

CAPÍTULO VI

Substituição de Importações e Estado Populista

O modelo primário-exportador de subdesenvolvimento e o correspondente Estado Oligárquico Mercantil entram em colapso com a Grande Depressão dos anos trinta. Abre-se então um período de crise para o sistema capitalista central, com profundas repercussões no sistema de divisão internacional do trabalho. Os países periféricos, com sua economia toda voltada para fora, são duramente atingidos pela depressão mundial. Os preços de seus produtos de exportação caem vertiginosamente, sua receita cambial reduz-se de forma drástica. As moedas nacionais são desvalorizadas para compensar as perdas dos exportadores. Reproduz-se o mecanismo de socialização das perdas em escala ampliada. Os preços dos produtos importados aumentam na proporção da desvalorização cambial e da carência de divisas.³⁵

E é exatamente a partir dessa crise que surge uma nova e decisiva oportunidade para a industrialização. O modelo primário-exportador, mal ou bem, propiciara certo grau de acumulação de capital na infraestrutura de transportes e energia. O trabalho assalariado permitira o surgimento de um incipiente mercado interno e de um processo de urbanização. Um sistema financeiro havia sido montado em torno de bancos financiadores das exportações. Apesar de muito limitada, uma indústria de bens leves de consumo começara a ser implantada.

³⁵ Ver Celso Furtado (1949 e 1959, Caps. 31 e 32).

Com a oportunidade de elevados lucros surgida com a elevação dos preços dos produtos manufaturados importados, tem início um acelerado processo de industrialização via substituição de importações. As economias latino-americanas recuperam-se rapidamente da depressão mundial, à medida que iniciam o processo de industrialização. Inicialmente aproveitam a capacidade ociosa existente na indústria. Mas logo tem início um processo de acumulação de capital industrial.

Os novos empresários industriais não se confundem socialmente com a oligarquia agrário-mercantil, agora decadente. São imigrantes, que geralmente iniciaram sua atividade no comércio. Muitos já trouxeram algum capital dos países de origem.³⁶ Ou então originam-se de regiões em que a atividade agrário-mercantil não fora particularmente bem sucedida. Podem também originar-se de uma burocracia política, que depois de uma revolução vitoriosa consegue, através dos favores do Governo, transformar-se em capitalistas industriais. O Brasil enquadra-se no modelo de imigrantes; a Colômbia, com seus empresários da região de Antioquia, é o melhor exemplo de região marginalizada do processo primário-exportador;³⁷ o México enquadra-se no terceiro caso, em que a origem dos empresários é político-burocrática.³⁸

O Modelo de Substituição de Importações

O modelo de substituição de importações³⁹ é um modelo de industrialização tardia que caracteriza os países latino-americanos, entre 1930 e 1960, aproximadamente. É um modelo de industrialização que se origina do estrangulamento externo e que se caracteriza pela redução per-

³⁶ Pesquisa por mim realizada em 1961, procurando determinar as origens dos empresários vivos ou mortos das empresas industriais com mais de 100 empregados, na Grande São Paulo, revelou que 84,3% dos empresários eram de origem imigrante. Verificou-se também que muitos imigrantes aqui chegaram com certo volume de capital, de forma que 78,4% dos investimentos iniciais foram realizados com fundos próprios ou da família, sem necessidade de recorrer a financiamentos privados ou públicos (1974, pp. 199 e 211).

³⁷ Ver Everett E. Hagen (1962, pp. 363-379).

³⁸ Ver Juan Felipe Leal (1975).

³⁹ Ver principalmente Maria Conceição Tavares (1972), Celso Furtado (1959 e 1969, Cap. XI), Benjamin Hirschman (1968), Bresser Pereira (1972, a), Albert Fishlow (1972).

sistente do coeficiente de importações. Toda a estrutura da economia e da sociedade se modifica, à medida que a indústria se instala, que a sociedade se urbaniza, que aumenta a participação relativa da indústria na renda e no emprego. E profundas transformações políticas e sociais acompanham as transformações econômicas. Surgem novas classes — principalmente a dos empresários industriais e a dos trabalhadores urbanos. Uma terceira nova classe começa a definir-se no final do processo: a classe tecnoburocrática. O Estado Oligárquico Mercantil é substituído pelo Estado Populista.

