, p. 251.

tura, na cidade e no campo, desenvolveram-se e ganharam amplo predomínio os monopólios. Ao lado dos monopólios de direito, estabelecidos pelo Estado, formaram-se e desenvolveram-se os monopólios econômicos, propiciados pela forma pela qual o imperialismo passou a atuar no país. O próprio Estado favoreceu e impulsionou a monopolização da economia brasileira, por sua política fiscal, creditícia e tarifária; política essa inserida no contexto de um Estado no qual a violência passou a ser operada de modo altamente organizado e concentrado. Fascistizou-se o poder estatal.

Esse foi o quadro histórico no qual a economia brasileira desenvolveu ainda mais a singular estrutura econômica que se vinha formando desde décadas anteriores. O perfil, os movimentos e as articulações da economia brasileira passaram a revelar, de forma relativamente nítida, a presença de três *setores* econômicos importantes: o imperialista, o nacional e o estatal. É claro que a economia brasileira continuou a configurar-se e desenvolver-se em termos de um setor secundário, ou industrial, cada vez mais poderoso e predominante; ao mesmo tempo que a agropecuária, em sentido lato, foi cada vez mais extensa e intensivamente submetida ao capital industrial. Simultaneamente, persistiram, ou mesmo recriaram-se, pequenas, médias e grandes empresas, a despeito do acentuado predomínio da grande empresa sobre o conjunto da economia. Nesse mesmo contexto, persistiram, ou recriaram-se, segmentos da economia organizados em termos competitivos, ao lado dos oligopólios e monopólios. Mas também houve a formação, expansão ou recriação de conglomerados, associações, fusões, *holdings* e outras articulações, entre empresas grandes, médias e pequenas, privadas e estatais, nacionais e estrangeiras. Ao lado disso

tudo, desenvolveu-se muito o processo de monopolização, ao mesmo tempo que o capital financeiro adquiriu o caráter predominante, mais geral, da forma capital. Isto é, o capital bancário passou a ser articulado de forma mais profunda e generalizada com o capital industrial, o que passou a influenciar de modo acentuado o conjunto da economia, a estruturação do Estado e a maneira pela qual o Estado passou a articular-se com as classes dominantes e as classes subalternas, na cidade e no campo. Junto, e por dentro desses vários e diversos processos da economia brasileira, desenvolveram-se ainda mais as peculiaridades e as articulações de três setores econômicos importantes dessa economia. Talvez algumas das peculiaridades da economia política da ditadura possam revelar-se, de forma mais clara, quando examinamos as peculiaridades e as articulações desses três setores da economia: o imperialista, o nacional e o estatal. Tanto o caráter monopolístico da economia brasileira quanto as relações entre o capital monopolista e o Estado, além do significado do capital financeiro no capitalismo desenvolvido no Brasil, tudo isso talvez reapareça nas peculiaridades e articulações desse *tripé* econômico.

Depois da estagnação havida em 1963-1967, a economia brasileira passou a crescer de forma acentuada. Em 1968-1974, além da ampla ocupação das forças produtivas então disponíveis, ocorreu também o desenvolvimento dessas forças. Ao mesmo tempo que passaram a desenvolver-se, de modo intenso e extenso, as relações capitalistas de produção, também se desenvolveram bastante as forças produtivas. A força de trabalho, a tecnologia, a divisão do trabalho, o planejamento econômico governamental, a violência estatal, o capital público e privado, nacional e estrangeiro, foram essas as principais

forças produtivas reativadas e desenvolvidas, intensa e extensivamente, nos anos de ascenso econômico da ditadura. Da mesma forma que ocorria a concentração acelerada do capital, pela crescente reinversão da mais-valia, também ocorria a centralização do capital, pela crescente absorção de capitais individuais, em geral menores, ou mais fracos, pelos mais poderosos. Tudo isso amplamente favorecido e protegido, econômica e politicamente, pelos governantes. Desde 1964, o poder estatal foi levado a atuar, de modo ainda mais fundo, no sentido de favorecer e proteger a concentração e a centralização do capital, propiciando a transição decisiva da economia amplamente dominada pelo capital monopolista.

Vale a pena observar que o setor imperialista aparece nos documentos governamentais como "empresa estrangeira", "empresa multinacional", "firma subsidiária" de empresa multinacional ou "capital internacional". Todas essas denominações, por intenção ou implicação, visam apagar, ou minimizar, a especificidade do capital imperialista, que é um dos problemas principais na explicação do caráter do capitalismo monopolista que se desenvolve no Brasil. O setor nacional aparece como "capital nacional" ou "empresa privada nacional". E o setor estatal é mencionado como "empresa governamental", "empresa do governo", "Estado" ou "setor produtivo estatal". Não é fácil especificar quando uma empresa, conglomerado, *holding,* grupo etc. é simplesmente estatal, nacional ou imperialista. Nem sempre os vínculos econômicos e políticos são visíveis, mesmo depois de muita pesquisa. Além do mais, na prática, os três setores da economia, ou o tripé, sempre se acham articulados, reciprocamente determinados, em uma totalidade que também possui as suas especificidades. De qualquer modo, vale a

pena observar como a economia política burguesa procura definir as principais categorias de empresas que formam o conjunto da economia brasileira.

> Uma firma é considerada *subsidiária* de uma *empresa multinacional* (EMN) quando a participação acionária da EMN é igual ou superior a 25% [...]. O limite mínimo de 25% foi estabelecido pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos como marco a partir do qual um *portfolio investment* se transforma em *direct investment*. As possibilidades de que participações superiores a essa (mesmo se inferiores a 50%) não impliquem o controle efetivo da empresa são consideradas remotas. Já o Departamento do Tesouro, considerando outras modalidades de aplicação, estabeleceu o limite em 10% [...]. As empresas consideradas governamentais (ou estatais) são aquelas em que o governo (em quaisquer dos níveis) é acionista majoritário (superior a 50%).[5]

Desde logo cabe observar que a distinção entre estatal, nacional e imperialista não é senão uma dimensão da realidade econômica. Na prática, o tripé do capitalismo no Brasil apresenta diversas articulações e determinações recíprocas. Da mesma forma, cabe também observar que essas articulações e determinações recíprocas não são sempre pacíficas. Ao contrário, são pontilhadas de disputas e antagonismos. Se é verdade que há consenso entre as burguesias imperialista e nacional, junto com os governantes e tecnocratas, quanto à superexploração do proletariado e do campesinato, há razoável controvérsia entre eles a propósito de como repartir a mais-valia.

