

ECONOMIA E TERRITÓRIO SOB A ÓTICA DO ESTADO AUTORITÁRIO (1964-1979)¹

Beatriz Maria Soares Pontes *

Os governos de Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici e Ernesto Geisel adotaram praticamente as mesmas diretrizes econômicas. Os objetivos primordiais das políticas econômicas desses governos foram: redução da taxa de inflação; incentivo à exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalização do sistema tributário e fiscal; estímulo, sob controle do governo, do mercado de capitais; criação de novos estímulos à entrada de capital e tecnologia estrangeiros; contenção dos níveis salariais em todos os setores da produção; estímulo à modernização das estruturas urbanas; execução do plano habitacional; criação da indústria petroquímica; estabelecimento de novos objetivos e nova política de ocupação da Amazônia; ampliação do mar territorial; defesa e estímulo à indústria de café solúvel; formação de uma política brasileira de energia nuclear; modernização das estruturas universitárias; retomada dos estudos sobre reforma agrária; plano de integração nacional, etc.

Nesses anos, a reelaboração das instituições, normas, técnicas e objetivos relacionados com os mercados de capital e força de trabalho estavam consubstanciados nos seguintes planos governamentais; programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases Para a Ação do Governo (1970-1972), I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

As políticas econômicas puderam contar, aliás, com uma estrutura política excepcional, pois devido aos Atos Institucionais, teve lugar a hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Legislativo.

I – A Política Econômica do Governo Castello Branco

Assim, o Governo Castello Branco pôde contar com condições privilegiadas para formular e executar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), nos anos de 1964-1966.

O Plano em questão tinha os seguintes objetivos:

- a) Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido no biênio 1962-1963;
- b) Conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) Atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) Assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho;

* Professora do Departamento de Geografia da UFPB

- e) Corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaça a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.

Para levar a termo essa política econômica, o governo reformulou as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos. Tomou também providências nas áreas da educação, saúde, habitação, obras públicas, comércio exterior, etc.

Quanto à tributação, o governo efetuou uma revisão das leis do imposto de renda, do imposto de consumo, do imposto do selo, da sonegação fiscal e do sistema tributário nacional. Não descurou o Poder Executivo de outros aspectos não menos importantes: a lei do inquilinato, a lei das incorporações e o estímulo à construção civil. Naquela oportunidade foi criado o Banco Nacional de Habitação, bem como novos mecanismos de crédito: a Coordenação Nacional de Crédito Rural, o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), o Fundo de Financiamentos Industriais (FINAME) e o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP).

Portanto, o Governo Castello Branco realizou expressiva parcela das reformas de base debatidas nos anos de 1962-64, não havendo dúvida do sentido diverso dado às mesmas se confrontado com o teor que as caracterizava naqueles aludidos anos.

Assim, a política econômica do governo Castello Branco reformulou as relações de produção, segundo as exigências da reprodução capitalista e da expansão do setor privado, nacional e estrangeiro.

Em face das conotações políticas e econômicas do regime, os economistas e técnicos começaram a formular o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para os anos de 1967-1976. Através do Plano Decenal pretendia-se equipar o governo para exercer com o máximo da eficiência as suas funções na esfera das relações econômicas. Portanto, houve a necessidade de desenvolver ainda mais a tecnoestrutura que deveria regular e dinamizar o funcionamento das forças produtivas e das relações de produção do País.

Todavia, o Plano Decenal não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações que acabou não sendo executado, pois, não se mantiveram as condições políticas imprescindíveis à sua realização.

A política econômica do Governo Castello Branco procurou controlar todas as fontes de inflação. Como conseqüência, houve o congelamento salarial e prejuízos para a pequena, média e grande burguesia industrial brasileira, tendo em vista a política creditícia adotada. A partir de 1964 ocorreram muitas falências e concordatas, mostrando que alguns setores empresariais não estavam em condições de administrar as suas empresas de acordo com as normas de crédito, de tributação e fiscais postas em prática pelo governo Castello Branco.

Várias foram, então, as opções que se colocaram ao empresariado:

- a) Adaptar a estrutura organizatória e funcional da empresa às novas condições do mercado de capitais, às novas diretrizes da política tributária e fiscal e às condições presentes da demanda.
- b) Possibilitar a associação com empresas ou grupos econômicos mais poderosos e autônomos, quanto à recursos de capital e tecnologia.
- c) Colocar a alternativa de aceitar a assimilação pura e simples da empresa, por empresa com melhores condições técnicas, organizatórias e funcionais, além de melhor posição relativa ao mercado.
- d) Optar, o empresário, por encerrar as atividades da empresa, seja por decisão própria, seja por via de falência.

Por outro lado, as empresas multinacionais, puderam trazer de fora os capitais indispensáveis à continuidade do seu funcionamento e expansão, graças à Instrução nº 289, da antiga SUMOC.

Portanto, a expansão das empresas estrangeiras deveu-se:

- a) Ao crédito interno que não era reservado exclusivamente às empresas nacionais.
- b) O crédito interno era limitado e selecionado segundo as exigências da política antiinflacionária.
- c) O crédito externo, reservado às empresas estrangeiras que operavam no Brasil, não estava sujeito às limitações quantitativas estabelecidas pela política antiinflacionária do governo brasileiro.

Diante disso, acentuou-se o processo de concentração do capital, pela associação e absorção de empresas pertencentes ao mesmo setor produtivo ou a setores distintos, ampliando-se a importância relativa e absoluta das multinacionais no conjunto do subsistema econômico do País.

Estava ocorrendo, portanto, uma nova fase no processo de reprodução e concentração do capital, em nível internacional, e, no Brasil, inaugurava-se uma nova etapa nas relações entre o Estado e a empresa privada.

No contexto dessa política econômica se inseriu o Acordo de Garantia de Investimentos, assinado pelos governos do Brasil e Estados Unidos, em 1965, através do qual os investimentos estrangeiros interessados na economia brasileira teriam maior segurança. A preponderância da empresa multinacional evidenciou ainda mais, a dependência estrutural que sempre caracterizou o subsistema econômico brasileiro. Isto é, criaram-se condições para o monopólio dos preços e da oferta, tornando-se ainda mais fácil e acelerada a concentração de capital. Observou-se, então, que a política antiinflacionária do governo, nos anos dos governos revolucionários acabou reconvertendo a inflação de custos em inflação de lucros, portanto, em técnica de poupança monetária forçada. Aumentava-se a poupança nacional, pela transferência de renda dos assalariados aos que manipulavam os preços e a oferta.

2 – O Governo Costa e Silva:

O Prosseguimento da Política Econômica

O Governo Costa e Silva não rompeu com a interpretação e as diretrizes econômicas do governo Castello Branco, mas teve interesse em apresentar-se com alguma originalidade. A idéia do novo governante foi a de amenizar os sacrifícios econômicos a que havia sido submetida a grande maioria dos assalariados, durante o governo anterior. Entretanto, esta pretensão foi frustrada porquanto as forças políticas e econômicas que haviam predominado durante o governo Castello Branco continuaram hegemônicas, o que levou Costa e Silva a manter as principais diretrizes econômicas formuladas no governo anterior.

Nesse contexto, formulou-se o programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) que correspondeu à continuidade da interpretação que fundamentou o PAEG. Aliás, o governo Costa e Silva teve, na oportunidade (1968-70), que enfrentar vários problemas, da gestão Castello Branco, já agravados: ampliação da capacidade ociosa na indústria, a queda da procura de bens manufaturados, a redução da liquidez, a queda do poder aquisitivo dos salários, o descontentamento do proletariado e da classe média, a intranquilidade de grande

parte dos empresários em face dos novos encargos fiscais, etc.

Para tentar solucionar os problemas resultantes da situação acima delineada, o governo procurou adotar medidas de ação direta e indireta destinadas a aumentar a liquidez das empresas, reduzir o ritmo de expansão dos custos e aumentar a demanda. Pretendia também melhor programar os investimentos públicos e reduzir a pressão por ele (Poder Público) exercida, sobre o setor privado.

Todavia, a concentração de capital continuou em nível nacional e internacional. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma nova ideologia sobre o significado da atividade política, os papéis dos partidos políticos, os limites da atuação do legislativo, a importância da tecnoestrutura e a necessidade do planejamento centralizado.

Assim, a política econômica governamental aparecia como elemento básico das relações econômicas e políticas entre as classes sociais. O Poder Executivo, vale ressaltar, controlava totalmente os sistemas de informação e decisão.

Nesse processo de “modernização” do sistema político-administrativo e econômico observou-se a afirmação gradativa da tecnoestrutura e a entrada do capital e tecnologia estrangeiros.

Portanto, ao ser lançado em outubro de 1970, o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo trazia diretrizes às quais não estava ligada nenhuma mudança do sistema político-econômico. Objetivava-se mais do que nunca a manutenção do status quo e para a preservação do mesmo controlaram-se, quando necessário, os movimentos sociais e políticos.

Nesse contexto, o Estado não providenciou nenhuma alteração nas condições de posse e uso da terra. Aliás, a legislação que deu origem ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário só foi aplicada em casos isolados. Quando em 1970, o Governo Médici voltou a focalizar a “questão agrária” estava muito mais preocupado com o crédito, preço e assistência técnica do que propriamente com a justiça social. Vale lembrar que, a essa altura, o governo já dispunha do Estatuto da Terra e do Estatuto do Trabalhador Rural. Entretanto, a efetiva e ampla aplicação desse Estatuto provocaria mudanças sociais e políticas incompatíveis com a ideologia e a prática da política econômica governamental.

Em face dos desequilíbrios econômicos, sociais e políticos gerados na década dos cinquenta e acentuados nos anos 1961-63, a política econômica dos governos “revolucionários” teve os seguintes objetivos: estabilização financeira, racionalização do sistema produtivo, desde o mercado de capitais até as relações de produção e a reintegração do subsistema econômico brasileiro no sistema capitalista mundial.

3 – O “Milagre” Brasileiro

O ano de 1968 marcou o início do “milagre brasileiro” que sob a proteção de um vigoroso autoritarismo militar, iria propiciar lucros extraordinários para os monopólios nacionais e estrangeiros. A desarticulação das forças populares e o alijamento dos setores mais atrasados das classes dominantes dos centros de poder, deixara o caminho livre para a consolidação dos grandes grupos econômicos, dando lugar a um dos períodos mais rendosos da acumulação capitalista do País.

Nesse período, aceleraram-se as taxas de acumulação à custa de concentração de renda, do incremento das exportações, da rearticulação e concentração do sistema financeiro, da maciça intervenção estatal na economia e, finalmente, da ampla generosidade governamental de um Estado que extorquia o que podia da grande maioria da sociedade,

para dá-lo aos grandes monopólios. Portanto, nos anos anteriores a 1968, havia sido posta em prática uma ampla reorganização do sistema financeiro nacional objetivando a melhor captação e canalização de poupança para as mãos dos grandes grupos econômicos. À medida em que a escala de acumulação foi se ampliando, fez-se necessária a concentração de recursos financeiros de modo a permitir investimentos de maior vulto, assim como de incrementar a capacidade de consumo de certas camadas da população. Assim sendo, incentivou-se o crédito ao consumidor com o fito de antecipar o poder de compra, e, portanto, alargar a demanda do setor privilegiado na estrutura produtiva brasileira: a produção de bens duráveis de consumo.