As indústrias inicialmente substitutivas são as produtoras de bens de consumo simples. A primeira fase do modelo de substituição de importações, que se desenrola durante os anos trinta e quarenta, corresponde, assim, à fase final de implantação do “setor tradicional” da economia, que definiremos na segunda parte deste livro, ao realizarmos a análise do modelo de subdesenvolvimento industrializado. Os empresários são nacionais, a tecnologia é simples, as dimensões das empresas são ainda relativamente reduzidas, embora algumas grandes empresas já se formem, os bens produzidos são principalmente bens de consumo simples ou bens de salário. Só em uma segunda fase, a partir dos anos cinquenta, com a entrada em massa das empresas multinacionais manufatureiras, começam a instalar-se a indústria de bens de consumo durável e a indústria automobilística. Temos então a instalação de uma indústria tecnologicamente sofisticada, dotada de grandes economias de escala, oligopolista, que corresponde à implantação do “setor moderno” do modelo de subdesenvolvimento industrializado em gestação. As indústrias de insumos básicos e as indústrias de bens de capital são instaladas durante todo o período, com crescentes índices de sofisticação tecnológica. Nos insumos básicos, principalmente aço e petroquímica, a participação do Estado é preponderante, devido aos grandes investimentos necessários. Em relação aos bens de capital, a iniciativa cabe geralmente a empresários locais, que passam a produzir equipamentos sob encomenda e máquinas-ferramentas a partir de pequenas oficinas metalúrgicas, que aos poucos vão-se ampliando. Em um segundo momento temos também a entrada das multinacionais nesse setor e no dos insumos básicos, no qual, entretanto, o Estado tende a manter o papel dominante.

Transferência de Excedente e Industrialização

Como em qualquer outro processo de industrialização, o êxito do modelo de substituição de importações dependeu da intensidade da trans-

ferência de renda de outros setores da economia para a indústria. Esta, em sua fase de implantação, exige altas taxas de lucro, que estimulem novas inversões. As taxas de lucro serão tanto maiores quanto maiores forem as medidas de proteção ou subsídio à indústria. Por outro lado, as necessidades de acumulação de capital aumentam consideravelmente. Já não é mais possível contar com o processo de acumulação primitiva peculiar ao modelo primário-exportador. E embora as indústrias não sejam inicialmente capital-intensivas, suas necessidades de poupança prévia são muito maiores do que na agricultura de exportação. Nestes termos, sem que operem diversos mecanismos que transfiram uma parte considerável do excedente para a indústria, dificilmente ela terá êxito em sua fase inicial. As revoluções industriais implicam sempre em um processo de transferência de renda para a burguesia industrial a partir da aristocracia proprietária de terras, dos camponeses e dos trabalhadores. Este foi o caso da Inglaterra, da França, da Alemanha, do Japão. W. W. Rostow enfatiza a transferência dos senhores de terra ao afirmar: “No coração da *Riqueza das Nações* – perda entre as proposições sobre alfinetes e liberdade de comércio – está a percepção de Adam Smith de que a renda excedente derivada da propriedade da terra precisava de alguma forma ser transferida das mãos de quem a esterilizava...” (1960, p. 24). Já Marx mostrou como essa transferência de renda ocorria não apenas dos senhores, mas também dos camponeses e trabalhadores. Em um primeiro momento, temos o processo de acumulação primitiva, através da qual a burguesia comercial e o monarca absoluto se apropriam pela força do excedente econômico. Os camponeses, que já haviam alcançado um padrão de vida superior ao da subsistência, são as principais vítimas dentro dos próprios países. Expulsos de suas terras, são proletarizados, reduzidos ao trabalho assalariado. Passa então a funcionar o mecanismo da mais-valia absoluta, através do aumento da jornada de trabalho, da redução do padrão de vida dos trabalhadores e da mais-valia relativa, ou seja, da apropriação dos ganhos de produtividade pelos capitalistas.