Boa parte dos dados sobre o tripé da economia brasileira mostra razoável predomínio da grande empresa estatal e

[5] Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti, *Empresas multinacionais na indústria brasileira,* Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1975, p. 33-34.

imperialista sobre a nacional. Mas é a empresa imperialista que realiza maiores ganhos, pois que em geral a empresa estatal está situada em atividades de infraestrutura, destinadas exatamente a atender às exigências da reprodução do capital privado estrangeiro e nacional. Está na ideologia e prática dos governantes, da tecnocracia e das burguesias nacional e estrangeira, que a produção da empresa governamental se destina a servir de "economia externa" para a acumulação capitalista nacional e imperialista.

Nessa perspectiva, pode-se mesmo sustentar que o grande ascenso da economia brasileira nos anos 1968-1974 teria sido iniciado e garantido, em boa parte, pelo setor estatal. Além das muitas iniciativas governamentais, em favor da "retomada do desenvolvimento", ou das "forças do mercado", com a "predominância da livre empresa no sistema econômico", as empresas e as inversões estatais exerceram uma atuação decisiva, no sentido de dinamizar a acumulação capitalista nos setores privados. O poder estatal tanto investiu quanto induziu inversões nos setores de energia elétrica (nesse criou o *holding* Eletrobras), petróleo (pela dinamização da Petrobras), na siderurgia e indústrias de construções, habitação e planejamento urbano, pela criação e dinamização do sistema Banco Nacional da Habitação (BNH) e Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

> Nossa proposição é a de que a reativação do crescimento teria sido induzida, desde 1967, pelos crescentes investimentos do Setor Produtivo Estatal (SPE). Mais precisamente, a recomposição dos *investimentos* ter-se-ia efetuado através de determinadas empresas do SPE, que teriam atuado, assim, de forma decisiva, para a *reversão do ciclo recessivo* de 1963-1967. Isto é, as inversões estatais (em determinados setores) funcionaram como mecanismo de reversão, reativando lentamente os

> níveis de produção do setor de bens de capital e da construção civil pesada.[6]
>
> É importante chamar a atenção para o fato de que a intensidade de capital (relação capital/produto) dos setores estatais é muitíssimo elevada, de forma que a sustentação de um alto nível de crescimento da produção implica manter um enorme volume absoluto (crescente) de inversões. Efetivamente, embora, em termos de crescimento da produção, o desempenho do setor produtivo estatal não tenha sido substancialmente superior à média naquele período (1970-1973) (portanto abaixo do crescimento dos setores de bens duráveis e bens de capital fixo), pelo lado da formação de capital fixo o SPE expandiu-se notavelmente. [No quadro 2] pode-se verificar que a participação do patrimônio líquido das empresas estatais (no conjunto das grandes empresas) cresceu apreciavelmente entre 1968-1973.[7]

Essa atuação governamental já se vinha realizando nas décadas anteriores ao golpe de 1964. O Programa de Metas posto em prática pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960) foi o mais notável dentre os vários planos e programas que anteriormente haviam dinamizado e diversificado a atuação do Estado na expansão do capitalismo no Brasil.[8] Ao longo do tempo, e numa escala bastante acentuada desde 1964, o poder estatal

---

6 Luciano G. Coutinho e Henri-Philipe Reichstul, "O setor produtivo estatal e o ciclo", *in*: Carlos Estevan Martins (organizador), *Estado e capitalismo no Brasil,* Hucitec-Cebrap, São Paulo, 1977, p. 55-93; citação da p. 73.

7 Luciano G. Coutinho e Henri-Philipe Reichstul, *op. cit.,* p. 76.

8 Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil* (*1930-1970*), 3ª edição, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979; Carlos Estevan Martins (organizador) *Estado e capitalismo no Brasil,* citado; Victor da Silva e Mircea Buescu, *10 anos de renovação econômica,* Apec Editora, Rio de Janeiro, 1974; Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do setor público na economia brasileira,* Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1972; Werner Baer, *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil,* 2ª edição, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975.

foi ampla e intensivamente levado a investir e induzir inversões, de modo a acelerar a acumulação monopolística. Inclusive passou a desenvolver associações com empresas privadas nacionais e estrangeiras. Em geral, o poder público mantém forte presença em setores básicos, infraestruturais, que propiciam a acumulação no âmbito da empresa privada nacional e estrangeira. Paralelamente, o capital imperialista predomina nos setores de metais não ferrosos, mecânica, material elétrico e de comunicação, transporte, borracha, têxteis, fumo, alimentos e outros. Note-se, pois, que o setor imperialista alcança os mais diversos setores de produção na indústria, agricultura e agroindústria, sem esquecer que ele alcança também o comércio e o capital bancário. Isso também é verdade para o setor privado nacional, mas com menor força, inclusive por que esse se espraia por inúmeras empresas grandes, médias e pequenas – principalmente médias e pequenas –, enquanto o setor imperialista aglutina principalmente grandes e poderosas empresas, que contam com o respaldo de suas matrizes e associadas nos Estados Unidos, Alemanha, Japão e outras nações dominantes.

**Quadro 2 – Evolução recente do tripé capitalista (% do patrimônio líquido por ramo para as 379 maiores empresas manufatureiras)**

| | 1968 | | | 1972 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Capital internacional** | **SPE** | **Capital nacional** | **Capital internacional** | **SPE** | **Capital nacional** |
| Alimentos, Bebidas | 40,1 | – | 55,9 | 34,0 | 1,2 | 64,8 |
| Fumo | 100,0 | – | – | 100,0 | – | – |
| Têxtil, vestuário | 44,2 | – | 55,8 | 30,1 | – | 69,9 |
| Madeira *et al.* | 100,0 | – | – | 100,0 | – | – |
| Papel etc. | 5,0 | – | 95,0 | 41,3 | – | 58,7 |
| Editorial e gráfica | 100,0 | – | – | 100,0 | – | – |