Sob a égide do grande conglomerado financeiro formado pelas instituições estaduais consolidaram-se alguns grandes grupos financeiros, incentivados pela orientação oficial de diminuir o número de instituições financeiras para alcançar ganhos de escala e reduzir os custos gerais.

Tal orientação governamental, somada à permissividade em relação às taxas de juros dos financiamentos aos bens de consumo, permitiu que a burguesia financeira se tornasse, ao lado dos monopólios estrangeiros, um dos setores privilegiados do capitalismo local.

Além disso, a expansão da acumulação do capital no Brasil foi amplamente beneficiada por uma conjuntura internacional bastante favorável, apresentando um grande aumento de liquidez devido aos pagamentos de dívidas norte-americanas no mercado de euro-dólares, à persistência dos déficits norte-americanos em conta-corrente e em conta de capital, além das saídas de capital de curto prazo dos USA e da pressão especulativa contra o dólar, criando um fluxo de capitais à procura de novos campos de valorização².

O sistema financeiro nacional foi, dessa forma, inundado por uma grande quantidade de moeda estrangeira, acarretando uma redução da taxa de juros e o barateamento dos custos dos investimentos.

Para viabilizar a acumulação de capital em escala ampliada, sob o comando do capital estrangeiro, e com parte substancial do setor de bens de produção localizado fora das fronteiras nacionais, estabeleceu-se um fluxo de dívidas para dentro do País, a fim de contrabalançar as remessas das empresas estrangeiras, mais as vultosas importações de bens de produção. Foi, então, implementado um vasto programa de exportações que até 1973 logrou o êxito esperado em virtude não só dos termos favoráveis de intercâmbio desfrutados pelos principais produtos da pauta de exportação brasileira (açúcar, soja, café e minério de ferro), mas também em consequência das subvenções concedidas aos exportadores pelo governo.

Em face das condições favoráveis do mercado internacional, os preços das exportações brasileiras constituídas de produtos primários e manufaturados de pouca sofisticação tecnológica, cresceram 26% em relação aos preços das importações do País no período 1968 a 1973³.

Portanto, o "setor externo" da economia brasileira também deu sua contribuição na aceleração das taxas de crescimento do período expansivo, seja pelo seu aporte de divisas, seja pelo "efeito multiplicador" sobre o restante da economia.

Por outro lado, além das modificações postas em prática, pelo governo na área fiscal e financeira, foi implementado um amplo programa de investimentos e gastos estatais em infra-estrutura, cuja contribuição à expansão do ciclo de acumulação foi considerável. Porém, o crescimento não se restringiu às empresas públicas de serviços, mas abrangeu também as empresas produtivas estatais.

Assim, no setor produtivo, as atividades estatais concentraram-se principalmente nas áreas de siderurgia, petroquímica, hidroelétrica e mineração, procurando preencher as

lacunas deixadas pelo desinteresse ou incipiência dos capitais nacionais e estrangeiros, de modo a produzir valores de uso indispensáveis à manutenção e ampliação do ritmo de acumulação.

Em pouco tempo o capital estrangeiro, munido de seu arsenal monopolista, impôs a tônica do processo expansivo e implementou um salto qualitativo na escala de acumulações do País, transformando os setores sob seu controle, os impulsionadores da economia brasileira (Mecânica, Material Elétrico e Material de Transporte).

O capital estrangeiro detinha, em 1974, cerca de 30% do patrimônio líquido total das 5.113 maiores empresas da indústria de transformação do País.

A existência de empresas estrangeiras ocupando um lugar de grande relevância na economia do País, estabeleceu um nexó econômico-financeiro com o exterior com grande responsabilidade na formação da crise que se seguiu ao período expansivo de 1967-1973. O capital forâneo costuma importar grande quantidade de insumos básicos e de bens de capital, criando uma forte pressão deficitária na balança comercial. As empresas estrangeiras, por seu turno, remetem um volume considerável dos lucros obtidos no País para as suas matizes ou empresas coligadas, acarretando uma crescente evasão de dívidas que onera a balança de serviços. As remessas desses lucros constitui uma saída sistemática de parcela considerável do excedente criada pelo sistema econômico brasileiro.

Portanto, o ciclo expansivo da economia brasileira foi determinado por uma combinação de eventos, boa parte dos quais convergindo no sentido de propiciar uma elevação da taxa de lucratividade, não só por meio do barateamento do capital constante, mas também por intermédio da elevação da taxa de mais-valia⁴.

4 - A Crise do "Milagre"

Em fins de 1973 começaram a desaparecer os vários estímulos para a manutenção das altas taxas de lucratividade, anunciando que o ciclo de acumulação já chegara ao ápice e iniciava a descida. A crise do petróleo, além de outros fatores depressivos, absorveu parte significativa dos euro-dólares disponíveis no mercado internacional, suscitando a diminuição da liquidez financeira, principalmente para os países importadores de petróleo. Assim, os tomadores de empréstimos do Brasil tiveram que recorrer ao mercado financeiro local, que vinha mantendo taxas de juros mais elevadas que as externas.

O comportamento do setor financeiro brasileiro, amplamente respaldado na política oficial, tendeu a agravar as condições de acumulação de capital, apropriando-se de parte dos lucros do setor industrial com suas taxas de juros elevadas e contribuindo para incentivar as rachaduras do bloco do poder.

No mercado mundial, a elevação das taxas de inflação em quase todos os países desenvolvidos determinou a preferência pela estocagem de mercadorias não desvalorizáveis ou, pelo menos, que perdessem valor menos rapidamente que os meios de pagamento. Assim, os euro-dólares trataram de converter-se principalmente em insumos básicos, elevando bastante os preços destes últimos, ao mesmo tempo em que diminuía a disponibilidade financeira mundial.

As conseqüências dessas mudanças do cenário mundial repercutiram no Brasil seja por meio de elevação das taxas de juros pagas pela economia como um todo, seja pelo encarecimento dos investimentos devido à alta dos insumos básicos, os quais possuem peso considerável na pauta de importações brasileira.

Por outro lado, houve, a partir de 1974, um afrouxamento do arrocho salarial. A partir de 1973, o lucro deixara de ser favorecido por uma baixa acentuada nos salários,

como ocorrera no período anterior, no que concerne à taxa de mais-valia. Vale ressaltar que a taxa de mais-valia, no ciclo expansivo em questão, aumentou somente à custa da compressão salarial, não havendo propriamente um barateamento do valor da força de trabalho, porquanto, dentre as mercadorias que faziam parte da cesta de consumo dos trabalhadores poucas foram aquelas que baixaram de valor.

Portanto, diante do pacto de dominação que constituiu o bloco do poder em 64, o qual incluiu até os setores mais atrasados da agricultura, a taxa de mais-valia elevar-se-ia principalmente por meio da compressão do nível de vida dos trabalhadores. Isso só se viabilizaria com um regime autoritário que esvaziasse a força política destes últimos.

Enquanto as classes menos favorecidas da população assistiam à diminuição de seu poder aquisitivo, os segmentos mais elevados da classe média eram favorecidos pela própria dinâmica da acumulação de capital, norteadas pelos bens de consumo duráveis. Acontece que a implantação de empresas de bens duráveis de consumo e, de bens de capital ampliou, significativamente, o mercado de força de trabalho mais qualificado. Assim sendo, apesar do desemprego estrutural de mão-de-obra sem qualificação, os setores de classe média, de onde saíam os técnicos, administradores e burocratas, passaram a perceber salários cada vez mais elevados. Isso somado à considerável tendência à concentração de renda nos segmentos mais privilegiados da sociedade brasileira acabou configurando um generoso mercado consumidor de bens de consumo durável.

Evidentemente, não foi desprezível o papel desempenhado pela reestruturação do sistema financeiro, na ampliação da demanda dos chamados bens de luxo, através do aumento da capacidade de endividamento familiar. Não há dúvida de que o crédito ao consumidor sempre foi um eficiente detonador dos novos ciclos de expansão da acumulação, a qual uma vez posta em marcha, adquire um dinamismo próprio, gerando uma demanda suficiente para manter ativo o processo de acumulação. Todavia, não conviria superestimar o papel do endividamento familiar na gestação do ciclo expansivo citado.

O acentuado processo de concentração da renda, intensificado durante o ciclo expansivo, foi o resultado direto da forma como se deu a acumulação de capital no País.

John Wells, em trabalho recente⁵, forneceu uma interessante argumentação no sentido de reforçar a hipótese de uma capacidade suficiente de consumo do capitalismo brasileiro. A partir de uma verificação empírica, Wells demonstrou que o mercado de bens duráveis de consumo ampliou-se durante os anos de expansão, nas zonas urbanas, não apenas às custas dos setores privilegiados, mas também com a maior participação das camadas mais pobres da população, apesar do arrocho salarial. Comparando a Pesquisa de Domicílios do Grande RIO feita em 1967-68⁶, com a pesquisa de mercado, realizada em 1974 pelo Centro Globo⁷, Wells observou um considerável aumento de refrigeradores, televisores, liquidificadores e enceradeiras nos domicílios mais pobres da região, enquanto que nos de maior poder aquisitivo teria havido um aumento do consumo de vitrolas, ar-condicionado e automóveis.

À primeira vista, as afirmações de Wells quanto ao aumento da capacidade de consumo dos estratos de mais baixa renda colidiram com a já assinalada diminuição do salário real dos trabalhadores, no período em questão. Na verdade, tal contradição não existiu, porquanto, se de um lado, houve realmente uma elevação da taxa de exploração de cada trabalhador individual, por outro, as modificações ocorridas no processo de trabalho funcionaram no sentido de aumentar a capacidade de consumo das classes trabalhadoras como um todo.

Além disso, o DIEESE⁸ detectou uma substituição dos chamados gêneros de primeira necessidade (principalmente alimentos) por bens duráveis de consumo nos

orçamentos das famílias de baixa renda, entre 1959 e 1970, explicando, em grande parte, a queda da nutrição de amplas camadas da população, que reduziu-se a níveis assustadores no auge do "milagre". Wells adicionou, ainda, um novo fator que teria contribuído para tornar as "utilidades domésticas" mais acessíveis às classes de baixa renda; a queda dos preços, conseqüente do aumento da escala de produção e da diminuição dos custos de produção.

Em fins de 1973, a demanda de bens duráveis de consumo, corria o risco de ultrapassar a própria capacidade produtiva que começava a arrefecer. Assim, a acumulação brasileira foi enveredando por um caminho especulativo, com a inevitável alimentação do processo inflacionário. Os produtores, em face da elevação dos custos e de uma demanda favorável, preferiram garantir os lucros pela elevação dos preços, evitando arriscar-se com novos investimentos, num futuro incerto.

Embora, no início de 1974 o governo tentasse diminuir os prazos de financiamento para a venda de automóveis e impor barreiras à comercialização de eletrodomésticos, os vários segmentos do capital monopolista já defendiam as suas taxas de lucro, com o aumento dos preços.

No mercado internacional, os países industrializados, ao elevar os preços de seus produtos de exportação, procuraram jogar o ônus da "crise do petróleo" nas costas das nações mais atrasadas que não produziram petróleo.

De 1973 a 1974 o déficit das transações correntes (balança comercial mais balança de serviços) do balanço de pagamentos passou de 1,188 milhões de dólares, para 7,122 milhões de dólares.

O crescente déficit das transações correntes ocorreu em virtude da grande participação de empresas estrangeiras na economia brasileira, as quais remetiam para sua matrizes ou associadas, crescente soma de dólares sob a formade lucros, juros, sobrefaturamento, etc.