Nos países periféricos a única fonte de onde se poderia transferir renda em termos absolutos era o setor exportador. Dos camponeses e dos trabalhadores urbanos praticamente não era possível obter-se uma mais-valia absoluta, já que os mesmos viviam ao nível de subsistência. Uma das características do modelo colonial era a de não criar condições para o surgimento de um próspero campesinato, ao contrário do que ocorreu nos países centrais em sua fase pré-industrial. Só era possível obter, e de fato foi obtida, a mais-valia relativa, na medida em que o progresso técnico não resultava em aumento significativo dos salários. Do

setor exportador, no entanto, não só era possível extrair o excedente marginal, mas também o próprio excedente corrente.

Deve-se observar, entretanto, que se admitíssemos a transferência de renda dos trabalhadores para a indústria, através do mecanismo da mais-valia absoluta e relativa como a principal fonte de financiamento da industrialização, esta hipótese não seria logicamente compatível com o modelo que estamos estudando, tanto do ponto de vista econômico quanto político. De fato, no plano econômico este modelo baseia-se na substituição de bens de consumo simples, cujo mercado são os trabalhadores. O sistema econômico necessita, portanto, manter e mesmo elevar os salários para sustentar a demanda agregada. Só na segunda fase do modelo de substituição de importações, quando este já se está transformando no modelo de subdesenvolvimento industrializado, é que ganha ênfase a produção de bens de consumo de luxo. No plano político, veremos que o modelo está baseado em um pacto social do qual os trabalhadores fazem parte. Este pacto é evidentemente contraditório com um processo de pauperização dos trabalhadores. No momento em que este pacto se rompe e os trabalhadores são excluídos do sistema de poder, esta pauperização volta a ser possível.

Devemos, pois, tomar cuidado com certas interpretações, segundo as quais o modelo de substituição de importações está baseado na concentração da renda. Este é tipicamente um caso de transplantação indiscriminada de conceitos marxistas para uma realidade e um momento histórico inteiramente diversos dos analisados por Marx. Da mesma forma que não é aceitável a teoria das etapas necessárias do desenvolvimento econômico, também não é admissível a transposição mecânica de análises voltadas para outras realidades.⁴⁰ Não há dúvida de que houve concentração de renda no modelo de substituição de importações, especialmente

⁴⁰ A análise de Francisco Oliveira, no artigo brilhante e desigual *A Crítica da Razão Dualista*, negando ao populismo qualquer "distributivismo" e dando ênfase exclusiva à redução dos salários como forma de financiar a acumulação capitalista, é um exemplo desse tipo de erro (1972, pp. 10, 20-21, 35). Mais correta é a posição de Francisco Pinto, que afirma: "Se as massas, mesmo durante o populismo, lucraram menos que as elites, é incontestável que muito menos ainda desfrutaram antes dele e depois dele. Partindo da existência de um hiato efetivo entre a retórica populista e a realidade evidenciada na tentativa de harmonizar interesses antagônicos de classe, não se pode deixar de reconhecer também que as massas tiveram, durante essa fase, um aumento de participação nas decisões do poder político, na distribuição da renda, um maior acesso à educação, e um poder de barganha sempre crescente em função de uma maior liberdade para organizar-se, debater e reivindicar (1977, p. 2).

em sua fase final, quando ele já se desfigurava, mas a transferência de renda ocorreu principalmente do setor exportador para o setor industrial. Essa transferência a partir dos trabalhadores só voltará a ser fundamental a partir dos anos cinquenta, quando se delineiam as características do modelo de subdesenvolvimento industrializado.

A transferência de renda do setor exportador para o setor industrial substitutivo de importações será a função econômica por excelência do Estado Populista que se instala na América Latina a partir dos anos trinta e quarenta. Os mecanismos de transferência são os mais variados. Tarifas protecionistas, um sistema cambial preferencial para a indústria, financiamentos a longo prazo a juros negativos, subsídios diretos, incentivos tributários ao investimento industrial — todas essas estratégias são utilizadas para transferir renda do setor exportador. Some-se a isto uma política de controle salarial, através da regulação estatal e da manipulação dos sindicatos, pela qual os salários reais dos trabalhadores urbanos crescem, embora a uma taxa inferior ao aumento da produtividade, e teremos o quadro completo da transferência de renda em favor da indústria.