| | 1968 | | | 1972 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Capital internacional** | **SPE** | **Capital nacional** | **Capital internacional** | **SPE** | **Capital nacional** |
| Borracha etc. | 93,4 | – | 6,6 | 87,2 | – | 12,8 |
| Produtos químicos* | 67,4 | 3,2 | 29,5 | 71,5 | 7,7 | 20,8 |
| Petróleo e derivados | 16,6 | 75,3 | 12,1 | 13,6 | 78,4 | 8,0 |
| Minerais não metálicos | 23,5 | 76,5 | – | 27,1 | – | 72,9 |
| Siderurgia e não ferrosos | 17,8 | 66,0 | 16,1 | 13,2 | 63,3 | 23,5 |
| Metalurgia | 44,4 | 55,6 | – | 40,7 | – | 59,3 |
| Mecânica e maquinaria | 56,1 | 43,9 | – | 78,9 | – | 21,6 |
| Máq. elétrica | 67,9 | 32,1 | – | 73,7 | – | 26,3 |
| Equipamento de transporte | 91,7 | 8,3 | – | 88,0 | 1,1 | 10,9 |
| Diversos | 68,8 | 1,7 | – | 37,5 | 81,9 | 18,1 |
| **TOTAL** | **37,4** | **26,2** | **36,5** | **38,0** | **32,0** | **30,0** |

*Inclui farmacêuticos e cosméticos.
Fontes: 1968 – Fernando Fanjzylber, Ipea – 1971 / 1972 – Compilados da revista *Visão* para amostra semelhante.
Obs.: Conforme Luciano G. Coutinho e Henri-Philipe Reichstul, *op. cit.,* p. 77.

São os próprios governantes e os seus tecnocratas, civis e militares, que explicam como e por que atrelaram o poder estatal ao capital monopolista. Mais do que em qualquer época anterior, desde que se instalou a ditadura, o Estado foi levado a desenvolver uma vasta, complexa e maciça política econômica, de forma a favorecer e impulsionar a acumulação capitalista. Toda retórica e prática da economia política da ditadura orientaram-se segundo as exigências da economia política do capital monopolista. Com frequência o argumento da "segurança nacional" foi usado para explicar por que o poder estatal era levado a reservar-se alguns setores da economia. Foi assim que os governos militares foram levados

a criar ou recriar monopólios estatais. Passaram a considerar como "campo de atuação direta" do Estado "os setores da infraestrutura econômica, normalmente através de empresas governamentais, de energia e transportes e comunicações". Mas reservaram boa parte dos setores "diretamente produtivos", isto é, lucrativos, para a empresa privada nacional e estrangeira. O argumento da "segurança nacional" muitas vezes propiciou a realização de inversões públicas, de grande vulto, para criar "economias externas" que favoreciam e impulsionavam os empreendimentos e os ganhos dos setores privados, nacional e imperialista. Assim, a imagem do tripé deixa de ser uma simples metáfora enganosa. O que está em questão é a vasta, complexa e maciça articulação do capital monopolista, principalmente imperialista, com o Estado. As formas do capital somente se configuram no âmbito das relações e determinações recíprocas dos capitais particulares. Aí também surge a forma capital em geral.

> Constituem campos de atuação próprios da área privada os setores diretamente produtivos: indústrias de transformação, indústria de construção, agricultura e pecuária, comércio, seguros, sistema financeiro (ressalvada a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais).
>
> Nesses setores, não apenas o governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desempenho satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos [...].
>
> A verdade é que, assumindo a maior responsabilidade (embora não a exclusividade) pelos setores de infraestrutura econômica, está o setor público, simultaneamente, realizando três coisas:
>
> – assume o ônus maior dos setores que demandam investimentos gigantescos, com longos prazos de maturação e, em geral, mais baixa rentabilidade direta.
>
> É fora de qualquer dúvida que o Brasil não teria mantido taxas de crescimento da ordem de 10%, no período até 1974,

> sem os maciços investimentos realizados pela Eletrobras e seu sistema, Petrobras, Telebras e seu sistema, CVRD, Oner etc.;
> – ocupa-se de áreas complementares e viabilizadoras da ação do setor privado, em vez de envolver-se em atividades competitivas às deste último, que pode, então, responsabilizar-se por campos que demandam menor volume de investimentos, têm mais curto prazo de maturação e mais alta rentabilidade direta;
> – evita a presença maciça da empresa estrangeira nas áreas de infraestrutura, pois sua saída desse campo teria de ser preenchida, em grande medida, pelo investimento externo. Passa, assim, a presença da empresa estatal, em tais áreas, a constituir elemento de equilíbrio do modelo, permitindo, inclusive, maior flexibilidade no tratamento do capital estrangeiro nos setores não básicos.[9]

Assim, a "estatização" da economia havida ao longo das últimas décadas, e acentuada ainda mais desde 1964, expressa principalmente o processo de crescente captura do poder estatal pelo capital monopolista. O que se desenvolve, por dentro da ditadura militar, é a concentração e a centralização do capital monopolista. Mesmo quando o próprio Estado desenvolve o setor produtivo estatal, o que ocorre é o desenvolvimento do Estado como "capitalista coletivo", um capitalista que também explora e submete os operários das empresas estatais. Esses operários também produzem mais-valia absoluta e relativa, que é apropriada, imediatamente, pela empresa estatal, mas que com frequência se transfere ao setor privado, ao menos em parte. Além de que o setor produtivo estatal em geral constitui subsídios, infraestruturas ou economias externas propícias à acumulação monopolista no setor privado. Simultaneamente, as diversas e muitas atua-

[9] João Paulo dos Reis Velloso, *Brasil: a solução positiva*. Abril-Tec Editora, São Paulo, 1977, p. 73-74.

ções do poder estatal, no âmbito de isenções de impostos, facilidades de créditos, avais para empréstimos e operações externas, política de remessa de lucros, dividendos e *royalties* ao exterior etc., tudo isso aumenta a escala de articulação do Estado com o capital monopolista. Desse modo, o poder estatal impulsiona ainda mais a articulação e o dinamismo entre os capitais particulares, e dos diversos setores e subsetores da economia brasileira, com o capital em geral, que realiza e expressa os diversos capitais.

Dentro desta estrutura, *et pour cause,* o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas. Este fato de o Estado condensar as formas mais abstratas do capital é que confere ao capitalismo monopolista retardatário uma condição ainda mais "desenvolvida", no sentido de que tende a apresentar, neste aspecto, um grau mais avançado de "socialização" da produção capitalista. É nestes termos que pode ser entendido o conceito de "capital estatal".[10]

Cabe apresentar, agora, uma síntese do que tem sido a economia política da ditadura. Talvez seja possível dizer que ela apresenta três traços particularmente marcantes.