Diante do novo papel preenchido pelo Brasil na divisãq internacional do trabalho do sistema capitalista, a balança de serviços passou a constituir o canal de expropriação de valor por parte do imperialismo, substituindo a balança comercial, que cumpria esse papel quando o excedente era apropriado no intercâmbio de mercadorias.

Portanto, foi inegável a importância assumida pelo aumento da remessa das empresas estrangeiras na constituição da conjuntura recessiva a partir de 1974.

No centro das articulações financeiras com o exterior, o Estado distinguiu-se como o principal tomador de empréstimos do País para financiar as compras de máquinas e equipamentos importados pelas empresas produtivas estatais e fornecer crédito às principais agências de financiamento do setor privado como o BNDE e outros bancos regionais de desenvolvimento. Tais agências estatais forneciam empréstimos a juros negativos, constituindo-se num importante sustentáculo da elevada lucratividade das empresas oligopolistas. Portanto, o Estado forneceu aos segmentos do capital monopolista quantidades de valor que ainda não tinha sido criado na estrutura produtiva local. Tais antecipações de valor contaram com o fato do Estado, em escala crescente, ter se tomado um dos grandes captadores da poupança nacional, negociando as ORTN e as LTN e, portanto, ter passado a deter condições de fornecer aos grupos oligopolistas uma quantidade de recursos maior que as suas entradas reais, sem que isso redundasse em déficit contábil para o Orçamento Federal.

Evidentemente, parte dos adiantamentos de valor que o Estado realiza para as empresas estrangeiras são por estas remetidas para o exterior. Nessa transação exterior-Estado-empresas estrangeiras-exterior, os fluxos financeiros, medidos pelo balanço de pagamentos, permanecem em equilíbrio. À exceção dos períodos de crise, costuma entrar um volume de divisas da mesma monta que a quantidade que deixa o País. Todavia, as

entradas são empréstimos a serem restituídos enquanto as saídas são juros, remessas de lucros, etc., que não retornarão.

Quando o volume de adiantamentos estatais atinge um certo nível crítico e o Estado é obrigado a diminuir seus investimentos e transferências para o setor privado, criam-se as condições para a diminuição de acumulação.

Em 1974 o endividamento externo brasileiro corria atrás das remessas e das crescentes importações, tornando-se uma fração cada vez maior do Produto Interno Bruto (PIB) e avolumando-se de modo a preocupar os credores estrangeiros. Para desafogar-se, o Governo passou a captar recursos no mercado interno elevando a rentabilidade dos seus títulos (ORTN, LTN).

Além disso, visando ao atenuamento das tendências deficitárias do balanço de pagamento, o Governo passou a não encorajar as importações de bens de capital, sobretaxando-os. Tais restrições às importações, ampliavam o caudal de fatores que contribuíram para a elevação dos custos dos empreendimentos.

O Governo, então, percebeu a necessidade de desacelerar a acumulação a fim de que a economia e o aparelho estatal recuperassem o fôlego para um novo ciclo de expansão. Entretanto, a situação política dificultava a efetivação das medidas recessivas. Alguns segmentos do capital reagiram aos cortes de créditos, aumentando a velocidade de circulação da moeda, isto é, intensificando as transações de curto prazo, as quais eram lastreadas pelas OTRN e LTN, utilizadas pelo governo para cobrir seus próprios rombos.

Quando o Governo procurou localizar os setores da sociedade que deveriam repor a massa adiantada ao capitalismo monopolista, acarretou a emergência de algumas contradições entre os próprios integrantes das classes dominantes. Com a queda dos salários e a classe trabalhadora a se mobilizar, os prejuízos da recessão deveriam ser compartilhados pelas classes dominantes também, daí resultando as fendas que começaram a surgir no pacto de dominação do decurso do “milagre”, evidenciando lutas travadas entre os vários segmentos do capital pela manutenção das suas taxas de lucro.

Resultou, desta situação, uma “guerra de preços” entre o setor agrário, setores industriais, os juros do setor financeiro, etc. Tal “guerra” não teve no Estado um mediador com força política suficiente para refrear a economia. Assim sendo, as taxas de inflação começaram a subir e o Regime sobre o qual repousava o pacto de dominação do “milagre” demonstrou não mais atender às necessidades dos grandes capitais⁹.

5 – As Classes Sociais, a Estratégia Autoritária e o Processo de Abertura Política

A reanimação do movimento operário e popular, ao redor de 1977, foi acompanhado por tentativas da classe dominante, através do seu setor mais “esclarecido”, fundamentalmente constituído por empresários da indústria de base, em apresentar projetos políticos capazes de superar o “capitalismo selvagem” – baseado no arrocho político e econômico das classes dominadas – no sentido da cooptação e mobilização restrita e a utilização de métodos mais “científicos” e não menos eficazes, para a extração da mais-valia.

A dianteira política tomada por empresários como Bardela, Villares e Sanson e outros do setor de bens de produção, frente às saídas burguesas para a crise brasileira de então, indicou a capacidade de capitalização política desses setores na luta contra o regime autoritário.

A importância da proposta dos “empresários de vanguarda”, circunstanciada no Primeiro Documento dos Empresários divulgado em fins de junho de 1978 foi um importante indicador dos rumos que poderiam ser tomados pelo capitalismo brasileiro, ao explicitar as prioridades que tal fração pretendia imprimir à política econômica: ênfase no desenvolvimento da indústria de base, no fortalecimento da empresa nacional,

no saneamento do sistema financeiro, etc.

Todavia, essa fração "mais avançada" do capitalismo brasileiro estava longe de possuir, sozinha, as forças necessárias para levar avante tais modificações. Sem o apoio de segmentos significativos do que constituía o pólo principal de acumulação (setor de bens de consumo duráveis e ramos adjacentes, setor financeiro, construção civil, etc) e de outras parcelas do capital, os empresários de bens de capital e seus poucos aliados dificilmente conseguiriam obter um maior poder de barganha na disputa pelas benesses do Estado¹⁰.

Portanto, desde 1975, quando a burguesia, diante da desaceleração econômica e a derrota do governo nas eleições de 1974, iniciou uma campanha contra a estatização, na verdade ela estava rompendo provisoriamente sua aliança com a tecnoburocracia estatal civil e militar. A fração da tecnoburocracia no poder falhara em sua tarefa de administradora da política econômica e social, e a classe dominante burguesa, diante desse fato, desenvolveu um projeto político para reassumir mais diretamente o poder político. A campanha contra a estatização e depois o engajamento no projeto de redemocratização foram capítulos desse projeto burguês.

Na luta pela redemocratização do País a burguesia teve que vencer resistências dentro da própria grande burguesia, da velha burguesia mercantil especulativa e principalmente da nova tecnoburocracia estatal, civil e militar. Nesta ação política seus líderes mais representativos e liberais perceberam que era essencial para a burguesia não só o apoio das camadas médias tecnoburocratas e pequeno-burguesas não comprometidas com a ditadura, mas também o apoio da classe operária, que desde as eleições de novembro de 1974 ressurgiria como uma força política significativa no País.

O processo de abertura política iniciado efetivamente em 1977 foi, em grande parte, fruto de um projeto de hegemonia política burguesa em bases democráticas. E este processo não só implicou na eliminação de uma série de dispositivos legais autoritários, mas também em uma redução do poder da tecnoburocracia militar e de seus aliados de direita, e em uma mudança da política salarial. Esta, em 1975, deixou de pressionar para baixo os salários e procurou acompanhar a taxa de inflação e mesmo garantir aos trabalhadores, pelo menos, uma parcela da taxa de produtividade.

A burguesia não obteve pleno êxito em sua estratégia. A fração tecnoburocrática no poder cedeu, abriu espaço para a burguesia e secundariamente para os trabalhadores, interrompeu relativamente o processo de concentração de renda e manteve o comando do processo de abertura política limitada. Mas todas essas "concessões" que na verdade foram vitórias da burguesia e/ou dos trabalhadores não impediram a perda de legitimidade (apoio da sociedade civil) e, portanto, a perda de grande parte do poder real. Conservou, todavia, o poder oficial, formal, graças de um lado a uma série de manobras autoritárias no plano eleitoral (Lei Falcão, senadores biônicos) e de outro, devido ao medo ou à hesitação da burguesia em romper definitivamente com essa fração da tecnoburocracia no poder.

A perda do poder da tecnoburocracia, entretanto, não ocorreu apenas ao nível de cúpula governamental. A classe média sofria, simultaneamente, a pressão política da burguesia e a pressão econômica da desaceleração. Durante o "milagre", a tecnoburocracia foi considerada por muitos, a principal responsável pelas extraordinárias taxas de crescimento logradas entre 1967 e 1974. Foi, além disso, juntamente com a burguesia, a sua grande beneficiária. Nesse período, aumentou o número de postos tecnoburocráticos nas empresas e instituições públicas e privadas, bem como os salários dos aludidos tecnocratas. Enquanto os salários mais baixos não pararam de ser reduzidos, os altos ordenados aumentaram em termos reais cada ano.

Esse processo de abertura do leque salarial terminou em 1975, quando a

desaceleração econômica coincidiu, com o aumento da oferta de formados pelas escolas superiores de todo o País. Terminou, também, no momento em que o poder político da tecnoburocracia passou a ser desafiado pela burguesia. Com a redução da procura por administradores e técnicos, diretamente relacionada com a diminuição na taxa de acumulação de capital, e o aumento vegetativo da oferta, o desemprego começou a se tornar um problema cada vez mais grave para a classe média empregada. Os salários reais dos novos admitidos começaram a baixar. A emenda à lei salarial determinando reajustes consideravelmente inferiores à taxa de inflação para os ordenados altos, deixando-os submetidos à livre negociação não foi mais do que o reconhecimento oficial dessa situação.

Nesse momento, tornou-se patente a fraqueza ideológica (e política) da tecnoburocracia. Na medida em que ela se recusou a reconhecer sua condição de classe, ela passou a ter dificuldade de defender seus interesses eventualmente legítimos. Em face da ofensiva política da burguesia, ela recuou em todas as linhas, prometendo fidelidade à classe dominante. Diante da ameaça econômica representada pelo desemprego e a redução dos ordenados ela se manteve impotente.

Ao que parece, as relações de cooperação e conflito da tecnoburocracia com a burguesia, nos quadros do capitalismo tecno burocrático contemporâneo, são cíclicas, acompanhando os movimentos mais gerais do ciclo econômico capitalista.

No capitalismo monopolista de Estado, o ciclo econômico capitalista naturalmente não desapareceu, mas assumiu um caráter político fundamental, na medida em que o Estado, através dos tecnoburocratas encarregados de executar a política econômica de curto prazo e o planejamento econômico de longo prazo, procuram controlá-lo. O mercado, em face dos grandes oligopólios privados e dos monopólios estatais, deixou de ter condições mínimas de controlar automaticamente o sistema econômico. Assim sendo, quando a economia entra em fase de prosperidade, o poder dos tecnoburocratas aumenta de forma decisiva. Todavia, a administração da prosperidade, o favorecimento sob todas as formas da acumulação de capital e da expansão da organização burocrática produzem distorções. Quando se desencadeia a crise, a burguesia favorecida, deixa-se tutelar, pretende reassumir o poder, eventualmente devolver ao mercado a solução da crise. Então, os tecnocratas são transformados nos vilões do sistema.