O Pacto Populista

O Estado Populista⁴¹ é fruto do colapso do Estado Oligárquico Mercantil. Surge quando a velha oligarquia agrário-mercantil entra em decadência econômica e política e nenhuma outra classe ou fração de classe tem condição de, sozinha, assumir o papel de classe dirigente. O modo de produção dominante na formação social é o capitalista moderno, mas ainda existem traços pré-capitalistas na economia de subsistência dos latifúndios e também dos minifúndios. E o capitalismo de caráter mercantil ainda está fortemente enraizado na sociedade. Com a crise do imperialismo e da divisão internacional do trabalho, a burguesia agrário-mercantil se divide, a burguesia industrial ganha importância, os estratos médios ligados ao Estado e às profissões liberais assumem um papel político cada vez mais importante, os operários industriais começam a ter um papel no processo político, à medida que o processo eleitoral ganha certo grau de liberdade. Nenhuma das classes ou frações de classe, todavia, tem condições de assumir o controle do Estado por sua própria conta.

⁴¹ Sobre o populismo ver, entre outros, Helio Jaguaribe (1958, 1961), Guerreiro Ramos (1960), Francisco Weffort (1965, 1966, 1968), Octavio Ianni (1971, 1975), Bresser Pereira (1963, 1968, Cap. V), Fernando Henrique Cardoso (1971), Fany Tabak (1973), Jorge Graciarena (1971), Torquato S. di Tella (1970), Francisco Pinto (1977).

Define-se então o Estado Populista como o resultado de um pacto social. Estamos diante de um Estado do tipo bonapartista periférico, caracterizado pela incapacidade da classe dominante de assumir o seu papel político plenamente na medida em que está dividida e cheia de contradições. Nos termos da definição de Engels de bonapartismo, “por exceção há períodos em que as lutas de classes se equilibram de tal modo que o Poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes” (1964, p. 137). É esta a situação da sociedade latino-americana em rápido processo de transformação quando ocorre a destruição da velha estrutura agrário-mercantil.

O pacto social populista reúne as novas classes em ascensão — a burguesia industrial, os estratos médios urbanos, os operários industriais e os setores agrário-mercantis menos comprometidos com o modelo primário-exportador. É em princípio excluído desse pacto o setor da burguesia agrário-mercantil mais envolvido nos negócios de exportação. Não só é esse grupo que perde o poder com o fim do Estado Oligárquico Mercantil, mas também é dele que deverá ser transferida a maior parte da renda necessária para a industrialização. No caso do Brasil, por exemplo, o grupo nitidamente excluído do pacto populista é o dos cafeicultores. Outros setores da velha oligarquia participam do novo Estado.

Conforme afirma Francisco Weffort, “a peculiaridade do populismo vem de que ele surge como forma de dominação nas condições de ‘vazio político’, em que nenhuma classe tem a hegemonia...” (1968, pp. 133-134). Criam-se, assim, as bases para o estabelecimento de “frentes únicas”, muitas vezes enganosas e decepcionantes para as esquerdas, mas nem por isso menos reais. No Brasil, por exemplo, o pacto populista formulado por Getúlio Vargas rompeu-se com conseqüências traumáticas para a esquerda em 1964. Na Argentina, depois de marchas e contramarchas, Perón tenta restabelecer o pacto populista em 1974, obtém o apoio das esquerdas, mas os resultados, precipitados por sua morte, acabam por ser altamente negativos para as classes populares.

O Estado Populista é antes de mais nada um Estado burguês. O fato de a burguesia estar dividida, o fato de as classes populares serem chamadas a participar do processo político não devem obscurecer este fato básico. O Estado Populista é na verdade o instrumento por excelência para a implantação do capitalismo industrial nos países periféricos. Conforme observa Octávio Ianni, “nas estruturas e decisões do populismo, a burguesia tem sempre acabado por fazer prevalecer os seus interesses” (1975, p. 52).