Primeiro, o planejamento econômico estatal transformou-se em poderosa força produtiva. A ditadura desenvolveu, aperfeiçoou ou "modernizou" o aparelho estatal, de modo a garantir a estabilidade social e política conveniente ao capital financeiro nacional e estrangeiro. Todas as esferas

[10] Luciano G. Coutinho e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra", *Estudos Cebrap,* n. 23, São Paulo, 1978, p. 5-31; citação da p. 22.

da vida social passaram a ser vigiadas, controladas, dinamizadas ou reprimidas, de modo a garantir as condições de "segurança" desejadas pela grande burguesia nacional e estrangeira, para o "desenvolvimento" do capital. Em condições ditatoriais e monopolísticas, o capital financeiro conseguiu fazer com que todo o peso do poder estatal fosse colocado a seu dispor. Foi assim que o planejamento econômico estatal transformou-se numa poderosa força produtiva complementar, à disposição da grande burguesia. Ao lado do capital, tecnologia, divisão do trabalho e força de trabalho, além de outras forças produtivas, o planejamento estatal passou a favorecer e dinamizar a acumulação do capital. O Estado foi levado a mobilizar recursos políticos e organizacionais, científicos e técnicos, de modo a favorecer, orientar, reorientar, dinamizar ou diversificar as atividades produtivas, na indústria, agricultura, pecuária, comércio e finanças. As políticas de isenções de impostos, concessão de incentivos fiscais, créditos, avais e outras, além de favorecerem amplamente a concentração e a centralização do capital, também realizaram, na prática, uma larga transferência de recursos do poder estatal, isto é, da sociedade, para as classes dominantes. Assim, a sucessão e a multiplicidade de planos, programas e projetos governamentais, consubstanciados no sistema federal de planejamento, transformaram-se em poderosa força produtiva complementar. Ou seja, por intermédio do sistema federal de planejamento, a ditadura conseguiu fazer com que se desenvolvessem as forças produtivas, as relações de produção e, em consequência, a reprodução do capital. Sob condições monopolísticas e ditatoriais, o planejamento conferiu uma amplitude e um ritmo ainda maiores à acumulação de capital. Os próprios processos de concentração

e centralização do capital adquiriram maior abrangência e dinamismo com o crescimento do sistema federal de planejamento. Foi assim que o capital conseguiu arrancar uma taxa extraordinária de mais-valia da classe operária.

Segundo, a violência estatal, como técnica política e econômica, também se transformou em poderosa força produtiva. Posta a serviço do capital, ao controlar a classe operária, como proprietária da principal força produtiva, a força de trabalho, a violência estatal também favoreceu a produção de uma taxa extraordinária de mais-valia. Junto com o sistema federal de planejamento, o sistema federal de repressão também entrou nesse processo de acumulação do capital. Opera sobre as forças produtivas, isto é, a força de trabalho, e nas relações de produção. Não aparece apenas no aparelho repressivo, mas inclusive nas organizações públicas e privadas, cujos mecanismos de organização e funcionamento, ou princípios de hierarquia, disciplina e desempenho, envolvem as mais diversas formas de punição. Além da violência política, mais visível, que aparece na prisão, processo, ameaça, sequestro, desaparecimento ou assassinato de membros e líderes de sindicatos operários, ligas camponesas, igrejas e partidos, a violência política, policial e militar aparece também nos locais de trabalho – fábrica, fazenda, latifúndio, empresa, escritório. No âmbito das relações de produção, a violência estatal passa a ser uma potência econômica, ou força produtiva. A violência do poder estatal, como violência concentrada e organizada da sociedade burguesa, passa a atuar no sentido de garantir e reforçar a subordinação econômica e política da classe operária e do campesinato. Ao dinamizar as forças produtivas e as relações de produção, favorece a produção de mais-valia,

a dinamização dos processos envolvidos na produção de capital. Assim, a combinação do sistema federal de planejamento com o sistema federal de violência passa a operar de forma decisiva na dinâmica da transformação do que poderia ser uma taxa potencial de mais-valia em mais-valia efetiva. Nesse sentido é que a ditadura propicia a produção de uma taxa extraordinária de mais-valia. Ao mesmo tempo, e por isso mesmo, o Estado aparece às classes assalariadas, em geral, mas aos operários e camponeses em especial, como um Estado despótico, opressivo, repressivo. Parece um Estado conquistador. São estranhas, estrangeiras, as suas razões. Tudo passa a ser largamente submetido às razões de "segurança e desenvolvimento" do Estado ditatorial, do capital, da alta finança, da grande burguesia financeira, do imperialismo. Aos trabalhadores da cidade e do campo, aos operários e camponeses, tudo isso parece estranho, estrangeiro.

Terceiro, o capital financeiro, sob condições monopolísticas, passou a determinar amplamente a fisionomia e os movimentos do Estado. A ditadura realizou largamente a articulação do aparelho estatal com a grande burguesia financeira, sem que essa precisasse necessariamente fazer-se presente no exercício do governo. Sem que a grande burguesia financeira, nacional e estrangeira, precisasse assumir o governo do aparelho estatal, esse foi levado a agir, cada vez mais, segundo as exigências do desenvolvimento do capital financeiro e monopolista. Sob vários aspectos, os desenvolvimentos do planejamento e da violência estatais, como técnicas econômicas e políticas, como forças produtivas, são, ao mesmo tempo, condição e produto dos desenvolvimentos do capital financeiro. Em escala ampla, e sob forte proteção econômica e política do Estado, os vários grandes capitais particulares,