Depois de algum tempo, entretanto, a burguesia percebe que ela própria não tem condições de administrar a crise, e que deixar a solução para o mercado, para a recessão, é uma estratégia suicida. Não lhe resta outra alternativa senão chamar de novo a tecnoburocracia para ajudá-la a administrar a crise e estabelecer as bases para uma nova expansão.

No Brasil, a fração da tecnoburocracia que assumiu o poder em 1964 viu o mesmo crescer muito, sobretudo a partir do "milagre". Só entrou em crise com o esgotamento do ciclo expansivo em 1974. Desde então, revelou-se incapaz de resolver a crise; a política econômica tornou-se endógena, fruto contraditório das pressões da sociedade. O Estado, administrado por um governo sem legitimidade, paralisou-se.

Se no plano político a alternativa para a burguesia seria a redemocratização e a Assembléia Constituinte, que permitiriam o estabelecimento de um novo pacto social no País, no plano econômico a alternativa seria repensar toda a política econômica e social do País, apoiada não apenas nos setores majoritários da classe trabalhadora sobre os quais mantém hegemonia ideológica, mas também em novas frações mais inovadoras e mais legítimas.¹¹

6 – Avaliação Crítica das Tendências Gerais da Economia Brasileira Pós-64

A política econômica governamental dos anos 1964-1979 foi um elemento decisivo para a recomposição das posições relativas dos grupos e classes sociais, no conjunto do sistema econômico.

Com o congelamento dos salários e a lentidão com que se elevaram os níveis do salário mínimo, relativamente à elevação dos preços e da produtividade, a contenção dos salários funcionou como uma técnica de confisco. Com isso, verificou-se a concentração da renda, a pauperização relativa das classes assalariadas em geral e a pobreza absoluta de uma parcela do proletariado.

Assim, nos anos que se sucederam a 1964, constatou-se uma reformulação do sindicalismo brasileiro. O objetivo era superar o trabalhismo populista e propor uma política operária em consonância com as exigências da política econômica governamental. Portanto, significava que o sindicato perdia a sua função básica de órgão de reivindicação salarial, uma vez que os aumentos salariais passaram a ser estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Salarial, logo, na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Em resumo, a política salarial foi, naqueles anos, recomposta em função dos interesses da empresa privada e o sindicato passou a ter um caráter assistencial e recreativo, anulando-se gradativamente a sua função política.

A forma pela qual o governo se organizou após 1964 e a conseqüente política econômica exigiu, pois, novas fórmulas e meios de reconciliação política da classe operária com o governo “revolucionário”. Nesse contexto, foi proposta a política de ação social.

Por outro lado, a política econômica governamental dos anos após 1964 evidenciou o predomínio da tendência internacionalista, com a reintegração da economia brasileira, enquanto subsistema econômico, no âmbito do capitalismo mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos. Desta forma, as empresas multinacionais adquiriram importância cada vez maior no conjunto da economia do País.

Vale ressaltar, todavia, que as relações e as técnicas de complementaridade e interdependência não predominaram de modo absoluto e, no interior da linguagem comprometida com a doutrina de interdependência, surgiram, aos poucos, indícios de uma doutrina nacionalista. Assim, debates de conotações ideológicas nacionalistas tiveram lugar: café solúvel, energia nuclear, mar territorial e integração nacional. Entretanto, essas manifestações de nacionalismo político e econômico estavam ocorrendo sem bases político-partidárias especiais, nem massas populares politicamente organizadas.

Na medida em que se concretizava a política econômica fundada na doutrina da associação e interdependência com o capital estrangeiro, tornavam a criar-se novas condições para a manifestação e o ressurgimento de ideologia e soluções nacionalistas. Crescia a preocupação de alguns setores do governo com o fortalecimento dos centros de decisão externos. Dessa forma, estava se constatando a diminuição da importância do setor brasileiro da economia do País. Portanto, não foi surpresa o aparecimento do nacionalismo expansionista inerente à criação de uma “Grande Potência”, o qual foi muito bem explicitado no programa de “Metas e Bases” para a Ação do Governo (1970). O referido contava com cerca de 230 projetos prioritários, através dos quais notava-se uma preocupação de cunho nacionalista. Entre eles poderiam ser destacados: integração nacional, integração social, energia nuclear, modernização e dinamização do setor agrícola, etc.

Portanto, a evolução do sistema político-econômico brasileiro, revela duas tendências importantes para a compreensão do tipo de capitalismo vigente no País:

- a) O Estado começou a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da Economia.
- b) A política econômica governamental tornou-se cada vez mais complexa e ambiciosa, chegando a configurar-se como política planejada.

Vale lembrar, entretanto, que a política econômica governamental brasileira, nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes, foi apenas política de estabilização ou de integração de setores produtivos e subsistemas regionais do País.

As crises econômicas têm sido acontecimentos importantes para explicar as razões pelas quais o Estado passa a desempenhar funções cada vez mais complexas na economia brasileira. Todavia, as reações governamentais às situações de crise não significava que deveriam ser formuladas ou executadas políticas econômicas de desenvolvimento. Era necessário preservar o regime, portanto, as relações e estruturas de dominação e apropriação vigentes.

Na história econômica do País, o desenvolvimento econômico nem sempre resultou do jogo espontâneo e automático das forças produtivas no mercado, em combinação com a atividade empresarial. Por outro lado, o poder público teve um papel decisivo na criação de condições mais favorável para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional e multinacional. A participação decisiva do poder público na economia brasileira resultou de certas condições estruturais. Em certas ocasiões, o setor privado nacional ou estrangeiro não poderia continuar e desenvolver-se sem que se resolvessem certos problemas institucionais ou se provovessem determinados investimentos infra-estruturais. Assim, com a evolução crescente do sistema econômico, vários problemas foram surgindo, tais como: necessidade de investimentos de capital social e criação de economias externas, necessidade de investimentos desproporcionais, relativos às possibilidades e conveniências financeiras do setor privado, problemas de complementariedade técnica e econômica intra e intersetorial, quanto a exigências de capital, tecnologia e força de trabalho. Portanto, a ação estatal favoreceu a "racionalização" do sistema produtivo, segundo as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado.

A transição para uma economia em que o setor industrial passou a predominar (sobretudo depois de 1930) correspondeu a uma verdadeira revolução no subsistema econômico brasileiro. Essa transição implicou em uma série de reajustes e reacomodações econômicas, sociais, políticas e culturais. Como consequência, o Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos no que concerne à economia do País. Ao mesmo tempo, constatou-se a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental.

Nota-se que o planejamento destina-se, claramente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Concomitantemente, ele implica na transformação de uma estrutura de poder. Nas implicações políticas do planejamento há que se considerar as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no âmbito do Estado, uma vez que o planejamento implica no crescimento relativo ou na hegemonia quase que absoluta do Poder Executivo, atingindo nas bases as instituições específicas da "democracia representativa". O processo de planejamento compreende ainda, a criação de estruturas político-administrativas especiais e na formação de grupos sociais novos, como por exemplo, os tecnocratas, que podem direta ou indiretamente assumir posições favorecendo os interesses econômicos e políticos de certas classes sociais, quer nacionais, quer internacionais.

Crescendo a importância do Estado, para o conjunto do sistema econômico,

aumentaram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, a sistematização dos dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle de execução e a avaliação dos resultados dos planos, programas e projetos. O processo de planejamento exigiu o recrutamento contínuo de conselheiros, assessores, estatísticos, economistas, etc.; para trabalharem nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental. Devido ao estilo do pensamento peculiar desse grupo (técnico-científico) em contraposição ao pensamento político, com predomínio em outras esferas do poder, as pessoas que compunham essa tecnoestrutura estatal passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo.

Assim, chegou-se a tecnoestrutura estatal que é uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico.

Os membros da tecnoestrutura estatal, em resumo, põem em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio das quais se preserva ou modifica a forma pela qual as diferentes classes sociais participam da renda nacional.

7 – O Território Brasileiro após a Segunda Grande Guerra

O término do Segundo Conflito Mundial colocou em evidência dupla realidade: uma, de conotação mais abrangente, se reportava a uma nova era capitalista lastreada na revolução técnica e científica que se processava; outra, de âmbito mais restrito, dizia respeito à constatação dos magnos problemas advindos do fato de um país de proporções continentais como o Brasil não possuir uma adequada rede nacional de transportes.

Neste período, a ideologia do crescimento econômico, do consumo, do planejamento se constituiu no veículo mediante o qual iriam se reconstruir ou reformular os espaços nacionais. Além do Plano Marshall, relativo à reconstrução da Europa, nos outros países, verificou-se o encaminhamento de condições espaciais e institucionais favoráveis ao desenvolvimento de novas bases para a economia internacional. Para assegurá-la, em benefício dos interesses dos Estados mais poderosos, fazia-se mister equipar e integrar os territórios dos países menos desenvolvidos mediante uniões políticas ou alfandegárias e o estabelecimento de políticas econômicas, financeiras e fiscais visando à fluidez das mercadorias.

Portanto, no que concerne ao Brasil, o término da guerra e o advento de uma nova era técnico-científica foram decisivas na evolução do país e do seu território.

No pós-guerra, a atividade industrial se concentrou principalmente na metrópole paulista e arredores, acentuando a polarização da mesma. Tal fato indicava uma mudança estrutural no esquema produtivo e uma maior seleção geográfica da produção industrial.

Assim, a modernização do País iniciada sob o Estado Novo facilitava a concentração econômica e espacial. A expansão industrial no “centro” (São Paulo) exigia, doravante, mais mercados, fora e dentro do Brasil.

Esta realidade acima exposta, principiou a exigir uma mudança política e social, além de uma reorganização do território nacional.

A construção de Brasília foi decisiva na medida em que desencadeou a construção de uma rede de estradas imprescindíveis à expansão do mercado interno e à afirmação do Estado brasileiro sobre o seu próprio território. Ao mesmo tempo tais fatos foram favoráveis à penetração do capital externo. Desta forma, a adaptação do Estado brasileiro ao modelo capitalista internacional superou o domínio industrial e se impôs, principalmente, ao setor público, à organização da educação nacional e às relações de trabalho.

No auge deste processo, os investimentos públicos e privados, os maiores contingentes populacionais e o aumento da pobreza concentram-se na chamada área “core” do País, acentuando o enfraquecimento gradativo da grande “periferia” brasileira. Para manter o modelo era indispensável retornar aos investimentos públicos mais numerosos e à uma maior injeção de recursos para as atividades de exportação, mas proteção ao grande capital, menor redistribuição ao trabalho, uma política social menos generosa e, fundamentalmente, de uma ordem ainda maior no campo político-social. Daí por diante, o que ocorreu foi a reprodução ampliada daquilo que fora feito no lapso de tempo imediatamente anterior à 1969, de tal modo que tudo cresceu ainda mais porém, no mesmo sentido: uma produção industrial extrovertida, um endividamento maior, uma maior penetração de firmas estrangeiras, uma tendência à concentração e centralização da economia, à concentração geográfica e à concentração da renda.

8 – O Território Brasileiro a Partir do Início da Década de 1970.

A política territorial adotada, foi, sem dúvida, delineada no Programa de Integração Nacional (PIN) criado em junho de 1970 e constante de “Metas e Bases Para Ação do Governo”, que antecedeu o I PND.

A estratégia do PIN visava à expansão da fronteira regional pela incorporação produtiva de áreas do Centro-Oeste, com o objetivo de ampliar o mercado interno e propiciar, simultaneamente, uma maior oferta de emprego.