No Estado Populista as massas têm pela primeira vez oportunidade

de participar do processo político. No Estado Oligárquico esta participação não era viável. Torna-se possível no Estado Populista por vários motivos correlatos: porque os trabalhadores já alcançaram um mínimo de capacidade de participação política no momento em que se define o populismo; porque a derrubada do Estado Oligárquico foi em geral realizada em nome do povo; porque interessa aos líderes ou partidos populistas apoiar-se nas massas em busca de legitimidade. Em consequência dessa participação, os trabalhadores, especialmente os trabalhadores urbanos, recebem algumas vantagens. Seus salários aumentam, ainda que tendam a crescer menos que a produtividade. Uma legislação trabalhista é definida, a qual, ao mesmo tempo que concede certos benefícios aos trabalhadores, serve para regulamentar e controlar o mercado de trabalho capitalista.⁴² Um sistema de previdência social é montado. O processo de concentração de renda, embora ocorra, é limitado, seja devido à necessidade dos Estados Populistas de obter o apoio dos trabalhadores urbanos, seja também devido ao fato que, em sua primeira fase, o modelo de substituição de importações concentra-se na produção de bens de consumo simples demandados pelos trabalhadores.

A Ideologia Populista

Bem ou mal, o Estado Populista na América Latina é o responsável, ou mais precisamente, o resultado de uma revolução política. A velha oligarquia agrário-mercantil é substituída por novas frações da classe capitalista, com crescente predomínio da burguesia industrial.

Para legitimar esta revolução política o Estado Populista torna-se o veículo de uma ideologia sob muitos aspectos progressista. Os traços básicos dessa ideologia são o industrialismo, o nacionalismo, o antiliberalismo econômico, o desenvolvimentismo, a afirmação da inexistência de conflitos profundos de classe e a tese da burguesia nacional.

⁴² Sobre o papel da legislação trabalhista no pacto populista e no processo de acumulação capitalista, ver especialmente Francisco de Oliveira. Afirma ele que a legislação trabalhista foi um instrumento destinado a regular o mercado de trabalho, reduzir as diferenças entre os salários dos operários especializados e os dos não-especializados. Mas acrescenta: "Ao mesmo tempo que cria as condições para a acumulação necessária para a industrialização, a legislação trabalhista, no sentido dado por Weffort (1966), é a cumeira de um pacto de classes, na qual a nascente burguesia industrial usará o apoio das classes trabalhadoras urbanas para liquidar politicamente as antigas classes proprietárias rurais" (1972, pp. 12 e 35).

Estas ideologias estão todas correlacionadas, mas podem ser distinguidas para fim de análise. O industrialismo opõe-se ao agriculturalismo vigente no Estado Oligárquico Mercantil. É a afirmação da necessidade e viabilidade da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento.

O nacionalismo é praticamente uma subideologia do industrialismo, embora pretenda ser a ideologia mais geral, à qual as demais se subordinam. Denuncia o velho imperialismo, via divisão internacional do trabalho, propõe a proteção governamental à indústria nacional, critica a importação indiscriminada de cultura e tecnologia estrangeiras e afirma a viabilidade de uma nação independente com base no desenvolvimento industrial. Opõe-se ao complexo de inferioridade colonial que caracterizava a ideologia semicolonial, criticando a crença na inferioridade étnica ou climática dos povos latino-americanos.⁴³

O intervencionismo moderado opõe-se ao liberalismo econômico do Estado Agrário-Mercantil. Declara a necessidade de planejamento econômico indicativo e, particularmente, defende a intervenção do Estado para proteger e orientar a industrialização. É, portanto, também uma ideologia subordinada ao tema geral do industrialismo.

O desenvolvimento é uma outra faceta do mesmo problema. Subordina todos os demais valores ao objetivo do desenvolvimento econômico através da industrialização. Admite e declara bem-vindos o capital e a tecnologia das empresas multinacionais manufactureiras, na medida em que essas vêm acelerar o processo de industrialização. Não há aqui conflito com o nacionalismo populista porque este também estava subordinado ao objetivo geral de industrialização. A burguesia industrial solicita a proteção do Estado contra a importação de produtos manufaturados, mas não pretende impedir o investimento direto estrangeiro realizado para contornar as barreiras à importação. Logo verifica que a entrada de empresas multinacionais, como compradoras, fornecedoras, criadoras de mercado, a beneficia muito mais que a prejudica. O processo de associa-

⁴³ O nacionalismo, nessa acepção, e de um modo geral a ideologia populista, teve sua formulação mais completa no Brasil nos trabalhos do chamado Grupo de Itatiaia, que entre 1953 e 1955 publicou uma revista, *Cadernos de Nosso Tempo*, e em seguida reuniu-se no Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB. Seus principais representantes foram Helio Jaguaribe, Candido Mendes de Almeida, Guerreiro Ramos, Alvaro Vieira Pinto, Ignácio Rangel e Roland Corbisier. Coube a eles, ao mesmo tempo, a tarefa de interpretar e de propor a ideologia populista. Convém lembrar que esta tarefa foi realizada durante um dos momentos de auge do populismo: o desenvolvimentismo do Presidente Juscelino Kubitschek.