setoriais, articulam-se sob o mando da alta finança, da grande burguesia financeira. Os capitais industrial, bancário e comercial, largamente protegidos e impulsionados pelo poder estatal, desenvolvem e constituem a força e os movimentos do capital financeiro. Todos os principais desenvolvimentos do capital, no subsistema econômico brasileiro, passam a ser cada vez mais determinados pelo capitalismo financeiro. O setor produtivo privado nacional, o setor produtivo estatal e o setor produtivo imperialista são largamente articulados pelo capital financeiro, desenvolvendo-se sob condições monopolistas. São numerosas as associações e fusões de empresas, nos setores industrial, bancário e comercial, ao mesmo tempo que entre si. É verdade que em cada setor – estatal, privado nacional e imperialista – tende a haver movimentos particulares de cada capital. O setor produtivo estatal, por exemplo, desenvolveu uma articulação particular entre indústria, recursos financeiros e comércio. Tanto assim que houve expansão e concentração das empresas estatais, inclusive pela facilidade de recursos financeiros que o poder público colocou à disposição dessas empresas. No mesmo sentido, as grandes empresas privadas, principalmente as estrangeiras, desenvolveram uma alta capacidade de "autofinanciamento", devido ao grande volume dos seus negócios e à facilidade de acesso a recursos financeiros disponíveis em organizações "internacionais". Em todos os novos arranjos (acordos, associações, fusões etc.) entre as grandes empresas dos setores industrial, bancário e comercial, ou estatal, privado nacional e imperialista, em todos os arranjos predomina o capital imperialista. Esse capital preside, ou determina, fundamentalmente, a força e os movimentos do capitalismo financeiro que passou a influenciar, de modo decisivo, a fisionomia e os movimentos do Estado brasileiro.

# IV – CAPITAL IMPERIALISTA

O fato é que o setor imperialista muito se beneficiou, em termos de ganhos, com a política econômica dos governos militares. Alguns dados referentes a 1974 mostram que o faturamento das empresas estrangeiras alcançou 42,8% do total, enquanto que as nacionais privadas chegaram a 32,0%, e as estatais atingiram apenas 25,2%.[1] E isso a despeito de que o patrimônio líquido e o pessoal ocupado fossem bem maiores nas empresas estatais. Esses e outros aspectos das formas do capital monopolista podem ser observados nos dados apresentados no quadro 3. Em geral, pois, o setor estatal se articula de forma altamente dinâmica com a acumulação capitalista que se realiza nos setores privados. É verdade que também ocorre acumulação capitalista no setor estatal. A ditadura foi levada a

[1] Wilson Suzigan, "As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira", *in:* Fernando Rezende e outros, *Aspectos da participação do governo na economia,* Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1976, p. 77-134; citação da p. 102.

transformar (ainda mais acentuadamente do que em décadas anteriores) o Estado em uma espécie de "capitalista coletivo". Também o Estado passou a explorar operários assalariados, apropriar-se de mais-valia. Além disso, no entanto, o setor econômico estatal destinou-se a favorecer a acumulação nos setores privados nacional e imperialista. Tudo com base numa política de sistemática e agressiva exploração da classe operária e do campesinato.

> Verifica-se que a ação empresarial do Estado localiza-se principalmente na produção de insumos básicos, serviços de utilidade pública, serviços de armazenagem, transportes e comunicações. Dentre os insumos básicos, as EG controlam os setores de mineração, siderurgia e petróleo (extração e processamento) e têm participação relevante nos de química e petroquímica, fertilizante e adubos, borracha e papel. Nos serviços de utilidade pública, as EG controlam os setores de energia elétrica, gás, água e esgotos, e outros (administração portuária, serviços de desenvolvimento e serviços públicos diversos). E nos transportes, principalmente o ferroviário e o marítimo. Além disso, o Estado ainda atua por meio das EG na produção de máquinas e equipamentos industriais, aviões, construção civil e engenharia, distribuição de derivados de petróleo, importação e exportação e serviços diversos (especialmente processamento de dados e pesquisas de recursos naturais).
>
> Nesses setores, as EG apresentam em geral uma participação mais elevada em termos de patrimônio líquido, imobilizado e emprego, e menor em termos de faturamento e lucro líquido. Isso se explica pelo fato de as EG situarem-se, como se viu, nos setores de insumos e serviços básicos, onde são maiores a escala de produção e a densidade de capital, e menor a lucratividade. Consequentemente, os indicadores de *performance* mostram que, onde a comparação é possível, as EG em geral (exceção apenas das empresas dos setores de mineração, borracha e distribuição de derivados de petróleo) apresentam fatu-

> ramento por empregado e rentabilidade mais baixos que aqueles das empresas do setor privado.[2]

Neste ponto, cabe observar, de novo, que as empresas que compõem o *tripé* da economia brasileira distribuem-se de forma desigual pelo conjunto dessa economia. Talvez as empresas privadas nacionais sejam as únicas que se dispersam por todos os setores (indústria, agropecuária, agroindústria, comércio, bancos etc.). Em menor escala, as empresas do setor imperialista também se repartem por diferentes atividades. E as estatais tendem a concentrar-se em "áreas estratégicas" ou "setores da infraestrutura econômica". Mas é inegável que as empresas privadas nacionais, muito mais numerosas que as outras, são menos poderosas e encontram-se nas "áreas menos dinâmicas" da economia brasileira. Assim, a única "força" das empresas privadas nacionais "parece residir na sua presença em todos os ramos da atividade industrial e em alguns em particular". É inegável, no entanto, que ocorreu "uma especialização dos grupos multinacionais e estatais em determinados ramos estratégicos".[3]

---

2 Wilson Suzigan, "As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira", citado, p. 104. Siglas adotadas: EG, Empresa do Governo; EMN, Empresa Multinacional; EPN, Empresa Privada Nacional. Em 1976, o patrimônio líquido distribuía-se do seguinte modo: estatais 52,2%, nacionais 27,7% e estrangeiras 20,1%; e o faturamento alcançava 24,3%, 37,4% e 38,3%, respectivamente. Conforme João Paulo dos Reis Velloso, *Brasil: a solução positiva,* Abril-Tec Editora, São Paulo, 1978, p. 80-83.

3 Eli Diniz e Renato Raul Boschi, *Empresariado nacional e Estado no Brasil,* Forense – Universitária, Rio de Janeiro, 1978, p. 124-133. Referências retiradas no cap. III, de autoria de Renato R. Boschi.