A Amazônia e o Centro-Oeste, neste contexto, eram vistas não mais como regiões deprimidas, mas sim como regiões fronteira de recursos.

Inicialmente, os recursos previstos para a execução do PIN foram da ordem de Cr\$ 10.754,00 milhões, para o período de 1971-1974. Sucede, contudo, que o programa passou a receber contínuas injeções de recursos, uma vez que sua principal fonte era representada por 30% das importâncias deduzidas do imposto sobre a renda, à título de incentivos fiscais.

A programação inicial do PIN contemplava os seguintes projetos prioritários; construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; implantação de projetos de colonização associados à essas rodovias; execução da primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste e de projetos de colonização em vales úmidos dessa região.

A implantação da Transamazônica e da Cuiabá-Santarém e dos projetos de colonização a elas associados, visava ao deslocamento da fronteira econômica, sobretudo, da agrícola. Assim, ao longo da Transamazônica foram reservadas faixas de terra com 10Km de largura, onde seriam localizados colonos nordestinos, pressupondo-se com tal medida, também, reorientar os fluxos de mão-de-obra do Nordeste em demanda ao Centro-Sul.

Ao lado do PIN e de acordo com a Política de Integração Nacional foi também criado, em 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), o qual objetivava o apoio ao pequeno produtor, principalmente o não-proprietário e o minifundiário, a partir de concessão de financiamentos, com juros subsidiados a amortizáveis a longo prazo e a prestação de assistência técnica e social; implantação de projetos agrícolas, em bases empresariais, bem como projetos agroindustriais.

Os recursos do PROTERRA, à maneira do PIN, adviriam dos 20% das parcelas deduzidas do imposto sobre a renda, como incentivos fiscais.

Visando ao desenvolvimento da agropecuária nas áreas não atingidas pelas secas, foi estabelecido, pelo Governo da União, o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).

Para a Região Centro-Oeste criou-se o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) cujos recursos foram destinados, em primeira instância, à construção da infra-estrutura física da região.

Na região Sul, a SUDESUL passou a definir e a incrementar uma série de projetos: o Projeto SUDOESTE - I, o qual tinha por objetivo a assistência técnica aos agricultores; o Projeto Noroeste do Paraná, com a finalidade de exercer o controle da erosão urbana; o Projeto da Lagoa Mirim, envolvendo um conjunto de medidas destinadas a promover o desenvolvimento na região fronteira com o Uruguai, e o Projeto Litoral Sul de Santa Catarina, preconizando a implantação de complexos industriais e de infra-estrutura urbana.¹²

9 – A Estratégia Territorial no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

De conformidade com o I PND a política de integração nacional far-se-ia através de uma estratégia de desenvolvimento regional, com o objetivo de formar um amplo mercado interno, capaz de assegurar um crescimento regional auto-sustentável e possibilitar uma progressiva desconcentração econômica. Os principais instrumentos de intervenção seriam os incentivos fiscais, o PIN e o PROTERRA.

A política de integração nacional, nesta fase, contribuiu para que o conceito de desenvolvimento autárquico do Nordeste fosse superado propugnando-se pela sua crescente articulação econômica com as demais regiões do País. Outras providências também foram tomadas, quanto ao processo de desenvolvimento, no sentido de modernizar o setor agrário, introduzir melhorias tecnológicas, reorganizar a estrutura fundiária e transformar a agricultura tradicional em atividade econômica com características empresariais.

Por outro lado, procurou-se dinamizar a indústria nordestina através do Programa Especial de Apoio Financeiro às Indústrias Básicas do Nordeste, criado em 1972 e executada pelo BNDE.

Paralelamente, ampliou-se o fluxo de transferências federais para os Estados do Nordeste e intensificou-se a ação dos bancos oficiais na região.

No que tange à estratégia para a Amazônia foi dada seqüência à implementação de rodovias de penetração, construção de aeroportos de função estratégica (Manaus) e ampliação do sistema de telecomunicações (radiodifusão). Intensificou-se, inclusive, a implantação de projetos de colonização, sobretudo ao longo da Transamazônica.

Aos programas destinados à região amazônica, o I PND acrescentou o Projeto RADAM, cujo objetivo era proceder ao levantamento dos recursos naturais, sobretudo no que concerne à localização de depósitos minerais e à identificação de áreas propícias para a agricultura. O RADAM foi ampliando a sua esfera de atuação, chegando a cobrir cerca de 4,8 milhões de Km². Finalmente, em 1975, foi estendido às demais regiões do País.¹³

10 – A Estratégia Territorial no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

Neste plano, a estratégia de integração nacional revestiu-se de duas preocupações fundamentais: o melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul e a colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política demográfica que considerava o respeito ao arbítrio dos casais, na fixação do tamanho das famílias.

A política de incentivos fiscais sofreu visível modificação com o advento do II PND. Em 1975, com o início das operações do Fundo de Investimento do

Nordeste – FINOR – e do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM – verificou-se uma série de vantagens; maior equilíbrio entre a oferta e a demanda de incentivos, uma vez que as agências que os administravam tinham que subordinar os cronogramas de liberação ao volume de recursos disponíveis; eliminação automática das comissões de corretagem e intermediação na captação dos incentivos; possibilidades de aporte de recursos da União, sem que houvesse implicação na participação acionária nos projetos beneficiados com incentivos; possibilidade de realocação dos incentivos entre os diferentes setores e regiões, embora respeitando-se as opções privadas.

Os incentivos fiscais do FINOR somados aos recursos provenientes de bancos oficiais facultaram ao Governo da União, a execução da estratégia de industrialização do Nordeste, delineada nos fins de 1974. Essa estratégia considerava que já fora alcançada razoável diversificação industrial e expressiva modernização das indústrias tradicionais nordestinas. Assim sendo, deveriam merecer maior ênfase, a formação de complexos industriais integrados, a integração entre a transformação industrial e a agropecuária (agroindústrias) e a ampliação do processo de diversificação e complementariedade industriais.

Entre os principais complexos industriais em implantação ou a serem implantados valeria ressaltar os seguintes:

- a) Pólo Petroquímico do Nordeste, localizado em Camaçari (BA) com vistas à produção de matérias primas e produtos derivados, além de implantação de centrais de utilidades, de serviços e de manutenção;
- b) Complexo Cloroquímico de Alagoas, o qual entrou em operação em 1977, utilizando as ricas jazidas de salgema, localizadas nas proximidades de Maceió, e tendo como objetivo a produção de soda cáustica, cloro e produtos derivados;
- c) Complexo de Fertilizantes, abrangendo a produção de nitrogenados, a partir das jazidas de Carmópolis (SE);
- d) Complexo Eletro-Metal-Mecânico, compreendendo a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA) e da usina de magnésio metálico (a localizar-se em Sergipe), a elevação da capacidade de produção da Alumínio Brasil Nordeste S/A, e a produção de oxiclureto de cobre, cobre metálico e ácido sulfúrico;
- e) Complexo Têxtil e de Confecções, através do qual estavam previstas a implantação de 2 milhões de novos fusos, que seriam adicionados aos 600 mil existentes, e de 60 milhões de peças/ano;
- f) Complexo do Couro, tendo como base a ampliação e modernização da indústria de curtumes, calçados e artefatos de couro.

No que concerne à diversificação e complementariedade industriais, foi estimulada a expansão da indústria de cimento, a produção de plásticos e fibras sintéticas e o fortalecimento das pequenas e médias empresas.

No que diz respeito às agroindústrias, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, que vinha concedendo apoio creditício à instalação de unidades produtivas.

Ainda, no âmbito da Política de Integração Territorial, a ação no meio rural nordestino se manifestou através de três programas especiais; O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Irrigação do Nordeste e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste – Projeto Sertanejo.

O POLONORDESTE concentrou sua atuação em 30 projetos de desenvolvimento rural integrado e projetos de colonização abrangendo todos os Estados do Nordeste e

atendendo a cerca de 35 mil produtores rurais. As ações desenvolvidas pelo POLONORDESTE compreendiam desde a implantação de serviços sociais básicos (educação de primeiro grau, assistência médica preventiva e curativa e abastecimento d'Água simplificado) até a prestação de serviços de apoio à produção (crédito rural, assistência técnica, fornecimento de insumos e de mudas e sementes selecionadas, e fortalecimento da infra-estrutura de comercialização).

O Programa de Irrigação do Nordeste, a cargo do DNOCS e CODEVASF, vinha sendo executado com o objetivo de incorporar produtivamente, cerca de 145 mil ha de terras que seriam ocupadas sob o regime de irrigação.

O Projeto Sertanejo, cuja execução teve início em 1977, tinha como principal objetivo organizar e apoiar as unidades de produção agropecuária (sobretudo as pequenas e médias) da área semi-árida do Nordeste, de modo a conferir-lhes maior capacidade de resistência aos efeitos da seca.

No que concerne à Amazônia, foi criado o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA, com o objetivo de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agrominerais, agroindustriais, florestais e minerais, mediante esforços concentrados em 15 polos selecionados.

As idéias de ocupação seletiva e de polarização do desenvolvimento, que presidiram à concepção do POLAMAZÔNIA, visavam ao fortalecimento de núcleos e áreas capazes de receber, adequadamente, a iniciativa privada, numa sequência em que a criação ou complementação da infra-estrutura se antecipavam às atividades diretamente produtivas, facilitando e motivando seu surgimento.

Caberia, ainda referência a alguns projetos mineroindustriais de porte, o projeto de mineração de bauxita, liderado pela Companhia Vale do Rio Doce – CVRD –, no Pólo Trombetas (Pará); o Complexo de Alumínio, (ALBRAS-ALUNORTE), também liderado pela CVRD e o Projeto Carajás (minério de ferro). Finalmente, a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus) já facultara a implantação de 168 projetos industriais, gerando empregos e possibilitando também a integração das indústrias com a economia regional e nacional.

A Região Centro-Oeste, dentro da política territorial preconizada pelo Governo da União foi destacada mediante a execução de quatro programas especiais; o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), Programa Especial da Região da Grande Dourados, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília. Valeria ressaltar, também, que a área do Centro-Oeste, incluída na Amazônia Legal foi beneficiada com os incentivos fiscais do FINAM e com execução de obras do POLAMAZÔNIA, em 5 pólos.

O POLOCENTRO tinha por objetivo a exploração racional dos cerrados, abrangendo 12 áreas (5 em Goiás, 2 em Mato Grosso, 2 em Mato Grosso do Sul e 3 em Minas Gerais). Sua execução permitiria a incorporação ao processo produtivo de cerca de 3 milhões de hectares, compreendendo desde a concessão de crédito subsidiado até a implantação de projetos de pesquisas, experimentação e promoção agropecuária, de florestamento e reflorestamento, de assistência técnica e de fortalecimento da infra-estrutura de apoio (eletrificação rural, armazenagem, comercialização, transportes, etc.)

O Programa de Desenvolvimento do Pantanal visava ao melhor aproveitamento das potencialidades do Pantanal Mato-grossense, bem como assegurar sua integração ao restante do País. Propunha-se, principalmente, a complementar a infra-estrutura da região, mediante: a construção de rodovias; a regularização dos cursos d'água, propiciando melhorias na navegação e controle das enchentes; execução de obras de saneamento geral;

expansão da oferta de energia; melhoria das pastagens; introdução de técnicas de defesa sanitária e manejo agropecuário; apoio à industrialização de matérias primas locais, sobretudo carnes e derivados; estímulo ao aproveitamento de recursos minerais.

O Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados objetivava a promoção do desenvolvimento agrícola de uma área localizada em Mato Grosso do Sul, cobrindo uma superfície de aproximadamente 78 mil Km², cujo pólo era a cidade de Dourados. A pretensão governamental seria a de dotar a região acima aludida, de uma melhor infra-estrutura, principalmente no que concernia ao transporte e à comercialização, bem como proporcionar adequadas condições de crédito à produção. Especial atenção seria dada também às técnicas de conservação de solos, tendo em vista os problemas de erosão verificados em áreas vizinhas do Paraná, e já ameaçando a região.

O Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília buscava a integração da área periférica do Distrito Federal ao processo de desenvolvimento regional, através da execução de programas de fortalecimento de núcleos urbanos selecionados, ampliação da infra-estrutura física e hierarquização dos centros urbanos de influência sub-regional.

As regiões Sudeste e Sul do Brasil também foram beneficiadas com programas especiais de desenvolvimento regional. Cumpriria lembrar, neste sentido, o Programa Especial do Norte Fluminense, cujo objetivo seria a promoção do desenvolvimento agrícola da região norte do Estado do Rio de Janeiro, mediante a execução de obras de regularização de bacias hidrográficas, drenagem e recuperação de terras, realização de pesquisas agropecuárias e de estudos sobre oportunidades agroindustriais, prestação de assistência técnica, treinamento de mão-de-obra e fortalecimento da infra-estrutura de comercialização agrícola.

O Programa Especial do Oeste do Paraná, contemplava a execução de obras atinentes aos setores educação, transportes, saneamento básico e ambiental, desenvolvimento urbano e comunicações, na área de influência do projeto Itaipu. Além disso, foi dada seqüência a implantação de projetos SUDOESTE - I, Litoral Sul de Santa Catarina, Noroeste do Paraná e Lagoa Mirim.

A política de redivisão territorial permitiu a execução de dois projetos de inequívoca importância: a fusão Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, a qual propiciou a criação de um novo e poderoso pólo de desenvolvimento, no núcleo mais desenvolvido do País, de modo a assegurar um melhor equilíbrio econômico-geográfico no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte e a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, atentando para uma questão de fundo eminentemente geopolítico, uma vez que as dificuldades da gestão de uma unidade de dimensão superlativa, potencialmente rica e disposta de uma extensa linha fronteira internacional seria, sem dúvida, uma tarefa de envergadura.¹⁴

11 – Reflexões sobre a Política Territorial do Brasil

O território brasileiro, como sempre ocorreu também com os demais países dependentes, sempre foi alvo de transformações levadas a termo para facilitar o funcionamento do sistema capitalista mundial. A integração deste espaço nas sucessivas fases das relações capitalistas internacionais foi, também, uma realidade irrefutável. Nesta última fase o capitalismo financeiro transnacional decidiu ocupar todos os espaços mundiais.

“O tempo em que, doravante, viverá o Brasil resultará da superposição, incompleta na maioria dos lugares, entre um “tempo” estatal, burocrático, imposto à totalidade dos cidadãos, e um “tempo” transnacional, mediado pelas empresas transnacionais presentes no país, que vão imprimir um ritmo próprio, mais veloz, às suas próprias atividades, tentando arrastar outras a esse ritmo, enquanto muitas não poderão segui-lo”¹⁵ Assim sendo,

as condições relativas da totalidade das atividades nacionais tenderão a mudar, modificando a força espacial de cada empresa e, conseqüentemente sua capacidade de distribuir o que produz, o período de tempo em que tais produtos se transformam em mercadoria, o nível de lucro de cada uma, a proporção que lhes caberá na mais-valia gerada pela nação como um todo e as possibilidades de realização da acumulação.

Vale ressaltar que as empresas de portes diferentes públicas e privadas, têm o espaço como um dos seus campos, onde se realiza a produção, a circulação, a distribuição e o consumo. O espaço urbano e o dos distritos industriais, a reorganização e a ampliação da rede viária do País, incluindo os portos e corredores de exportação são, portando, alvos de atenções especiais, tendo em vista o significado dos mesmos para a agilização e êxito do sistema. Além de em muito ter contribuído para a melhoria da infra-estrutura dos espaços onde se alojam ou se alojarão tais empresas transnacionais, o Estado brasileiro tem a elas oferecido outras facilidades no domínio das finanças e no domínio fiscal, no dos preços e do custo da mão-de-obra, contribuindo, dessa maneira, para que o chão do Brasil passasse a ter um valor diferente (de uso e de troca) segundo o poderio econômico, tecnológico, organizacional e mesmo político daquele que o ocupa.

No caso brasileiro, em virtude da importância que tem o mercado interno, o setor exportador e outros setores no produto global das transnacionais, estes, como não poderia deixar de ser acabam se submetendo à lógica e ao ritmo de tais empresas. Assim, áreas fundamentais da economia nacional e tudo o que repousa sobre o território nacional passam a ser submetidos, em graus diferentes, a uma lei não elaborada dentro do país e que, em parte, independe do concurso do Estado.

A análise mais acurada da implantação e execução da política territorial definida pelo governo brasileiro, através dos inúmeros programas e projetos elencados anteriormente, sobretudo a partir dos anos setenta, tem evidenciado o quão longe está o planejamento territorial, do equacionamento dos verdadeiros problemas que afligem a coletividade nacional.

12 – A Geopolítica e o Estado

A análise da estratégia de integração nacional proposta pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) evidencia, claramente, a estreita vinculação da mesma ao pensamento geopolítico dos militares brasileiros.

De fato, um dos grandes artífices da geopolítica brasileira contemporânea, o General Golbery do Couto Silva, já a delineara nos seus aspectos fundamentais;

“Na verdade, o Brasil, é bem um ‘império’, vasto império compacto, de ampla frente marítima e dilatada fronteira continental equidistantes quase em torno do eixo que vai do cabo Orange à barra do Chui”.

“Ocupa sem dúvida, aquela frente marítima, uma posição um tanto marginal no caprichoso contorno do oceano mundial em que o Atlântico Sul é nada mais que um golfo ainda excêntrico”.

“Estende-se aquela fronteira terrestre, em grande parte, através do deserto em que a Hiléia domina como vastíssimo cinturão protetor”.

“Essas condições, favoráveis de início é que asseguram o indispensável grau de imunidade a ações de conquista, mantida em potência ou duração, provindas do exterior”.

“É de fato, a própria insularidade, em proporções continentais”.¹⁶

A este enfoque global do território em face das pressões externas, segue-se a radiografia interna traduzida no levantamento de áreas geopolíticas e dinâmicas. Assim, destaca o General Golbery:

- “– uma área geopolítica de reserva geral ou de manobra central – São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara, Espírito Santo, Minas Gerais e Sul de Goiás com o Distrito Federal;
- uma área geopolítica da ala norte abarcando os Estados do Nordeste, desde a Bahia até o Maranhão;
- uma área geopolítica do Oeste, reajustada aos contornos de Mato Grosso e mais o Território de Rondônia;
- finalmente, uma área geopolítica da Amazônia-Amazonas, Acre e Território do Amapá e Roraima”.

No pensamento do autor, o heartland brasileiro, situado no Planalto Central, em torno do Distrito Federal “traz inscrito em si mesmo um destino imperial manifesto”. Isto em termos de uma Geopolítica intra-fronteiras. Concebe, o General, o estiramento da área geopolítica de reserva global ou de manobra central ainda mais a noroeste para fincar o seu vértice interior na região do “Heartland Central”, alargando assim, até essa região estratégica, a influência dinamizadora, do núcleo irradiador de progresso. O heartland abrangido pela área de manobra central representaria um impulso decisivo à política de continentalidade, à concretização da Marcha para o Oeste realizada, atualmente, pelos instrumentos modernos de conquista de terra, tecnologia industrial e agrária, energia, transportes e pesquisa. Golbery pensa na vertebração do território e integração dos espaços vazios, partindo de um núcleo progressista ampliado pela integração do Planalto Central; assim, numa perspectiva futura, a dinamização do processo integrador se auto-alimentaria.

Como características dominantes da geopolítica brasileira aponta Golbery:

- “– geopolítica de integração e valorização espaciais;
- geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no exterior;
- geopolítica de contenção, ao longo das linhas fronteiriças;
- geopolítica de participação na defesa da civilização ocidental;
- geopolítica de colaboração continental;
- geopolítica de colaboração com o mundo subdesenvolvido de aquém e além mar;
- geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder”.

O pensamento geopolítico brasileiro foi aprofundado a partir de 1949 quando a Comissão encarregada de realizar o 1º anteprojeto de Regulamento da Escola Superior de Guerra-ESG propôs as idéias que deveriam inspirar a sua criação.

- “– o surgimento de um conceito de Segurança em substituição ao de Defesa;
- a consciência de que o Brasil possuía os requisitos para chegar a grande potência;
- a crença de que o desenvolvimento vinha sendo retardado por incapacidade de planejamento e execução governamental;
- a necessidade de elaborar um método de formulação da política nacional.

De 1949 a 1964, a ESG não teve maior influência nas decisões de governo. Todavia,

formulou a sua doutrina de segurança nacional e pesquisou profundamente no campo do desenvolvimento.

Entretanto, com o advento de 1964, conforme afirma o General Meira Mattos “a doutrina da ESG já estava formulada e exercitada em termos laboratoriais ou escolares. Foi fácil para o Chefe da Revolução, o Presidente Castelo Branco, e seus principais assessores Golbery, Ernesto Geisel, Juarez Távora, Cordeiro de Farias, todos ex-militares, participantes ativos na formulação dessa doutrina, pois todos haviam pertencido aos quadros da ESG, transferirem-se para a prática governamental a doutrina formulada durante 14 anos no casarão do Forte de São João”.¹⁷

A transferência da doutrina da ESG para a prática governamental torna-se ainda mais evidente quando se nota, com clareza, que o General Golbery como um dos seus grandes ideólogos aceita a definição de Spykman, para o qual a geopolítica é a “planificação da política de segurança de um Estado, em relação aos seus valores geográficos”. O General continua explicando que a “geopolítica é sobretudo uma arte – arte subordinada à Política e, em particular, à Estratégia ou Política de Segurança Nacional, tratando de orientá-la à luz da geografia dos espaços politicamente organizados pelo homem. Seus fundamentos radicam pois, em uma Geografia Política, mas seus propósitos projetam-se dinamicamente até o futuro.”¹⁸ Prosseguindo o aludido autor ainda salienta: “Para nós, a Geopolítica é nada mais que a fundamentação geográfica de linhas de ação política, ou melhor, a proposição de diretrizes formuladas à luz dos fatores geográficos em particular, de uma análise baseada sobretudo nos conceitos básicos de Espaço e de Posição. É portanto, um dos ramos da política, como o havia imaginado o próprio Kjellen e como o qualificou o mestre Backeuser: “política como resultante das condições geográficas”¹⁹

A reflexão em torno das idéias do General Golbery mostra claramente que esta geopolítica, nos moldes em que foi concebida, é uma ideologia do Estado autoritário. Interessa-lhe, apenas, como objeto de estudo, as mitificações do Estado – espaço físico, segurança, crescimento orgânico, etc. Assim sendo, para os seus artífices, o povo só aparece quando é instrumento do Estado, sendo considerado como uma entidade a ser controlada e manipulada de acordo com os propósitos da segurança interna e externa do Estado.