ção da burguesia local com o capital internacional, entretanto, só vai definir-se plenamente nos quadros do modelo de subdesenvolvimento industrializado.

A afirmação da inexistência de lutas de classes é outra característica da ideologia populista. Na medida em que o Estado é o resultado de um pacto social, pretende-se dar a esse pacto plena legitimidade. O desenvolvimentismo preenche esse objetivo. Pretende-se que o desenvolvimento econômico em geral e a realização de grandes obras públicas por parte do Estado — estradas, usinas hidrelétricas, escolas, sistema de comunicações — beneficiem a todas as classes. Todos participam dos frutos do desenvolvimento, segundo o desenvolvimento populista.

Finalmente, a ideologia populista apóia-se na existência de uma burguesia nacional, que seria responsável pela liderança do pacto social e do processo de industrialização. Colocamos a burguesia nacional muito mais no plano da ideologia do que da realidade porque, embora muito anunciada, uma burguesia nacional, nos moldes dos países centrais, nunca chega a formar-se na América Latina. Nem bem começa a libertar-se da dependência em relação à burguesia agrário-mercantil, a burguesia industrial começa logo a subordinar-se aos interesses das empresas multinacionais. Em um breve período, na primeira fase do modelo de substituição de importações, quando o imperialismo estava em crise e as empresas multinacionais em recesso, a burguesia industrial assume algumas características de burguesia nacional. Mas logo se associa às empresas multinacionais, das quais se torna, inclusive, representante no plano político interno, tendendo a um caráter cada vez mais consular.

Um Modelo de Transição

Da mesma forma que o modelo de substituição de importações é eminentemente transitório — uma mera ponte entre o modelo primário-exportador e o modelo de subdesenvolvimento industrializado —, o Estado Populista também é um momento entre o Estado Oligárquico Mercantil e o Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente.

O modelo de substituição de importações começa nos anos trinta, produzindo bens de consumo simples, e termina, nos anos sessenta, com a produção de bens de luxo. Começa com uma tecnologia simples, trabalho-intensiva, dotada de pequenas economias de escala, e termina com uma tecnologia complexa, capital-intensiva, e com grandes economias de escala. No início temos pequenas empresas concorrenciais; no final, grandes empresas oligopolistas. Os empresários industriais locais são os

agentes básicos da industrialização na primeira fase, sendo substituídos pelo Estado e pelas empresas multinacionais na segunda fase. O coeficiente de importações é elevado nos anos trinta e muito baixo nos anos sessenta. O subsídio à industrialização é feito principalmente através de transferência de renda da oligarquia agrário-mercantil no início do período, tendendo a apoiar-se cada vez mais nos mecanismos clássicos de concentração de renda no final do período.

Da mesma forma, o Estado Populista é no início um Estado fraco, dotado de uma burocracia reduzida e despreparada, dotado de uma força militar mal-estruturada, participando modestamente da renda nacional, sem funções no setor produtivo, incapaz de conduzir com efetividade uma política econômica coerente e muito menos realizar o planejamento econômico. No final do processo, exatamente quando ele entra em colapso, o Estado Populista é um Estado forte, dotado de uma tecnoburocracia ampla e treinada⁴⁴ e de uma força militar organizada e moderna, que controla uma parte ponderável do produto e da acumulação de capital, que ampliou não só suas funções sociais na área da educação, da saúde, mas também interveio diretamente no setor produtivo, e que agora começa a ser capaz de planejar o desenvolvimento econômico nacional.

Em outras palavras, no final do processo, o modelo de substituição de importações foi substituído pelo modelo de subdesenvolvimento industrializado; no lugar do Estado Populista está surgindo um Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente.