**Quadro 3 – Número de empresas e participação percentual segundo os critérios adotados – 1974**

| Grupos de empresas | n. | % | Patrimônio líquido(%) | Imobilizado líquido (%) | Grupos de empresas | n. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Empresa do governo | 115 | 15,7 | 54,3 | 62,9 | 25,2 | 38,7 | 30,0 |
| Empresa multinacional | 246 | 33,7 | 24,5 | 20,2 | 42,8 | 31,3 | 31,3 |
| Empresa privada nacional | 370 | 50,6 | 21,2 | 16,9 | 32,0 | 30,0 | 38,7 |
| **Total** | **731** | | | | | | |

Fonte: FIBGE, *Pesquisa Industrial,* 1973; p. 19; e *Conjuntura Econômica,* v. 30, n. 13, fevereiro de 1976, p. 310-314.
Obs.: Conforme Wilson Suzigan, "As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira", citado, p. 102.

> As empresas estatais, já bastante dinâmicas no período anterior a 1964, consolidam de início sua posição na economia e se expandem, de maneira bastante concentrada, em áreas bem delimitadas; as empresas estrangeiras também se alicerçam nos momentos iniciais e, com o controle nítido de alguns setores, se espraiam também por outros; e, por fim, as nacionais, já bastante dispersas em termos de sua atuação, progressivamente emergem como um ator imprescindível dentro do modelo.[4]

Nem sempre as relações entre os três setores foram tranquilas. Ao contrário. A todo o tempo tem havido disputas entre a burguesia de base imperialista, a burguesia e os governantes e seus funcionários, tecnocratas, civis e militares. Um dos pontos principais das disputas diz respeito à luta pelo acesso aos favores e proteções do poder estatal. Toda a sistemática de incentivos, diretos ou indiretos, do poder público aos setores privados envolve

[4] Eli Diniz e Renato R. Boschi, *op. cit.,* p. 134. Citação extraída do cap. III, de autoria de Renato R. Boschi.

uma luta bastante intensa entre os interesses imperialistas e nacionalistas presentes na economia política da ditadura. A despeito do comprometimento essencial da política econômica da ditadura com o capital monopolista, é inegável que os ajustes e reajustes dos incentivos, bem como do próprio setor econômico estatal com os setores nacional e imperialista, têm provocado frequentes atritos e reclamações. Além do mais, o conjunto da burguesia nacional e imperialista está sempre a lutar pela "privatização" de empresas produtivas e lucrativas estatais. Muito da discussão sobre a "desestatização" da economia, ou "desburocratização da administração federal", envolve as influências e as disputas das burguesias nacional e imperialista, no âmbito do poder estatal. Outro ponto óbvio de controvérsia é inerente à existência de segmentos monopolizados, oligopolizados e concorrenciais na economia brasileira. É óbvio que as pequenas e médias empresas estão sempre a lutar para preservar certos níveis de apropriação de mais-valia, ao mesmo tempo que lutam para não serem simplesmente subordinadas, ou absorvidas, pelas grandes empresas nacionais e estrangeiras protegidas pelo poder estatal. Isto é, há uma pequena e média burguesia que poucas vezes está à vontade, no quadro geral da apropriação da mais-valia produzida pelo proletariado e campesinato.

Cabe observar aqui que as articulações dos setores que compõem o tripé da economia brasileira são de especial importância por duas ordens combinadas de razões. Primeiro, a importância relativa e absoluta de cada um dos setores – estatal, nacional e imperialista – implica a supremacia do imperialismo sobre o conjunto da economia. Se

é inegável que o setor estatal é poderoso, pela quantidade de grandes empresas e pela posição estratégica em que elas se encontram na estrutura da economia, também é inegável que o setor imperialista é o que realiza a acumulação monopolista em maior escala. Na economia política da ditadura, tanto o setor estatal como o privado nacional acabam por articular-se de forma subordinada ao setor imperialista. Isto é, o imperialismo beneficia-se amplamente das "economias externas" e da mais-valia proporcionadas pelos setores nacional e estatal. Segundo, e em consonância com essas articulações e determinações recíprocas, todo capital individual (em nível de empresa privada nacional, empresa governamental ou estrangeira) passa a ser altamente determinado pela posição e importância de que o capital imperialista (fundamentalmente monopolístico) desfruta na configuração e nos movimentos da economia como um todo.

A economia brasileira é uma totalidade heterogênea, desigual e contraditória. Cria e recria disparidades. Combina segmentos monopolísticos com oligopolísticos e concorrenciais. Inclusive, e principalmente, está apoiada numa elevadíssima taxa de exploração da classe operária e do campesinato. Ao mesmo tempo, no entanto, essa totalidade está altamente determinada pelo capital monopolista, comandado pelo imperialismo. Nesse sentido, o conjunto da economia brasileira passou a ser influenciado pelas exigências da reprodução monopolista. Daí a acentuada e generalizada tendência no sentido da concentração e centralização do capital. Sob as mais diversas formas, os capitais mais poderosos submetem, combinam-se ou simplesmente absorvem os menores.

O próprio Estado é levado a desenvolver uma política econômica que favorece tanto a concentração, ou capitalização das empresas maiores, quanto a centralização, ou absorção de empresas débeis, ou mesmo fortes, por outras mais poderosas. Daí as fusões, associações e outras articulações em franco desenvolvimento no Brasil, principalmente desde 1964. Foi assim que o mercado brasileiro se tornou "importante e simpático", sem qualquer traço ou risco de "socialismo"; não há limitação à acumulação privada. Foi nesse contexto que os imperialismos europeu e japonês ressurgiram no Brasil. A ditadura transformou a economia brasileira em território livre, altamente "simpático" para o capital monopolista. Foi assim que se desenvolveu certa disputa entre os imperialismos, pela livre penetração na economia brasileira. Tudo isso favorecido e protegido, econômica e politicamente, pelos governantes. E é isso que confere uma parte da singularidade ao fascismo que se desenvolveu no país nesses anos. Trata-se de um fascismo altamente determinado pelo capital financeiro do imperialismo.

> Os empresários estrangeiros que fazem negócios no Brasil também tendem a preferir negociar com as empresas estatais. Um executivo japonês diz: "Que melhor parceiro se pode ter numa associação (*joint-venture*) do que o governo? Você pode estar certo de que uma empresa estatal virá com o dinheiro tão logo ele se torne necessário.[5]
>
> Outro ponto que pode levar as empresas norte-americanas a, inclusive, acelerar a formação de *joint-ventures,* com brasileiros, é a garantia de mercado. Quem chegar antes assegura sua posição no mercado [...]. De três anos para cá, o número de *joint-ventures* de empresas norte-americanas no Brasil

[5] "A monopoly game", *Newsweek,* Nova Iorque, 18 de junho de 1979, p. 47.