As colocações feitas acima e aliadas às características dominantes da geopolítica brasileira, de autoria do General Golbery, já expostas em parágrafo anterior levam à constatação de uma doutrina geopolítica de projeção continental, impregnada com os conceitos de Doutrina de Segurança Nacional pós-1964, que na emergência do Estado Militar autoritário conduz à aplicação de poder com conotação ideológica de força.

Esta geopolítica embasa ideologicamente o processo de expansão subimperialista do governo militar pós-64. Todavia, surgiram, por questões de conveniência do próprio governo, “duas” geopolíticas: uma, de “projeção pacífica até o exterior” e outra, que é a mesma na sua expressão prática justificando o domínio econômico e político que resulta dessa “projeção pacífica”.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) nas suas proposições relativas à Política de Integração Nacional e à Estratégia Econômica Externa deixaram entrever perfeitamente os designios geopolíticos dos governos militares brasileiros.

Assim, no I PND, a Política de Integração Nacional está assim delineada:

“A integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destina-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno, capaz de manter crescimento acelerado e auto-sustentável, e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica. Isso se fará

pelo estabelecimento de pólos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, complementando-se dessa forma o grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

Além da integração de sentido Norte-Sul, entre áreas menos desenvolvidas e mais desenvolvidas, realizar-se-á a integração de sentido Leste-Oeste, principalmente para permitir a associação destes fatores, relativamente abundantes nas duas áreas; no Nordeste, mão-de-obra não qualificada, e na Amazônia-Planalto Central, terra e outros recursos naturais. Isso implica reorientação dos fluxos migratórios, afim de evitar que se dirijam para os núcleos urbanos do Centro Sul”²⁰

No II PND, a Política de Integração Nacional está lavrada nos seguintes termos:

“Na etapa que se inicia, o Governo define a estratégia de integração nacional dentro de duas preocupações principais:

- O melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul.
- A colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política de população”.

“A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro de política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais), ou no fluxo de produtos atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para ampliação de mercado).

Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para as outras áreas.

Está o Brasil realizando um esforço de desenvolvimento regional, colonização e ocupação produtiva que é dos maiores, senão o maior, no mundo atual”.²¹

Segundo o pensamento do Estado Autoritário, para a implementação da Política de Integração Nacional, dentro dos cânones geopolíticos anteriormente estudados, fazia-se mister criar a “mística do desenvolvimento”, particularmente naquelas regiões de aplicação da política de expansão econômica e fundar os quadros dirigentes, os organismos de ação e controle, a fim de combinar as vantagens da centralização do planejamento e das decisões, com a necessidade de execução descentralizada.

Ao Governo também não escapou que a busca do desenvolvimento programado e sistematizado, pelos países possuidores de imensos territórios vazios, como o Brasil, passaria a ter maior incremento após a Segunda Grande Guerra, quando se começou a aplicar ao espaço as teorias de planejamento desenvolvidas por escolas européias e norte-americanas.

Procurando solucionar os problemas decorrentes dos desequilíbrios espaciais, tais escolas, desenvolveram teorias que consistiam, em sua essência, na concentração de recursos que emanam forças centrífugas e para os quais forças centrípetas são atraídas. Quatro dinamismos impulsionam o processo desenvolvimentista; demográfico, da inovação, da dominação (direção) e dos grupos sociais (motivação e coesão).

A partir da década de 70, quando o Programa de Integração Nacional foi lançado, o Estado Brasileiro decidiu adotar a teoria dos pólos de desenvolvimento.

Vale ressaltar que a teoria da polarização, antes mesmo de entendida de forma sistemática, já havia sido aplicada empiricamente quando se criou o centro de irradiação de Brasília (nessa época ainda não se falava em pólo), cujo objetivo outro não foi senão o de criar um ponto de concentração de interesses e de recursos no centro do território nacional, buscando-se os efeitos de irradiação na aceleração da "marcha para o oeste".

Todavia, o pólo, nas regiões de fraca densidade demográfica não pode ser implantado fora de um sistema; não sobreviveria ao isolamento. O sistema de polarização deveria pois integrar-se, de conformidade com os artifícios da estratégia espacial nacional, num conjunto operacional em que os espaços interpolares pudessem receber a dinamização dos pólos articulados. Para tanto, os pólos precisariam ser ligados por sistemas de transportes, no mínimo, e também por sistemas de telecomunicações, quando em estágio mais adiantado.

Após a implantação do PIN, o governo brasileiro adotou a teoria da polarização, criando vários programas baseados nessa estratégia de estímulo ao desenvolvimento sócio-econômico: Programas POLAMAZÔNIA, POLONORDESTE, POLOCENTRO, etc.

Pelo exposto, a Política de Integração Nacional explícita nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) ao definir a estratégia espacial global do País através de um "esforço de desenvolvimento regional integrado", convida à reflexão no que concerne aos seus contornos geopolíticos e às teorias por ela adotadas.

13 – As Bases Geopolíticas

No que diz respeito às bases geopolíticas, a Política de Integração Nacional obedeceu rigorosamente à três características dominantes da geopolítica brasileira definida pelo General Golbery:

- geopolítica de integração e valorização espaciais;
- geopolítica de expansionismo para o interior, e, também, de projeção pacífica no exterior;
- geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder."

No que diz respeito à "geopolítica de integração" e valorização espaciais", a política territorial do Estado autoritário executada através de órgãos governamentais e empresas privadas nacionais e estrangeiras levou às seguintes constatações:

- o comprometimento do Estado brasileiro com a difusão, no espaço nacional, do capital financeiro e monopolista;
- a utilização de terras, sobretudo na Amazônia, como reserva de valor e/ou para fins especulativos, dado o caráter subsidiado com que se realizam as aquisições.²²
- a construção de rodovias, sob a alegação de razões de "segurança nacional" e de "desenvolvimento econômico", mas que na realidade, em muito contribuíram para a difusão do capital monopolístico;
- a sincronia existente entre os interesses do capital, da burguesia e do Estado autoritário através da abertura de espaços nacionais ainda pouco ou não explorados ao desenvolvimento extensivo do capitalismo nacional estrangeiro;
- o recrudescimento da questão fundiária nas diferentes regiões do País, no que tange às questões de uso, posse, propriedade e domínio da terra;

- o agravamento da situação dos trabalhadores rurais desempregados, subempregados ou superexplorados do Nordeste, Sul e outras regiões, que haviam iniciado uma longa marcha em busca de novas terras;
- o fracasso da "colonização dirigida" que acabou assumindo a conotação de iniciativa bem sucedida de contra reforma-agrária;
- o alastramento da ideologia da classe dominante que escudada em iniciativas de "colonização", "ocupação" e "integração" acabou logrando a livre e indiscriminada atuação do capital financeiro, sob condições monopolísticas em espaços cada vez maiores do País, aumentando de maneira inquietante as desigualdades espaciais e sociais.

No que concerne à "geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no exterior" a ocupação da Amazônia, à guisa de exemplo mais eloqüente, sugere, de conformidade com a geopolítica do Estado autoritário, a transformação de outros espaços sul-americanos em espaços amazônicos. Reside aí a realização concreta do expansionismo brasileiro, como pode ser depreendido nas próprias palavras de um dos artífices desta geopolítica expansionista, o General Meira Matos.

"No governo do Presidente Médici um novo e alentado impulso foi dado à articulação da área amazônica com o Planalto Central, assim como à própria articulação da bacia do 'grande rio'. Surgiram, os seguintes projetos rodoviários, extremamente arrojados: Transamazônica; Porto Velho - Manaus; Manaus - Boa Vista (Roraima), na região fronteira com a República da Guiana e Venezuela; Rio Branco (Acre) Cruzeiro do Sul, na região fronteira com o Peru; Perimetral Norte, ligando no sentido Este-Oeste as áreas fronteiras da fronteira Norte, com a Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana, Venezuela e Colômbia (...)"

"Estes projetos rumo ao Norte e ao Nordeste amazônico como que despertaram nossa vocação continental. Permitiram-nos reavaliar capacidades. Na medida em que estão sendo realizados, descobrem novas riquezas adormecidas nas entranhas da terra ou esquecidas na selva jamais penetrada - o estanho de Rondônia, a bauxita do rio Trombetas, o ferro e o manganês da serra de Carajás, o urânio de Roraima, as inúmeras áreas agricultáveis e de pastagens existentes na duas ladeiras da bacia amazônica, a do Planalto Central e a da cordilheira das Guianas. É um novo Brasil que desperta e se incorpora ao patrimônio econômico da nação. Mas, também, imensas áreas dos países vizinhos, olvidados como as nossas na solidão da floresta, começam a acordar ao toque de chegada da tecnologia a essas longínquas paragens fronteiras.

Também ali, as capacidades são reavaliadas, as potencialidades despertadas, os interesses previstos, e o que é mais importante, nasce a possibilidade de vertebrar-se, não apenas a Amazônia Brasileira, mas uma Amazônia sul-americana, através de um sistema misto estrada-rio. A idéia de articular e acrescentar ao patrimônio econômico dos respectivos países as áreas fronteiras interiores - do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa - adquire força de viabilidade"²³

Assim, as razões da geopolítica militar são também as razões do desenvolvimento capitalista da empresa privada nacional e estrangeira. Portanto, o "milagre amazônico", a "articulação da bacia do grande rio" ao "patrimônio econômico da nação", o despertar da "vo-

cação continental” do Brasil são, simultaneamente, formulações da ideologia e prática do Estado autoritário e do capital, que acabaram se materializando com o advento do Pacto Amazônico.

Aliás, o II PND quanto à esta questão já se manifestara de forma explícita: “O Brasil continuará preconizando a maior abertura possível de cooperação econômica entre os países da América Latina, como o verdadeiro caminho para a viabilização futura dos esquemas de integração econômica. Além dos múltiplos programas de integração física e de intercâmbio empresarial que tem realizado, principalmente com os países vizinhos, tem o Brasil inovado na busca de novas formas de integração, pela realização de projetos binacionais, nos campos da energia e indústrias básicas, em particular”

Assim sendo, o Pacto Amazônico assinado a 3 de julho de 1978 por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, tinha como objetivo a “promoção de forma conjunta e racional, do desenvolvimento da bacia amazônica”.

Teoricamente, é um projeto em perfeita sincronia com os ideais unitários herdados da independência hispano-americana e que poderia até contribuir para a formação da “Pátria Grande” dos latino americanos.

Todavia, as bases da geopolítica do Estado autoritário e a experiência equivalente ao Pacto, que se desenvolve na Bacia do Prata, demonstra que os propósitos iniciais de desenvolvimento conjunto podem ser desvirtuados, transformando-se num pretexto que camufla tendências hegemônicas de um dos países membros, no caso, o Brasil.

O Pacto Amazônico adequa-se perfeitamente à doutrina das fronteiras vivas.

A análise do pensamento do General Golbery bem evidencia o que acima foi dito. Segundo ele “é necessário que não esqueçamos que o vazio de poder, como centro de baixas pressões, atrai os ventos desenfreados da cobiça de todos os quadrantes...”.

Para impedir que os espaços vazios brasileiros terminassem em mão estrangeiras, o general aconselhava; “que se instalem prontamente, no cinturão dessa zona vazia, postos avançados de nossa civilização, convenientemente equipados para que possam atestar a posse indiscutível da terra (...) É necessário tamponar o deserto” ... De acordo com Golbery, o perigo vinha dos países vizinhos. Equivocou-se totalmente, porquanto, o processo de ocupação dos vazios da Amazônia brasileira, está sendo levado a termo por cidadãos e empresas de países muito mais distantes.