O Esgotamento do Modelo

O esgotamento do modelo de substituição de importações ocorre quando os bens de consumo simples já foram todos substituídos e agora importa substituir a importação de bens que ou utilizam uma tecnologia excessivamente complexa ou possuem economias de escala muito elevadas, exigindo um tamanho mínimo de fábrica muito grande, que os mercados nacionais reduzidos não comportam. Alguns países, que possuem um mercado interno mais amplo, logram avançar mais no processo substitutivo. Instalam a indústria automobilística, desenvolvem a indústria de insumos básicos e de bens de capital. Mas também eles devem parar em determinado momento; quando não se trata mais de diversificar infinita-

⁴⁴ Uma análise interessante do poder que já haviam alcançado os técnicos no Brasil, antes da revolução de 1964, encontra-se em Nathanael Leff, (1968, pp. 139-153).

mente a produção, mas de ampliar a produção de setores industriais já instalados, quando já não se conta com a reserva de mercado representada pela procura de bens antes importados e se depende da ampliação do mercado.

Além disso, o modelo de substituição de importações esgota-se quando já não é mais economicamente viável reduzir o coeficiente de importações. A característica essencial desse tipo de industrialização está em seu caráter introvertido, está na firme redução do coeficiente de importações. Enquanto cresce a renda nacional e modifica-se inteiramente a pauta de importações, com a eliminação progressiva dos bens de consumo, a pauta de exportações permanece inalterada e o volume, tanto das exportações quanto das importações, pouco cresce. Esse padrão de desenvolvimento, entretanto, tem limites indiscutíveis, embora seja difícil defini-los com precisão. A redução do coeficiente de importações, ou seja, a tendência da economia nacional à auto-suficiência, representa um constante desafio à lei das vantagens comparativas do comércio internacional. Esta lei foi usada e abusada pelo imperialismo para justificar a divisão internacional do trabalho. Descontado este viés ideológico, entretanto, não há dúvida de que a lei tem validade. Mesmo os países de dimensões continentais não podem pretender produzir tudo. A especialização internacional é necessária em parte porque os recursos naturais e as habilidades técnicas diferem de país para país, mas principalmente porque, seja devido a problemas de economias de escala, seja devido ao alto custo da tecnologia e do capital necessário, é mais interessante a especialização internacional. Nos anos sessenta os países latino-americanos estavam provavelmente chegando a esse limite econômico na redução de seu coeficiente de importações, e com isso esgotava-se o modelo de substituição de importações.

O modelo de substituição de importações esgotou-se, portanto, porque já havia desenvolvido plenamente todas as suas virtualidades, porque reduzira ao mínimo possível para cada país o coeficiente de importações, porque substituíra todos os bens que os respectivos mercados internos eram capazes de absorver, porque desafiara até ao limite a lei das vantagens comparativas do comércio internacional e a existência de economias de escala na produção industrial. Trata-se de um modelo estritamente de transição, que muda tanto de sua fase inicial para a final, que às vezes é difícil reconhecer nele uma única totalidade histórica. Por outro lado, à medida que ele se esgota ao chegar aos seus próprios limites, ele cria necessariamente distorções graves na economia: custos elevados, utilização de tecnologia altamente capital-intensiva em sua fase final, baixa

absorção de mão-de-obra, tendência à oligopolização da economia, fortes pressões inflacionárias.

Estas distorções e principalmente o processo de concentração de renda que tem início em sua fase final, devido à forte elevação da relação capital-trabalho, levaram alguns autores a prever a estagnação a longo prazo do sistema concomitante com o esgotamento do modelo de substituição de importações. Em meados dos anos sessenta, esta era uma atitude muito comum entre os cientistas sociais latino-americanos. Os fatos, entretanto, encarregaram-se de rejeitar a teoria. Desenvolveu-se, então, todo um trabalho crítico, que teve em Maria Conceição Tavares e José Serra (1971) seus principais iniciadores. A recessão econômica que atingiu os países latino-americanos nessa época foi entendida como uma crise de transição, enquanto um novo padrão de acumulação — o modelo de subdesenvolvimento industrializado — se definia.