> quadruplicou em relação aos dez anos anteriores, mesmo assim elas perderam terreno para os europeus e japoneses.[6]

Foi assim que cresceu e se diversificou a penetração do imperialismo na sociedade brasileira. A própria indústria cultural do imperialismo ganhou ainda mais força econômica e política junto ao governo e em amplos setores da sociedade brasileira. Muitas coisas, aparentemente *alheias* ao imperialismo, tais como a reforma do sistema brasileiro de ensino e as técnicas de tortura usadas pelos militares e policiais da ditadura, foram muitas as coisas mais díspares como essas largamente ditadas pelo imperialismo.

Nesse quadro de relações econômicas e políticas, altamente influenciado ou ditado pelo imperialismo, a dívida externa brasileira cresceu de forma ininterrupta. Ao mesmo tempo, e em escala ainda mais acentuada, continuaram a crescer os serviços da dívida. Cada vez mais, os operários e os camponeses são obrigados a trabalhar para pagar juros, dividendos, direitos etc. às empresas e bancos estrangeiros. Assim se acentua a transferência de mais-valia para o exterior, ao mesmo tempo que se recria e reforça a dependência econômica e política do país em face dos interesses dos imperialismos estadunidense, alemão, japonês e outros. "Manter os países dependentes endividados é também um instrumento político valioso para garantir seu alinhamento e arrancar deles novas concessões econômicas".[7] Uma imagem dessas relações do país com o imperialismo pode

---

6 *"Joint-ventures* desagradam", *Folha de S.Paulo,* São Paulo, 12 de julho de 1979, p. 23. Registro de formulações do advogado Thomás Fellsberg, presidente da Associação Brasileira de *Leasing.*

7 Duarte Pereira, L. Strauss e P. Araújo, "Novo recorde da dívida externa: 50 bilhões de dólares", *Movimento,* n. 225, São Paulo, 4 de novembro de 1979, p. 12-13; citação da p. 13.

ser obtida pela observação dos dados do quadro 4. Note-se como têm sido altas, e crescentes, as taxas representadas pelos juros e as prestações sobre as exportações. Em 1979, por exemplo, os serviços da dívida teriam alcançado a taxa de 68,8% do valor das exportações. Ou seja, tem sido elevadíssimo o esforço de exportar para pagar juros e prestações. Esse processo continua em 1980.

> Apela-se para a expansão da dívida externa, cuja função não é outra senão financiar o retorno à circulação internacional do capital da fração do excedente de propriedade das empresas internacionais e, apenas secundariamente, financiar a própria acumulação de capital.[8]
>
> A expansão baseada no Departamento III sob controle forâneo recria a tradicional crise de balanço de pagamentos na conta de transação de mercadorias, na forma de uma pressão crescente para importação de bens de capital e bens intermediários de produção, e cria um novo tipo de crise na conta de serviços, na forma de uma crescente pressão para remessa de lucros, dividendos, direitos de assistência técnica, juros de empréstimos (no mais das vezes, apenas aparentes) [...] A solução encontrada no período foi a da expansão da dívida externa, como forma de financiar crescentes remessas.[9]

---

8 Francisco de Oliveira, *A economia da dependência imperfeita,* Edições Graal, Rio de Janeiro, 1977, p. 99.

9 Francisco de Oliveira, *A economia da dependência imperfeita,* citado, p. 103. Quanto à divisão da economia em departamentos e às articulações desses, o mesmo autor esclarece: "Adotaremos, aqui, a seguinte divisão: Departamento I, produtor de bens de capital ou, em sentido lato, de bens de produção, pois inclui os chamados bens intermediários, que são *também* capital constante; Departamento II, produtor de bens de consumo para os trabalhadores, que estamos chamando de bens de consumo não duráveis; e Departamento III, produtor de bens de consumo para os capitalistas, que estamos chamando de bens de consumo duráveis". Conforme nota 1, p. 77.

**Quadro 4 – Haja exportação para pagar tanta dívida! (em bilhões de dólares)**

| Anos | Prest. | Juros | Serviços da dívida (prest. +juros) | Serviços da dívida Exportações (%) | Serviços da dívida Novos empréstimos (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1968 | 0,8 | 0,1 | 0,9 | 51,0 | 150,0 |
| 1969 | 1,1 | 0,2 | 1,3 | 54,1 | 130,00 |
| 1970 | 1,2 | 0,2 | 1,4 | 53,9 | 100,00 |
| 1971 | 1,4 | 0,3 | 1,7 | 58,0 | 85,0 |
| 1972 | 1,9 | 0,4 | 2,3 | 58,2 | 53,5 |
| 1973 | 2,1 | 0,5 | 2,6 | 41,6 | 57,8 |
| 1974 | 2,0 | 0,6 | 2,6 | 32,6 | 37,7 |
| 1975 | 2,1 | 1,4 | 3,5 | 41,3 | 59,3 |
| 1976 | 2,9 | 1,7 | 4,6 | 45,9 | 58,9 |
| 1977 | 4,1 | 2,1 | 6,2 | 51,2 | 71,2 |
| 1978 | 5,2 | 2,7 | 7,9 | 62,7 | 56,4 |
| 1979* | 6,9 | 3,5 | 10,4 | 68,8 | 90,4 |

Fonte: Banco Central.
* Estimativas de um estudo da Fundação Getúlio Vargas.
Obs.: Conforme Duarte Pereira, L. Strauss e P. Araújo, *op. cit.,* p. 13.

É profunda e generalizada a penetração do capital estrangeiro na economia brasileira. O imperialismo, sob a forma estadunidense, japonesa, alemã ou outra, está atuando em praticamente todos os campos da atividade econômica – inclusive na indústria cultural. Além do mais, está presente nos modos de pensar dos governantes e seus tecnocratas. A economia política que fundamenta a prática e ideologia da política econômica governamental, toda ela, é uma ampla sistemática da visão econômica e política da burguesia imperialista. Há uma *cultura* imperialista que permeia e acompanha o desenvolvimento das relações, processos e estruturas da acumulação monopolística.