Por outro lado, são os países vizinhos que estão preocupados com a infiltração brasileira ao longo dos 15.700 Km de fronteiras terrestres do Brasil. E, o que torna a situação mais séria é que os países limítrofes “não estão tamponando seus respectivos desertos”.

Assim, no que concerne ao Pacto Amazônico, ao tempo das negociações, a principal oposição foi protagonizada pelos representantes do Peru e da Bolívia. A objeção maior envolvia a expressão “integração física” contida no anteprojeto do Itamarati. As causas da desconfiança dos países vizinhos era procedente, porquanto, em 1976 residiam nos vales do rio Abunã, Xipamanu e Acre, na Amazônia boliviana e dos rios Purus e Jacuã, do lado peruano, um mínimo de 10.000 famílias brasileiras.

Na realidade, eram camponeses pobres brasileiros que, expulsos de suas terras pelos latifundiários do seu próprio País, em face da política agrária do Estado autoritário, atravessaram as fronteiras, constituindo a “massa de manobra” na aplicação da estratégia das “fronteiras vivas”, no processo de “integração física” ao qual o governo brasileiro estava submetendo os países limítrofes.

Parece claro que um dos pilares da geopolítica brasileira, concebida pelo General Golbery: “geopolítica de expansionismo para o interior e, também, da projeção pacífica no exterior” está sendo gradualmente consumada.

Obviamente, esta invasão pacífica de camponeses brasileiros sem terra terá possibilidades de ser ampliada e acelerada com a abertura das fronteiras estabelecidas pelo projeto brasileiro do Pacto Amazônico.

Finalmente, quanto à “geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos centros externos do poder”, esta se realiza dentro de sua própria mística que considera o nacionalismo a aplicação de métodos geopolíticos na condução do Estado.

Desenvolvendo o seu pensamento o General Golbery considera que: “como o Estado-Nação é o organismo político soberano na atual etapa de evolução do mundo, a Geopolítica Nacional transforma-se em um núcleo doutrinário fundamental”²⁴.

O inusitado nacionalismo do General Golbery cria uma teoria da dependência do Brasil aos Estados Unidos e ao Ocidente. Para o General, “não se admite nenhuma discussão que o Brasil depende essencialmente – e quanto! – do resto do Ocidente e, em particular dos Estados Unidos, para seu comércio, seu desenvolvimento econômico, seu progresso técnico e cultural e inclusive para sua própria segurança”. Dentro desta lógica compete ao Brasil “lutar contra o expansionismo soviético que pretende dominar o mundo”.

Torna-se evidente que uma ideologia que mitifica o nacionalismo, confundindo-o com a supremacia do estado sobre a Nação, levou, dentro da concepção do Estado brasileiro, a uma prática anti-comunista violenta. De fato, nesta ordem de idéias continua o General Golbery: “Assim tudo leva a crer que o brutal desencadeamento de uma guerra atômica total só poderá surgir por decisão fria e calculista dos senhores absolutos do Kremlin. Inclusive há quem considera – e o conhecido especialista em assuntos soviéticos doutor Raymond Gartoff assim o pensa – que os comunistas apenas esperam a oportunidade conveniente, seguros que poderão resistir muito melhor que os Estados Unidos aos duros golpes atômicos e (...) lhes será possível, então, submergir e dominar a Europa como primeiro passo decisivo para a conquista do mundo (...)”

Assim, de acordo com o General Golbery “o que nos ameaça hoje, como ontem, é algo dirigido não propriamente contra nós, mas indiretamente contra os Estados Unidos da América.” Portanto, devemos “defender” os Estados Unidos e o Ocidente para evitar a expansão soviética. O nosso apoio ao sistema de “defesa” dos Estados Unidos, no entender do militar em questão, deve ser total uma vez que aquele País “já se comprometia à fundo na defesa da Europa como plataforma de ataque ou simplesmente de salto sobre o oceano até o continente africano, onde já se situa, ao norte, o cinturão de importantes bases aéreas através das quais se espera qualquer avanço comunista até o oeste e martelar o coração industrial da Rússia”.

Para fortalecer este sistema de “defesa” recorda Golbery que o “espaço” brasileiro poderá contribuir para reforçar o referido porquanto “...nosso nordeste é inigualável porta-aviões que dará aos combates norte-americanos que demandem à África e Europa a segurança da travessia oceânica, na parte mais estreita e, portanto, menos vulnerável do Atlântico.”

Esta geopolítica, sem dúvida, reforça um sistema de dominação interna porque está estreitamente vinculada à Doutrina de Segurança Nacional, a qual, por seu turno, coloca as forças do Estado-Nação a serviço de um programa de tensão política internacional no confronto USA-URSS, segundo o próprio General:

“Agora bem, se consideramos dessa maneira a realidade dos fatos e a singular posição do território brasileiro no grande conflito atual em que se enfrentam, realizando a clarividente profecia de Tocqueville, os Estados Unidos e a Rússia, é necessário reconhecer que a segurança e a defesa do nordeste, do estuário amazônico e do Atlântico Sul são cargas que recaem sobre nós (...) Para nós não

há outra alternativa senão aceitá-las e conscientemente, pois de nenhuma forma podemos rechaçar deveres que são exclusivamente nossos, como os da defesa da integridade do território nacional e o da segurança do Atlântico Sul (...)."

Nota-se, pelo exposto, no pensamento de Golbery, um claro determinismo geográfico aliado à supremacia do Estado sobre a nação, que se torna mais evidente quando afirma que o "direito de utilização de nosso território, seja para o que for, é um direito exclusivo de nossa soberania que não devemos, de nenhuma forma ceder..." Esta última frase do militar, conduz à constatação do que hoje ocorre no âmbito do Estado autoritário: do direito à nossa soberania estar sendo cedida pela entrega de nossas riquezas naturais em troca do diploma de "satélite privilegiado" ou "aliado preferencial" dos Estados Unidos e aliados ocidentais. O que acabou de ser dito é reforçado pelo pensamento do próprio General:

"(...) em tais circunstâncias, quando entre nossos vizinhos hispano-americanos recrudescer uma oposição aos Estados Unidos da América que se mascara em Terceira Posição ou em outro rótulo, (...) o Brasil parece estar em condições superiores, pela sua economia não competitiva, por sua grande e comprovada tradição de amizade e, sobretudo, pelas cartas de que dispõe para uma troca leal — o magnésio, as areias monazíticas, a posição estratégica do nordeste e da embocadura amazônica com seu tampão de Marajó — de negociar uma aliança bilateral mais expressiva que não só nos assegure os recursos necessários para que participemos ativamente na segurança do Atlântico Sul e defendamos, se é necessário, aquelas áreas brasileiras tão expostas a ataques extra-continentais contra um ataque que abarque o território norte-americano via Dakar-Brasil-Antilhas, senão uma aliança que, por outro lado, traduz o reconhecimento real da estatura do Brasil nesta parte do Oceano Atlântico, depois de terminar com qualquer política bifrontal e acomodatória, a respeito de nosso país e da Argentina, ambas nações, por exemplo, igualmente beneficiadas, contra todas as razões e evidências, com armas de guerra naval".

Após estas longas reflexões chega-se à conclusão que a Política de Integração Nacional definida pelo Estado brasileiro evidenciou claramente que ela fez parte de uma estratégia geopolítica e capitalista delineada pelo sistema econômico e militar do chamado Bloco Ocidental, do qual o Brasil é apenas um sub-sistema.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- IANNI, Octávio — Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970); 3ª ed.; Ed. Civilização Brasileira; RJ; 1979.
LORENZO, Fernandes O. S. — A Evolução da Economia Brasileira; Zahar Ed; RJ; 1976.
PEREIRA, Luiz Carlos Bresser — O Colapso de uma Aliança de Classes; Editora Brasiliense; SP; 1978.
IANNI, Octávio — A Ditadura do Grande Capital; Ed. Civilização Brasileira S/A; RJ; 1981; p. 111-142.
SINGER, Paul — A crise do "Milagre". Interpretação Crítica da Economia Brasileira; 2ª Ed. Ed. Paz e Terra; RJ; 1976.

- MIRANDA NETO, José Manoel – A Crise do Planejamento; Nórdica; RJ; 1981.
- BRASIL – 14 Anos de Revolução – Documento elaborado pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA e apresentado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE; Brasília; 1978; p.101-119.
2. WELLS, J. – Euro-Dólares. Dívida Externa e o Milagre Brasileiro. In: Estudos CEBRAP; dez. 1973.
 3. BACHA, E.L. – Issues and Evidence on Recent Economic Growth; Harvard University; 1976; p.40
 4. MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. – Acumulação Monopolista e Crises no Brasil; Paz e Terra: RJ; 1980; p.52 a 58.
 5. WELLS, John – The Difusion of Durables. In: Brazil And Its Implications For Recent Controversies Concerning Brazilian Development” in Cambridge Journal of Economics; London; 1977.
 6. Companhia Central de Abastecimento (COCEA); RJ; 1969.
 7. Mercado Global, Ed. Especial; Centro Globo de Comercialização: RJ; 1974.
 8. Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida; SP; 1974.
 9. MANTEGA, Guido e Moraes, Maria – Op. Cit., p. 59 a 70.
 10. MANTEGA, Guido e Moraes, Maria – Op. Cit., p.85 e 86.
 11. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser – Miopia Burguesa e Estratégia Autoritária, In: “A Folha de São Paulo”, 27.04. 1980, p.3 e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser – A Tecnoburocracia e o Ciclo, in “ A Folha de São Paulo”, 30.11.1980, p.3.
 12. Presidência da República – Metas e Bases para a Ação do Governo 1971.
 13. República Federativa do Brasil – I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), 25-31.
 14. República Federativa do Brasil – Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), 49-60.
 15. SANTOS, Milton – Do Espaço Sem Nação ao Espaço Transnacionalizado, in Brasil 1990 – Caminhos Alternativos do Desenvolvimento, org. por Henrique Rattner; Ed. Brasiliense, SP; 1979; 155.
 16. COUTO e SILVA, Golbery – Geopolítica do Brasil. Col. Documentos Brasileiros 126; 2ª ed.; Livraria José Olympio Ed.; RJ; 1967.
 17. MATTOS, Carlos de Meira – Brasil – Geopolítica e Destino, Biblioteca do Exército Ed. Co-ed. com Livraria José Olympio Ed. RJ; 1975, p.61
 18. COUTO E SILVA, Golbery – Geopolítica do Brasil, Op. Cit.
 19. COUTO E SILVA, Golbery – Geopolítica do Brasil, Op. Cit.
 20. República Federativa do Brasil – I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972-74; 1971; p.25.

21. República Federativa do Brasil – Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979); 1974; p.49 e 52.
22. COSTA, José Marcelino Monteiro da “Amazônia” Recursos Naturais, Tecnologia e Desenvolvimento, publicado por José Marcelino Monteiro da Costa (org.); Amazônia:Desenvolvimento e Ocupação: citação da p.55 e 57.
23. MATTOS, Carlos de Meira – A Geopolítica e as Projeções do Poder, prefácio de Luiz Viana Filho, Livraria José Olympio Ed. RJ; 1977; p109-110.
24. Nota-se pela definição que o General Golbery confundiu os conceitos de estado e nação. A sua concepção de Estado-Nação tem uma conotação visivelmente fascista.