O Populismo Torna-se Inviável

O populismo, por sua vez, entra em colapso mais ou menos na mesma época, à medida que o pacto social populista torna-se inviável ou desinteressante para as classes que dele participam. O pacto social ou os esquemas de frente única eram necessários ou viáveis quando a burguesia estava dividida, quando a oligarquia agrário-mercantil e a burguesia industrial tinham interesses diversos. Com a consolidação da indústria substitutiva de importações e a decadência definitiva da velha economia primário-exportadora, esse conflito perde sentido. Principalmente porque agora já não era mais possível continuar a transferir renda do setor exportador para o industrial. Por outro lado, o conflito ideológico entre industrialismo e agriculturalismo perdia sentido.

Se toda uma série de fatos novos explica a superação do conflito, que aliás nunca foi claro e definido, embora tenha sido real, no seio da burguesia, outros fatos explicam a crescente inviabilidade da aliança das esquerdas com a burguesia industrial. Esse pacto só seria viável enquanto a consciência política das massas fosse muito reduzida e também a força política das esquerdas fosse muito limitada. À medida que a consciência política, principalmente dos trabalhadores urbanos, faz progressos, que o sindicalismo ganha certo grau de autonomia em relação ao Estado que o controla, que os grupos políticos de esquerda começam a organizar-se e a definir uma ideologia mais coerente, os esquemas de frente única tornam-se inviáveis. Depois da Segunda Guerra Mundial e especialmente nos anos cinquenta todos esses fatos novos ocorrem. Em consequência, o na-

cionalismo da burguesia, ou seja, o caráter de burguesia nacional que se pretendia atribuir-lhe, é desmascarado. O mesmo acontece com as teses sobre a inexistência de luta de classes e o caráter neutro do desenvolvimento, beneficiando a todas as classes sociais. O industrialismo e o nacionalismo, nos termos definidos pela burguesia e pelos intelectuais responsáveis por sua formulação ideológica, não são mais aceitáveis. Não existe mais um programa comum que torne viável o populismo.⁴⁵

Quando chega este momento o Estado Populista está pronto para a crise e o colapso. Podem ainda ser feitas tentativas para revivê-lo, como foi o caso do peronismo nos anos setenta. Mas as probabilidades de êxito são mínimas. O Estado Populista já desempenhou seu papel, a sociedade já superou as contradições que lhe deram origem e já criou novas contradições que o levarão ao desaparecimento.

Entre as novas contradições criadas avulta uma. O Estado Populista, embora fosse um Estado burguês, não lograra estabelecer uma burguesia politicamente estruturada. A burguesia agrário-mercantil foi politicamente forte no passado. A nova burguesia industrial jamais consegue firmar-se politicamente, jamais consegue definir um projeto político próprio, jamais consegue agir politicamente de forma autônoma. Muitas razões podem ser lembradas para este fato: a dependência social e cultural da burguesia industrial em relação à velha oligarquia agrário-mercantil com pretensões aristocráticas, a permanente dependência econômica e política da nova burguesia em relação ao Estado, e finalmente a rapidez com que se subordina e passa a representar os interesses das empresas multinacionais manufactureiras, a partir da entrada em massa destas na América Latina, nos anos cinquenta.

Em qualquer hipótese, o certo é que a burguesia, que em sua qualidade de classe dominante deveria assumir a direção política do Estado, revela-se sempre particularmente incompetente para desempenhar essa missão.

Por outro lado, ao nível do Estado desenvolvera-se nos trinta ou quarenta anos de vigência do Estado Populista uma tecnoburocracia civil e militar cada vez mais organizada e capaz. Estava aberto o caminho para a emergência do Estado Tecnoburocrático-capitalista, ao mesmo tempo

⁴⁵ Realizei pela primeira vez esta análise sobre o pacto populista e sobre os fatos novos que, seja ao nível da classe dominante, seja ao nível da classe dominada, tornam no fim dos anos cinquenta esse pacto inviável no Brasil, em um trabalho sobre as limitações da burguesia nacional (1963), que depois ampliei em *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968, Cap. V).

que o esgotamento do modelo de substituição de importações permitia a definição de um novo modelo de subdesenvolvimento — o subdesenvolvimento industrializado. Este modelo econômico emerge durante a segunda fase do modelo de substituição de importações, quando o setor moderno da economia é implantado. Uma parte essencial desse setor moderno, além das empresas multinacionais, é o Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente, que vamos agora examinar mais detidamente.