> A fusão de interesses de grupos industriais, financeiros e comerciais de distinta procedência que se está processando agora no Brasil, e que permite uma maior internacionalização da empresa produtiva 'brasileira', mediante novas formas de associação promovidas pelo capital financeiro, corresponde a um rearranjo da estrutura oligopólica interna para adaptar-se melhor às novas regras do jogo econômico internacional [...]. Os principais grupos estrangeiros instalados no país têm aproveitado as possibilidades de exploração barata de recursos naturais e mão de obra, bem como os enormes subsídios e isenções fiscais às exportações, e a proteção de um mercado interno que lhes permite utilizar tecnologia de segunda ordem. Do mesmo modo, tem adquirido relevância nesse esquema a crescente divisão regional do trabalho entre as principais filiais estrangeiras que operam na América Latina.[10]

A totalidade econômica e política formada pelos setores estatal, nacional e imperialista adquiriu, por sua vez, uma configuração muito especial. O modo pelo qual se deu o desenvolvimento dessa totalidade, principalmente desde a instalação da ditadura, transformou o Estado em poderoso núcleo do capital financeiro. Passou a ser tão grande o poder decisório e de atuação do Estado, que muitos tiveram a impressão de que o Estado se havia "deslocado" da sociedade, ou se colocado "contra a nação".[11] Provavelmente, jamais tenha

[10] Maria da Conceição Tavares, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* (*ensaios de economia brasileira*), Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1972, p. 255 e 256. Consultar também Paul Singer, *A crise do "milagre",* Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976, esp. p. 112-119.

[11] Francisco de Oliveira, "Planejamento e poder: o enigma transparente", mimeo., *Cebrap*, São Paulo, 1978; Armando Boito Jr. e Décio Saes, "Três teses equivocadas (a respeito de quem domina o Estado brasileiro), *Movimento,* n. 198, São Paulo, 16 de abril de 1979, p. 6. Francisco de Oliveira, *A economia da dependência imperfeita,* Edições Graal, Rio de Janeiro, 1977; Luciano G. Coutinho e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, "O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra", *Estudos Cebrap,* n. 23, São Paulo, 1978, p. 5-31.

sido tão grande a capacidade e o poder do Estado de tomar decisões, atuar ou influenciar as condições de acumulação monopolística no Brasil. De fato, o Estado passou a ser um poderoso núcleo do capital financeiro. Tanto assim que ele parece ser a fisionomia e a expressão da totalidade econômica e política formada pelo setor estatal, nacional e imperialista. Constitui-se como figuração e metáfora do capital em geral.

Mas talvez seja ilusório imaginar que a configuração de Estado como núcleo do capital financeiro esgota essa história, ou apanha a essência do problema. Primeiro, é indispensável observar que esse Estado é ditatorial. Está constituído de tal forma que não responde, a não ser muito precariamente, às reivindicações das classes subalternas. Mais do que isso, orienta-se de maneira a propiciar a superexploração do operário e do camponês. A repressão é uma das manifestações da economia política da ditadura, no sentido de criar a estabilidade política e favorecer a produção de mais-valia, convenientes à burguesia detentora do capital monopolista. Nisso está um dos componentes fascistas do poder estatal. Segundo, em todas as suas atuações mais importantes, o poder estatal é levado a favorecer, sob todas as formas, a acumulação monopolística. Toda a vasta parafernália tecnocrática, civil e militar do poder estatal foi posta a serviço da "livre empresa" ou das "forças do mercado". A *essência* da política de desenvolvimento industrial do Brasil passou a ser "o barateamento do custo do capital para o empresário".[12] Os incentivos de tipo fiscal e creditício passaram a ser "a via utilizada preferencialmente para que

[12] Wilson Suzigan e outros, *Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente,* Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1974, p. 11.

o governo exerça influência sobre a formação de capital".[13] Todas as atividades econômicas, na indústria, comércio, agricultura, agroindústria, finanças etc. passaram a beneficiar-se da poderosa capacidade de decisão, atuação e influência do poder estatal. Todo o sistema bancário, público e privado, foi orientado nessa direção, além de induzido a favorecer o "desenvolvimento regional" e as empresas de comercialização de produtos agropecuários, minerais, extrativos e manufaturados no exterior. Sob todas as formas, o Estado foi levado a induzir a transformação de "poupanças voluntárias internas e externas" em recursos de capital para a burguesia nacional e estrangeira. Mais que isso, foi induzido a "transformar poupanças forçadas governamentais em disponibilidades financeiras para o investidor privado".[14]

> Instituíram-se não só medidas de incentivos diretos à formação de capital na indústria, como também incentivos fiscais e creditícios à exportação de manufaturados, à implantação ou ampliação de indústrias que apresentem programas de exportação, à formação de empresas de comercialização (*trading companies*), incentivos fiscais regionais e a setores industriais específicos, e medidas de política econômica geral (mormente aquelas relacionadas com o desenvolvimento do sistema financeiro e com a política de endividamento externo) que contribuíram para estimular o crescimento industrial.[15]

---

13 Edmar L. Bacha e outros, *Análise governamental de projetos de investimento no Brasil: procedimentos e recomendações,* 2ª edição, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro, 1972, p. 74.

14 Carlos Geraldo Langoni, *A economia da transformação,* Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975, p. 185. Consultar também Carlos A. Afonso e Herbert de Souza, O *Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil,* Editora paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

15 Wilson Suzigan e outros, *Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente,* citado, p. 205.

Tudo isso indica que a totalidade econômica e política formada pelos setores estatal, nacional e imperialista é uma totalidade determinada pelo capital monopolista comandado pelo imperialismo. É inegável que essa totalidade está permeada de antagonismos entre os componentes do tripé. Todos lutam pela apropriação de mais-valia, já que essa está na base da lógica da reprodução dos capitais individuais, setoriais e do conjunto do capital social. Inclusive, é bastante dura a luta entre as burguesias imperialista e nacional, na disputa pela apropriação da maior parcela de mais-valia. Ao mesmo tempo, devido à sua posição estratégica no âmbito das relações e estruturas de apropriação econômica e dominação política, o Estado parece ganhar elevada margem de atuação e arbítrio. Mas tudo isso fica um pouco mais consistente e compreensível quando observamos que o Estado é ditatorial; que a ditadura é exercida contra as classes assalariadas, em geral, e o proletariado e o campesinato, em especial; que a ditadura está altamente determinada pelos movimentos da acumulação monopolística, sob o comando do imperialismo.